



JOSÉ IRIVALDO ALVES O. SILVA

É doutor em ciências sociais. É professor efetivo do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande, Ciência Sociais e Educação do Campo, no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido (CDSA). É pesquisador com ênfase em conflitos ambientais, meio ambiente, sociedade de risco, legislação ambiental e políticas públicas. É membro atuante em diversos grupos de pesquisa, seja como líder ou membro, quais sejam: Direito, Estado e Desenvolvimento Sustentável; Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável; cujas linhas de pesquisa são: direito e ecologia política; e o uso e acesso aos recursos naturais; ecologia política e políticas públicas, designer institucional e desenvolvimento sustentável. Encontra-se envolvido com núcleo de estudos em meio ambiente, desenvolvimento sustentável e território.

Políticas Públicas
Direitos Humanos Democracia

TECITURAS DA DEMOCRACIA: UMA VISÃO PLURAL DOS DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Direitos Humanos
Políticas Públicas
Democracia Democracia
Políticas Públicas
Direitos Humanos

Organizadores
José Irivaldo Alves O. Silva
José Marciano Monteiro

Políticas Públicas

Direitos Humanos

Democracia

Políticas Públicas

Direitos Humanos

Direitos Humanos

Democracia

Democracia

Políticas Públicas



JOSÉ MARCIANO MONTEIRO

Professor de Sociologia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Doutorando e Mestre em Ciências Sociais pela (UFCG). Graduado em Ciências Sociais (UFCG). Bacharelado em Antropologia (UFCG). Graduado em Filosofia (UEPB) e graduando em Direito (UEPB). Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia e História Política Brasileira (NUPESHP/UFCG). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Antropologia da Política, Cultura Midiática e Práticas Políticas. Membro do Núcleo de Pesquisa de Gestão, Política e Cidadania (NUGEPE/UFCG). Realizou projetos e Estudos Propositivos junto à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA (2007-2008). Atuou como Secretário de Desenvolvimento e exerceu a função de Coordenador Técnico junto ao Plano Diretor do Município de Queimadas/PB (2005-2007). Tem estudado problemáticas relacionadas: Elites e Familismo; Poder Local e Processos de Dominação; Democracia e Políticas Públicas; Planejamento e Desenvolvimento.

**TECITURAS DA
DEMOCRACIA: UMA
VISÃO PLURAL DOS
DIREITOS HUMANOS E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Organizadores
José Irivaldo Alves O. Silva
José Marciano Monteiro

**TECITURAS DA
DEMOCRACIA: UMA
VISÃO PLURAL DOS
DIREITOS HUMANOS E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Everprint Indústria Gráfica
2015

C568 Tecituras da democracia : uma visão plural dos direitos humanos e políticas públicas. / Organização de José Irivaldo Alves Oliveira Silva e José Marciano Monteiro. –
Cachoeirinha : Everprint Indústria Gráfica Eireli - ME, 2015.

292p. : il.

ISBN: 978-85-69462-00-2

1. Direitos humanos. 2. Ciência política. 3. Sociologia.
4. Políticas públicas. I. Silva, José Irivaldo
Alves Oliveira. II. Monteiro, José Marciano.

CDU: 342.7



Editora da Universidade Federal de Campina Grande

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

Reitor

José Edilson de Amorim

Vice-Reitor

Vicemário Simões

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DE CAMPINA GRANDE -EDUFPG

José Helder Pinheiro

Diretor Administrativo

Prof. Benedito Antonio Luciano – CEEI

Prof. Carlos Alberto Vieira de Azevedo – CTRN

Prof^a Consuelo Padilha Vilar - CCBS

Prof^a. Edjane E. Dias da Silva – CCJS (Sousa)

Prof. José Helder Pinheiro – CH

Prof. José Wanderley Alves de Sousa – CFP (Cajazeiras)

Prof. Onaldo Guedes Rodrigues - CSTR (Patos)

Prof^a. Valéria Andrade - CDSA (Sumé)

EDUFPG

Rua Aprígio Veloso, 882 - Bodocongó - Caixa Postal: 10024

Campina Grande - Paraíba, CEP 58109-970

<http://www.ufcg.edu.br/~edufcg>

Edição/Diagramação Eletrônica e Capa: Rosenato Barreto

Impressão e Acabamento: Everprint Indústria Gráfica Eireli-ME

Tiragem: 500 exemplares.

APRESENTAÇÃO

Os estudos realizados pelas Ciências Sociais contemporâneas em muito tem contribuído para a reflexão acerca da democracia, direitos humanos e políticas públicas. Tratam-se de temas que se encontram na ordem do dia presentes no imaginário e no cotidiano dos cidadãos brasileiros.

Este livro que ora apresentamos a comunidade acadêmica e a comunidade em geral abordará tais temas sob uma perspectiva multidisciplinar. Abordagem que encara a realidade a partir do enfoque realizado por profissionais de diversos ramos de conhecimento: Sociologia, Ciência Política, Direito, Filosofia, Antropologia, Gestão Pública, Administração e Desenvolvimento Regional. É fruto das atividades desenvolvidas junto ao PROEXT, mas também de pesquisas de vários professores e estudantes de graduação e de pós-graduação de Universidades do Nordeste brasileiro. É uma coletânea de textos que tem por objeto de reflexão a *Democracia, os direitos humanos e as políticas públicas*.

O livro que ora terá a oportunidade de lê-lo tem por finalidade contribuir com o debate acerca das temáticas propostas, a partir dos diversos olhares e pontos de vistas, com textos de pesquisadores que compartilham de filiações ideológicas das mais variadas. A nossa pretensão é apresentar ao público uma diversidade de abordagem acerca dos temas, sem ter a ousadia de querer exaurir a discussão. Tão somente queremos trazer à reflexão, a partir do contexto no qual estamos inseridos, o tema da democracia, dos direitos humanos e das políticas públicas. O livro tem por finalidade proporcionar a interface entre os três temas, sem perder de vista o diálogo multidisciplinar entre as diversas áreas de conhecimento.

A discussão e a disseminação de práticas em Direitos Humanos tornam-se, nesse contexto de globalização e multiculturalismo, central para a convivência com a diferença, o respeito ao outro e o fortalecimento da democracia. No caso brasileiro, tem se observado que a disseminação dessas práticas ainda está muito incipiente, principalmente quando se tem como foco as cidades menos populosas e mais interioranas desse País. Além disso, urge a necessidade de desconstruir concepções que popularmente tem se configurado, no Brasil, em geral, e na Paraíba, em particular, de que os “Direitos Humanos” promove ou serve para “defender bandidos”, concepção extremamente estigmatizadora e pejorativa.

O presente livro abordará e promoverá uma reflexão levando em consideração o sentido histórico-jurídico dos Direitos Humanos, bem como sua importância para a construção de uma sociedade democrática no contexto do Estado de Direito. Desta feita, possibilitando uma noção mais abrangente dos direitos humanos, conhecendo as diferentes áreas de proteção e promoção dos direitos humanos como gênero, igualdade racial, diversidade sexual, criança e adolescente, pessoas com deficiência física, idosos, entre outros.

É possível que uma pergunta deva ser feita: por onde começar uma história dos direitos humanos? A compreensão acerca dos Direitos Humanos é expressão da modernidade e da evolução dos direitos da pessoa. Certamente, reconhecer a relevância dos direitos humanos remete à transição entre a compreensão de que existem pessoas diferentes enquanto titulares de direitos e um entendimento de que, na verdade, todos são iguais no que tange a essa titularidade de direitos.

Dessa forma, podemos marcar um fato histórico como sendo aquele que detém um significado muito importante na historiografia dos direitos humanos, que foi justamente a Revolução Francesa e os valores defendidos na luta: IGUALDADE, FRATERNIDADE E LIBERDADE. Essas três, digamos, qualidades necessárias na convivência humana contemporânea caracterizam de maneira geral o que significam os direitos humanos. Mas, antes mesmo da Revolução Francesa, o cristianismo já propagava esses valores nos seus ensinamentos; bem como a assinatura da Carta de João Sem Terra na Inglaterra colocando limites à atuação do Estado frente aos camponeses, estabelecendo direitos e deveres para que houvesse o respeito a seres humanos.

A concepção moderna e contemporânea de direitos humanos começa a ser forjada quando a dinâmica entre Estado e cidadãos foi mudando, isto é, à medida que ficou mais transparente os limites da atuação do Estado frente às pessoas, o entendimento que os direitos humanos estariam acima dos direitos do próprio Estado. É preciso salientar que no século XX, as atrocidades cometidas por regimes totalitários como o Nazismo e o Facismo, além da primeira e da segunda guerra, impulsionaram a necessidade de sistematização desses direitos, num processo de institucionalização e incorporação do respeito aos seres humanos nos ordenamentos jurídicos de cada nação com a assinatura Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo o primeiro documento específico acerca dos direitos humanos.

A mídia nacional, por sua vez, engendra um processo de mitigação e desinformação acerca dos valores que norteiam os direitos humanos na sua gênese, descaracterizando o verdadeiro debate acerca desses direitos que, no

nosso caso, são garantias constitucionais preconizadas num rol de direitos fundamentais individuais e coletivos. Essa distorção coloca o rol de direitos humanos como se estivessem a serviço apenas de um grupo de indivíduos, no caso aqueles que são acusados de crimes ou aqueles que já estão no sistema carcerário brasileiro cumprindo pena ou aguardando julgamento.

Acreditamos que a compreensão acerca dos direitos humanos ficará um tanto quanto mais fácil se entendermos que isso se deu de modo gradual, processual, sendo uma dinâmica histórica e que isso não ocorreu de uma só vez, não foi algo dado, e ainda está sendo construído. Até agora o “edifício dos direitos humanos” está inconcluso, o que de modo algum significa um sintoma negativo, mas, certamente, sempre estará inconcluso, uma vez que as dinâmicas sociais, isto é, a própria sociedade não é estática está sempre mudando o que pode promover a mudança de perspectiva dos direitos humanos ou, simplesmente, adicionar novos direitos no rol humanitário.

Prof. Dr. José Irivaldo Alves O. Silva
Prof. Msc. José Marciano Monteiro

Sumário

Democracia e Direitos Humanos na América Latina	15
Núcleo de Educação e de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, campus de Cabedelo – uma prática de aprendizagem	35
Refletindo sobre a Política de Expansão e Interiorização das Universidades Federais brasileiras: alguns dados iniciais	53
Democracia e controle social: A problemática da autonomia nos Conselhos do Cariri Paraibano	69
A voz popular e a voz do Governo: Um estudo sobre o Conselho do Orçamento participativo de Campina Grande - PB, Brasil	91
A construção do controle social nos Conselhos Municipais: Estudo de caso na Prefeitura Municipal de Sumé-PB	117
Território comercial de toritama: persistência e metamorfoses da informalidade	143
Consórcios públicos: A qualidade dos serviços públicos no Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental	177
Direitos Humanos nos municípios e sua relação com as políticas públicas	201
Educação em Direitos Humanos: Uma análise das disciplinas nos cursos de Graduação em Direito	229
Terceirização de mão de obra: Progresso versus precarização no contexto universitário da UFCG/CDSA	257

**DEMOCRACIA E
DIREITOS HUMANOS**

Democracia e Direitos Humanos na América Latina

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior¹

A Democracia é um termo polissêmico, várias são as teorias e perspectivas em seu entorno. Os socialistas definem democracia como o regime político que tem como principal aspecto a igualdade social. Os liberais definem a democracia como regime político que tem como norte a garantias das liberdades individuais. Os defensores da democracia como o regime político de ampla participação popular no processo decisório, tentam equilibrar os ingredientes do liberalismo com os do socialismo, ou seja, os ingredientes do procedimentalismo da democracia representativa e da *accountability* democrática da participação popular no processo de tomada de decisão. Estes são chamados de teóricos da democracia deliberativa (AVRITZER, 2000).

Como vemos, são várias as perspectivas teóricas da democracia, mas sem o mínimo de liberdade a igualdade pode ser ameaçada pelo ditador de plantão e sem o mínimo de igualdade, pelo menos nas oportunidades (RAWLS, 2004), o que temos é um individualismo exacerbado que pode levar o regime democrático ao ocaso. O equilíbrio da igualdade social e das liberdades individuais está na capacidade da sociedade, e de seus governos, em garantir o regime político democrático – com seus dispositivos eleitorais/representativos – com o fortalecimento do estado democrático de direito, o que gera uma sociedade empoderada em relação ao Estado como monopólio da força, onde os direitos civis, sociais e políticos são robustecidos pelas estruturas institucionais inclusivas (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

Dessa forma, Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos são conceitos imbricados, ou seja, entrelaçados, um depende do outro para se efetivar. Em regimes políticos onde o dispositivo eleitoral é garantido minimamente, mas a maioria das pessoas não tem acesso ao estado de direito, o que encontramos são democracias delegativas (O'DONNELL, 2010) com baixa

¹ Professor Adjunto da UFCG, lotado no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA). Doutor em Ciência Política pela UFPE. Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU). E-mail: jmnobrega@ufcg.edu.br

intensidade social, onde a cidadania se encontra numa encruzilhada (CARVALHO, 2000), com amplo sufrágio de um lado, mas, do outro, parques direitos civis e políticos.

Neste capítulo, me deterei na construção da definição desses conceitos, buscando relacionar teoricamente o regime político democrático às correntes teóricas dos Direitos Humanos e do estado democrático de direito no contexto latino-americano que mostra “defeitos” estruturais sérios em suas recentes democracias.

DEMOCRACIA E ESTADO DE DIREITO

Não obstante vários países latino-americanos terem transitado de regimes autoritários para regimes democráticos nas décadas de oitenta e noventa, resquícios autoritários e instituições híbridas permaneceram em muitos de seus contextos institucionais (MÉNDEZ, PINHEIRO e O'DONNELL, 2000).

Mas, o que é democracia? Como podemos defini-la sem entrar no vazio procedimentalista nem no subjetivismo nebuloso das teorias normativas? Sigo um caminho teórico minimalista, mas com preocupações ligadas a capacidade e performance do estado em garantir direitos básicos de cidadania. Dessa forma, regime político democrático deve primeiramente promover eleições livres, competitivas e limpas para o Legislativo e o Executivo; pressupor uma cidadania ampla com garantias às liberdades civis e os direitos políticos, inclusive os de participação política; promover políticas públicas que dependam de decisões tomadas pelos representantes e/ou pelo próprio povo através de mecanismos oficiais de participação, onde os civis controlam as forças armadas e essas não se intrometem em assuntos de alçada civil (MAINWARING ET AL, 2001; NÓBREGA JR., 2010b; ZAVERUCHA, 2005; DEMOCRACY INDEX, 2012).

Para o contexto latino-americano esta base definidora da democracia se adequa a realidade dos países dessa região. Outra informação importante a respeito da definição supracitada está na sua capacidade de absorver o mínimo exigido pelas constituições democráticas contemporâneas e das exigências regimentais do aparato dos direitos universais. Adiante, aponto o debate contemporâneo dentro da Teoria Política Contemporânea.

As teorias minimalistas/procedimentais avaliam o papel das eleições, mas acrescenta a preocupação com certas liberdades civis (Schumpeter, 1984; Dahl, 2005). Mainwaring et al (2001) cita algumas preocupações que perpassam o pa-

pel das instituições políticas que passam pelo crivo eleitoral. Preocupa-se com as garantias dos direitos civis e políticos e com a capacidade de controle civil sobre os militares. Essa base teórica tem início com Weber (1999) e Schumpeter (1984).

Inicialmente, as eleições com tais características do componente liberal da democracia, são imprescindíveis e indiscutíveis nas mais diversas esferas ideológicas. Contudo, o dispositivo eleitoral tem na sua base características elitistas (MIGUEL, 2002), já que na democracia pura o critério de escolha era o sorteio. Dessa forma, as eleições aparecem como o principal critério desde a fundação da primeira democracia moderna nos EUA, no século XVIII.

Weber (1999) será o ponto de partida do eleitoralismo na Teoria Democrática Contemporânea. Influenciou decisivamente à construção do conceito de democracia em Schumpeter (1984). Para Weber o aparelho burocrático do Estado seria o instrumento pelo qual a garantia da ordem liberal e da democracia seria efetivada. Evitar-se-ia, desta forma, a dominação de grupos ou facções de forma indeterminada no poder. Ao mesmo tempo o Parlamento evitaria que a burocracia tecnocrata eliminasse a vontade do povo. No Parlamento encontrar-se-ia o elemento político do Estado. Esta instituição seria o freio que limitaria os “exageros” da burocracia e os desmandos do Executivo.

Weber afirmava que para a seleção dos atores políticos dentro das vias institucionais dos Poderes Executivo e do Legislativo era mister o processo de escolha eleitoral. Para a burocracia do Estado o processo seletivo seria de conhecimento técnico via processo meritocrático e não patrimonialista. Para o Parlamento o processo seria o de escolha dos governantes. Base para a teoria do Individualismo Metodológico schumpeteriano.

Weber definiu a democracia como sendo um mecanismo institucional de seleção de políticos competentes e capacitados. Para ele a democracia seria uma seleção “natural” de líderes competentes para a formação do parlamento. O povo, e sua vontade, por sua vez, ficaria restrito a escolher os seus governantes. No dizer de Schumpeter, o povo ficaria restrito a “produzir” o governo.

As teorias weberianas estruturaram a teoria democrática minimalista que tem início com Schumpeter. A visão da incompetência dos cidadãos médios para assuntos públicos e a necessidade de criação de partidos políticos no lugar da democracia direta, são pontos que perpassaram para a análise de Schumpeter. Os partidos políticos seriam estruturas institucionais burocratizadas que disputariam os votos dos cidadãos num amplo “mercado” competitivo e teriam também de racionalizar suas estratégias para lograrem êxito em

seus intentos (PRZEWORSKI, 1999).

Schumpeter (1984) criticou a teoria clássica da democracia de forma a relevar falhas conceituais que não mais se adequavam à realidade do século XX. A Teoria Clássica da Democracia foi reavaliada por Rousseau no século XVIII, como forma de governo onde o povo teria o poder de veto, a vontade geral, que seria o suprassumo do poder democrático daquela perspectiva teórica da democracia. Naquela época as estruturas sociais estavam sendo rompidas. O Estado nascente com as rupturas burguesas do século XVIII refletia as ideias e perspectivas do liberalismo político e econômico. A ideia de bem comum foi bastante fortalecida.

Já para Schumpeter o conceito de bem comum é vago, inexecutável e inodoro:

“Não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem ou sejam levadas a concordar através de argumentos racionais (...) para diferentes indivíduos e grupos, bem comum está fadado a significar diferentes coisas” (Schumpeter, 1984: pp. 314-15)

Schumpeter fez uma revisão da doutrina clássica de bases rousseauianas e chegou à conclusão que a mesma não condiz à realidade da sociedade industrial do século XX. A doutrina clássica equivaleria ao credo medieval da religião. Mas a perpetuação da doutrina clássica estava garantida, graças ao discurso falacioso dos políticos mal intencionados:

“A revolução democrática significou o advento da liberdade e da decência, e o credo democrático significou um evangelho de razão e de melhorias. É certo que essa vantagem estava fadada a se perder e o abismo entre doutrina e prática da democracia estava destinado a ser descoberto. Mas o encanto da aurora demorou a desfazer-se. (...) Os políticos apreciam uma fraseologia que lisonjeie as massas e que ofereça excelente oportunidade não apenas de fugir à responsabilidade, mas também de esmagar os oponentes em nome do povo” (Schumpeter, 1984: 334).

O discurso intrínseco na doutrina clássica não passava de um “rito utópico” impraticável, para Schumpeter. Com as mudanças tecnológicas e estruturais pelas quais a sociedade passara no século XX, uma nova perspectiva de democracia tomou pulso. A democracia passaria a ser vista não como uma doutrina, ou um valor cultural. Seria, na verdade, um mecanismo executado através de um método, ou seja, um método democrático.

“Por democracia, Schumpeter queria se referir a um método político, ou seja, uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas (legislativas e administrativas) investindo certos indivíduos com poder de decidir sobre todas as questões como consequências de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular” (HELD, 1987: 151).

Para o método democrático de Schumpeter funcionar alguns critérios seriam fundamentais. Primeiro, o calibre dos políticos deve ser alto, ou seja, alta qualificação profissional e intelectual das lideranças políticas. Em segundo lugar, a competição entre líderes (e partidos políticos) rivais deve ter lugar dentro de uma esfera relativamente restrita de questões políticas, vinculadas por consenso à direção geral da política nacional, ao que constitui um programa parlamentar razoável e a questões constitucionais gerais. Ou seja, o excesso de participação é danoso. Em terceiro lugar, um corpo burocrático bem treinado e independente, de “boa posição e tradição” deve existir para ajudar os políticos em todos os aspectos da formulação e administração da política. Em quarto lugar, deve existir um “autocontrole democrático”, ou seja, uma ampla concordância sobre o fato de que, por exemplo, coisas como a confusão entre os respectivos papéis dos eleitores e dos políticos, um excesso de críticas ao governo em todas as questões e comportamentos são indesejáveis. Cabe ao governo impor a si limites quando certas questões ultrapassarem sua esfera de conhecimento, algumas questões têm de ser entregues a especialistas. Por fim, o critério no qual deve existir uma cultura capaz de tolerar diferenças de opinião (HELD, 1987: 160). Como se vê, a participação popular não deveria influenciar o processo decisório, este seria de exclusividade dos políticos profissionais e/ou de especialistas.

O método democrático aparece na definição de democracia nos critérios ligados ao aspecto eleitoral do regime político democrático. Mainwaring et al (2001), criticaram veementemente esta visão, chamando-a de submínima, pelos seus critérios contemplarem apenas o viés político-eleitoral do mecanismo democrático. Para eles, eleições podem ocorrer em contextos sociais de repressão e falta de direitos básicos de cidadania.

Para Mainwaring e seus colaboradores uma definição de democracia “deve ser mínima, mas não submínima; deve incluir todos os aspectos essenciais da democracia, mas não propriedades que não sejam necessariamente características da democracia” (MAINWARING ET AL, 2001: 648). No caso dos regimes políticos latino-americanos, avaliar empiricamente o nível dos direitos civis e políticos e o efetivo controle dos civis sobre suas Forças Armadas são

aspectos essenciais (ZAVERUCHA, 2005). Contudo, há quem defenda maior participação da sociedade nos meios e nos processos de tomada de decisão (AVRITZER, 2000; HABERMAS, 1997).

O que vemos no contexto contemporâneo da América Latina é a construção de regimes políticos democráticos construídos através de escolha popular pelo voto direto, preenchendo os requisitos liberais da representação com alguns direitos civis e políticos contemplados (DAHL, 2005), mas com zonas marrons aonde o estado de direito democrático não alcança (O'DONNELL, 2010).

Na classificação de regimes políticos elaborada por Mainwaring et al (2001), os países foram classificados e codificados em uma escala tricotômica. Nessa escala os regimes políticos foram elencados como democracias, semidemocracias ou autoritários. Diferente de outras escalas classificatórias de caráter dicotômico – democrático/não democrático (PRZEWORSKI ET AL, 2000) -, a escala construída por esses autores levaram em consideração aspectos de fragilidades inseridas nos estados latino-americanos, não apenas nos seus regimes políticos.

Avaliando os critérios de cidadania e de controle civil sobre os militares da definição de Mainwaring et al (2001), percebemos que estudar os regimes políticos democráticos e não democráticos numa perspectiva minimalista leva a fatores de observação bastante pertinentes. Os direitos civis e políticos – conceituado como as liberdades individuais básicas -, são ultrajados em muitos contextos da América Latina, os exemplos de execuções sumárias e torturas praticadas por agentes do estado (RODLEY, 2000) e a própria dinâmica da lei e do acesso à Justiça deficientes (O'DONNELL, 2010), reforçam este caráter “híbrido-institucional” das democracias latino-americanas (NÓBREGA JR., 2013).

Por outro lado, a participação popular como influenciadora do processo decisório se mostra tímida. Se por um lado, as instituições políticas e seus atores políticos relevantes pouco fazem para impulsionar mecanismos de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), a sociedade, também, pouco age no intuito de influenciar o processo de tomada de decisão (AVRITZER, 2000; HABERMAS, 1997). A democracia na América Latina se mostra de baixa intensidade institucional e social.

As transições democráticas não foram suficientes para consolidar a democracia na América Latina. As eleições percorrem em quase todos os regimes políticos latino-americanos, contudo boa parte dos eleitores e não eleitores cidadãos desses países tem negado o Estado de Direito (PINHEIRO, 2000).

As democracias eleitorais não foram suficientes para instalar instituições

democráticas/responsivas nas diversas esferas dos governos/estados. Sob o verniz democrático que as eleições vislumbram no quadro político internacional, prevaleceu um sistema autoritário enraizado nas instituições do Estado responsáveis pelo controle social. A consolidação da democracia é algo distante na maioria dos países latino-americanos. A consolidação democrática só virá com estados democráticos, para PINHEIRO (2000:11):

“Não há nenhuma dúvida de que o processo de consolidação democrática faz emergir e fortalecer os cinco campos que interagem entre si e se sustentam – a sociedade civil, a sociedade política, o Estado de Direito, o aparato estatal (um Estado ‘usável’), a sociedade econômica”.

Pinheiro (2000) fala de consolidação democrática ligada a qualidade do Estado de Direito. Qualidade esta vinculada a capacidade de garantir/preservar direitos civis e políticos para ampla maioria da população. A violência constante aparece em seu texto como algo impensável em democracias consolidadas. A violência descontrolada e práticas autoritárias das instituições coercitivas fragilizariam as democracias latino-americanas. A democracia na América Latina não se consolida pela fragilidade de suas instituições políticas e pela incapacidade de participação política responsiva de suas sociedades.

Mainwaring et al (2001) cunha o conceito de semidemocracia para os países que se caracterizam como regimes políticos híbridos, ou seja, que são compostos por instituições políticas que apresentam características de democracia e de autoritarismo. Para Ottaway (2003), semiautoritarismo seria o regime híbrido caracterizado por sistemas políticos eleitorais, mas que resvalam em instituições políticas autoritárias em algumas conjunturas institucionais da formação do estado. Na América Latina, podemos dizer que a maioria dos países ou são semidemocráticos ou semiautoritários, ou seja, se situam em uma zona cinzenta entre os regimes políticos democráticos consolidados e autoritários plenos. O avanço democrático em torno das eleições e do sufrágio universal foi consolidado em quase todos os países da região, mas a incapacidade da maioria dos seus estados em garantir direitos básicos de cidadania e de controlar efetivamente seus militares se manteve, em alguns casos, inalterada.

ZAVERUCHA (2005), NÓBREGA JR (2009; 2010a e 2010b) e NÓBREGA JR., ZAVERUCHA e ROCHA (2011) voltaram-se para a análise do regime político brasileiro tendo como pano de fundo a capacidade do estado de direito em garantir direitos básicos, como o direito à vida. Questões como o crescente descontrole dos homicídios, a continuidade das prerrogativas mili-

tares mesmo em democracia política, a violência policial, as práticas de tortura nos âmbitos dos presídios, polícias divididas em dois ciclos incompletos, militarização da segurança pública, são pontos de preocupação destes autores no que tange a qualidade da democracia brasileira (ZAVERRUCHA, 2000; 2004 e 2005; NÓBREGA JR, 2009; 2010A, 2010B e 2012; NÓBREGA JR, ZAVERRUCHA e ROCHA, 2009; NÓBREGA JR, ZAVERRUCHA e ROCHA, 2011).

Nóbrega Jr., Zaverucha e Rocha (2011) avaliaram a democracia brasileira a partir da capacidade do Estado em dirimir as mortes por agressão:

“No Brasil as taxas de homicídios alcançaram índices alarmantes. A maioria das análises em Ciência Política negligencia a relação entre violência e qualidade da democracia. O Index of Democracy do The Economist Unit (2008) avaliou o Brasil como sendo um país de elevada pontuação no indicador de liberdades civis. Levou em consideração aspectos dos direitos civis que ignoram os homicídios. Isso fez com que a conceituada revista inglesa chegasse à equivocada conclusão que o Brasil teria níveis de direitos civis acima de países como os Estados Unidos e o Reino Unido” (NÓBREGA JR. ET AL, 2011: 103).

Estes autores analisaram a qualidade da democracia brasileira tendo como um de seus critérios avaliativos o indicador de homicídio. A variável dependente foi à qualidade da democracia atrelada ao estado de direito e a variável independente, as taxas de morte por agressão em Pernambuco. Para medir-se a democracia avaliou-se o papel de suas instituições coercitivas na contenção de homicídios praticados em Pernambuco. O resultado da análise inferiu serem, os altos números de homicídios, um óbice à consolidação da democracia no Brasil (NÓBREGA JR. ET AL, 2011:103).

No que tange ao controle civil sobre os militares, Stepan (1988) afirma que, quando do fim de um regime autoritário onde os militares tiveram papel de comando político, é de fundamental importância averiguar se o novo governo civil eleito realmente exerce efetivo controle sobre os militares, ou se estes ainda mantem suas prerrogativas. Tais elementos configuram-se em áreas onde, desafiados ou não, os militares assumem direito ou privilégio dentro da política (STEPAN, 1988: 93; NÓBREGA JR, 2009).

“No caso do Brasil, as relações entre civis e militares são consideradas de tutela amistosa, o que significa alta convivência civil na manutenção do comportamento autônomo militar, ou seja, preservação de enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado” (ZAVERRUCHA, 1994: 10).

Zaverucha (1994) demonstrou, através do uso competente da Teoria dos Jogos, como as relações civil-militares não avançaram para um efetivo controle civil sobre os militares brasileiros. Como na Argentina a tentativa de controle civil sobre os militares fracassou, não obstante Raul Alfonsín obter algum avanço neste controle. Diferente do que ocorreu na Espanha, onde os civis “dobraram” os militares desde o processo transitório.

Zaverucha (2005) afirma a evidência do caso brasileiro como regime político híbrido que ocupa uma zona cinzenta entre a democracia e o autoritarismo. “Uma semidemocracia, na ausência de termo mais adequado” (idem, p. 49). O enclave analisado por ele está na incapacidade institucional da democracia brasileira avançar nas relações civil-militares desde a transição democrática. Na verdade, as relações teriam passado por retrocessos institucionais. Como exemplo, as polícias militares, as agências de inteligência e o Ministério da Defesa seriam instituições sob controle híbrido das Forças Armadas.

Nóbrega Jr. (2010a) segue os passos da interpretação do hibridismo institucional característico da semidemocracia trabalhada por Mainwaring et al (2001) e Zaverucha (2005). Nóbrega aponta para a ausência de controle dos civis em aspectos institucionais da Constituição brasileira de 1988 – quanto ao controle institucional da lei e da ordem sob jugo das Forças Armadas, no seu artigo 142; e a falta de ajustamento legal do artigo 144 que trata da Segurança Pública, onde as polícias não têm regulamentado claramente as suas funções – o crescimento do efetivo policial militar em relação ao civil e ao problema do choque de competências em suas funções e do histórico antidemocrático dentro do Ministério da Defesa e da Agência Brasileira de Inteligência. Todas essas instituições emperram a consolidação da democracia brasileira por desafiarem claramente direitos civis e políticos dos seus cidadãos.

Os elementos teóricos e empíricos a respeito da democracia na América Latina precisam ser desdobrados em mais discussões teóricas. Para somar a análise das teorias democráticas contemporâneas, é relevante avaliar como as instituições se comportam e como seus atores políticos as dirigem, além, é claro, de como suas sociedades tem acesso aos espaços de discussão e tomada de decisão (AVRITZER, 2000).

DIREITOS HUMANOS, DIREITOS UNIVERSAIS E DEMOCRACIA

A Carta Declaratória dos Direitos Humanos foi instituída pela Resolução de número 217 na IIIª Assembleia Geral das Nações Unidas, ocorrida em 10 de dezembro de 1948. No preâmbulo desta Carta, os povos das Nações

Unidas – do qual o Brasil é signatário – declaram-se decididos “a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra [...] a reafirmar a [...] fé nos direitos fundamentais do homem [...] e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade” (NAÇÕES UNIDAS, 1995: 3).

Verifica-se neste trecho da Carta Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão o forte caráter liberal em meio à preocupação em garantir o mínimo de dignidade humana ao falar-se de promoção do progresso social. Mas, antes do progresso social, a Liberdade como direito e valor universal é defendida com veemência por este documento tão importante, sobretudo por ter sido composto em momento fundamental da História da Humanidade, após a catástrofe da Segunda Guerra Mundial (HOBSBAWN, 1991).

Seguindo o Manual sobre a Criação e o Reforço de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – órgão sediado na cidade de Genebra, na Suíça – a melhor forma de assegurar a proteção dos Direitos Humanos é a adoção de legislação apropriada, a garantia da existência de um poder judiciário independente, a previsão e aplicação de salvaguardas e meios de recurso a que os indivíduos possam recorrer e a criação e reforço de instituições democráticas (N.U., 1995: 4).

Percebemos a importância das instituições do estado democrático de direito. Sem essas instituições independentes e responsivas, dificilmente os direitos individuais – que reporta ao que os *jusnaturalistas* chamavam de direitos naturais do homem e, na contemporaneidade, das mulheres e demais grupos de gênero – seriam garantidos para a ampla maioria da população de dado território (nação). Por saber que, em países sem histórico de direitos civis amplos, principalmente nos países do então terceiro mundo e do hoje mundo novo pós Guerra Fria, as Nações Unidas asseveraram que “o fato de existir uma lei que protege determinados direitos não é suficiente, caso a mesma não preveja também todas as competências legais e instituições necessárias para garantir a efetiva realização desses direitos” (IDEM, 4).

Esta preocupação é entendida, pois países em contextos de regimes políticos não democráticos ou semidemocráticos (MAINWARING ET AL, 2001) a fragilidade das instituições políticas, sobretudo aquelas ligadas ao aparato de justiça – inclusive o criminal – é quase uma regra. Na América Latina, vários especialistas questionam a propriedade de se aplicar o rótulo “democracia” à maioria dos países dessa região (O’DONNELL, 2000: 337). Nessa região o processo de institucionalização das instituições do estado de direito é frágil

e, muitas das vezes, incompleto, o que macula a garantia dos direitos fundamentais, não obstante em muitos desses países existirem uma ampla rede de direitos sociais garantida por programas sociais governamentais e os direitos fundamentais estarem constituídos em muitas de suas constituições².

Os direitos fundamentais, que são os direitos de primeira geração (BO-BBIO, 2004), são os direitos à vida, à liberdade, aos bens e à felicidade. Sem estado de direito sólido abre-se a lacuna para a agressão/violação desses direitos, o que ocorre em muitos países, sobretudo na América Latina, no Leste Europeu, em vários países africanos e em boa parte da Ásia. Segundo os dados do *Index Democracy* (2012), a maioria dos países encontra-se sob regimes não democráticos e/ou não autoritários, ou seja, em regimes políticos híbridos ou de democracias eleitorais que não garantem (ou falham drasticamente em garantir) liberdades civis e participação política ampla.

A preocupação das Nações Unidas em criar um Manual com o teor de formatar instituições nacionais de promoção de Direitos Humanos e Universais justifica-se por essa realidade de fragilidade democrática em muitos contextos dos países localizados nos diversos continentes. Há preocupação menor em países de desenvolvimento humano muito alto que, por sua vez, estão sob regimes políticos democráticos consolidados. Este Manual foca, sobretudo, os países de regimes políticos frágeis institucionalmente. Daí, “a emergência ou o ressuscitar do princípio do Estado de Direito democrático em muitos países tem chamado a atenção para a importância das instituições democráticas na salvaguarda dos fundamentos jurídicos e políticos em que assentam os direitos humanos” (N.U., 1995: 4).

É clara a preocupação do órgão supranacional em consolidar instituições democráticas que ultrapassem a visão submínima da democracia do individualismo metodológico (MAINWARING ET AL, 2001; SCHUMPETER, 1984). A visão institucional das Nações Unidas foca a preocupação na garantia dos direitos fundamentais e numa ampla rede social, mas a ótica na defesa dos direitos fundamentais ante os direitos sociais é percebida pela lacuna encontrada no estado de direito dos países de regimes políticos frágeis.

O referido Manual preocupa-se em instalar, em países frágeis institucionalmente, instituições independentes, de caráter administrativo/consultivo que visem “pressionar” os governos e as instituições do estado de direito a garantir a amplitude dos direitos fundamentais, geralmente constituídos nas Cartas

2 No caso do Brasil, os programas sociais instalados desde o governo Itamar Franco na década de noventa fez com que o país saísse de uma situação de muito baixo desenvolvimento humano para alto desenvolvimento humano em 2010, resultando numa queda expressiva da extrema pobreza e das desigualdades de renda e social (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO BRASIL, 2013).

Constitucionais dos países. Países que se intitulam democráticos, mas que tem histórico constante de violação aos direitos civis/humanos, tendo seu regime democrático sobre constante ameaça. Os indivíduos são mais importantes em regimes de democracias liberais. Quando estes têm seus direitos fundamentais violados— quando as polícias torturam, quando os indivíduos não tem ampla defesa garantida e os “justiceiros” de plantão ditam as regras do jogo (jogo este informal), os níveis de violência física superam o tolerável – a democracia entra em crise ou não se consolida. As forças políticas até mantêm o jogo democrático (eleições), mas não querem e, muitas das vezes, atrapalham o aprofundamento do regime democrático.

Quanto mais as instituições políticas/públicas de um país são falhas em garantir o estado de direito, mais as N.U. pressionam seus filiados para a criação de instituições de direitos humanos dentro dos três poderes das repúblicas.

A Carta Internacional dos Direitos Humanos constitui-se de vários artigos, incisos e parágrafos. Vou destacar alguns deles, para mim os mais importantes do ponto de vista da teoria democrática aqui elaborada, mostrando como este componente revela-se fundamental para a garantia dos direitos humanos e, por sua vez, da consolidação do regime político democrático.

No artigo 1º. “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”. Verificamos a influência *jusnaturalista* neste artigo. Locke, em seu Segundo Tratado sobre o Governo Civil (2014), delineou os princípios do individualismo encontrado neste artigo. De outro lado, percebemos a forte influência da Revolução Francesa quando este individualismo, baseado na razão, preocupa-se com o espírito social da liberdade entre indivíduos iguais e que buscam, ou devem buscar, garantir essa liberdade para os seus vizinhos e parentes.

No artigo 3º. “todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Neste artigo vemos a preocupação com a garantia da propriedade privada. Esta, conceitualmente, é a garantia da vida, do trabalho livre, da liberdade (religiosa, cultural, profissional etc.) e da segurança institucional aos bens advindos do trabalho. Dessa forma, países em guerra, onde as mortes por assassinato é constante, ou mesmo países que não estão em guerra, mas que apresentam altas taxas de violência – como encontramos no contexto latino-americano, com destaque para países como Honduras, El Salvador, Colômbia, Venezuela e Brasil – preocupa os órgãos internacionais de defesa de direitos humanos, fazendo com que esses órgãos pressionem os governos

desses países a instituírem instituições formais de Direitos Humanos intrínsecas aos seus órgãos de governo e nos outros poderes do estado.

No artigo 10º “toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida”. Este artigo mostra a preocupação das N.U. com a falta de independência dos órgãos jurídicos de boa parte dos países filiados, bem como pela garantia de acesso a justiça por parte dos cidadãos. Muitos desses órgãos são cooptados pelos governos, onde as supremas cortes têm seus principais componentes indicados e escolhidos pelo governo do momento e/ou os tribunais não conseguem dá termo aos processos, julgando-os em tempo hábil, garantindo a celeridade do processo acusatório, já que o indivíduo acusado de um crime/delito/infração é inocente enquanto o processo transita em juízo. O sistema carcerário mantém muitos indivíduos presos ilegalmente, infringindo direitos fundamentais enclausurando pessoas sem o devido processo legal. Ferindo, dessa forma, gravemente direitos fundamentais, ingrediente principal dos Direitos Humanos.

O Manual sobre a Criação de Instituições Nacionais de Direitos Humanos é um documento das Nações Unidas que busca minimizar as violações de direitos encontradas em muitos países filiados. Na América Latina “há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos” (O’DONNELL, 2000:346). Assim, transgredir/violar direitos fundamentais é “lugar comum” nos países dessa região. Violação de todos os lados. Parca controle social, onde a violência é constante. Violência institucional e intrínseca, também, na sociedade, que absorve a violência generalizada em seu comportamento, admitindo grupos ilícitos/criminosos que fazem “justiça” com as próprias mãos. Uma sociedade de parca cultura política (NÓBREGA JR., 2013).

Direitos Humanos, direitos fundamentais/universais e democracia como regime político são inter-relacionados. Sem a consolidação de instituições políticas responsivas, sobretudo aquelas ligadas ao aparato coercitivo do estado e do Estado de Direito, dificilmente consolida-se a democracia como regime político e, por sua vez, a garantia dos direitos universais. Portanto, mesmo instalando instituições nacionais de direitos humanos, como reza o referido Manual das Nações Unidas, de nada serve sem instituições formais responsivas do estado de direito democrático.

CONCLUSÃO

As democracias hoje são hegemônicas como modelo de regime político na América Latina. As eleições como dispositivo de escolha dos governantes é uma realidade em todas essas democracias. O problema está na garantia de um estado de direito crível para a maioria de suas populações que, ainda, permanecem em situação de vulnerabilidade social e política. Tem acesso ao método de escolha de governantes, mas são vulneráveis no que tange à garantia de sua cidadania e dignidade humana.

O texto aqui empreendido buscou discutir teoricamente, mas com referências bibliográficas consistentes do ponto de vista empírico, como a teoria democrática contemporânea tem forte ligação com os direitos humanos universais e o desenvolvimento humano como parâmetro de desenvolvimento nas sociedades contemporâneas. A maioria dos países latino-americanos avançou ao instalar democracias representativas, mas pouco fez no que diz respeito à capacidade de seus estados em garantir direitos.

Violações aos direitos humanos é praticamente a regra nos países latino-americanos. Narcotráfico e milícias no Rio de Janeiro tiram do estado o monopólio da violência instalando verdadeiros tribunais do crime, onde quem tem poder de decisão é o tirano corrupto com armas de fogo nas mãos. Grupos de narcotraficantes ditam as regras do jogo em cidades fronteiriças com os Estados Unidos, no México. Violações do estado, beirando o autoritarismo propriamente dito, aos seus cidadãos são uma constante na Venezuela. No Nordeste brasileiro as altíssimas taxas de homicídios é um reflexo da baixa produtividade do aparato de justiça que não chega a investigar dez por cento dos homicídios perpetrados na região. A situação das prisões nos mais diversos países latino-americanos comprova a falta de gestão e administração dos governos, onde o morticínio intrínseco ao sistema é constante. Os exemplos são vários.

Como avançar na garantia dos direitos humanos sem estado de direito democrático? Impossível. Só haverá direitos humanos amplos na América Latina se os seus governos e sociedade fizerem um pacto pela consolidação do regime político democrático. Ou seja, só haverá direitos humanos se o regime político passar seu aspecto eleitoral instalando instituições políticas responsáveis, onde o resultado disso será a contemplação das liberdades civis, políticas e sociais das sociedades latino-americanas.

BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James (2012), *Por que as Nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Ed. Campus. São Paulo.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (2013), *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Dezembro 2013. PNUD, IPEA e FJP.
- AVRITZER, Leonardo (2000), “Teoria democrática e deliberação pública”. *Lua Nova* no.50 São Paulo.
- BOBBIO, Norberto (2004), *A Era dos Direitos*. Editora Campus. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro.
- BOLLEN, Kenneth A (1991), “Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps”, in A.Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, NJ, Transaction.
- BOLLEN, Kenneth A.(1980), “Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy”. *American Sociological Review*, vol. 45, nº 3, pp. 370-390.
- BRASIL (1988), *CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988*.
- CARVALHO, José Murilo de (2000), “A Cidadania na Encruzilhada” in Bignotto, N. *Pensar a República*. Editora da UFMG, 105-130.
- DAHL, Robert (2005) *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Ed. USP.
- DIAMOND, Larry e MORLINO, Leonardo (eds.) (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- HABERMAS, Jurgen (1997), *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. Vol. II. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro.
- HELD, David (1987) *Modelos de Democracia*, Ed. Paidéia, Belo Horizonte, pp. 132-199.

HOBSBAWN, Erik (1991), *Era dos Extremos*. O breve século XX – 1914-1991. Cia das Letras. São Paulo.

LOCKE, John (2014), *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Clube do Livro Liberal. Ed. Vozes. Acesso livre (25/09/2014) http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf

MAINWARING, S.; BRINKS, D. & PÉREZ- LIÑAN, A. (2001). Classificando regimes políticos na América Latina. Dados, Rio de Janeiro, v. 44. n. 4, p. 645-687. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf-dados-v44n4- a01v44n4.pdf>.

MÉNDEZ, Juan E.; PINHEIRO, Paulo Sérgio, O'DONNELL, Guillermo e (Organizadores) (2000), *Democracia, Violência e Injustiça*. O não-Estado de Direito na América Latina. Ed. Paz e Terra. São Paulo.

MIGUEL, Luis Felipe (2002) “A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo.” *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, pp. 483 a 511.

MOISÉS, José Álvaro (2005), “A desconfiança nas instituições democráticas”. *Opinião Pública*. Campinas, Vol. XI, No. 1. P. 33-63.

NAÇÕES UNIDAS (1995), Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Manual sobre a Criação e o Reforço de Instituições Nacionais para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Genebra, Suíça.

NÓBREGA JR., José Maria (2009), *Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais*. Nossa Livraria Editora. Recife.

NÓBREGA JR, José Maria P. (2010a). “A Militarização Da Segurança Pública: Um Entrave Para A Democracia Brasileira”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 35 , p. 119-130, fev. 2010.

NÓBREGA JR, José Maria P. (2010b). “Semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia”. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010, p. 74-141.

NÓBREGA JR., José Maria (2010c). *Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas*. Tese de Doutorado. 271 p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

NÓBREGA JR., José Maria (2012). *Os homicídios no Nordeste. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida*. 1ª edição. Ed. UFCG. Campina Grande. PB.

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. (2013). “Qualidade da Democracia e Desenvolvimento Humano na América Latina”. In: I Seminário Educação, Desenvolvimento e Sustentabilidade no Semiárido – SEDES, 2013, Sumé, PB. 1º SEDES – Seminário Educação, Desenvolvimento e Sustentabilidade no Semiárido, 2013. V. 1. P. 401-428.

NÓBREGA JR., José Maria; ZAVERUCHA, Jorge & ROCHA, Enivaldo (2009), “Homicídios no Brasil: Revisando a Bibliografia Nacional e seus Resultados Empíricos”. *Bib. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo. Nº 67. 1º semestre de 2009, pp. 75-94.

NÓBREGA JR., José Maria; ZAVERUCHA, Jorge & ROCHA, Enivaldo (2011). “Mortes Por Agressão Em Pernambuco E No Brasil: Um Óbice Para A Consolidação Da Democracia”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 103-114, out. 2011

O'DONNELL, Guillermo (1998), “*Accountability* Horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*. Nº 44.

O'DONNELL, Guillermo (2000), “Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina: uma conclusão parcial”. *Democracia, Violência e Injustiça. O Não-Estado de Direito na América Latina*. Orgs. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro. Paz e Terra. São Paulo. Pp. 337-373).

O'DONNELL, Guillermo (2010), *Democracia, Agência e Estado - Teoria Com Intenção Comparativa*. Ed. Paz e Terra. São Paulo.

PINHEIRO, Paulo Sérgio (2000), “Introdução. O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina. *Democracia, violência e Injustiça*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 389 p.

PRZEWORSKI, Adam (1999) “Minimalist Conception of Democracy: a defense” in SCHAPIRO, Ian e Casiano HACKER-CORDÓN. (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge, p. 23-55.

PRZEWORSKI, Adam and et alii (2000) *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press. Cambridge Studies in the Theory of Democracy.

RAWLS, John (2004), *O Direito dos Povos*. Martins Fontes: São Paulo.

RODLEY, Nigel S. (2000), “Tortura e Condições de Detenção na América Latina”. In *Democracia, Violência e Injustiça. O não-estado de Direito na América Latina*. Juan E. Méndez/Guillermo O'Donnell/Paulo Sérgio Pinheiro (orgs.). Editora Paz e Terra. São Paulo.

SCHUMPETER, J. (1984) *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Zahar Editores, Rio de Janeiro. 295-376.

STEINMO, Sven (2008). “Historical Institutionalism” in Donatella Della Porta and Michael Keating (orgs.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge. Cambridge University Press. 118-138.

STEPAN, Alfred (1988), “As Prerrogativas Militares nos Regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha”. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 521-562.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2012). *Democracy index 2012*. Democracy at a standstill. A report from the Economist Intelligence Unit. www.eiu.com

WEBER, Max (1999) *Economia e Sociedade*, Cap. IX. Sociologia da Dominação, Seção 8 – A Instituição Estatal Racional e os Modernos Partidos Políticos e Parlamentos (Sociologia do Estado), Editora UNB, Brasília-DF, pp. 517-568.

ZAVERUCHA, Jorge (1994) *Rumor de Sabres*. Controle Civil ou Tutela Militar. Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha. Ed. Ática. São Paulo.

ZAVERUCHA, Jorge (2004) *Polícia Civil de Pernambuco: O desafio da reforma*. Ed. UFPE. Pernambuco.

ZAVERUCHA, Jorge (2005), *FHC, Forças Armadas e Polícia. Entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002*. Ed. Record, Rio de Janeiro

Núcleo de Educação e de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, campus de Cabedelo – uma prática de aprendizagem

Francisco Vítor Macêdo Pereira¹
José Avenzoar Arruda das Neves²

INTRODUÇÃO

No que independa de sua normatividade ou de sua coercibilidade para o disciplinamento das condutas entre os homens, todo direito há de ser entendido como principiologicamente humano – haja vista que, por último, não deve atender senão ao interesse dos homens mediante o seu escopo da justiça. Isso significa que, além de idealmente assentar-se na garantia fundamental da preservação e da promoção do equilíbrio e da dignidade da vida entre as pessoas humanas, a motivação de todo o sistema moderno de direitos, teleologicamente, não se endereça senão à promoção *daquilo que é humano*.

Respeitadas e efetivadas as condições materiais e simbólicas que permitam aos indivíduos e aos seus coletivos o pleno exercício de sua cidadania, de suas liberdades e de suas potencialidades, os direitos humanos, nesse cenário dos modernos sistemas jurídicos, devem ser vistos como intransigíveis ou inalienáveis diante de quaisquer outros dispositivos antinômicos às suas premissas de preservação da vida e dos valores fundamentais da humanidade. Desse modo, quaisquer normas ou dispositivos que postulem contra as garantias fundamentais da humanidade alguma exceção ou mesmo mitigação, na verdade, não merecem a designação de *jurídicos* ou *de direito*.

1 Professor de Filosofia da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, Campus de Redenção/CE. Advogado.

2 Professor de Direito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, Campus de Cabedelo/PB. Advogado.

Verifica-se historicamente que, desde o ano de 1948, com o término da Segunda grande Guerra, todo o ordenamento de direitos passou, paulatinamente, a revestir-se de valores mais humanizados – sobretudo em proteção à vida e às garantias individuais fundamentais da pessoa humana. Essa de que se pode dizer *uma nova geração de direitos* foi sendo sucessivamente inserida em tratados internacionais e, em muitos países, hoje faz parte de suas modernas ordens constitucionais democráticas, como é o caso do Brasil.

Modo geral, classificam-se os direitos humanos em dimensões; sendo a primeira relacionada aos direitos individuais ou subjetivos da pessoa, em relação às garantias de liberdade e de defesa inalienável da vida e das prerrogativas individuais do sujeito - em um Estado de direitos ou em uma comunidade internacional de Estados. São direitos que reconhecem ainda aos indivíduos e aos coletivos a liberdade de ir e de vir, de expressão e de manifestação pacífica de suas convicções de vontade, de orientação, de convicção, de confissão ideológico-religiosa e de livre associativismo para o ensino e o trabalho lícitos.

A segunda dimensão refere-se aos direitos coletivos ou difusos, aqueles os quais o teórico francês Michel Foucault (1926-1984), em uma perspectiva crítica, pontuou em seus cursos *Em Defesa da sociedade* (1975), *Nascimento da Biopolítica* (1978) e *Segurança, Território e População* (1977). Estes direitos tratam sobre as condições imprescindíveis de existência e de vida dignas do gênero humano em sociedade; tais como o direito à saúde, à educação, à moradia, à alimentação, ao vestuário, ao lazer, à segurança, ao transporte e ao trabalho, bem como à proteção da família e ao reconhecimento e à efetividade dos então denominados direitos sociais - como a previdência ou a seguridade social, em caso de desamparo ou de impossibilidade de realização do trabalho.

Por fim, os de terceira dimensão referem-se às condições gerais de sobrevivência de toda a humanidade no orbe e de transmissão de seu legado à posteridade, também em seus aspectos cultural e imaterial locais, *de geração a geração*, resguardados os seus espaços e os seus valores tradicionais; dentre estes estão o direito à paz, ao meio ambiente saudável, ao desenvolvimento sustentável e responsável, à cultura e à sua diversidade socialmente manifestas, ao reconhecimento das identidades e das expressões ancestrais e tradicionais, à preservação de sua história e de sua memória.

Atualmente, as teorias sobre os direitos humanos, a atravessarem e a informarem todas essas gerações de direitos, apresentam os coletivos de forma integrada, em demanda de reconhecimento, de afirmação, de inclusão e de cooperação solidária - em sociedades a reconstruírem-se continuamente de maneira plural e diversa. A concepção desses direitos foca, para isso, prioritariamente

nos chamados grupos sociais mais vulneráveis: como as crianças, os idosos, as pessoas portadoras de deficiências e de necessidades especiais, as mulheres, os afrodescendentes, os povos indígenas, as demais minorias étnicas, os homossexuais, as demais minorias de gênero, os sujeitos socialmente estigmatizados em preconceitos e discriminações por suas características, crenças ou modos de vida pessoais, e tantos outras e outros que precisam e que merecem ter a sua dignidade, a sua liberdade, a sua segurança e o seu reconhecimento afirmados, respeitados e promovidos - quer pelo Estado, quer pela ação organizada e participativa da sociedade.

Em demanda da atualização de nossa reflexão local sobre os direitos humanos, postulamos pensar, debater e atuar esses direitos partindo da realidade sócio-política do nosso município, notadamente do entorno do campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, no município de Cabedelo-PB. O município de Cabedelo tem 57.944 habitantes, de um total de 1.062.791 da região metropolitana de João Pessoa-PB (IBGE/2012), que é por sua vez constituída por nove municípios (Lei Complementar Estadual nº 59, de 2003). As principais atividades econômicas de Cabedelo são indústria, comércio, turismo e prestação de serviços. A cidade detém 22% (vinte e dois por cento) de analfabetos em sua população total e uma proporção de 22,8% (vinte e dois, oito por cento) de pessoas de 15 (quinze) anos de idade ou mais com menos de 04 (quatro) anos de escolarização.

Quanto aos índices de violência, de conflitos e de ameaças sociais, detém uma das piores situações do estado da Paraíba. Mesmo detendo o terceiro maior PIB (Produto Interno Bruto) do estado, o município é reconhecido por graves problemas sociais; como narcotráfico, alarmantes desigualdade e injustiça sociais, exploração da prostituição, prostituição de crianças e de adolescentes, múltiplas formas de violência e de criminalidade, comunidades inteiras em situação de risco - quanto à segurança urbana e à defesa civil -, ocupação irregular do solo, saneamento praticamente inexistente, fornecimento irregular de água tratada, transporte coletivo deficitário - de alto custo e não integrado à capital -, desenfreada especulação imobiliária, poluição e depredação de mangues, de mananciais e de ambientes de preservação e de conservação, dentre outros.

É flagrante que a população cabedelense mais pobre sofre grandemente com o descaso administrativo das autoridades - as quais deveriam ser as responsáveis pela efetivação e pela manutenção de políticas públicas e organizacionais as quais minimizassem todos esses problemas e sofrimentos, que tanto vitimam os moradores das comunidades mais carentes e mais afastadas.

A comunidade do Jardim Jericó, localizada na periferia de Cabedelo, é um

exemplo da situação de vulnerabilidade social da maioria dos moradores desse município. Ali e nas proximidades de um outro complexo de comunidades que se conhece por *Renascença* é muito fácil detectar todos os problemas acima descritos - e é justamente ali que também foi implantada a sede definitiva do Campus do IFPB em Cabedelo. Diante disso, acredita-se que a construção do campus nessa comunidade deve ter como um de seus pressupostos modificar a realidade social dos seus moradores.

O NÚCLEO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS COMO EXPERIÊNCIA DE APRENDIZAGEM E DE PROMOÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

“Um povo educado não aceitaria as condições de miséria e desemprego como as que temos”.

Florestan Fernandes

A prática profissional que melhor trabalha a aprendizagem e o desenvolvimento no contexto dos direitos humanos é a que traz os dignitários e os postulantes desses direitos ao protagonismo da atuação e da realização de seus benefícios coletivos e de suas garantias sociais. Portanto, toda prática socialmente pensada e atuada como política de direitos não pode permanecer meramente detida em ambientes de fóruns, de gabinetes ou de discussões acadêmicas de cunho jurídico ou político (partidário ou não) – há de confluir na formação e na cooperação para a construção material da efetividade e da exigibilidade social do cumprimento desses direitos, na preservação e na promoção da dignidade humana; há de agir em prol do respeito e da efetivação das condições materiais e simbólicas que permitam a todo ser humano, em sua diversidade, o exercício pleno de sua cidadania, de suas liberdades e de suas potencialidades.

Para essa tomada de consciência e de ação em busca da materialidade e da realizabilidade dos direitos, faz-se necessária, portanto, a prática educacional constante e profissionalmente formadora da autonomia dos seus sujeitos, para além do respeito formal aos mesmos. É nessa perspectiva que pedimos licença para descrever a experiência de nossa proposta e dos resultados de nossa trajetória - em forma de ação - na promoção da cidadania e da educação comunitária: a propósito dos direitos humanos, no município de Cabedelo-PB, por intermédio do Núcleo de Educação e de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania do IFPB/Cabedelo.

O NEDHC/IFPB-Cabedelo, projetado inicialmente pela Coordenação de Pesquisa e de Extensão do Campus do IFPB em Cabedelo-PB, formula,

como missão, introduzir e promover nas comunidades - em que se constata a maior vulnerabilidade social do município - uma sistemática prática educacional inclusiva, afirmativa, compartilhada e participativa; proporcionando às populações tradicionalmente mais marginalizadas e carentes de nosso município o acesso equânime à educação e ao esclarecimento acerca de suas prerrogativas básicas de direitos - em face da sociedade e dos poderes instituídos.

Esse propósito se realiza, na prática, em torno do esclarecimento, do apoio e da mobilização para a reivindicação política organizada e para a postulação formal em demanda da efetivação comunitária dos direitos humanos no município - como forma de conscientização, de ação em prol da cidadania e de valorização e incentivo das experiências comunitárias bem sucedidas, com ou sem a interferência/parceria do poder público e das organizações não-governamentais.

Com a implantação de nosso Núcleo, está localmente sendo criado um canal democrático de discussão, de debate e de interação - entre a educação institucionalizada pública, os seus agentes e gestores, o poder público e a sociedade civil, por meio da cooperação com as lideranças comunitárias e com as mais diversas representações da sociedade cabedelense. A ideia é a de que todas e todos se mobilizem e se organizem em torno dos objetivos comuns: de que sejam desenvolvidos projetos, programas, iniciativas e ações que visem melhorar a qualidade de vida na cidade, sobretudo de suas populações mais carentes, bem como promover a inserção e a participação de um número crescente de seus cidadãos e de suas cidadãs nas decisões e nas construções coletivas.

O NEDHC/IFPB-Cabelo abre espaço, portanto, ao assentamento de renovadas propostas práticas, a serem incorporadas nas políticas locais do cotidiano cabedelense, com base nos princípios do respeito às pessoas em sua diversidade, da garantia de liberdade de ação, de expressão e de pensamento, em prol do interesse público e da promoção da igualdade e da justiça social. Pretende-se isso, primordialmente, por meio da inclusão conscienciosa e qualificada dos indivíduos e dos coletivos daquelas comunidades - tradicionalmente mais excluídas - no exercício irrestrito de sua cidadania.

Essa concepção de ação educativa e formadora se dá conforme as teorias e os movimentos mais atuais a respeito dos direitos humanos, os quais então apresentam os coletivos de forma integrada à promoção da cidadania e da inclusão social, em meio a movimentos sociais que crescentemente concitem ao desenvolvimento humano - de forma mais plural, mais solidária e mais justa. O foco, contudo, tem de acontecer, prioritária e estrategicamente, sobre os chamados grupos sociais mais vulneráveis - os quais já havíamos destacado:

como as crianças, os idosos, as pessoas portadoras de deficiência e de necessidades especiais, as mulheres, os afrodescendentes, as demais minorias étnicas, os homossexuais, as demais minorias de gênero e de sexualidades, os sujeitos estigmatizados e tantos outros que precisam e têm de ter a sua dignidade afirmada, respeitada e promovida; quer pelo Estado, quer pela ação organizada e participativa da sociedade.

Na perspectiva da atualização de nossa reflexão e de nossa ação local sobre os direitos humanos das populações cabedelenses, é que postulamos pensar, debater e atuar esses direitos com base na realidade sócio-política do município, notadamente do entorno do campus do IFPB de Cabedelo-PB. A comunidade do Jardim Jericó, localizada na periferia de Cabedelo, é talvez o maior exemplo da situação de vulnerabilidade social desse município; e é nela que justamente foi implantada a sede definitiva do Campus do IFPB em Cabedelo, conforme já havíamos dito acima. Diante disso, acreditamos que a construção do campus nessa comunidade tem como pressuposto fundamental, insistimos, a transformação da realidade de menoscabo social dos seus moradores e de todo o seu entorno.

De fato, o campus do IFPB em Cabedelo deve ser visto pelos moradores das comunidades locais, sem outro, como um canal completamente aberto de educação, de socialização, de prestação de serviços, de vivência comunitária e de viabilização dos direitos subjetivos e coletivos – tanto dos agentes sociais, quanto das associações e dos demais cidadãos dessas comunidades. Foi justamente postulando uma forma privilegiada e sensível de comunicação entre essas comunidades e o IFPB que propomos um programa continuado de extensão, a envolver igualmente ensino e pesquisa; que se convertesse em um ambiente perene de educação e em um instrumento de visibilidade e de voz para os habitantes de Cabedelo, prioritariamente para os moradores do Jardim Jericó: em torno do conhecimento e da efetivação de seus direitos sociais e das garantias fundamentais de sua cidadania. Com esse propósito maior, postulamos incutir nos indivíduos e nos coletivos, pela valorização e pelo estímulo de seu protagonismo comunitário, o conhecimento dos seus direitos e deveres em meio às suas interações sociais.

No cumprimento das ações e dos programas do NEDHC/IFPB - Cabedelo, estamos a elaborar cursos, eventos e campanhas que enfocam problemas sociais que, infelizmente, se disseminam nas localidades mais próximas do campus - como violência e abuso contra as mulheres e contra as crianças, narcotráfico e dependência química, exploração da prostituição, homofobia generalizada, racismo introyetado, informalidade e precariedade das relações de

trabalho, ausência de educação política, falta de conscientização para a diversidade, desrespeito e depredação ambiental, dentre muitos outros.

Nessa perspectiva, o nosso intuito maior converge ao fomento de um contínuo fórum de debate e de promoção a propósito dos direitos humanos, a partir da detecção e do reconhecimento dos maiores problemas pontuados na comunidade do Jardim Jericó e nas demais do entorno do campus do IFPB/Cabedelo, bem como ao exercício do olhar, da atenção e do apoio para a potencialidade de suas genuínas soluções locais.

Para o melhor cumprimento desse propósito, fez-se necessário estabelecermos alguns termos de parceria junto às secretarias municipais de educação, de saúde e da assistência social e trabalho. Como expansão desse programa, produzimos, com o apoio financeiro do Campus do IFPB de Cabedelo, panfletos e cartazes educativos para campanhas em diversos ambientes dessas comunidades e de toda a cidade, mediante a cooperação de escolas e de agentes comunitários de saúde. Como objetivo ínsito dessas campanhas, estamos continuamente projetando e oferecendo cursos de capacitação profissional e de aperfeiçoamento em Educação para os Direitos Humanos, voltados para os professores do ensino municipal e para os agentes comunitários de saúde - que serão igualmente protagonistas e parceiros propagadores desse processo de educação popular e comunitária.

Dessa forma, almejamos seguir construindo em Cabedelo uma rede de Educação em Direitos Humanos e Cidadania, em prol do desenvolvimento social e humano das comunidades mais vulneráveis do município.

O NEDHC/IFPB-CABEDELLO EM AÇÃO

De maneira incontroversa, todos os direitos humanos somente podem se fundamentar e assumir eficácia ante a garantia da preservação e da promoção da dignidade da pessoa humana – iniludivelmente respeitadas e efetivadas todas as condições materiais e simbólicas que lhe permitam o pleno exercício de sua cidadania, de suas liberdades e de suas potencialidades. Na contramão dessa premissa aparentemente tão óbvia, contudo, os costumes e os usos mais tradicionais dos dispositivos, da maioria dos ordenamentos de direitos, parecem historicamente fazer recuar os atributos e as prerrogativas dos institutos jurídicos mais bem intencionados – a despeito de quaisquer preceitos fundamentais - à autorização soez do uso da violência e da coerção pelos mais fortes.

Da tradição das formas e dos procedimentos do moderno Estado de Direitos, ao invés de se deprender o disciplinamento das questões ordina-

riamente relacionadas ao patrimônio, às avenças de permissões, de outorgas, de evicções e de interdições de bens e de status, bem como à exclusão das liberdades como apenamento pelas contravenções, haver-se-ia de lastrear, por seu propósito de justiça, de equidade e de equilíbrio, as forças sociais daqueles historicamente menos favorecidos: em luta pela materialização de uma vida mais digna.

Em sua estirpe burguesa, no entanto, o direito moderno, mesmo aquele inserido nas atuais ordens constitucionais, parece haver peremptoriamente perdido a sua insígnia de *humano*, tendo promovido no palco de seus tribunais e na discussão de suas hermenêuticas, na maioria de suas situações, muito mais a *desumanidade* do que propriamente a *humanidade*, muito mais a *distorção* das causas histórico-políticas dos conflitos do que verdadeiramente a *justiça* em demanda por igualdade, mais diferenças e disputas procedimentais sem fim do que a possibilidade franca de construção de diálogos e de vias autênticas para a promoção e a efetivação da solidariedade e da justiça sociais.

O nosso esforço em atualização de nossa reflexão e de nossa ação locais, a respeito da situação dos direitos humanos, assume a consciência desse processo histórico de vituperação e de capitalização indébita dos princípios jurídicos, o qual imanta e arrima uma ordem de institutos e de dispositivos de lei que, invariavelmente, está muito longe de garantir a efetiva emancipação da pobreza, o fim da miséria e o combate eficaz às escabrosas desigualdades de muitos matizes - há muito ou desde sempre vigentes em nossa sociedade de egoísmo maduro, de indiferença e de capitalismo tardio.

Por isso, justamente, o NEDHC/IFPB-Cabedelo vê primordialmente na Educação da população mais carente, para a conquista e para o protagonismo dos seus direitos sociais, a ênfase imprescindível na construção da sociedade mais justa - a qual muitos afirmam querer, mas para a qual poucos se dispõem a trabalhar. De fato, o campus do IFPB em Cabedelo tem se firmado no trabalho de educação, de socialização e de viabilização dos direitos subjetivos e coletivos dos agentes sociais e dos demais cidadãos das comunidades de seu entorno. Portanto, ao postularmos formas de comunicação e de interação entre essas comunidades cabedelenses e o IFPB, propomos também um programa continuado de extensão, que se converta em um ambiente perene de educação e em um instrumento de visibilidade e de voz para os habitantes de Cabedelo, prioritariamente para os moradores do Jardim Jericó e de suas proximidades.

Postulamos incutir nos indivíduos e nos coletivos de mulheres, de trabalhadores, de representações dos interesses das crianças e adolescentes, de defesa social e ambiental, entre outros, o conhecimento dos seus direitos e dos seus

deveres em meio às suas interações sociais. A constituição do *Núcleo de Educação e de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania* – NEDHC/IFPB-Cabedelo propõe, assim, impulsionar o amadurecimento de lutas e de movimentos já existentes, posto que incipientes, em demanda do incremento de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de todos os cidadãos, especificamente dos dos residentes na comunidade do Jardim Jericó e nos seus entornos, onde a sede do IFPB-Cabedelo, conforme já o dissemos, foi implantada.

Como realização inicial do propósito dessas campanhas de ações, projetamos preliminarmente dois cursos de capacitação profissional e de aperfeiçoamento em Educação para os Direitos Humanos, voltados para os professores do ensino municipal e para os agentes comunitários de saúde - que são protagonistas e parceiros nesse processo de educação popular e comunitária. É dessa forma, com parcerias dinâmicas, que almejamos construir em Cabedelo uma rede integrada de Educação em Direitos Humanos e Cidadania, em prol do desenvolvimento social e humano das comunidades mais vulneráveis do município. Objetivamos que sigam a ser desenvolvidos programas e projetos que visem melhorar a qualidade de vida na cidade, bem como que promovam a inserção e a participação de um número crescente de seus cidadãos nas decisões e nas construções coletivas - sempre com base nos princípios de respeito às pessoas, de garantia da liberdade de ação e de pensamento e de promoção da igualdade.

O NEDHC/IFPB-Cabedelo está formado por um grupo de alunos e de professores do campus, bem como por representantes de Universidades públicas federais da Paraíba (UFCG e UFPB) e por um membro da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, UNILAB, da cidade de Redenção, no interior do estado do Ceará – os quais colaboram por meio de termos de parceria e de cooperação solidária. O NEDHC/IFPB-Cabedelo é composto ainda por membros da sociedade civil e por profissionais autônomos interessados na melhoria social e comunitária. Afinal, a construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária certamente depende de muitas frentes de ação, além da proposição de políticas positivas, afirmativas, participativas, inclusivas, concretas, plurais e factíveis no plano da conscientização e da promoção dos direitos humanos - como tarefa concitada a todos.

O reconhecimento, o respeito e a convivência com as diferenças, em torno da liberdade e na concreção de todos os aspectos de dignidade do ser humano, cremos, se traduzem nos instrumentais essenciais para o desenvolvimento social e econômico de quaisquer comunidades. Por isso, é extremamente importante que a sociedade de Cabedelo, especificamente a das comunidades

do Jardim Jericó, do Conjunto Renascer, dos indígenas de Baía da Traição, das marisqueiras e dos pescadores do porto, reconheça e utilize o IFPB-Cabedelo - e o diálogo com os seus articuladores - como o espaço legítimo para a promoção de sua cidadania, de suas lutas sociais e de sua emancipação política, coletiva, comunitária, intelectual e material.

O *Núcleo de Educação e de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania* – NEDHC/IFPB-Cabedelo é, para isso, mais uma ferramenta - a visar o exercício da cidadania e da democracia; especialmente para aqueles que se sentem sem voz e sem expressividade no contexto das comunidades de Cabedelo, da grande João Pessoa, da Paraíba e, por que não, do nosso país. Postulamos causar à sociedade o interesse pela reivindicação dos direitos e o inconformismo coletivo quando estes forem negados, descumpridos, malferidos, desrespeitados.

Nesse sentido, o NEDHC/IFPB-Cabedelo também cumpre a sua função precípua de (re)afirmar o verdadeiro papel social das Instituições Públicas de Ensino - voltado para os interesses sociais do povo, não necessariamente para as especulações do mercado de trabalho -, e sintetizar na comunidade as experiências e as proposições do seu corpo profissional docente e técnico. Para tanto é que postula ainda atuar em parceria com diferentes instituições públicas de ensino superior – as quais estejam igualmente comprometidas com a democratização do conhecimento produzido na academia; tais como as Universidades Federais da Paraíba (UFPB), de Campina Grande (UFCG) e da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB). Objetiva articular com os profissionais das diversas áreas de formação dessas instituições, assim como com a comunidade em geral e com o poder público local, cursos, eventos, seminários, *workshops* de capacitação, espaços de diálogos: a fim de sensibilizar todos a repensarem localmente as diversas problemáticas sociais; de modo a que se promova a transformação das atitudes mais comuns - rumo à cidadania ativa, plena e participativa, compartilhada por profissionais, por agentes sociais, por lideranças das comunidades, por estudantes e por cidadãos comuns.

No que disso se segue, é que a participação de toda a comunidade acadêmica do IFPB-Cabedelo e das demais instituições assinaladas torna-se de extrema relevância, para além das parcerias com o poder público local e com as associações e organizações não governamentais, haja vista a fecundidade do intercâmbio de experiências, de práticas e de militâncias para a construção de uma sociedade realmente mais inclusiva e equânime. Na evidência disso, acredita-se que é perfeitamente possível incluir, com maior ênfase, a comunidade do Jardim Jericó e dos entornos da periferia de Cabedelo em discussões coletivas mais amplas, envoltas na luta em conscientização para a defesa, sobretudo, dos

direitos humanos; promovendo, no âmbito de todas as instituições e de todos os sujeitos envolvidos, a articulação contra os diversos tipos de violência, contra os preconceitos e discriminações de pessoas em quaisquer aspectos, contra as desigualdades e as injustiças sociais, contra o descaso e as omissões do poder público.

Na evidenciação de todos os esforços nesse sentido, ao longo de seus quase dois anos de existência, o NEDHC/IFPB-Cabedelo realizou algumas atividades as quais merecem, aqui, o nosso destaque: i) No segundo semestre de 2013, o Curso de Formação e de Aperfeiçoamento em Direitos Humanos para servidores de educação da rede municipal de Cabedelo, com 60h/a de duração, dividido em dois módulos, ministrados pelos professores e advogados Francisco Vítor Macêdo Pereira e José Avenzoar Arruda das Neves, e também pela professora Keitiana de Souza Silva. No primeiro módulo, foram introduzidos os fundamentos históricos, teóricos, éticos e filosóficos dos direitos humanos, e no segundo foram relacionados os direitos humanos com a educação para a cidadania; ii) Na sequência, ainda no segundo semestre do ano de 2013, foi promovido o Curso de Formação Inicial em Direitos Humanos para alunos do Curso Técnico Integrado em Pesca do IFPB/ Cabedelo: este curso foi ofertado no Campus do IFPB de Cabedelo, dividido da mesma forma que o curso para profissionais da educação; iii) Durante todo o ano de 2014 foi mensalmente mantida, na segunda sexta-feira de cada mês, a Atividade *Ciranda de Serviços e de Cidadania na Comunidade do Jardim Jericó*, no mais das vezes na própria comunidade, na sede de uma creche local, visando sempre promover o diálogo e o debate sobre políticas públicas e cidadania no cotidiano, ouvindo as demandas do povo com relação à profissionalização e à dignificação do trabalho; iv) Por ocasião da atividade *Cine Direitos Humanos* houve, durante todo o segundo semestre do ano de 2013 e ao longo de todo o ano de 2014, a exibição semanal de curtas ou de longas-metragens - produções cinematográficas que tinham como pano de fundo as discussões sobre os direitos humanos, inclusive com exibições de produções dos próprios alunos do IFPB de Cabedelo, sob a orientação do Psicólogo Adriano Melo. Ao final das exibições, sempre se promovia um debate – especificamente sobre a situação de desrespeito ou de risco e ameaça aos direitos que o filme retratasse; v) No ano de 2014, pactuamos com o *Programa Mulheres Mil*, da prefeitura de Cabedelo, por intermédio da coordenação da servidora Andreza Ferreira de Lima Paiva, o oferecimento de um curso sobre *Direitos Humanos, Feminismo e Direitos da Mulher* - para as mulheres de todas as idades das comunidades do Jardim Jericó e do Conjunto Renascer, na cidade de Cabedelo. As mulheres, além da profissionalização promovida pelo programa

da prefeitura, receberam também a formação em direitos humanos. Foi um trabalho bastante gratificante, com depoimentos incríveis, de mulheres igualmente incríveis - que trabalham com beneficiamento de marisco e de pescados e que têm dupla e mesmo tripla jornada. Muitas delas são vitimadas por problemas de alcoolismo de seus companheiros e, conseqüentemente, por desagregação e desestrutura familiar. Outro aspecto que o NEDHC/IFPB-Cabedelo também procurou trabalhar com essas mulheres, além da formação em direitos humanos, foi a valorização de sua autoestima, por meio de oficinas proporcionadas pelo psicólogo Adriano Melo. Os resultados, mediante os depoimentos que colhemos, não poderiam ter sido melhores; vi) Por último, mas não menos, foi promovida, no segundo semestre do ano de 2014, a iniciativa *Educação em Direitos Humanos na Creche* – a qual foi desenvolvida pela aluna Iolanda Carlli Bezerra, na creche O Pequeno Príncipe, em Cabedelo, sob a orientação da professora Keitiana de Souza Silva. Na ocasião, por meio de contação de histórias e de diversas atividades e brincadeiras infantis, foram introduzidos conceitos de cidadania, de afirmação das diversidades, de respeito e de direito.

Atualmente, a principal atividade do NEDHC/IFPB-Cabedelo consiste no trabalho de conscientização e de politização junto à profissionalização de Pescadores, de Marisqueiras e de populações indígenas e de assentados em toda a região da Mata Norte paraibana. Estamos retirando da informalidade centenas de pescadores que não possuíam registro na Marinha do Brasil, incentivando o associativismo e o cooperativismo em comunidades pesqueiras, indígenas, rurais e ribeirinhas nas cidades de Baía da Traição, Cabedelo, Lucena e Rio Tinto, com cursos de profissionalização através do Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego – o PRONATEC. Muitos desses pescadores e indígenas não possuíam sequer documentos pessoais. Estamos trabalhando inicialmente na conscientização cidadã dessas comunidades, na perspectiva de valorização e de resgate da autoestima sobre suas próprias existências e demonstrando que isso implica em direitos, os quais precisam ser conhecidos e reivindicados, através de uma educação popular em direitos humanos.

Como resultado desse trabalho que apenas se inicia, desde o fim de 2014, mais de 80 (oitenta) pescadores já saíram da informalidade; e em Baía da Traição 30 (trinta) pescadores indígenas estão recebendo capacitação na área da Pesca, concomitantemente a cursos de noções sobre cidadania, política e direitos humanos - numa parceria com as colônias de Pescadores e com a Capitania dos Portos da Paraíba: uma ação, na verdade, iniciada pelo Centro de Referência em Pesca da Paraíba, também do IFPB, e que, desde agosto de 2014, foi integrado ao NEDHC.

Em síntese, o *Núcleo de Educação e de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania* – NEDHC/IFPB-Cabedelo, como programa de extensão também atrelado a projetos de ensino e de pesquisa, tem assumido como missão promover a temática da Educação em Direitos Humanos, de forma ampla, para a aproximação do IFPB de Cabedelo notadamente com as comunidades do entorno do seu campus. Busca, assim, por meio da programação de suas atividades relacionadas à promoção dos direitos humanos, consolidar a tríplice missão da Universidade: pesquisa, ensino e extensão.

A partir do NEDHC/IFPB-Cabedelo, pretendemos organizar, ainda, muitos outros projetos, cursos e seminários de pesquisa e de extensão, sempre vinculados ao tema dos Direitos Humanos e da Cidadania. Entre eles: *Projeto Educação sem Homofobia*; *Projeto de Reconhecimento e de Valorização da Ancestralidade Africana*; *Curso de Educação Popular em Direitos Humanos*; *Cursos diversos de extensão na área dos Direitos Humanos*; *Cineclube Direitos Humanos*; *Cursos de Atualização e de Aperfeiçoamento para professores da rede municipal e agentes de saúde* (como multiplicadores de uma cultura de promoção dos Direitos Humanos).

AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS

A implantação do *Núcleo de Educação e de Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania* - NEDHC/IFPB-Cabedelo envolve diferentes etapas e níveis de aprofundamento: sensibilização dos sujeitos envolvidos, cursos de capacitação, construção coletiva de ações culturais, políticas e educacionais que promovam o acesso ao conhecimento e à efetividade dos direitos do cidadão. Para isso tudo acontecer, se faz necessário um diagnóstico social prévio e contínuo das condições da realidade material, política, cultural e simbólica das comunidades - que são o público-alvo das ações do referido Núcleo.

Para a realização desse diagnóstico e o consequente desenvolvimento das ações, pretendemos continuamente apresentar o IFPB-Cabedelo como o espaço ou o canal institucional ideal - a ser inteiramente apropriado pelas ações e pelas iniciativas de inserção social na/da comunidade, de modo a que as propostas de trabalho de técnicos docentes e administrativos se voltem prioritariamente à inserção na vida comunitária e a que a comunidade, por sua vez, internalize que as instituições públicas, todas elas, excelentemente lhe pertencem.

Como base do diagnóstico social recorrentemente pretendido, faz-se necessário levantar sugestões de ações propostas, ouvindo os seguimentos do campus em diálogo com as comunidades do Jardim Jericó e do entorno, de modo a que se (re)definam sempre de maneira mais eficaz e sensíveis as ações

e as metas para o funcionamento do NEDCH/IFPB-Cabedelo.

Oferecer a todos os participantes envolvidos conhecimentos e experiências acerca das práticas relativas às políticas públicas e à ação das instituições políticas e jurídicas responsáveis por garantir aos cidadãos o acesso aos seus direitos à educação, à saúde, à moradia, à segurança, ao trabalho, à assistência social, dentre outros, bem como à sua efetividade e pertinência, habilitando-lhes a assim exigirem o seu cumprimento, é o que melhor nos move. Além disso, expor aos discentes e às comunidades a importância dos direitos e dos deveres comunitariamente exigidos, no que implique o exercício pleno da cidadania, de forma ética e politizada, é igualmente de suma importância. Dessa forma, os extensionistas trabalham e devem seguir trabalhando diretamente com as comunidades – notadamente do entorno do campus do IFPB-Cabedelo.

Postulamos, para o concerto de todo o NEDHC/IFPB-Cabedelo, um Plano de Ação invariavelmente articulado entre ensino, extensão e pesquisa, para a promoção e para a construção de uma cultura de respeito e de valorização dos Direitos Humanos e de conscientização dos mesmos, sempre considerados os contextos locais de abordagem. O propósito maior, nesse sentido, talvez seja o de que se organize um Planejamento Contínuo de Ações Educativas Extensionistas e Comunitárias, articulado às demais ações do campus do IFPB-Cabedelo, e integralmente incorporado à sua rotina acadêmica. Ademais, o Núcleo deverá propiciar ações voltadas para a implantação paulatina de uma cultura dos Direitos Humanos, dentro e fora do campus, a disseminar-se prioritariamente no âmbito do sistema municipal de ensino, por meio da capacitação e do desenvolvimento de outras atividades em educação para e com a comunidade escolar (educadores, técnicos e gestores) da rede de educação básica e das lideranças comunitárias.

Para isso, sabemos que devemos seguir a sustentar a oferta de cursos de extensão para a formação em direitos humanos e para a promoção da cidadania dos moradores das áreas em foco. Colher, sistematizar e interpretar dados sobre a execução de políticas públicas e sobre as violações de direitos humanos nas comunidades é igualmente de suma importância, no sentido de se subsidiar movimentos e organizações com atuação popular e comunitária - por meio da oferta de cursos de educação popular para a implementação de uma cultura dos Direitos Humanos. Nesse escopo, conforme antes salientamos, justificam-se as parcerias com outras IES, para a difusão de uma cultura dos Direitos Humanos em diversas comunidades de ocorrência de violência e de desrespeito à dignidade da pessoa humana de direitos. O intuito, por igual, também é o de incentivar e o de promover a elaboração de diagnósticos atualizados acerca da realidade

das problemáticas comunitárias do entorno do IFPB-Cabedelo, contribuindo, dessa forma, para a formação continuada de cidadãos sensíveis, politizados e críticos - que visualizem e que intervenham na sua realidade social local.

Acreditamos que, em um curto prazo, haveremos de estabelecer um fórum permanente de discussões e de produção acadêmica a respeito da práxis de construção e de defesa de uma cultura dos Direitos Humanos, em possível parceria com a comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do estado da Paraíba, produzindo referências para a ação comunitária participativa, democrática e consciente dos cidadãos de Cabedelo-PB. Talvez este fórum se converta na principal atividade do Núcleo - de modo a que nunca se deixe de organizar atividades de sensibilização e de divulgação acerca da temática dos Direitos Humanos junto às populações mais vulneráveis e de minorias de Cabedelo-PB, através de conferências, cursos, palestras, eventos e atividades diversas de percuciente alcance social.

Alunos e professores do IFPB-Cabedelo e das IES parceiras, interessados em promover o debate e a divulgação de questões, de cunho ético-político, inerentes ao exercício da cidadania e dos Direitos Humanos, são os nossos maiores parceiros - além, claro, de professores da rede municipal, de agentes comunitários de saúde, de agentes culturais e da Comunidade, em geral.

O NEDHC/IFPB- Cabedelo assume, dessa forma, a articulação e a integração de pesquisas, de estudos, de programas, de projetos e, sobretudo, de ações desenvolvidos na área dos Direitos Humanos e sociais, notadamente no âmbito local de Cabedelo-PB, com ênfase na conscientização ética, no combate à violência social e doméstica, no esclarecimento de questões relativas à saúde pública, às temáticas de gênero, à proteção e à assistência social da infância, da adolescência, da juventude, da família, dos portadores de necessidades especiais, dos idosos e das minorias étnicas e sexuais; desenvolvidos por entidades, grupos e pessoas de diversas áreas do conhecimento ligadas ao Núcleo - de modo a colaborar com a organização de intercâmbios entre as várias iniciativas que já são desenvolvidas nas áreas de entorno do IFPB-Cabedelo; objetivando, ademais, a capacitação de pessoas acerca da temática dos Direitos Humanos e a construção de uma rede social que dê mais visibilidade a estas intervenções.

Em síntese, a tarefa mais preponderante talvez seja a de estabelecer as bases para a realização de um trabalho efetivo e contínuo na área dos Direitos Humanos, de forma a: consolidar um espaço de intercâmbio, de cunho científico-acadêmico-comunitário, no campo de estudos dos Direitos Humanos, no âmbito das instituições acadêmicas envolvidas, no trabalho junto aos grupos, aos coletivos e às comunidades destacadas, com o sentido de que se incentive e

de que se assessorasse as boas iniciativas de atualização e de propagação do conhecimento acerca dos direitos humanos nas diferentes áreas afins; articulando e integrando experiências de estudos, de ações, de pesquisas e de projetos desenvolvidos por entidades, grupos e pessoas na área dos Direitos Humanos e Sociais (relacionados à Ética, à Cidadania, à Saúde, à Ecologia, à Biodiversidade, à Educação, à Democratização, à Disseminação do conhecimento, à Pluralidade, à Diversidade e à Cultura), tratando das questões de forma ao mesmo tempo abrangente e local.

Outro ponto consiste na continuidade da organização de atividades de capacitação e de multiplicação de práticas, de técnicas, de conhecimentos e de experiências - no sentido de abertura e de reflexão ante as temáticas comunitárias que envolvem os direitos humanos; avaliando estratégias e promovendo ações nos espaços acadêmicos de ensino, de pesquisa e de extensão, orientadas pelas perspectivas teóricas e metodológicas de estudo e de difusão dos direitos humanos. Como resultados disso esperados - e já perceptíveis -, desenha-se a possibilidade de também se debater e se democratizar a discussão entre pesquisadores individuais e institucionais, sejam estes dos setores público ou privado, ou ainda representantes de movimentos sociais vinculados ao tema dos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, Maria Lúcia Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando:** introdução à Filosofia. 4ª ed. Moderna: São Paulo, 2009.

ANDI; SEDH e UNESCO. **Mídia e Direitos Humanos.** Veet Vivarta (Coord). Pesquisa. Guilherme Canela. Brasília, 2006.

ANDRADE, José Maria Tavares de. Interdisciplinaridade em direitos humanos. In: FESTER, Antônio Carlos Ribeiro (Org.) **Direitos humanos em debate.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

BRITO, Graça e Outros (Orgs). **Educando para a cidadania.** Pelotas: UFPEL/Projeto Tribunus da Cidadania, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: SEDH-MEC-MJ-UNESCO, 2006.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: SEDH-MEC-MJ-UNESCO, 2006.

BARACHO, Hertha e Outros. **Cartilha: movimento e cidadania – na luta pelos nossos direitos**. Realização: Projeto de Extensão Movimento e Cidadania – UFPB. CCJ- João Pessoa: Universitária UFPB, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Ética, Sexualidade, Política/ Ditos e Escritos**. Organização e seleção de textos de Manoel Barros da Mota. Tradução de Elisa Monteiro e Inês Autran Dourado Barbosa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

_____. **Repensar a política/Ditos e Escritos**. Organização e seleção de textos de Manoel Barros de Mota. Tradução de Elisa Monteiro. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2010.

_____. **Segurança, Território e População**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

_____. **Nascimento da Biopolítica**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Em defesa da Sociedade**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Refletindo sobre a Política de Expansão e Interiorização das Universidades Federais brasileiras: alguns dados iniciais

Lucas Pereira da Silva¹
José Marciano Monteiro²

INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo discutir alguns elementos contextuais e constitutivos da política de **expansão** e interiorização das universidades federais brasileiras, buscando evidenciar alguns desdobramentos sociohistóricos da “reforma universitária” formulada desde meados da década de 1990 e retomada pelos governos recentes para este seguimento educacional e seus desdobramentos específicos. Representa assim o esboço de uma estudo mais complexo, frente a realidade vivenciada pelos autores na atualidade.

De acordo com os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2013) estima-se que ultrapassamos o número de 201 milhões de brasileiros e a população continuará crescendo até 2042, quando deverá chegar a 228,4 milhões de pessoas. Fato que nos leva a questionar de forma geral: 1) Que Educação estamos construindo? 2) A serviço de quem e do que? Em benefício de quem e do que? De nossa parte, envolvidos com o trabalho na Educação Superior, ainda que reconhecamos a indissociabilidade entre os diversos níveis educacionais, principalmente no tocante a relação entre o Ensino Médio e o Ensino Superior, procuramos esboçar algumas características fundamentais do recente processo de expansão e interiorização do ensino superior público

1 Doutorando em Ciências Sociais – PPGCS/UFCG. Professor da Universidade Federal de Alagoas/ Campus Arapiraca/ Unidade de Palmeira dos Índios. Email: lpsic@bol.com.br

2 Doutorando em Ciências Sociais – PPGCS/UFCG. Professor da Universidade Federal de Campina Grande. Email: jm.monteiro17@gmail.com

no Brasil, frente às demandas regionais, no que pese a sua diversidade, especificidade e as contradições presentes na realidade atual.

Desde o início do estudo tínhamos a pretensão de identificar as vozes dissonantes, frete a estes processos, perguntando: Quais os interesses em jogo no processo de expansão e interiorização das universidades federais hoje? De que forma os aspectos objetivos mantêm relações com o plano subjetivo nas práticas efetivadas? Ou melhor, de que forma os sujeitos do processo (os estudantes) estão representados? Por outro lado, sabemos da importância dos estudos que mostram o impacto deste processo posto em prática pelos governos recentes, no tocante as aproximações e afastamentos da Educação brasileira frente aos interesses internacionais.

Trilhando uma metodologia que parte do geral para o particular, nos estudos atuais, partimos de dados descritivos buscando fundamentar uma análise qualitativa que relacione o Método Etnográfico ao Método Autobiográfico. Os questionamentos que fazemos, dentre outros, devem está necessariamente relacionados entre si, para que cheguemos àquele que representa nosso objeto de estudo na atualidade, buscando entender pelos dados descritos e pela discurso dos sujeitos: De que forma vem sendo construída, em suas especificidades, a política de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras no que concerne ao ingresso e a permanência dos estudantes nos novos campi das universidades? No presente texto não temos a pretensão de esgotar a temática, nem responder a todas as questões postas, até por que os estudos estão apenas em seu início.

1. O CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.

Trazendo como objeto de estudo, enquanto processo em análise, a política de expansão e interiorização das universidades federais, entendendo que esta faz parte de um processo mais abrangente, no que se refere à política de educação superior desencadeada e impulsionada no Brasil desde o primeiro governo Lula em 2003.

No que se refere aos estudos sobre ‘políticas públicas’, encontramos uma evidente polissemia nos discursos referentes ao termo. Para o estudo proposto, defendemos a proposição de que uma política publica envolve processos discursivos de defesa e de resistência entre os agentes, de acordo com os interesses em jogo como em uma arena. Nessa direção, em

nossos estudos tomamos a noção de “política pública” enquanto campo de estudos de interface entre diversas áreas do conhecimento, a exemplo da interface que estamos propondo entre Ciências Sociais e Educação superior pública.

Nessa forma de olhar, a política pública, além de ser caracterizada como um processo que nasce de um problema público, e, que necessita de mediações intencionais na busca por resoluções efetivas, também está assentada no terreno das contradições. Assim, pensando na efetivação das políticas, Secchi (2010, p.33) esclarece que o ciclo de uma política pública apresenta sete fases: “1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção”.

Faz-se necessário esclarecer também que existindo a percepção do que seja um problema público e tendo-se a noção da importância que ele tem para a formulação de políticas públicas, cabe destacar que tais processos não podem ser entendidos apenas objetivamente, mas devem ser tomados a partir de uma leitura na dialética objetividade/subjetividade, quando se busca desvelar o contexto, os discursos e as práticas em questão, com uma intencionalidade fundada na *práxis*, buscando contribuir para a reflexão sobre a realidade vivenciada pelos sujeitos e quem sabe, uma transformação qualitativa dos processos, no caso, o ensino superior público federal.

No Brasil, por sua vez, sabe-se que a universidade é uma instituição que se estabeleceu tardiamente e que não foi criada para atender às necessidades da realidade da qual era e é parte, mas pensada e aceita como um bem cultural oferecido a poucos, sem uma definição clara no sentido de que, por suas próprias funções, deveria se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento (FÁVERO, 2006).

Pensando para além da estrutura objetiva da política, estamos propondo analisar a política de expansão e interiorização enquanto um processo que se efetiva entrelaçando fios da objetividade e da subjetividade tensionados nos discursos e nas práticas cotidianas. Consideramos para isso dois momentos fundantes desse processo: 1) as formas de ingresso dos estudantes e, por sua vez, 2) as condições de permanência, sobretudo nas novas universidades ou nos novos *campi*, criados a partir de 2003. Para essa escolha, procuramos entender tal processo a partir de suas contradições, mas olhando para os impactos sociais, políticos e culturais. Assim, defendendo a ampliação do sistema público federal, também pensamos que,

O acesso ao ensino superior deve vir acompanhado de medidas efetivas que garantam a permanência dos estudantes nas universidades. Isso requer investimento considerável em assistência estudantil e depende do fortalecimento da educação pública em todos os níveis, fundamental, médio e superior, assim como de reformas sociais profundas que conduzam a uma melhor distribuição de renda, rompendo com a aviltante desigualdade e a crônica injustiça social existentes no Brasil (PAULA, 2009, p. 19).

Nessa contraditória relação entre modernizar e conservar, entre público e privado e entre qualidade e mercado, faz-se necessário fomentar a discussão de que esse nível da educação, a exemplo do que também ocorre com a educação básica e com o ensino médio em nosso País, por muito tempo vinha se reproduzindo por via do mercado da educação, através da diversificação dos níveis de ensino, operacionalizando interesses de flexibilização, nas leis, nos projetos e nas práticas cotidianas do processo formativo, traduzida inclusive em formações “aligeiradas”, como é o caso dos cursos “superiores tecnológicos” em dois anos e meio, garantindo mercado e lucratividade para inversões de capitais como importante nicho, em época de crise estrutural.

Vale destacar que estamos vivenciando uma nova etapa do capital no contexto da globalização. Trata-se do capitalismo financeiro. Nessa nova ordem a educação pode está se tornando uma das principais mercadorias. É tanto que o investimento em educação se traduz em inovação tecnológica o que torna, dentro dessa lógica, o país competitivo na ordem mundial. Daí as contradições que surgem nesse movimento do capital. Por um lado, amplia-se, através do processo de interiorização, o direito a educação, através da inclusão de novos sujeitos; e por outro, através desse direito, amplia-se as possibilidades de inserção do profissional no mercado de trabalho, o que possibilita mão de obra qualificada para alimentar a engrenagem do sistema.

Por outro lado, o que dizer da grande quantidade de jovens que ainda não tem acesso a Educação Superior enquanto um bem público e que deveria está acessível a todos? Ou ainda, quais os esforços despendidos nesta última década (2003 a 2013), que podem ser caracterizados como um afastamento dos ditames internacionais? O que caracteriza o processo de democratização posto em prática na arena das novas políticas implementadas na atualidade?

2. EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: ALGUNS DISCURSOS FUNDADORES

Numa época em que o mundo se volta para a necessidade de expansão e a criação de espaços formativos mais acessíveis, ou mais inclusivos, devemos questionar: a concepção de educação vigente e as ações em curso estão a serviço de quem ou do que? Qual o sentido de formação escolar/universitária hoje, numa relação necessária entre ensino médio e ensino universitário?

No contexto que se encaminhou desde os governos neoliberais (Collor, Itamar Franco e FHC) até os desafios implantados a partir do primeiro governo Lula (2003 a 2010) e o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 a 2014) observamos estudos que tratam dos interesses em disputa no campo educacional próprios de uma sociedade de classes em suas contradições.

Nesse contexto, as **políticas públicas em Educação Superior** figuram como uma arena de lutas entre **o público** e **o privado**, entre as regiões economicamente mais aquinhoadas e aquelas sociohistoricamente mais desfavorecidas, ou mesmo entre grupos e sujeitos detentores de algum tipo de capital simbólico, e outros excluídos ou perversamente incluídos, evidenciando as contradições próprias da sociedade capitalista na qual a Educação que deveria ser assumida enquanto política social pelo Estado pode está a serviço do **mercado**, como um produto de comércio e de consumo, desembocando inclusive nos assim denominados “conglomerados educacionais” constituídos por instituições do mercado educacional.

As evidências de tais características que constituem esse processo indicam que os governos neoliberais, marcham ideologicamente a serviço dos organismos internacionais, e se submetem aos **discursos fundadores** dos tratados e das declarações que visam adaptar a Educação dos países em desenvolvimento ao processo de reestruturação produtiva do sistema capitalista atual a exemplo do que preconiza a Declaração de Bolonha³. Sabe-se que desde 1999, o processo que se desenvolve desde esta declaração pode está influenciando os países da América Latina e outros a construir seus planos educacionais e suas práticas educativas no ensino superior.

De acordo com Dias Sobrinho (2009), o desafio de se construir um sistema de convergências na educação superior europeia também intenciona alcançar outros continentes; em especial, a América Latina. Segundo Catani (2009, p. 06)

3 Declaração de Bolonha, assinada em junho de 1999, por 29 ministros da educação europeus, representantes membros da União Europeia. A declaração objetivou a criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior até 2010. A efetivação desta declaração vem sendo denominada de Processo de Bolonha e constitui um processo de cooperação internacional no âmbito do ensino superior que envolve atualmente 49 países signatários, sendo 27 países pertencentes à União Europeia (UE), e outros 22 países europeus não pertencentes à UE.

o Processo de Bolonha, como é denominado o estabelecimento do Espaço Europeu de Educação Superior,

tem recebido atenção por parte de diversas pesquisas, sobretudo por meio de duas abordagens. A primeira refere-se à correlação de seus princípios com a internacionalização da economia e a inserção política da Europa no ambiente da mundialização do capital. A segunda explora a postura dos Estados nacionais diante da progressão de implementação do Processo de Bolonha em cada país signatário.

Como é do conhecimento de grande parte da comunidade científica envolvida com o estudo das políticas de Educação Superior, nem todos os países do continente latino americano declaram ou assumem recorrer ao ideário fundado na Declaração de Bolonha, assim, cabe aqui a inclusão de outra abordagem qual seja: identificar no conjunto das reformas deste nível educacional, os afastamentos ou melhor as características específicas construídas em nosso País, identificando a importância e a aplicação dos investimentos e as ações implementadas nos governos recentes neste seguimento educacional, como um processo de reassumir a educação superior em sua agenda estratégica, enquanto política de estado e não apenas política de governo, frente às necessidades apontadas pela sociedade brasileira atual. Nesse contexto, fica claro a necessidade de uma pesquisa de impactos frente a realidade do processo de expansão e interiorização, que possa desvelar as condições de permanência, formação, assistência e sucesso dos estudantes nos novos espaços formativos.

Silva Júnior (2012) alerta que as universidades federais também podem sofrer um processo de mercantilização, correndo o risco de deixarem de ser locais de produção de conhecimento construído com base em estudos clássicos, e passarem a desenvolver produtos de educação a serviço do mercado global. Denunciando enfaticamente tal realidade brasileira, o autor citado evidencia o caso das universidades federais,

[...] como um exemplo desta mercantilização do ensino superior em razão de sua proximidade e dependência próxima das decisões do governo central. Em particular, defendemos que o ensino superior brasileiro está sendo socialmente reorganizado como uma mercadoria (a exemplo de bens, serviços e produtos financeiros) que atendem as demandas da economia política global contemporânea, definindo áreas de conhecimento prioritárias pelo governo federal brasileiro com valores de mercado diferentes, mas, de acordo com o seu valor estratégico e percebido. Essa percepção de valor é o resultado da nova divisão do trabalho no contexto da globalização econômica (SILVA JÚNIOR, 2012, p. 05).

Orientando a tessitura desse escrito a partir dos questionamentos formulados anteriormente, buscaremos agora olhar para a dinâmica contraditória dos aspectos sociohistóricos, enquanto condições de produção dos discursos oficiais sobre a “reforma universitária”, estando estes últimos carregados de ideologias dominantes, vinculadas a interesses nacionais e internacionais emaranhados na problemática em estudo.

É na tensão desse processo mais amplo que buscamos refletir sobre as especificidades, sobre os elementos contextuais e constitutivos da expansão e interiorização das universidades federais brasileiras como uma política pública, olhando para os sujeitos e buscando dá voz a estes para entender as contradições e possibilidades. Como nos esclarece Chauí (2003),

A universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim que vemos no interior da instituição universitária a presença de opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da sociedade.

Nessa empreitada, é de fundamental importância estabelecermos interfaces entre Ciências Sociais e Educação, para os estudos sobre a reforma universitária e sua materialização atual, além de outros aspectos, no processo de expansão e interiorização, no bojo de uma reforma que teve início nos idos de 1968, ainda no regime ditatorial.

Apontando o governo de FHC como sendo aquele que impulsionou a privatização, precarização e o desmonte das universidades federais, Tavares et al (2011), reafirma que naquele governo, sob a proposta de reforma do Estado brasileiro, “houve redução de investimentos na Educação Superior pública gratuita e conseqüente transferência da responsabilidade sobre esta para o setor privado ou para a sociedade”, a partir do momento em que “este nível de educação passou a ser considerado de natureza pública, porém não necessariamente estatal”.

Sabe-se que durante toda a década de 1990 até início de 2002 tivemos no Brasil, com a implementação do projeto neoliberal, um fortalecimento dos interesses privatistas e um enfraquecimento dos interesses públicos. Segundo Peixoto (2014, p. 04), durante os governos neoliberais,

Frente a estes elementos sociohistóricos, que não podem ser compreendidos se não se considerar os determinantes socioeconômicos vinculados ao processo de reestruturação produtiva do sistema capitalista, eminentes pesquisadores brasileiros lançaram mão de algumas teses, no sentido de desvelar o emaranhado das reformas universitárias, denunciando uma linha ideológica comum ao processo em curso, que travestida de um discurso democrático fincado na “inclusão”, flexibilização dos processos formativos e na retórica formação discursiva da “educação para todos” pode esconder a privatização do ensino superior no Brasil, abrindo espaço inclusive para o capital estrangeiro.

Um dos pesquisadores mais atuantes nesta temática, Sguissardi (2008) lança duas questões que para o nosso trabalho tem sido fundamentais. Pergunta inicialmente sobre os desafios que se põem para a regulação e a formação universitária, frente a um modelo de expansão da educação superior, com predomínio crescente dos interesses privado/mercantis e tenciona um debate do qual nos aproximamos, indagando: Que relação existe entre a atual crise financeira mundial e o modelo de expansão da educação superior no Brasil?

Refletindo sobre esses aspectos em jogo, algumas vezes velados e outras evidentes, Paula (2011) enfatiza que mesmo com todos os esforços demandados até então, o Brasil ainda possui um sistema de educação superior muito elitizado e privatizado. Compara a educação brasileira à argentina e denuncia que lá o acesso dos estudantes ao ensino superior é irrestrito e se dá majoritariamente pela via pública.

A autora apresenta uma ressalva, alertando que tanto na Argentina quanto no Brasil, mesmo quando o ingresso na educação superior acontece pela via pública, o ciclo de democratização não se completa efetivamente, já que a expansão não garante a permanência dos estudantes ou a conclusão dos cursos de graduação de forma bem-sucedida, fato que acarreta elevados índices de evasão ao longo do percurso universitário. Tal evasão atinge, sobretudo, os estudantes das classes populares, com maiores dificuldades de permanência no sistema.

Por outro lado, pensando nos impactos que as ações implementadas a partir do primeiro governo Lula (2003) até o primeiro governo Dilma (2014), necessitamos levantar dados sociais, políticos, culturais, econômicos e sobretudo perguntar pelos sujeitos, principais interessados neste processo, os estudantes em formação. Assim, de acordo com Tavares et. al. (2011) sobre a política de expansão da educação superior implementada pelo governo Lula,

podemos considerar dentre outros, duas categorias ou dois aspectos bastante significativos que se desdobram na atualidade das ações e parecem sintetizar as proposições: 1) **interiorização** e 2) **inclusão social**.

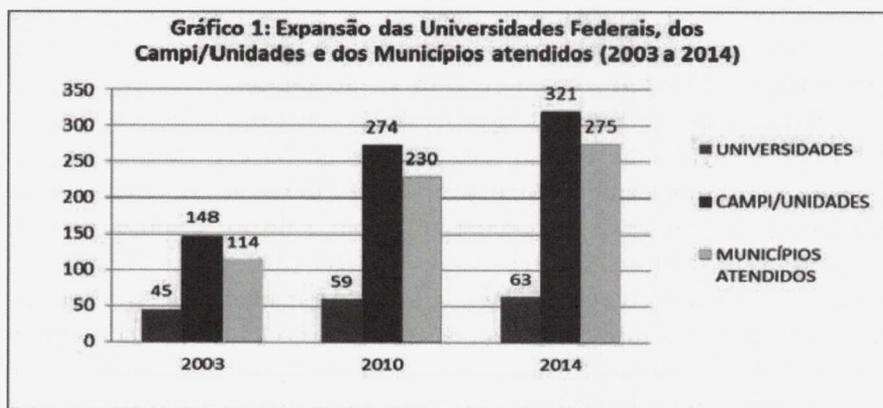
Participando ativamente do processo de interiorização, enquanto docente, em atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, passamos a pensa-lo, a partir de elementos teórico-práticos, desde as críticas ao Decreto Presidencial de criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais REUNI (2007 a 2011), até as discussões em torno das condições de acesso e permanência e os respectivos desdobramentos nas universidades que trabalhamos. Questionando também as ações ditas de “inclusão” fora do sistema federal, em observância ao Programa Universidade para Todos – ProUni e suas contradições na relação público-privado, vamos construindo alguns elementos articulados às pesquisas que surgem no nível nacional.

3. DESAFIOS NO CONTEXTO DO CAPITALISMO PERIFÉRICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Um dos grandes desafios, diante dessa nova ordem mundial, perpassada por esta crise econômica, parece-nos que está para os países periféricos do capitalismo – a exemplo do Brasil – é transformar a educação em um direito acessível a todos. E a educação superior acessível a todos os que concluem o ensino médio.

Tornar a educação superior acessível permite estabelecer relação entre educação e processos de democratização. Estes parecem ser o grande desafio ao Estado brasileiro. Pois, democratizar implica não somente expandir ou mesmo interiorizar, mas garantir aos sujeitos, das mais variadas origens sociais, permanência e sucesso no ensino superior. Para concretização de tal processo urge a necessidade de pensarmos um sistema de educação que leve em consideração as realidades objetivas dos sujeitos. Mais que instalar as universidades para os lugares de origem desses sujeitos é aproximar esta instituição da realidade em que os agentes encontram-se inseridos.

O gráfico a seguir traz indícios de que a defesa da democratização do ensino superior através da criação de novas universidades, de novos campi e a distribuição desses espaços formativos representa um avanço nas políticas públicas atuais e um desafio ainda maior para a manutenção do processo em curso, no que pese o custeio e a qualidade da Educação Superior.



Fontes: Microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2014);
Sinopse Estatística da Educação Superior (INEP, 2014).

É importante ressaltar o crescimento no número de Universidades, a expansão e interiorização dos mesmos, por sua vez, o processo de democratização, por assim dizer, é um dos grandes desafios que se coloca nesse contexto de crise econômica. Pois não se democratiza a universidade sem garantir permanência aos sujeitos. E a permanência se traduz em mais investimentos em políticas públicas que possibilitem, principalmente, às classes menos privilegiadas a permanecerem no espaço universitário, primando pela formação e pela qualidade. Daí a importância que as bolsas direcionadas aos estudantes assumem, vinculadas aos programas como PIBID⁴, PIBIC⁵, PROEXT⁶, dentre outros, como instrumentos mediadores da formação dos sujeitos. Assim, e diante da atual crise que passa o sistema capitalista, vê-se que, embora no Brasil tenha ocorrido na última década um processo de interiorização, isso não quer dizer que o processo de democratização estará assegurado.

Na contradição do processo de democratização assiste-se, atualmente, a cortes de recursos na esfera educacional superior, que poderá afetar diretamente aqueles que mais necessitam da universidade como forma de ascender socialmente. Assim não se pode conceber no Brasil a educação superior, enquanto direito humano, quando ainda não se garante o acesso e permanência dos mais variados sujeitos históricos. Embora tenha-se ocorrido o processo de interiorização do ensino superior no Brasil – algo que se configura um avanço em termos de inclusão de sujeitos que há muito estavam condenados a não

4 Programa de Iniciação à Docência - PIBID;

5 Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC;

6 Programa de Extensão Universitária - PROEXT

terem acesso a esse ensino devido as limitações impostas pelas suas realidades históricas e objetivas – há muito por fazer para que se concretize uma política de estado que realmente assegure a democratização.

O processo de democratização se traduz em garantias de acesso e permanência de sujeitos que historicamente e simbolicamente foram violentados pela ausência de políticas públicas que assegurassem direitos. O direito a educação se torna essencial à garantia de melhores condições de vida, principalmente as famílias pertencentes às classes menos privilegiadas. Trata-se de um direito que possibilita acesso a um dos bens mais competitivos na sociedade contemporânea – o conhecimento. Esse é traduzido em capital cultural que possibilita ou impede ser mais.

O capital cultural construído no contexto do ensino superior torna-se essencial, enquanto capital legitimado, para a concorrência dentro de uma sociedade cuja matriz de ordenamento é capitalística. Retirar o direito das classes menos favorecidas ao acesso ao ensino superior, mais que excluí-las, traduz-se em violentá-las. O processo de democratização possibilita acesso e permanência que permitem a essas classes participarem do acesso a outros bens que se tornam escassos nas sociedades capitalistas, por outro lado, observamos que a interiorização dos espaços formativos auxilia na criação de outros equipamentos sociais e culturais, tais como bibliotecas, museus, laboratórios de ensino e pesquisa, dentre outros, que sem esse processo dificilmente existiriam.

(IN)CONCLUSÃO

Considerando que na última década vivenciamos, mesmo com as contradições presentes na democracia, um processo de redefinição do papel da Universidade pública para o governo e para a sociedade, reafirmamos que o foco dos estudos atuais deve ser a vida universitária, ou melhor, é preciso desvelar as condições de produção do cotidiano universitário. Ressaltamos ainda que as políticas de permanência devem ser pensadas num diálogo com as condições de acesso postas, diálogo este ainda muito tímido na esfera federal e, visto com grande tensão no sistema privado, já que as possibilidades atuais de ingresso via financiamento (ProUni), para que estudantes ingressem com verbas públicas em instituições privadas não asseguram a previsão de assistência estudantil, mas apenas uma bolsa para custeio de mensalidades.

Nessa direção, assumir o compromisso de refletir sobre a política de expansão e interiorização das universidades federais, implica considerar do ponto de vista teórico-conceitual as pesquisas que apontam para uma relação com-

plexa entre esta política e o processo de reestruturação produtiva, ensejando uma intencionalidade na *práxis*, que possa contribuir para o enfrentamento e a luta política em defesa de uma universidade pública e referenciada na qualidade social, na transformação das condições de opressão e controle, para além dos interesses e da manipulação do capital, em busca de uma formação humana crítica e sempre posicionada. Por outro lado, desvelar os impactos desse processo nas regiões, nos estados, nos municípios e nos *campi*, implica direcionar o foco para a vida universitária e seus agentes.

REFERÊNCIAS

CATANI, A. M. **O papel da universidade pública hoje: concepção e função.** *Jornal de Políticas Educacionais*. n° 4, julho – dezembro, pp. 04–14, 2008.

CATANI, A. M. **Processo de Bolonha e impactos na América Latina: incursão preliminar em produções bibliográficas recentes.** 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/4.pdf>. Acesso em 28 de março. 2015.

CHAUÍ, M. **A universidade pública sob nova perspectiva.** Conferência na sessão de abertura da 26ª Reunião Anual da ANPED: Poços de Caldas, MG, em 5 de outubro de 2003.

DIAS SOBRINHO, J. **O Processo de Bolonha.** In: PEREIRA, E. M. de A.; ALMEIDA, M. de L. P. de. *Universidade Contemporânea: políticas do processo de Bolonha.* Campinas: Mercado de Letras, 2009.

FÁVERO, M. L. A. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** Curitiba: Educar. Ed. Da UFPR, n. 28, p. 17-36, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – Contagem da População, 2013.

LIMA, K. R. de S.; PEREIRA, L. D. **Contra-reforma na educação superior brasileira: impactos na formação profissional em Serviço Social.** *Sociedade em Debate*, Pelotas, 15(1): 31-50, jan.-jun./2009.

PAULA, M. de F. **As políticas de democratização: do acesso ao ensino superior do governo Lula.** *Revista Advir*, n° 23, 2009.

PEIXOTO, M. G. O público e o privado na história da educação brasileira. Princípios, 2014.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA JÚNIOR, J. dos R.; SPEARS, E. **Globalização e mudança do papel da universidade federal brasileira: uma perspectiva da Economia Política**. *Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.47, p.3-23 Set.2012 - ISSN: 1676-258*.

SGUISSARDI, V. **Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária**. Campinas, *Rev. Educ. Soc.*, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

TAVARES, M. G. M. et. al. **Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/96**. Goiânia, *Inter-Ação*, v. 36, n. 1, p. 81-99, jan./jun. 2011.

**DEMOCRACIA,
PARTICIPAÇÃO E
CONTROLE SOCIAL**

Democracia e controle social: A problemática da autonomia nos Conselhos do Cariri Paraibano

Demétrio Gabriel Gamboa Marques¹

Kaline Tomáz Silva Monteiro²

Jario Thaygo dos Santos Farias³

José Marciano Monteiro⁴

Tiago César Gonçalves Rosendo⁵

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, a partir da década de 90, assistiu a um alargamento das esferas participativas e de controle social. Isto, claro, decorrente da institucionalização de uma constituição fundamentada em princípios republicanos e democráticos. A tradução empírica desses princípios deu origem a inovações institucionais que possibilitaram ampliar as possibilidades de participação.

É dessa transformação institucional impulsionada pelos movimentos sociais e pelas diversas lutas por reconhecimento da sociedade brasileiras, que os fóruns de participação surgirão como *locus* fundamental para a construção da democracia participativa no país. Mas que isso, as esferas públicas, que serão construídas no âmbito da sociedade brasileira, serão espaços privilegiados para a construção e deliberação das políticas públicas, bem como reconhecimento e consolidação de direitos.

1 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. Email: demetrofks@ig.com.br

2 Graduada em Filosofia e bacharelada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.

3 Aluno do curso de Gestão Pública, bolsista PROEXT/CDSA. E-mail: thaygofarias@hotmail.com

4 Professor de Sociologia do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – CDSA/UFCG. Doutorando em Ciências Sociais junto ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais – PPGCS, da Universidade Federal de Campina – UFCG. Pesquisador do Grupo de pesquisa Antropologia da Política, Cultura Midiática e Práticas Políticas. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Pública, Política e Cidadania (Nugepe-UFCG) Email: jm.monteiro17@gmail.com

5 Aluno do curso de Gestão Pública, bolsista do PROEXT/CDSA E-mail: tiagorosendo@ig.com.br

É nesse contexto que surgirá um maior aprofundamento acerca da promoção de uma cultura de direitos. Impulsionados pelo espírito democrático e pelas ações republicanas, os conselhos de direitos, a exemplo do Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, passarão a funcionar, do ponto de vista jurídico, como espaços de controle social e de fortalecimento das políticas voltadas ao protagonismo da criança e do adolescente.

Associa-se a esse movimento de abertura por canais de participação e de controle social, o surgimento de novas formas e/ou modelos democráticos, em vista do modelo democrático vigente no país fundamentado na representação. O que implica afirmar que novos arranjos políticos pautados em uma nova cultura política começam a emergir num contexto de uma sociedade em que os espaços e as esferas de controle social começam a ser construídos.

O presente texto é resultado das atividades de extensão realizadas através do Programa de Extensão Universitária – PROEXT, junto a alguns municípios do cariri Paraibano, no que diz respeito à capacitação realizada no período de Agosto a Dezembro de 2014, nas esferas participativas de controle social – Conselhos Sociais e de Direitos. Busca-se, portanto, apresentar, a partir das capacitações realizadas junto aos Conselhos de Assistência Social, Tutelares, Conselhos do Idoso, Conselho da Mulher, da Criança e do Adolescente – dos municípios de Queimadas, Sumé e Amparo – as percepções que os cidadãos têm acerca dos conselhos, bem como problematizar a autonomia dos conselheiros e dos Conselhos frente ao poder público local.

O recorte metodológico se deu através da análise qualitativa. O uso da etnografia foi de fundamental importância para catalogação das informações através da técnica da observação somadas às anotações junto ao diário/caderno de campo produzido pelos bolsistas. Cada bolsista ficou responsável em registrar suas percepções e falas dos conselheiros. As questões que nos conduziram a essa atividade de extensão/pesquisa foram: quais as condições de trabalhos desses profissionais? Até que ponto os conselheiros são autônomos no exercício da atividade?

No intuito de tentar apresentar os resultados deste trabalho de extensão/pesquisa e de responder essas questões postas, construímos o presente texto estruturando-o da seguinte forma: a) *Introdução*; b) *Democracia e participação: algumas considerações*; c) *Conselhos como 'esfera pública' no contexto do Brasil contemporâneo*; d) *Conselhos como espaços de controle social e de construção e afirmação de Direitos*; e) *Importância do controle social para a qualidade da democracia*; f) *Conselhos sociais e percepções: a problemática da autonomia no Cariri paraibano*; g) *Considerações finais: algumas sugestões*.

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

De modo restrito ou numa definição mínima democracia pode ser conceituada como um método de escolha de representantes (Shumpeter, 1984) que se realiza através do voto livre exercido pelo povo. Esses, por sua vez, assume centralidade no que diz respeito à escolha dos representantes. Os representantes são escolhidos para exercer o poder e decidir sobre questões que, em tese, dizem respeito ao bem público. Questões de ordem política e administrativa inerentes ao estado democrático de direito.

Há, portanto, diversas tipologias de democracias na teoria democrática contemporânea que se classificam desde o conceito clássico de democracia direta à elaboração contemporânea de democracia deliberativa, participativa, dentre outras. Rosa Marques (2008) em seu artigo intitulado de “*Democracia Radical e Democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação*”, a ponta que a “teoria democrática deveria emergir com base em critérios de participação política que não se resumam ao ato de votar [...]”. Para esta autora, democracia não se limita ao simples poder do voto. É necessário que sejam criados mecanismos de participação política da sociedade em todos os atos da administração pública. Com isso, destaca a importância do empoderamento dos cidadãos como forma de fortalecimento do controle social e formação de uma cultura cívica.

A democracia, nesse sentido, não pode ser concebida apenas como um regime político. Trata-se também de um sistema de valores que possibilita a construção de esferas públicas nas quais passam a existir uma constante e permanente luta e alargamento de direitos. No ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição 1988, tem-se apregoado ao espírito da lei, elementos normativos que possibilitam alargamentos da representação e de participação plural na sociedade no âmbito das decisões de governo. Preconiza e está normativamente assegurado em nossa Carta Magna no “*Art. 1º, Parágrafo único: que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Esse novo regimento normativo, instituído depois da Constituição de 1988 vem, acima de tudo, alargar os direitos da população, no que diz respeito a uma participação plural, através dos mais diversos segmentos existentes na sociedade.

A concepção de democracia participativa, associada ao modelo de democracia representativa, torna-se central no debate contemporâneo, pós-redemocratização, na sociedade brasileira. O nosso ordenamento jurídico assegura aos cidadãos o direito de fiscalizar as ações exercidas pelos poderes da nova

república. Este exercício de fiscalização passa a ser institucionalizado através de esferas legítimas como são os conselhos. Esses canais de participação surgem devido a uma crise contemporânea de legitimidade da representação. Conforme Luiz Felipe Miguel (2014) o mecanismo de representação tem se tornado crucial para a manutenção dos conflitos sociais em níveis manejáveis, porém, vale destacar, que o preço que se paga é um desvio constante entre as ações dos representantes e as vontades dos representados.

Nessa perspectiva, urge a necessidade de que a dimensão da representação vá além da transferência de poder que é feita aos governantes através do voto. Torna-se indispensável que a população tenha acesso às decisões de governo e passem a participar da formulação da agenda política apresentando suas reivindicações e construindo suas propostas, de forma que essas possam ser efetivadas. O que se constata é a dissonante relação entre as vontades dos representantes para com os representados. O cidadão não mais se reconhece nas ações daquele que foi eleito para representa-lo. Essa situação pode estar ligada diretamente ao simples fato de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação e efetivação dos anseios do cidadão comum (MIGUEL, 2014).

A construção de esferas deliberativas que assegurem a participação e a decisão dos segmentos organizados da sociedade torna-se fundamental para a consecução e alargamentos de direitos no Brasil contemporâneo. Estes canais empoderam a sociedade no que diz respeito a responsabilidade em fiscalizar as ações das políticas públicas implementadas pelos governos. à deliberativa. Os governantes passam a ter mais critérios nas suas tomadas de decisões quando observa que existem instituições e agentes que fiscalizam suas ações.

De acordo com Souza (2010) essas novas formas de participação, como os conselhos e orçamentos participativos, surgem das inovações dos processos eleitorais, que geram incentivos para enfatizar a deliberação pública, contribuindo para que os Estados assumam novos instrumentos com a finalidade de adequar-se a este modelo, o que vem influenciando os formatos das políticas e valorizando os aspectos qualitativos do processo democrático.

Com esse entendimento, o processo democrático tende a ampliar a participação da sociedade nas decisões de governo. Esse processo aumenta a comunicação entre sociedade e esferas estatais, através de seus representantes. Isto tende a possibilitar alcances e resultados mais exitosos no que diz respeito aos anseios da população intermediados pelas instituições públicas. No âmbito do modelo de democracia deliberativa a participação e as decisões consensuadas possibilitam que as deliberações possam ser constituídas com

maior razoabilidade.

A democracia deliberativa possibilita aos cidadãos que, através de esferas como os conselhos, participem do processo de tomada de decisão. Os membros destes órgãos de participação e fiscalização do poder público devem estar a par de todas as dificuldades e anseios das comunidades, o que faz com que as instituições públicas passem a ter a confiança da sociedade, o que dá mais legitimidade a formulação das políticas públicas. Nesse sentido, sugere-se que os governantes consultem a sociedade, através dos conselheiros, no que diz respeito às escolhas de suas ações. Os consensos resultantes da confrontação de várias opiniões contribuem para melhor escolha das ações a serem tomadas pelo Estado.

A participação está relacionada aos conselhos deliberativos e consultivos que são instâncias responsáveis pela iniciativa da participação no processo de decisão. Nestes termos, democracia deliberativa e conselhos participativos se coadunam, se entrelaçam, de forma que um contribui para o fortalecimento do outro. De acordo com Souza (2010), as dimensões da democracia estão relacionadas aos conselhos, haja vista, a dimensão participativa que retratada e atrelada na legislação torna-se componente essencial dos conselhos, sendo possível cogitar a hipótese de que uma democracia é mais participativa, tanto ou maior é a presença de mecanismos participativos como os conselhos. Mas, claro, que não é só a existência dessas esferas que nos permite afirmar o caráter participativo da democracia. Muitos são os conselhos que funcionam como conselhos de favores, ao invés de conselhos de direitos.

CONSELHOS COMO 'ESFERA PÚBLICA' NO CONTEXTO DO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Até o início da década de 90, na literatura internacional, tinha se tornado recorrente afirmações sobre a quase impossibilidade de criar canais participativos nos chamados países em desenvolvimento em geral e na América Latina em particular, devido às características de suas instituições políticas e de seus atores políticos. Supunha-se que as instituições estariam dominadas por pactos e acertos informais elitistas e pela fraqueza da sociedade civil (Grindle & Thomas, 1991; Midgley, 1986; Ugalde, 1985 apud Côrtes, 2007, p.125).

Contrariando a afirmação de que seria impossível criar canais participativos nos países em desenvolvimento, diversos autores chamaram-nos a atenção para a criação de mecanismos participativos e de controle social em diversas áreas e níveis da administração pública no Brasil (Bulhões, 2002; Car-

valho, 1998; Côrtes, 1995, 1998; Dagnino, 2002; Raicheles, 2000; Santos Jr, 2001; Tatagiba, 2002; Valla, 1998). Dentre esses canais e mecanismos participativos podemos citar os conselhos de políticas públicas, nas áreas da saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiência e do idoso. (CÔRTEZ, 2007)

É no contexto da abertura democrática, pós 1984, e mais especificamente com a construção de um novo movimento em prol da democratização e instauração de um regime político democrático na sociedade brasileira, tendo como base a nova carta magna de 1988, que a abertura à sociedade, através de canais de participação, se tornará central para o fortalecimento da nascedoura democracia brasileira. Os conselhos, nesse sentido, enquanto canal de participação e de interesses múltiplos, de pluralidade de vozes e de atores, assumirão papel importante para a construção da democracia no país, bem como, enquanto espaço de ‘formas de vida’, assumirão um papel pedagógico fundamental para a construção de uma sociedade democrática pautada em valores cívicos.

Cury (2000) ressalta que os conselhos são elos de ligação entre Estado e sociedade. O Estado brasileiro pós 1988 traz na sua constituição um elemento fundamental para se formular e implantar legitimamente e legalmente os conselhos. Trata-se de um Estado fundamentado constitucionalmente em direitos e em um regime democrático de governo. O Estado democrático de direito está para além do Estado de direito, posto que em se tratando de um Estado *democrático de direito*, esse (direito e/ou direitos) deve(m) ser (em) assegurado (s) pelo Estado em consonância com a legítima vontade dos agentes sociais, através da soberania popular. Esta soberania não pode se resumir a participação quanto ao voto como pesara de forma procedimental Bobbio e Schumpeter (1979; 1984). A legitimação do Estado nas democracias contemporâneas, e no caso específico da sociedade brasileira, passa pelo controle social das políticas públicas e da administração pública. (VIEIRA, 2001)

Esse controle das políticas públicas através da participação por meios de esferas públicas como os conselhos nos confronta com a dinâmica da gestão pública e as transformações qualitativas na relação Estado/sociedade civil, enquanto referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa. (JACOBI, 2008) Uma das características dessa esfera pública que são os conselhos está no fato de ser um espaço onde se fortalece a influência da sociedade nas decisões públicas, e as demandas de publicização do Estado. Jacobi (2008) afirma que os conselhos, enquanto

esfera pública, fortalece o tecido associativo que potencializa o revigoreamento da democracia nas demais esferas da vida social. Nesse sentido, os conselhos podem se constituir em

espaços privilegiados para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária, relacionando-se com a solidariedade e situando-se no encontro entre direitos e deveres. A ampliação da esfera pública coloca à sociedade a demanda de obter maior influência sobre o Estado, assumindo que a autonomia supõe transcender as assimetrias na representação, assim como modificar as relações em favor de uma maior auto-organização social (PUTNAM apud JACOBI, 2008, p. 116)

É a partir da década de 90, mais especificamente, que teremos no Brasil a institucionalização da participação dentro do marco das democracias representativas. A participação transforma-se em uma referência quanto às possibilidades de acesso dos setores populares na perspectiva do desenvolvimento da sociedade civil e do fortalecimento dos mecanismos democráticos.

O processo de construção da cidadania no Brasil é profundamente marcado por paradoxos, na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes: o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais e a definição de nova agenda de gestão, notadamente quanto à extensão dos bens a amplos setores da população (universalidade e equidade). Esta noção de cidadania estrutura-se a partir de uma definição legal de direitos e deveres que a constituem. (JACOBI, 2008, p. 117)

CONSELHOS COMO ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL E DE CONSTRUÇÃO E AFIRMAÇÃO DE DIREITOS

A participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado, e isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação da cidadania ativa. (JACOBI, 2008)

O Estado durante séculos foi esta instituição moderna que legitimamente se configurou como a grande instituição responsável pelo controle social que se exerce sobre os indivíduos. Esse controle assumiu, no decorrer da história, várias modalidades e conteúdos conforme os modos de produção e os regimes políticos. O controle social se configurava restritamente ao exercício do Estado

através das suas funções clássicas de dominação.

Com o advento das democracias representativas na modernidade, associada aos processos de abertura de canais de participação na contemporaneidade, por parte dos diversos setores sociais e grupos minoritários, o Estado, através dos seus representantes, se viu na necessidade de dialogar com estes diversos setores e consequentemente garantir constitucionalmente canais de participação.

A participação, por assim dizer, se focaliza a partir da criação de espaços e formas de articulação entre o Estado e os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política e reforçando seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública. Nesse aspecto, e um contexto democrático, a participação social enquanto forma de elaboração fiscalização e deliberação de políticas públicas, funcionam como outra instância legítima de controle social.

Destaca-se que o controle social, por parte do Estado, se dá por mecanismos jurídicos e políticos quanto por processos culturais e educativos. Dos castigos, dos mitos e dos processos de socialização até a justiça e a segurança, atravessam dispositivos de controle do Estado. Enquanto em um contexto autoritário, observa-se a redução da participação e o aumento de mecanismos de controle. Em regime democrático, o processo se inverte.

No caso atual do Brasil, a Constituição de 1988 assegura juridicamente a participação e o controle social como mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos. Nesse sentido, “o termo controle social está intrinsecamente articulado com a democracia representativa, que assegura mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas. Conferências e Conselhos são formas de participação social e mecanismos conquistados para exercer o controle social”. (RODRIGUES, 2007, p. 70).

O controle social, no contexto de um regime democrático representativo como o brasileiro, pode ser compreendido sob dois aspectos. O primeiro relacionado ao controle do Estado sobre os cidadãos; e o segundo referendado no controle que os cidadãos exercem sobre o Estado. Em relação a este último, o controle social desenvolvido na direção da sociedade civil, pressupõe uma melhoria da qualidade dos serviços e da eficiência das políticas públicas, contribuindo para a devida aplicação dos recursos e impedindo as práticas de caráter clientelista fortemente presente na cultura política brasileira.

Essas ações, que visam o bem público através dos processos decisórios nas esferas públicas, tendem a ser materializadas em canais institucionalizados

de participação, como os conselhos de direitos: da criança e do adolescente; da pessoa idosa; da mulher; dentre outros. Os conselhos, resultante do processo de descentralização/municipalização da gestão das políticas sociais, apresentam-se como mediador na relação Estado/sociedade civil, escritos na Constituição Federal de 1988, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação popular.

Diversos estudos têm concebido os conselhos como espaços consensuais, em que os distintos interesses sociais apontam para o interesse comum. Essas análises subtraem o entendimento de que a realidade social é contraditória e conflitiva. Não analisam a sociedade a partir dos antagonismos existentes entre os diversos interesses que perpassam as decisões e ações dos sujeitos. Não percebem que no âmago da sociedade civil, utilizando-me aqui de uma terminologia gramsciana, encontram-se correlações de forças que indicam a existência dos interesses de classes norteando as estratégias e formas de enfrentamento da questão social.

A construção desses espaços, no Brasil contemporâneo, tem sido de extrema importância enquanto instâncias de democratização. Por outro lado, faz-se necessário não romantizar essa construção, mas, sim, problematizar, a partir das pesquisas empíricas, as múltiplas experiências em *lôcus*, observando e destacando os entraves e avanços quanto ao funcionamento desses conselhos para a formação de uma cultura pautada em valores cívicos, republicanos e democráticos.

Questionar essas instituições de controle assume, em termos políticos e sociológicos, profunda relevância, uma vez que diz respeito à problematização da própria democracia. É medir a democracia em termos qualitativos. É perceber até que ponto os conselhos funcionam, num contexto democrático, enquanto canais de direitos ou canais que reproduzem lógicas de favores.

Embora não seja o objetivo desse trabalho, mas é de extrema importância questionar esses espaços no sentido de entender até que ponto essas esferas públicas e de controle social não apresentam limites para desenvolver o controle social nas políticas públicas devido à cultura política historicamente presente na realidade brasileira, que não contribuiu para a viabilização da instalação desses espaços de participação no processo de gestão das políticas?

Acrescenta-se, ainda, o predomínio burocrático e técnico nos aspectos administrativos na gestão das políticas públicas, bem como o caráter de favor e patrimonialista – uso privado da coisa pública – derivados das práticas clientelistas e populistas do autoritarismo dos governos do Estado no brasileiro e a inexistência de uma cultura participativa enraizada, fundamentada numa

cidadania ativa.

Outro aspecto que se pode questionar, quanto aos limites e dificuldades do controle social, se encontra no fato de: até que ponto a ausência ou a escassa capacitação política das classes populares, com baixo capital cultural (Bourdieu, 2007), também se apresenta como um limite à efetivação do controle social, na medida em que não estando preparadas para elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, tem-se um baixo poder de argumentação e negociação junto ao Estado? Essas são questões que não é de nossa pretensão exaurir nesse texto.

Nesse sentido, se encontra a importância das Universidades em estabelecer permanentemente diálogo com a sociedade civil organizada, no intuito de potencializar tecnicamente esses conselheiros, propiciando para as lutas na esfera pública e na relação para com o Estado, uma capacidade política e técnica mais arrojada.

A problematização das estruturas de poder, Estado e governo, torna-se necessária para evitar-se o risco de fazer dos conselhos não espaços de participação e controle democrático, mas como instrumentos de ampliação e legitimação de ações políticas de governo. Neste caso, os conselhos constituiriam em instâncias de controle da participação, no interior da esfera estatal, através da canalização, seleção e administração dos conflitos sociais que emergem da criação de novos direitos. Sob esta perspectiva, a política e especificamente os conselhos tornam-se instrumento de controle social, a saber, a “governamentalidade”, no sentido foucaultiano, daquelas aspirações sociais pela expansão da vida e mudança dos valores estabelecidos.

IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL PARA A QUALIDADE DA DEMOCRACIA

O controle social é de extrema importância em todo esse processo de uma gestão participativa. Os canais que possibilitam o controle social reforçam e imprimem aos cidadãos, no contexto da gestão pública, processos de fiscalização, monitoramento, e controle das ações na administração pública. Sem dúvida é um mecanismo de fortalecimento e demonstração de poder do cidadão nos atos do estado.

É necessário deixar claro que o controle social é uma ferramenta de poder da sociedade frente aos seus representantes. É o direito que cada cidadão tem ao contemplar todo o processo democrático que vai desde o direito de eleger seus representantes, até a conclusão e avaliação dos programas de governo.

A sociedade deve participar de todo esse processo que envolve principalmente as políticas públicas, contribuindo para sua formulação, acompanhamento, implementação e avaliação, norteando e guiando as decisões administrativas.

O controle social é uma ferramenta em benefício da população. Os cidadãos precisam incorporar valores que dizem respeito a dimensão pública. Precisam ter em mente que através dele é possível tornar as ações do Estado mais eficientes, como também é possível orientar essas ações de forma que sejam cumpridas de forma efetiva, conforme assegura o texto constitucional de 1988. O problema é que na realidade esses direitos e garantias muitas vezes são negados pelo poder público.

É importante destacar o papel fiscalizador exercido pelos conselhos e órgãos de controle social. Através desses é possível direcionar os recursos sem que haja desvios e irregularidades. Neste sentido, percebe-se que as falhas encontradas nesses órgãos são diversas e isso tem comprometido o andamento das políticas públicas. Algo que se constata, a partir das experiências das capacitações de conselheiros desenvolvidas pelo PROEXT no cariri paraibano é que a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais.

Percebe-se que no âmbito do cariri paraibano, região em que estamos abordando a problemática da autonomia dos conselhos, ainda existe uma esmagadora parcela de cidadãos que desconhecem o papel dos conselhos e conselheiros, principalmente no tocante ao desempenho que podem exercer nas políticas públicas como ferramenta de controle da gestão.

De modo geral pode-se afirmar que essa situação não é apenas exclusividade desta região, nota-se que há um enorme desconhecimento também no país, que pode ser visto como algo cultural, uma vez que muitos brasileiros não têm a simples noção de seus direitos, deveres e garantias fundamentais, resguardados e legitimados na Constituição Federal de 1998. Torna-se essencial construirmos uma cultura de direitos e deveres, atrelada à participação.

É de fundamental importância que o conhecimento acerca dos direitos e garantias existentes no nosso ordenamento fosse repassado às crianças ainda nas escolas. Isso porque a partir do momento que passamos a entender a carta magna é possível abrir um leque de perspectivas no que tange à dimensão política e normativa. Desta forma acredita-se que se tornaria menos complexo para o cidadão comum entender o significado dos conselhos, uma vez que seu foco principal é a participação na sociedade através dos mais diversos canais de participação. Mais como todo processo de mudança cultural é lento e gradual,

requer bastante tempo, as universidades devem nortear esse processo focando em ações práticas e contextualizadas, de acordo com seu *lôcus* de atuação, tendo em vista que um de seus objetivos é contribuir para a construção de saberes necessários para a vida em sociedade.

A triste realidade que vivenciamos diariamente é que não é apenas a população, de uma forma geral, que desconhece o significado ou atribuição dos conselhos, instancias essenciais ao fortalecimento da democracia. Por incrível que pareça uma considerável parcela dos próprios conselheiros que participaram das capacitações realizadas pela equipe do PROEXT, em vários municípios do Cariri, situados no semiárido brasileiro, desconhece seu verdadeiro papel dentro das instituições que atuam. O que tem possibilitado essas instituições serem manipuladas por agentes políticos locais. Os conselhos têm funcionado, muitas vezes, como instâncias de controle político, através dos quais dominam setores da sociedade. Os conselheiros tem se constituído em atores de fácil controle que os agentes políticos consultam apenas para aprovarem os relatórios e os balancetes anuais, além de serem ativos cabos eleitorais em *tempos de política*.

Alguns passos já estão sendo dados para mudança desta realidade. No município de Sumé, por exemplo, percebe-se que muitos dos conselheiros presentes possuíam grau de formação acadêmica superior. E entendiam o real papel e funções que devem exercer os conselheiros. Nota-se o quanto a formação pode contribuir para qualificar a participação. Destacando que essa formação não necessariamente precisa ser oriunda do meio acadêmico, existe também outras instâncias que são formativas tanto quanto as universidades. O importante é que esses agentes saibam as funções que lhes competem e a responsabilidade que é ser conselheiro.

Assim, vê-se que a formação acadêmica do individuo nem sempre é o que qualifica a participação. Pois, observou-se também que pessoas oriundas de movimentos sociais e de outras instâncias formativas tinham percepções políticas mais amplas que aqueles que haviam sido formados em Universidades.

CONSELHOS SOCIAIS E PERCEPÇÕES: A PROBLEMÁTICA DA AUTONOMIA NO CARIRI PARAIBANO

Abordar o conceito de autonomia em um país que ainda vivencia no âmbito da *cultura política* prática relacionada às gramáticas: clientelismo, empreguismo, patrimonialismo, dentre outras, não é tarefa fácil. A autonomia prescreve a constituição de sujeitos de direitos, capazes de produzirem suas próprias opiniões e normas de comportamento. O sujeito autônomo, no sentido

iluminista, exclui toda forma de dependência. É inspirado nessa concepção que se estabelece nas democracias contemporâneas a concepção de cidadania. O cidadão é o indivíduo que abstratamente é livre. Não se submete a prática que o torne prisioneiro. A constituição de uma cultura política pautada em gramáticas como o clientelismo contradiz essa concepção de cidadania, visto que se trata de uma gramática política que tem como eixo norteado das relações sociais a dependência. O que torna os sujeitos heterônomos ao invés de autônomos, principalmente no que diz respeito à dimensão econômica. Deixando-lhes em condições de subcidadãos.

A autonomia dos conselheiros, nesse sentido, perpassa por toda uma discussão acerca da estruturação econômica e política desses profissionais. O que se constatou nas capacitações realizadas junto a esses profissionais foi que muitos trabalham em subempregos e que, portanto, dependem do poder político local. Parcela significativa dos conselheiros participa das reuniões apenas quando sobram-lhes tempo. Os que mais participam são aqueles que estão vinculados ao poder público local, aqueles que possuem cargos de confiança. O que tem desestimulado muito a participação desses profissionais são as condições de trabalho.

As sedes dos Conselhos são desestruturadas e poucos são os conselhos que possuem equipamentos para o desempenho das atividades dos profissionais. A dependência, em relação ao poder público local, no sentido de equipar e possibilitar as condições de trabalho, é uma regra e não exceção. Os presidentes dos Conselhos no Cariri paraibano são todos agentes do poder público local, pessoas de confiança do gestor. O funcionamento dos conselhos do Cariri paraibano depende, portanto, da relação que o gestor estabelece para com o conselheiros.

Durante os trabalhos de campo realizados, *in loco*, em algumas cidades do cariri paraibano, onde essas pessoas atuam na fiscalização dos gastos públicos, diagnosticamos que muitos dos conselheiros desconhecem a sua real função. Em alguns casos muitos relataram que nunca tiveram acesso a uma capacitação e que aprovavam as contas dos gestores sem analisá-las. Segundo os próprios conselheiros esse tipo de ação é tomada diante da necessidade e urgência da aprovação das contas demandadas pelos gestores. Muitas vezes as contas e balancetes são destinadas aos conselheiros em caráter de urgência para que aprovelem, sem que tenham minimamente o domínio técnico sobre o assunto em pauta. Quando um ou outro se opõem a aprovar, os gestores, geralmente, apresentam o argumento de que, se não for realizada a aprovação, o município perderá os recursos, prejudicando, assim, toda a comunidade que necessita das

ações do estado/município.

No tocante aos conselhos de direitos, como os conselhos tutelares, é importante destacar o quanto esses conselhos são fundamentais para a consolidação dos direitos humanos, principalmente no que diz respeito aos direitos da criança e adolescente. Mas mesmo sabendo da importância desses conselhos, constatou-se, a partir das capacitações realizadas através do PROEXT, que parcela significativa da sociedade concebem essa instância de direito como uma instância repressiva. Ou seja, há de forma majoritária uma concepção de que os conselhos tutelares servem para punir as crianças e adolescentes “*traquinos*”, adolescentes rebeldes. É comum ouvirmos pais afirmarem que, se as crianças ou adolescentes não deixarem de ser rebeldes, serão entregues aos conselheiros tutelares. Os conselhos, por assim dizer, funcionam, de forma distorcida, no imaginário de boa parte dos *caririçeiros*⁶, como instituição que educa os sujeitos através do aparato punitivo.

Percebe-se, diante desse imaginário construído, que há uma verdadeira inversão do significado e do sentido que envolve os conselhos tutelares. O caráter educativo, pedagógico, se esvai diante de uma concepção estereotipada e autoritária dos conselhos tutelares. O que se nota a partir dos discursos dos próprios conselheiros é que conselho tutelar não atua de forma repressiva. É o único conselho que se constitui a partir de pessoas que são escolhidas de forma democrática pela sociedade. Os conselheiros são remuneradas e possuem o papel de porta-voz de suas respectivas comunidades. E atuam, com certa autonomia, junto aos órgãos e entidades para assegurar os direitos humanos de crianças e adolescentes. A sede desses conselhos, em sua maioria, possuem computadores e um transporte, geralmente um veículo exclusivo para as desenvolvidas pelos conselheiros. Esses equipamentos e transporte, em sua maioria, foram conseguidos através de emendas parlamentares, através de parceria que se estabelecem entre os Conselhos e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Trata-se, assim, de uma política pública federal que destina recursos específicos para equipar os estabelecimentos em que funcionam os conselhos tutelares.

Segundo alguns membros dos conselhos tutelares, capacitados no Cariri paraibano, a falta de informação por parte do cidadão sobre o papel que assume os conselheiros perante o exercício da atividade, junto à sociedade, é um dos elementos que tem contribuído para percepções estigmatizadas dos conselhos e, conseqüentemente, da atividade dos conselheiros prejudicando o bom andamento de seus trabalhos. Muitos reclamam que diariamente são abordados

6 Pessoa que nasce na região do cariri.

por pessoas descontentes com adolescentes, pedindo para tomarem atitudes punitivas com esses jovens, sendo que o conselho tutelar está para garantir a integridade das crianças e adolescentes, assim como a integridade do idoso que cuida da criança e do adolescente.

Nas viagens feitas aos municípios do cariri (Amparo, Queimadas, Sumé, dentre outros) para nos reunirmos com os conselheiros, percebemos a presença de poucas pessoas envolvidas com os conselhos, o que já caracteriza um problema. Como muitos relataram, nunca participaram de uma capacitação, e que a capacitação era indispensável a todos. Segundo relatos, dos poucos presentes, a ausência de conselheiros e a falta de interesse em participar junto de reuniões decorre principalmente da falta de remuneração. Como exercer a função de conselheiro é um trabalho voluntário, não gera interesse por parte das pessoas, que teriam que dividir o seu tempo de trabalho remunerado com o tempo de dedicação as atividades voluntárias do conselho. Isso comprometeria o seu trabalho remunerado, e colocaria em xeque o sustento de seus familiares e de sua vida. Daí o fato de significativamente a maioria destes conselheiros serem funcionários públicos, presidentes de associações comunitárias ou pessoas ligadas ao poder executivo municipal.

Na capacitação feita na cidade de Amparo - PB, por exemplo, constatamos que os poucos presentes estavam entusiasmados com o início dos trabalhos, alguns alegaram que atuam em conselhos há bastante tempo e nunca foram capacitados. Esse é um dos principais agravantes, pois fica caracterizado que esses munícipes atuam como simples carimbadores de papel. Pessoas que aprovam os gastos dos gestores sem saber do que se trata. Outro ponto que merece destaque é que muitos destes conselheiros atuam em vários outros Conselhos, configurando, assim, as mesmas pessoas com os nomes em vários conselhos, o que tem comprometido a qualidade da participação. Grande maioria são membros de associações comunitárias e funcionários públicos, isso pode levar a ineficiência e parcialidade no que diz respeito à análise dos gastos do poder executivo, tendo em vista que os outros cidadãos da sociedade civil muito pouco participam deste processo.

Um simples relato de uma conselheira comprovou que os conselhos não atuam como devem. Na ocasião ela falou o seguinte: *“no ano de 2013 tivemos que assinar os relatórios das despesas sem analisar, pois se não fizéssemos isso os recursos seriam cortados e todos do município seriam prejudicados. Ai nós assinamos”*.

A Constituição Federal de 1988 ao instituir os conselhos como órgãos independentes da sociedade para fiscalização dos atos do poder executivo, alarga a participação da sociedade na fiscalização dos gestores, como também na

tomada de decisão para planejamento de ações a serem implantadas na sociedade. Cabe ressaltar que antes da carta magna de 1988, não era obrigatório à utilização de conselhos, sendo assim, em regimes militares, quem estaria tomando as decisões seriam os chefes de governo. No nosso modelo de democracia atual as decisões são implantadas junto aos conselhos participativos.

Os Conselhos não foram criados apenas para exercer a função de fiscalização, também foram construídos na tentativa de alargar direitos, de modo que as decisões dos gestores sejam tomadas a partir do diálogo com a comunidade através destes espaços. É dessa concepção de alargamento e efetivação de direitos que surge a importância do diálogo entre governantes e conselheiros. Estes devem ser ouvidos no sentido de aconselhar aqueles nas tomadas de decisões para execução e implementação de políticas públicas, com base na realidade da comunidade, efetivando desta forma processos de cidadania e fortalecendo a democracia. Esse contato dos gestores executivos com os integrantes dos conselhos é indispensável e deve acontecer de forma periódica a fim de escolher as prioridades de ações que devem ser executadas durante o ano.

Nesse contexto, a problemática da ineficiência dos conselhos surge através da falta de informação dos cidadãos sobre o verdadeiro papel desses mecanismos de controle na sociedade e também do comodismo das pessoas em relação à verdadeira função do Estado. Segundo relatos de alguns conselheiros, que são também funcionários públicos municipais, dentre os principais problemas, destacam-se o comodismo das pessoas e as leis que regem os conselhos que estão ultrapassadas, algumas são anteriores ao ano de 1990.

Diante do que foi exposto surge uma pergunta. Diante das dificuldades encontradas pelos conselhos para exercer suas funções, é possível afirmar que eles são autônomos? Para responder este questionamento destacamos dois pontos centrais. O primeiro trata da falta de formação destas pessoas, o que faz com que elas sejam manipuladas facilmente. O segundo está relacionado ao fato de que alguns membros são ligados aos governos, o que caracteriza dependência econômica e política. Em determinado momento, ao indagarmos os conselheiros sobre como acontece às análises das contas anuais, percebemos que alguns se sentem inseguros ao falar, demonstrando certo receio em expor sua opinião perante os demais. Debatendo acerca dos acontecimentos do dia-a-dia, no âmbito da capacitação oferecida, em busca de encontrar soluções para resolução de determinados problemas, tentávamos direcioná-los a agirem de acordo com o que prescreve o ordenamento jurídico. Observava-se que muitos se blindavam e controlavam suas impressões ao falar, como se estivessem com medo de perder algum benefício ou facilitação.

Nos conselhos de representação da sociedade civil, foi diagnosticado que alguns membros tinham um pouco mais de liberdade de expressão. Nesse sentido as cidades de Amparo e Sumé merecem destaque. Na primeira alguns membros relataram que sempre fazem cobranças às autoridades políticas daquele município, mas não detêm tanto conhecimento acerca de suas funções. Na segunda percebe-se muito mais envolvimento e conhecimento de alguns membros sobre suas atribuições e direitos, até porque muitos dos presentes já concluíram algum curso superior ou estão cursando.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS SUGESTÕES

No sentido de melhorar o trabalho dessas pessoas, seria mais cabível dar liberdade e autonomia a esses conselheiros, criando um novo método de entrada desses nessa função. Faz-se necessário criar uma nova estrutura de trabalho, que contenha equipamentos, local apropriado, condições de trabalho dignas e regulares e uma remuneração fixa, o que garante que estes conselheiros atuem independente dos gestores do município.

A partir do momento que os conselheiros dependem de forma direta ou indireta do apoio da prefeitura, constroem-se laços de dependências tais que se coloca em xeque a autonomia e liberdade na tomada de decisões, o que é preocupante, e que, portanto, pode se caracterizar em processos de manipulação das análises dos gastos públicos, por uma instância que a princípio tem papel fundamental no que diz respeito a fiscalização e controle dos gastos públicos. Algo que também precisa ser visto e analisado é o processo de escolha dos membros dos conselhos. Até que ponto os agentes do executivo e do legislativo não interferem na escolha e no processo de análise das contas públicas no âmbito dos conselhos municipais?

Diante do que foi exposto é notório que a lógica que tem regido essas organizações precisam ser repensadas. Os agentes públicos tem usado essas instâncias como forma de legitimar suas práticas políticas tão somente, no momento em que precisam que sejam aprovadas suas contas. A baixa formação dos que formam os conselhos e as redes de dependência que se constroem, devido as carências materiais de existência, na relação com o executivo tem sido um dos mais sintomáticos elementos que caracterizam a fragilidade dessas instituições o cariri paraibano. Isto tem contribuído também para que muitos não queiram os cursos de capacitação, pois imaginam que serão “investigados” os seus trabalhos. Para o exercício dessa capacitação entramos em contato com vários municípios do Cariri paraibano, mas apenas os membros das cidades de Queimadas, Sumé e

Amparo nos acolheram e fizeram-se presentes nos encontros. Essa situação nos leva a outros questionamentos: até que ponto os problemas encontram-se apenas nos gestores? Os conselheiros procuram exercer suas funções como devem? O que impulsionam conselheiros que necessitam de processos de capacitação a não se capacitarem, quando estas são oferecidas? Até que ponto as relações de dependência interferem nessas capacitações? Essas e outras são questões que não é de nossa pretensão responde-las, mas deixar aberto à reflexão.

Constata-se, assim, que os Conselhos sociais e de direitos, com exceção os Conselhos Tutelares, dos municípios da região do Cariri paraibano ainda não se constituíram em instância autônomas. A forma como estão estruturados, tem possibilitado redes de dependências estabelecidas entre governantes e governados (conselheiros) na consecução do exercício das funções. Alguns, devido às carências materiais e dependências política e econômica, utilizam-se das atribuições de conselheiros para conseguir benefícios particulares.

Diagnostica-se, assim, que essas instâncias de controle social, desviam-se de suas atribuições de direito que é fortalecer a participação popular no governo como ferramenta de suporte à gestão pública, garantindo melhor utilização dos recursos públicos e permitindo que os cidadãos participem do processo de formulação das políticas públicas, na constituição de direitos e exercício democrático por meio do controle social.

REFERENCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo, Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Marxismo e Estado**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. Porto Alegre, Editora Zouk, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 57/2008, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. Edição 2008.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do Controle Social na Atualidade**. São Paulo: Serv. Soc. Soc., n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. **Ciência e Saúde Coletiva**, 3 (1): 23-25, 1998.

CÔRTEZ, S. M. V. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. **Ciência e Saúde Coletiva**, 3(1): 5-17, 1998.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. Porto Alegre: s.n., 2001 (Mimeo)

CÔRTEZ, S. M. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto.; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo.(Orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. (p. 125-143)

CURY, C.R.J. Os conselhos de educação e a gestão de sistemas. In: FERREIRA, N. S.C.; AGUIAR, M. Â. da S. A. (Org.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. (p. 43-60)

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUES, Luciana Rosa. **Democracia Radical e Democracia Participativa: Contribuições Teóricas À Análise da Democracia Na Educação**. Campinas, São Paulo: Educ. Soc., vol. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008.

MENEZES, Marilde Loiola de. **Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas**. *Sociologias*, Porto Alegre, Abr 2010, no.23, p.20-45.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Democracia e Representação: Territórios em Disputa**. São Paulo: 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

RAICHELES, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, Maria de Lourdes Alves. [et al.],. **Formação de conselheiros em direitos humanos**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007.

SANTOS Jr., O. A. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. (p. 39-83)

SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Democracia, Poderes e Segurança: reflexões**. *Sociologias* [online]. 2010, n.23, pp. 14-19.

SHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. (p. 295 -376)

SOUZA, Luciana da Costa. **Democracia: Representativa, Deliberativa ou Participativa? o Espaço dos Conselhos Neste Debate**. São Paulo. Revista Multidisciplinar da UNIESP, Saber Acadêmico - n ° 10 - Dez. 2010.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VALLA, V. V. Comentários a “Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação” **Ciência & Saúde Coletiva**, 3(1): 31-32, 1998.

VIEIRA, E. A. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes.** Campinas, n° 55, p. 9-29, nov. 2001.

A voz popular e a voz do Governo: Um estudo sobre o Conselho do Orçamento participativo de Campina Grande - PB, Brasil

Demétrio Gabriel Gamboa Marques¹

José Marciano Monteiro²

Kaline Tomaz Silva Monteiro³

Marlon Luã Monteiro⁴

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a ampliação da democracia através da participação popular nos processos decisórios, em nível local, tem suscitado na atualidade um amplo debate nas ciências sociais. Esse debate recebeu novos elementos para a discussão, com as experiências de modelos de gestões locais participativos, no Brasil.

Essas experiências, para vários autores, surgem como possibilidade efetiva de potencializar as reformas democráticas no sentido de contribuir para uma democracia mais substantiva, que vá além de um arranjo institucional para produzir governos.

A discussão sobre a participação popular provocou grande entusiasmo em alguns setores da sociedade e da academia, ganhou força nos discursos de vários atores políticos e sociais contra as limitações da democracia representativa. Entretanto, esse entusiasmo não é consenso entre os estudiosos da

1 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. Email: demetrofks@ig.com.br

2 Professor de Sociologia do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – CDSA/UFCG. Doutorando em Ciências Sociais junto ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais – PPGCS, da Universidade Federal de Campina – UFCG. Pesquisador do Grupo de pesquisa Antropologia da Política, Cultura Midiática e Práticas Políticas. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Pública, Política e Cidadania (Nugepe-UFCG) Email: jm.monteiro17@gmail.com

3 Graduada em Filosofia e bacharelada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. E-mail: kalinetomaz@yahoo.com.br

4 Graduado em Filosofia e Mestrando em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR na linha “Estado, Políticas Públicas e movimentos sociais” na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: marlon_lua@hotmail.com

democracia, tanto no que diz respeito à qualidade dessa participação quanto ao próprio fato de o povo participar em processos decisórios.

Para muitos estudiosos do assunto, como os defensores da democracia participativa, a participação política em espaços públicos funciona como um importante exercício pedagógico para construção de uma nova cultura política, mais politizada, “livre” de vícios clientelistas, com mais senso de responsabilidade, fiscalizadora dos recursos públicos, cidadã e podendo contribuir para um “aperfeiçoamento” ou criação de outro modelo de democracia. Já para outros autores, como alguns liberais, a participação popular deve se restringir ao momento eleitoral, periódico, no qual a sociedade escolha seus representantes dentro do sistema representativo, pois, para essa corrente, a participação popular na política, de forma mais ampla, provoca distorções. Segundo essa linha de interpretação, mais participação causa o enfraquecimento das instituições democráticas interferindo no bom andamento das regras do jogo democrático. Além disso, segundo a mesma corrente, o povo é fortemente influenciável, com baixa capacidade de organização e movido pelas paixões, não pela racionalidade.

No Brasil, o Orçamento Participativo e novos espaços de participação, tais como os conselhos, surgem como possibilidade de ampliação democrática e de se tornar mais uma ferramenta para conquista de políticas públicas.

Para Avritzer (2003), o Orçamento Participativo (OP) é resultado das propostas feitas pelos atores sociais e pelos movimentos organizados, no caso de Porto Alegre – tida como referência para outras cidades junto com alguns grupos políticos identificados com o tema, gerando intersecção entre sociedade civil e administração estatal do Partido dos Trabalhadores (PT), transformando-se em uma proposta de participação na elaboração do orçamento.

O Orçamento Participativo é entendido como um instrumento político de planejamento e que retoma a ideia de participação popular na gestão pública. Constitui-se em processos de decisão que têm como objetivo encaminhar as demandas e prioridades das comunidades para serem negociadas com o Executivo. Sua proposta inicial é de descentralização administrativa, dinamizando as estruturas de poder em direção à cidadania, com possibilidade de canalizar os interesses da sociedade e fiscalizar as verbas públicas. Além disso, possibilita ampliar a esfera pública política para o exercício de debates, negociações e deliberações nas assembleias regionais e locais, buscando o entendimento das necessidades sociais e políticas da sociedade civil.

Para muitos estudiosos do assunto, esses espaços funcionam como instrumento pedagógico para construção de uma nova cultura política, mais ativa, cidadã e deliberativa. Mas, o que significa realmente um Conselho do

Orçamento Participativo numa realidade marcada por uma cultura política de clientelismo e de heranças autoritárias?

Nessa perspectiva, buscamos realizar uma reflexão e discussão sobre o Conselho do Orçamento Participativo (OP) de Campina Grande, a partir dos conceitos de Esfera Pública, Sociedade civil e o modelo da democracia deliberativa de Jürgen Habermas. Procuramos verificar em que medida esse Conselho no referido município vem se constituindo em um espaço público autônomo, no sentido de Habermas, funcionando com um espaço de deliberação e negociação de assuntos de interesses públicos.

Utilizamos as contribuições teóricas de Habermas, especificamente o *modelo de democracia deliberativa e os conceitos de esfera pública, sociedade civil* que, no nosso entendimento, ajudam a analisar limites e possibilidades da construção de espaços públicos, tais como o Conselho do Orçamento Participativo, apontado nos debates e na literatura pertinente como uma das promissoras modalidades no processo de construção da democrática da sociedade brasileira.

A Opção que fizemos pelo marco teórico de Jürgen Habermas, justifica-se pelo fato de ele dispor um longo e fecundo trabalho expresso por sua Teoria da Ação Comunicativa, além de uma teoria do direito e da democracia que, a nosso ver, destaca-se como ferramenta de estudo para compreendermos os fenômenos organizacionais.

Como apresenta Habermas (1997), o estabelecimento de instituições, de espaços públicos, onde os indivíduos buscam-se capacitar e se educar para deliberar sobre questões de interesse coletivo e apresentam suas demandas e reivindicações, onde existe a possibilidade de contestação pública e ampliação da participação, fortalece o mundo da vida e recupera lugares que lhe foram usurpados pelo sistema.

As experiências de Orçamento Participativo podem ser citadas como exemplo de objeto de estudo, algumas delas referenciados pelas contribuições de Habermas. São exemplos: Avritzer (2003) e Costa (2004) que desenvolvem suas análises sobre novas experiências participativas, tais como o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre e sobre a democracia na moderna sociedade brasileira, tendo em vista o ressurgimento de novos paradigmas. Nessa direção, estudamos o Conselho do Orçamento Participativo de Campina Grande, buscando verificar se ele se constitui numa possibilidade de construção de novas sociabilidades.

Estruturamos nosso trabalho em dois aspectos. Primeiro, abordarmos três correntes que se avaliam como fundamentais para a discussão sobre a democracia: o modelo do “elitismo democrático”, o modelo de democracia

Participativa e o modelo de democracia deliberativa, além dos conceitos de esfera pública e sociedade civil proposto por Habermas. Segundo, enfocamos a experiência do Conselho do Orçamento Participativo de Campina Grande, o seu funcionamento, as suas atribuições e as suas possibilidades de agir com autonomia demarcando os limites do Conselho na inclusão de diferentes segmentos no processo decisório.

1. PERCURSOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Dentro das teorias democráticas contemporâneas, existem diversas formas de se entender a participação popular. Para algumas linhas de interpretação da ciência política e da sociologia política, a participação popular assume um papel de destaque, já, para outras correntes, apresenta um significado menor. A participação numa teoria democrática depende do entendimento sobre o próprio conceito de democracia, ou seja, se ela é entendida apenas como um arranjo institucional para constituir governos, ou como uma relação mais substantiva, que reconhece o mérito superior da democracia diante de outras formas de regime político, que esperam através dela democratizar o Estado, os governos e a própria sociedade.

Nesse sentido, uns dos elementos de centralidade nos debates teóricos sobre democracia é a relevância ou não da participação popular nos processos de tomada de decisão.

Para avançar nessa perspectiva apresentaremos de forma sucinta as três correntes fundamentais para discussão sobre democracia: o modelo do “elitismo democrático”, o modelo de democracia Participativa e o modelo de democracia deliberativa, proposto por Habermas.

2.1 A CONSTRUÇÃO DO MODELO TEÓRICO DA DEMOCRACIA ELITISTA

Ao longo do século XX, a democracia tornou-se a forma de governo passível de legitimidade, com a capacidade de gerir as disputas políticas entre diferentes percepções de mundo dentro de uma determinada comunidade. Esse entendimento decorre da percepção de que a democracia se tornou a “única” forma capaz de garantir o exercício legítimo do poder político. Entretanto, o fato de termos quase uma unanimidade em relação à democracia não nos leva diretamente a apenas um modelo possível. A teoria liberal repre-

sentativa é a corrente teórica que se tornou hegemônica no século XX, baseada na representação e na agregação de interesses através do sistema eleitoral. Essa corrente sustenta o “dogma” da ausência de alternativas, atribuindo, assim, uma legitimidade ao modelo liberal representativo como o único capaz de lidar com as nossas sociedades de alta complexidade. (PEREIRA, 2007, p.422)

Max Weber, autor de “*Ciência e Política: duas vocações*”, juntamente com Joseph Schumpeter, autor de “*Capitalismo, Socialismo e Democracia*”, são considerados como os precursores de uma versão elitista da democracia: o “elitismo democrático”. Ambos adotam como pressuposto metodológico o realismo político, isto é, a perspectiva de que a faticidade do ideal socialista- democrático poderia ser avaliada através da análise de compatibilidade entre o ideal da soberania popular e certos processos objetivos cada vez mais evidentes nas sociedades do começo do século XX. (AVRITZER, 1998, p. 6) O conceito de participação nessas linhas de interpretação assume um papel menor, devido à suspeita dos perigos decorrentes da participação popular na política.

Tanto Weber como Schumpeter percebiam a democracia como um meio de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões e de impor alguns limites a seus excessos. Se para Weber a democracia representava um antídoto contra o avanço totalitário da burocracia, para Schumpeter, significava uma proteção contra a tirania.

Schumpeter comparava a competição política por votos à operação do mercado (econômico): à maneira dos consumidores, os eleitores escolhem, entre as políticas (produtos) oferecidas, por empresários políticos rivais, e os partidos regulam a competição do mesmo modo que as associações de comércio na esfera econômica. (PETEMAN, 1992, p.13)

Joseph Schumpeter se notabilizou com o livro “*Capitalismo, socialismo e Democracia*”, publicado em 1942. Neste livro, deixa bem claro sua visão sobre o tema:

Democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas e, portanto, não podem ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas... “A democracia não significa e não pode significar que o povo governe em qualquer dos sentidos óbvios de “povo” e de governo”. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que devem governá-lo (...) Assim um aspecto disto pode ser expresso dizendo-se que a democracia é o governo dos políticos. (SCHUMPETER, 1984, p.304) “

Outro aspecto que merece destaque no pensamento de Schumpeter é sua visão sobre o eleitorado. Segundo ele, o eleitorado é fraco, sujeito a impulsos emocionais, incapaz intelectualmente de agir por conta própria e altamente suscetível a influências externas. Para o autor, a participação excessiva produziria a mobilização do “*demos*”, com consequências negativas; o envolvimento político deve ser mínimo, o suficiente apenas para possibilitar a competição entre as elites.

O “método democrático” e a concepção realista, influenciaram diversos autores na elaboração de suas teorias democráticas nos trabalhos mais recentes: podemos destacar Antony Downs, Robert Nozick e Fredrich Hayek. Esses autores estavam preocupados com o fortalecimento do modelo de democracia *neoliberal*, a partir de uma engenharia institucional que limitava a participação mais ampliada da população.

A visão desses autores estava pautada no princípio majoritário como método decisório capaz de proteger o indivíduo da ação governamental arbitrária, aliado à liberdade e iniciativa individuais no mercado. Para essa corrente, um governo só é democrático sob a prevalência de algumas condições, dentre as quais se destaca a realização de eleições em intervalos periódicos, a existência de dois ou mais partidos competindo pelo controle do governo, a escolha de um único partido para gerenciá-lo e o direito de qualquer partido que receba o apoio da maioria dos eleitores de assumir os poderes do governo até a próxima eleição. A função do Estado, nessa linha de raciocínio, é sustentar a estrutura da liberdade, contribuindo para manutenção da autonomia e os direitos individuais.

De maneira geral, os pressupostos dessa corrente teórica podem ser assim resumidos: primeiro, eles enfatizam que a ampla participação popular em política é perigosa – o povo participativo poderia ser atraído pelas ideologias extremista, colocando a democracia em perigo, em razão da construção de alternativas totalitárias; segundo, democracia rima com apatia e não com participação e esta se relacionaria melhor com totalitarismo; e, terceiro, pesquisas empíricas, ao revelar a baixa participação política nas sociedades democráticas contemporâneas, concluem que a tentativa de se estabelecer o modelo de democracia participativa nessas sociedades atuais é utopia.

A corrente liberal representativa acaba por promover uma visão mais restrita ou minimalista da democracia. Esse modelo, que se tornou hegemônico e que é adotado pelas democracias atuais, tem sido alvo constante de críticas, tanto nos países onde o sistema já se encontra consolidado quanto nos países de democracias recentes.

2.2 A VISÃO DO MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para os teóricos da democracia participativa, ao contrário dos defensores do modelo liberal minimalista, questões referentes às desigualdades econômicas, sociais e raciais são fundamentais para uma análise completa da natureza da democracia e da liberdade, em uma sociedade moderna, à medida que elas são geradoras de assimetrias de poder e de recursos, e obviamente, põem em xeque o sentido da liberdade e da igualdade no cotidiano. Não é difícil constatar, por conta das evidências empíricas, que um grande número de indivíduos é impedido sistematicamente, por falta de recursos e oportunidades, de participar ativamente da vida política civil.

Nesse sentido, a proposta dos defensores da democracia participativa busca desenvolver um modelo maximalista da democracia, procurando levar a idéia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas.

De acordo com Held (1987), a corrente de teóricos da democracia participativa se desenvolve, em um primeiro momento, nas décadas de 1970 e 1980, com autores como Carole Pateman, C.B. Macpherson e Nicos Poulantzas. Esses autores foram fundamentais para desenvolver as idéias básicas do modelo participativo em contextos contemporâneos, apesar de estarem pensando basicamente sobre as democracias em países desenvolvidos.

Entre esses autores, sem dúvida, Carole Pateman é uma das autoras que traz contribuições extremamente relevantes para essa perspectiva teórica. O seu livro *Participação e Teoria Democrática*, publicado em 1970, é considerado uma obra seminal, pela crítica realizada a toda uma onda elitista da democracia, que se desenvolveu desde “*Capitalismo, Socialismo e Democracia*”, (1943) de Joseph Schumpeter.

Embora Carole Pateman dialogue com a tradição liberal e discuta experiências marxistas sobre a democracia participativa, ela o faz tendo em vista os novos movimentos sociais. Em “*Participação e Teoria Democrática*”, a autora pretende demonstrar a possibilidade de efetivação da democracia participativa nas sociedades modernas. Ela não está preocupada em esboçar um modelo institucional de governo, mas em discutir o lugar da participação numa teoria democrática contemporânea e em saber se ela tem possibilidades de ser exercida efetivamente pelos cidadãos cotidianamente.

A teoria de Carole Pateman sobre participação assenta-se sobre os pres-

supostos de Rousseau, ou seja, à vontade, e não a força é à base da organização política. Os homens precisam cooperar em associações para satisfazer suas necessidades e alcançarem uma ampla liberdade. Para transformar a sua vontade em ação de um modo que não afete sua liberdade individual, Corole sustenta que os homens devem participar na organização e na regulamentação de suas associações.

Pateman propôs, já na sua época, a criação de uma série de instrumentos de participação em âmbito local, tais como cooperativas de consumidores, conselhos de utilidades (para o abastecimento de gás, por exemplo),

-governo das oficinas) cívicas, para cuidar da educação, saúde etc. (GOHN, 2001, p. 23 e 24)

Essa participação, segundo a autora, capacita o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas. Cabe transcrever, a respeito, as palavras da autora:

[...] a existência de uma sociedade participativa significa que ele [o homem comum] estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível local, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional [...] e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua vida e o meio que o cerca (Idem)

Já Macpherson desenvolve uma proposta de democracia participativa na qual teríamos uma combinação entre partidos competitivos e mecanismos de democracia direta. Ele se mostra favorável à democracia participativa, combinada com a representativa:

[...] um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base [...] [Trata-se de um] sistema de delegação seqüenciado para cima, com a organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional (MACPHERSON, 1978, p.110)

Outro elemento importante no pensamento de Macpherson é a diminuição das desigualdades sociais e econômicas, que acabam por inviabilizar as mudanças necessárias. Ele admite que a participação por si não afasta todas as

5 As guildas, corporação artesanal ou corporações de ofício, eram associações de artesões de um mesmo ramo, isto é, pessoas que desenvolviam a mesma atividade profissional que procuravam garantir os interesses de classe e regulamentar a profissão.

iniquidades sociais, mas nem por isso deixa de atribuir um caráter ético à democracia participativa, ao perceber uma correlação positiva entre participação e igualdade. Por outro lado, a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser plenamente atingidos com o envolvimento direto e contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado.

Em suma, os dois autores que teorizaram sobre a democracia participativa levantaram questões relevantes para o debate sobre o aumento da participação política, tais como a participação direta, para além do mero voto eleitoral, em nível local e em outros espaços, como o ambiente de trabalho; a importância da diminuição das desigualdades socioeconômicas para viabilizar uma participação efetiva dos indivíduos; o caráter didático da participação política.

Observamos, também, o reconhecimento, por parte dos autores, da impossibilidade de abrimos mão de alguns elementos da democracia liberal representativa, tais como partidos políticos, representantes políticos e eleições periódicas. Por fim, as concepções dos teóricos da democracia participativa buscam o reconhecimento da participação como elemento fundamental para ampliação da democracia e para a qualidade de suas instituições.

2.3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E OS CONCEITOS DE ESFERA PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL DE JÜRGEN HABERMAS

Jürgen Habermas é tratado como o principal representante da chamada “segunda geração” da Teoria Crítica⁶ da sociedade. Vale dizer que o filósofo, por um lado, dedica-se à recepção da herança deixada pela primeira geração do Instituto de Pesquisa Social, por outro, funda novas bases para essa tradição de pensamento.

No livro, “*Direito e Democracia entre facticidade e validade II*” (1997), a esfera pública, aparece como uma estrutura intermediária que serve como mediadora das relações entre sistema político de um lado e os setores privados do mundo da vida⁷ do outro. Representa uma rede de estrutura complexa que se ramifica em outras cadeias deliberativas. É uma rede de comunicação⁸ que aborda as

6 A Teoria Crítica ficou conhecida por buscar compreender um conjunto de análises sobre a sociedade capitalista, realizadas pelo Instituto de Pesquisa Social, que a partir da década de cinquenta ficou conhecida como Escola de Frankfurt

7 Esfera regulada pela busca de entendimento através de procedimentos comunicativos em detrimento do Sistema (esfera regida por mecanismos diretores auto-regulados como mercado e a administração).

8 Ver Barbara Freitag e Sergio Paulo Rouanet, coleção Grandes Cientistas Sociais.

tomadas de posição e opiniões. Nela, os dados comunicativos são filtrados e resumidos, chegando a reduzir as opiniões públicas em temas mais específicos para um melhor processo de deliberação no âmbito decisório. São três os tipos de esfera pública, segundo Habermas: a *Episódica*, que encontramos nos bares, nos cafés, em encontros na rua, etc; a de *Presença organizada*, que representa grupos organizados como os encontros de pais, público que frequenta o teatro, reuniões de partidos ou congressos de estudantes; e uma terceira, conhecida como *Abstrata*, produzida pela mídia, são os leitores, ouvintes e espectadores singulares espalhados no globo. (HABERMAS apud LIMA 2000, p. 145)_

O conceito de esfera pública é definido da seguinte forma por Habermas:

“a esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo”.

(HABERMAS, 1997,p.92)

Para o autor, a esfera pública pode ser também descrita como:

uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados; a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfaixadas em termos específicos (HABERMAS, 1997, 92)

Conforme Habermas, a esfera pública não pode ser entendida como sistema, instituição ou uma organização, por não possuir características regulatórias das organizações. É vista como espaço onde se alimenta a liberdade comunicativa, através da linguagem, para a tomada de decisões.

Assim, a esfera pública consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, buscando a revitalização da sociedade civil, na qual a disputa e a negociação são elementos essenciais para a busca do entendimento e para alcançar uma cultura política e uma democracia mais substantiva. (HABERMAS, 1997,p.97)

Outro conceito extremamente importante é o de *sociedade civil*, que na concepção de Habermas é tratado como um núcleo institucional formado por associações livres, não-estatais e não-econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. (HABERMAS,1997,p.99)

Segundo o autor, a sociedade civil é composta de organizações, associações e movimentos sociais que ressoam nas esferas privadas, para serem transmitidas para a esfera pública (ibidem). Ela é responsável pelo agir comuni-

cativo. Tal agir é formado pelas já mencionadas associações no mundo da vida, que capturam as problemáticas da esfera privada transferindo-as para a esfera pública, fazendo com que surjam temas de interesse geral, no intuito de que ocorra deliberação que sirva como pressão para o mundo sistêmico.

Na perspectiva de Habermas, a sociedade civil

está apoiada em direitos fundamentais, que fornecem referências acerca de sua estrutura social. A liberdade de opinião e de reunião, bem como o direito de fundar sociedades e associações livres que interferem na formação da opinião, tratam de temas de interesse geral, representam interesses e grupos de difícil organização, perseguem fins culturais, religiosos ou humanitários, formam comunidades confessionais etc. (HABERMA, *ibidem*, p.101)

A opinião pública formada no mundo da vida pelos diversos agentes da sociedade civil é o ponto principal na discussão do agir comunicativo na esfera pública. Para a formação livre de empecilhos internos e externos dessa opinião, é relevante a garantia de certas liberdades, sobretudo a liberdade de imprensa. (ARATO; COHEN; HABERMAS, 1997).

O sistema político deve ser sensível à influência da opinião pública, conectando-se com a esfera pública e com a sociedade civil, através da atividade dos atores sociais, dos partidos e através da atividade deliberativa e eleitorais dos cidadãos.

Um aspecto importante ressaltado por Habermas é que, para que a sociedade civil e suas associações possam se afirmar como autônomas, elas devem conservar sua espontaneidade, na medida em que protejam os direitos fundamentais e vitais privados; os direitos da personalidade, as liberdades de crença e de consciência, a integridade pessoal e a formação de juízo e da consciência autônoma. (HABERMAS, 1997, p.101) A ação comunicativa necessita dessas garantias para que as diversas formas de consciência possam efetivar um processo livre de deformações e manipulações.

Dessa maneira, a esfera pública e a sociedade civil são, para Habermas, ferramentas que possibilitam a construção e a reprodução de novos valores democráticos com a possibilidade de contribuir para a formação de cidadãos mais participativos na sociedade. A esfera pública é vista como âmbito na qual se alimenta a liberdade comunicativa através da linguagem para a tomada de decisões, e a sociedade civil, como “ponte” que liga a esfera pública ao sistema político.

Nesse sentido, esses conceitos são fundamentais para o desenvolvimento

da teoria da ação comunicativa e seu modelo deliberativo de democracia. A teoria da ação comunicativa, elemento base da democracia deliberativa, é definida por Habermas da seguinte forma:

Chamo ação comunicativa àquela forma de interação social em que os planos de ação dos diversos atores ficam coordenados pelo intercâmbio de atos comunicativos, fazendo, para isso, uma utilização da linguagem (ou das correspondentes manifestações extraverbais) orientada ao entendimento. À medida que a comunicação serve ao entendimento (e não só ao exercício das influências recíprocas) pode adotar para as interações o papel de um mecanismo de coordenação da ação e com isso fazer possível a ação comunicativa. (HABERMAS, 1997, p. 418)

A partir da teoria da ação comunicativa, Habermas (1998) busca dar outra resposta para o avanço da burocracia, diagnosticado por Max Weber. Tal fenômeno, apontado por Weber como limitador da autonomia individual, recebeu, por parte de sua teoria democrática, segundo Habermas (1998), uma resposta inadequada, pois, para essa vertente de teóricos da democracia, existe uma inviabilidade das formas de participação diretas provocadas pelo aumento da complexidade da administração estatal. (AVRITZER, 1998, p.26)

Nesse sentido, o conceito de democracia no pensamento de Habermas é construído a partir de uma dimensão procedimental, fundamentada no discurso e na deliberação. A legitimidade democrática exige que o processo de tomada de decisões políticas ocorra a partir de uma ampla discussão pública, em que os participantes possam cuidadosamente e racionalmente debater a respeito dos diversos argumentos apresentados, para somente então decidir.

3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO : UMA VIA PARA O APERFEIÇOAMENTO DEMOCRÁTICO?

A experiência de implementação do Orçamento Participativo é vivenciada por diversos municípios em nosso país. Cada OP apresenta suas particularidades e formas diversas de lidar com os desafios que surgem diante dessa possibilidade democratizante.

O Orçamento Participativo em Campina Grande constituiu-se, inicialmente, de uma proposta apresentada à Câmara Municipal pela oposição, repre-

sentada pelo Partido dos Trabalhadores⁹ (PT), a qual foi rejeitada contundentemente pela bancada governista do município, que apoiava o então prefeito Cássio Cunha Lima. Mais tarde, porém, através do decreto n° 2.621, em 1997, o Executivo Municipal instituiu de forma centralizada o orçamento participativo, como programa de participação popular na gestão municipal.

O projeto retomava o símbolo do desenvolvimento “agora” com participação e diálogo com as comunidades. O programa inicia-se coordenado pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAN), que se encarregou da divisão geográfica, sendo a cidade dividida em sete Regiões Orçamentárias, constituindo-se em espaços geopolíticos. O processo foi iniciado em fevereiro de 1997 para discutir a LOA¹⁰ de 1998, que se desenvolveu a partir dessas sete regiões orçamentárias.

O OP de Campina Grande procurou guiar-se pelos mesmos critérios adotados por outras experiências desenvolvidas no país, quais sejam: todos os cidadãos com mais de dezesseis anos e moradores da região ou do município, no caso das plenárias temáticas, têm o direito de participar, sendo que os representantes de entidades da sociedade civil não têm prerrogativas especiais; mesmo assim, sabe-se que esses se destacam no processo; e a participação ocorre a partir da combinação das regras da democracia representativa e da democracia participativa.

A participação se dava através das seguintes instâncias: a) as plenárias Preparatórias; b) as Assembléias Populares Regionais¹¹; c) as Assembléias Populares Setoriais; Fóruns de delegados¹², as Conferências Municipais e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo – (COMOP).

O Conselho do Orçamento Participativo é uma instância que funciona durante todo o ano através das reuniões mensais, onde se dão embates políticos nos quais a população, através de seus representantes, busca avançar na proposição de políticas públicas e consolidar mecanismos participativos.

De acordo como o Regulamento do OP de 2008, é através do Conselho do OP que surgem as comissões de trabalho que terão o papel de analisar,

9 O projeto do Orçamento Participativo foi apresentado pela vereadora Cozete Barbosa, buscando tornar o OP obrigatório para Campina Grande. Antes mesmo que ela pudesse votar no ato da Câmara esse projeto, Cássio o instituiu por decreto em junho de 1997.

10 A Lei Orçamentária Anual (LOA), apresenta discriminação exata da receita e da despesa que evidencia a política econômico-financeira do governo local, bem como seu programa de trabalho.

11 As Plenárias Preparatórias têm como objetivos segundo o seu Regulamento Interno: sensibilizar a sociedade sobre a importância política do Orçamento Participativo e estimular a participação na gestão pública municipal; apresentar e esclarecer a metodologia do processo; explicar os critérios para a definição das demandas

12 As assembléias Populares regionais e Setoriais têm como objetivos: levantar as ações prioritárias em eixo que servirá de subsídio para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias; e eleger os membros dos Fóruns de Delegados.

emitir opinião e acompanhar e o controle da execução orçamentária, como também buscar efetivar as propostas do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, da Lei Orçamentária Anual – LOA, antes que sejam encaminhadas à Câmara de Vereadores. Essas comissões buscam “exercer” um controle social sobre a Máquina pública, acompanhando todas as etapas da execução de investimentos, desde a licitação até conclusão.

Em Campina Grande o Conselho do OP é composto de dezoito membros titulares e três conselheiros por região, igual número de suplentes e também três representantes indicados pelo Executivo.

Em relação às Plenárias Temáticas¹³, estas eram realizadas no início do programa em sete regiões da cidade. Atualmente as Regiões Orçamentárias, 13 urbanas e três rurais. Paralelamente às assembléias populares regionais e setoriais, as Plenárias Temáticas, formadas por Conselheiros e Delegados, reúnem-se com o Secretário de Governo para discutir os aspectos gerais da proposta de Lei LDO.

Em cada uma dessas regiões há as assembléias setoriais. Nessas assembléias populares são eleitos os temas e as demandas da comunidade além dos próprios delegados que iriam compor a Conferência Municipal. No ano de 2007 e 2008, distribuía-se um formulário de sistematização, no qual as pessoas colocavam nas cédulas as prioridades para serem aprovadas, caso não tivessem alcançado um consenso.

Na Conferência Municipal – COMU, instância deliberativa do processo, são sistematizados as discussões orçamentárias, na qual são votadas as prioridades que serão incluídas na Lei de Diretrizes – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Após a entrega dos projetos de leis orçamentárias, a Câmara de Vereadores, o Conselho do Orçamento Participativo e os delegados são incumbidos de acompanhar toda a tramitação e votação, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades escolhidas pela comunidade.

4.PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DO CONSELHO OP

Neste tópico, apresentaremos a avaliação dos limites e possibilidades do Conselho do OP. Buscaremos identificar até que ponto o Conselho do OP consegue ser um mecanismo de desburocratização e contribuir para a efetivação dos novos espaços públicos, bem como se realmente fornece elementos para o fortalecimento do mundo da vida em detrimento do sistema.

13 As Plenárias Temáticas são instâncias de participação e direcionamento da discussão de temas relevantes para o conjunto do município, compreendendo os seguintes temas: saúde, criança e adolescente, geração de emprego e renda, cultura e habitação.

As informações tiveram como técnica de tratamento a análise de conteúdo e foram obtidas através de instrumentos de coleta do material empírico: a) entrevista estruturada em formulário próprio, realizada com os conselheiros governamentais e não – governamentais; b) atas das reuniões ordinárias e extraordinárias; c) relatórios das comissões temáticas; e d) relatórios dos fóruns temáticos, além do Regulamento do Conselho.

As entrevistas forneceram elementos significativos para registrar o desempenho do Conselho no cumprimento de suas atribuições, com ênfase na deliberação da política e na fiscalização do financiamento. Registra-se, contudo, um grande limite na interpretação do material empírico. Embora as atas contenham os relatos das reuniões e das comissões e os demais documentos descrevam os objetivos e propostas deliberativas, a transcrição se mostra tênue e fragilizada, não permitindo demonstrar os conflitos de interesse e as correlações de força que comparecem na arena do Conselho, posto que não consegue traduzir, com precisão, a riqueza do debate e do embate.

Da análise dos depoimentos, constata-se o aparecimento de respostas bastante diversas. De um lado, o corpo de conselheiros e delegados eleitos pela comunidade e pelo Executivo demonstra ter em alguns momentos uma visão positiva sobre o Conselho do OP, ao mesmo tempo, apresenta uma visão extremamente negativa sobre outros aspectos do seu funcionamento.

Para alguns conselheiros, o conselho é visto como portador de uma autonomia limitada, como afirma o conselheiro Moab Severino, em sua entrevista:

(...) é realmente é um instrumento do povo benéfico ao povo, onde o povo pode fazer reivindicações e tentar junto ao governo conseguir melhorias para sua localidade e o município como um todo, né. Mas ainda, infelizmente hoje eu ainda vejo que tem muita influência do governo,. (Moab, conselheiro, 42 anos)

O depoimento do conselheiro Moab demonstra a interferência do governo e o não cumprimento do regimento estabelecido em Lei. Na mesma linha, é o depoimento de José:

(...) as ações são feitas não como demanda própria, porque já impõe, já vem aquelas demandas prontas para que nós dizemos sim ou não, se aprovamos ou não aquilo que eles já trazem e não com uma conversação, realmente com o povo, realmente com os que fazem o OP, delegados e conselheiros. (José, conselheiro do OP, 46 anos)

Outro ponto aparece na fala de Luciano, que destaca certa imposição do conselho em detrimento das decisões das comunidades. Para ele:

Tem umas palavras bem bonitas no regimento interno, mas no geral, eles fazem a seleção entre eles sobre as demandas nas regiões, ou seja, quando tem embate entre as regiões, o conselho é quem define, para onde vai os recursos, se não tiver consenso no fórum de delegados, então o conselho define! também é o conselho que delibera sobre as normas, a metodologia é feita pelo conselho, existe uma equipe para metodologia, os quais fazem as normas. (Luciano, representante da sociedade civil, 51 anos)

Tais depoimentos apresentam um problema bastante grave, no que diz respeito à qualidade da participação nas tomadas de decisões dentro do conselho, pois mostram que em boa parte das deliberações quem define são os técnicos da prefeitura e que os conselheiros que discutem e elaboram sugestões e apresentam suas reivindicações, quase sempre não têm suas demandas atendidas, prevalecendo sempre a decisão do “soberano”.

Entretanto, essa opinião não é consenso entre todos os conselheiros, pois algumas lideranças comunitárias, notadamente os presidentes de SABs, que tiveram participação mais ativa dentro do conselho, apontam significativos avanços para a população.

Como exemplo, temos João Batista, que participa do movimento comunitário desde 1986, foi diretor da sabe do bairro Monte Castelo, também dirigente da UCES (União Campinense de Equipes Sociais), que é a entidade que coordena as SABES e associações de moradores de Campina Grande, e hoje é um dos membros da atual executiva do COMOP. Ele observa importantes avanços na participação popular:

Essa é uma política do governo municipal que eu acho que avançou, no nosso ponto de vista tem como avançar mais ainda, mas pelo menos existe, existe o processo de ampliação democrática e eu acho hoje em dia que ele é muito participativo(...) Hoje o temos um Conselho, que avançou, pois antes quem dirigia o Conselho era um representante da sociedade civil indicado pelo governo ou dirigido por um representante municipal. Hoje agente avançou, porque quem dirige o COMOP é uma executiva, com quatro membros da sociedade civil e um membro do governo municipal, mas a diferença mesmo é até onde o Conselho pode ir. (João Batista, 48)

Joabe delegado do OP, afirma:

Na minha opinião, ele é um espaço democrático, acho que ele serve pra resolver os problemas mais urgentes da comunidade. Como nós fomos convocados agora dia 28, para resolver o problema de saneamento do bairro. (Joabe, 35 anos)

Um depoimento que aponta na mesma direção é o do conselheiro Antônio:

O orçamento participativo e o conselho é um meio importante de se conhecer as necessidades dos bairros, além de incentivar a participação da população que mais precisa. (Antônio, 43 anos)

Podemos observar, nesses últimos depoimentos, uma visão positiva do papel do conselho, ressaltando a atuação e ampliação de atores da sociedade civil dentro desse espaço, além do reconhecimento do espaço como meio importante de reivindicação.

O grau de construção da legitimidade obtida por esses “espaços públicos ampliados” proporciona, segundo nosso ponto de vista, uma valorização das relações sociais estabelecidas nos mecanismos de participação em nível do Poder Local, mesmo sendo bastante evidente que, por mais democrática que se apresente, a estrutura do Poder Local não revela uma total transparência para a sociedade.

Um dado importante na análise do COMOP está relacionado à escolaridade dos conselheiros. Alguns possuem uma formação que varia do Ensino Fundamental ao Médio. Essa escolaridade se reflete no nível das discussões e debates, dificultando muito o alcance de entendimento sobre determinados temas. Já os representantes indicados pelo governo, na sua maioria, têm curso superior, sendo mais articulados nas suas falas, possuindo o domínio técnico e formal da fala, levando vantagem sobre os conselheiros com pouco nível de escolaridade, o que prejudica a comunicação mediada pela reciprocidade linguística⁵⁶.

As falas dos conselheiros revela que há pouca capacitação para o processo de negociação com os técnicos do governo; e que a limitada habilidade argumentativa de boa parte dos conselheiros dificulta o consenso. Assim, muitas das “decisões acontecem no grito”.

Entretanto, um dado que mais chamou a atenção sobre a escolaridade foi revelado por Marcelo, atual técnico do sistema de informações do Orçamento Participativo de Campina Grande. Ele aponta o nível baixo de escolaridade

como elemento comprometedor para alguns entendimentos, debates e ações, mas chama a atenção para um aspecto “interessante”. Mesmo algumas pessoas tendo um grau de escolaridade superior, sendo bem articuladas nas suas falas, com um “bom grau de conhecimento”, as suas reivindicações e demandas, em boa parte, giram em torno de problemas localizados e pontuais, como calçamento de ruas e buracos. Isso fica claro em um trecho do depoimento de Marcelo:

por exemplo, no bairro do Mirante, que um bairro de classe média alta e da elite de Campina Grande, mas que tem esse problema de calçamento. Nesse bairro participam alguns moradores que são médicos, advogados, odontólogos, e que pelo fato de ter um grau de instrução maior, com superior completo, não estão preocupados com uma visão mais ampla do projeto OP, não conhecem a proposta do OP, não querem discutir questões de longo prazo, suas reivindicações são sobre a estrutura da rua onde ele mora (Marcelo Batista, 29 anos)

Esse depoimento mostra pontualmente o desinteresse de uma parte da população sobre questões mais abrangentes de interesse geral do município. Uma vez que a participação no OP não implica qualquer benefício particular, significando, antes de tudo, um ônus para os seus integrantes, o interesse de pertencer ao Conselho é pequeno. Esse processo, como vimos, decorre da colonização do mundo da vida pelos meios dinheiro e poder. Essa colonização, na esfera da vida privada, traz como consequência o desenvolvimento do individualismo e, na esfera pública, resulta no esvaziamento do papel de cidadão, gerando a alienação e o desinteresse em participar da resolução dos problemas coletivos.

Já outra parte da população assume o papel de empregado do sistema produtivo, o qual, ante a dificuldade de sobrevivência, possui pouco tempo para assumir um papel de cidadão mais ativo.

Da análise dos depoimentos de modo geral, o que se constata é, em primeiro lugar, uma postura mais crítica frente ao COMOP por parte dos conselheiros. Aponta-se a necessidade de uma capacidade técnica para intervir nas decisões. Percebe-se também que boa parte dos conselheiros tem uma visão limitada das reais atribuições do COMOP nos termos que constam no seu Regulamento Interno.

A consequência desse fato é que, como veremos, em virtude de seu maior conhecimento das atribuições do COMOP, os segmentos mais articulados, em especial os técnicos indicados pelo governo, irão valer-se do conselho para at-

ender suas demandas específicas indicadas pelo Executivo, instrumentalizando-o, de certa forma, em função do governo.

Podemos dizer que, quando analisamos as atribuições do COMOP definidas pelo Regulamento Interno e as cotejamos com aquelas que surgem nos depoimentos, percebemos uma grande dispersão nas respostas e, particularmente, um descontentamento, além do desconhecimento da amplitude do poder do COMOP por parte dos representantes de conselheiros e delegados.

Vejamos agora de que forma esses dados podem ser analisados à luz do modelo analítico adotado. Como apresentamos no ponto 2.2, a teoria democrática deliberativa sustenta-se no princípio de que a validade das normas e das ações decorre de procedimentos de deliberação e decisão coletivas, dos quais participam as pessoas possivelmente afetadas, que interagem por meio de um discurso racional (Habermas, 1997). Esse princípio recoloca, no debate democrático, a noção de “um procedimentalíssimo societário e participativo” (Santos; Avritzer, 2003), revigorando a ideia de vincular participação e legitimidade nas decisões coletivas. A qualidade da democracia, portanto, estaria relacionada à ampliação das possibilidades de participação e deliberação políticas pelos cidadãos.

Esse seria, para Habermas (1997) uma das condições para que os espaços públicos, enquanto lugar privilegiado do mundo da vida, recuperem ou fortaleçam os mecanismos de ação comunicativa que são fundamentais para uma emancipação social, os quais foram “depauperados” pela racionalidade meramente burocrática de coordenação da ação.

Ora, quando analisamos o rol de atribuições, assim como a composição e a forma de decisão do COMOP, e também o seu Regimento Interno, fica claro que este último se aproxima da direção apontada por Habermas.

Assim, em primeiro lugar, pela sua composição, nenhum segmento tem o controle automático da maioria dos votos do COMOP. Devemos, contudo, ressaltar que, o corpo de atores do conselho geralmente assume posições comuns de paridade, e é composto por diversos segmentos, onde é possível manter uma disputa democrática dentro do conselho.

O segundo ponto refere-se ao rol de atribuições do COMOP, que define as condições necessárias para a participação e fiscalização dos recursos públicos (Art. 1º/2º). O COMOP pode deliberar sobre os principais assuntos que dizem respeito à vida na comunidade e ao funcionamento do projeto OP. Por fim, como as decisões do COMOP, nos termos do Regimento Interno, são tomadas através do debate, da escolha das prioridades, da votação, os mecanismos de se alcançar o entendimento através do uso do melhor argumento, e

a busca do convencimento racionalmente motivado que caracterizam a ação comunicativa assumem grande importância e minimizam os processos burocráticos de tomada de decisão.

Assim, se do ponto de vista do projeto OP e do Regimento do Conselho, o COMOP pode ser visto como um esforço de fortalecimento do mundo da vida e busca de ampliação democrática diante dos constrangimentos sistêmicos no sentido apontado por Habermas, quando analisamos os depoimentos dos seus integrantes, constatamos empecilhos poderosos à ocorrência deste fortalecimento da esfera do mundo da vida.

Durante a pesquisa, constatamos, e isso fica evidenciado nos depoimentos, que uma parte significativa dos conselheiros da comunidade observa que o conselho constitui-se como “apenas” um instrumento auxiliar para atender a questões imediatas ou a simples exacerbação imediata das carências sociais. Dessa forma, a “miséria” é um fator limitador, para pensar questões e temas de médio e longo prazo, a exemplo da educação. Com isso, fica limitado todo o potencial transformador contido na proposta do Conselho.

Verificamos que, dentro do conselho do OP, existem alguns aspectos que se aproximam ao modelo de democracia deliberativa. Por exemplo, notamos: orientações para soluções de problemas; deliberações para descobrir soluções e programas para implementá-los; “redução da distância” entre as comunidades e o governo; e o engajamento de grupos diversificados no diálogo na busca de soluções comuns, o que é extremamente positivo. Entretanto, verificamos, também, uma baixa capacidade inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade no conselho e no OP, devido a sua fragilidade deliberativa e de negociação, como também ao se depararem com problemas sérios para o seu fortalecimento, tais como: cooptação das lideranças; debilidade da sociedade civil e de suas representações políticas; autonomia limitada; permanência de práticas clientelistas, inibindo iniciativas e individualizando as ações; dependência de iniciativas governamentais em detrimento do fortalecimento das associações e dos movimentos sociais, e, por último, uma cultura cívica com uma tradição política de pouca participação popular.

As denúncias de corrupção e escândalos também contribuem para uma visão negativa da própria atividade política, contribuindo para declarações de decepção, cansaço e desinteresse em relação à política. Para alguns atores sociais, há um vazio de valores éticos, de referências e utopias que parece estar ruindo o terreno próprio da política. O desinteresse advém também, como aponta Habermas, “do esvaziamento burocrático dos processos de opinião espontâneos e de formação da vontade, o qual abre caminho para a manipulação

da opinião pública”. (HABERMAS, 1997, p.325)

Em uma leitura a partir de Habermas, o conselho surge por mecanismos burocráticos e por meios de coordenação do sistema, mesclando desde o início o sistema ao mundo da vida. Esse fator compromete “um pouco” a autonomia do conselho e o fortalecimento do mundo da vida. Assim, desde o momento em que um projeto de participação popular surge “apenas” da movimentação dos segmentos do governo, uma participação outorgada e não conquistada, as tentativas de descentralização, de desburocratização e de fortalecimento do mundo da vida encontram sérias limitações na sua consistência e na qualidade da participação dentro desses novos espaços.

Por seu turno, a tentativa do governo de buscar dar a formação completa para esse público compromete a autonomia desses atores da sociedade diante das posições do governo. Essa “formação” seria feita aos moldes do interesse do governo, provocando desconfiança sobre alguns procedimentos. Se a formação parte apenas do governo, se cria também uma relação de monitoramento, de amarração e dependência, na qual as ações e decisões seriam tuteladas pelo governo, fator esse extremamente negativo para os atores da comunidade e para esses novos espaços de participação.

Entretanto, observamos fatores positivos dos quais destacamos: a possibilidade de maior transparência nas ações do governo; chances de inibir a corrupção; oferecer uma mais justa alocação do fundo público; e contribuir para menor desperdício e mais eficiência nos serviços prestados.

Outro ponto que salta aos olhos é o potencial de aprovação que o Conselho do OP adquiriu. Há um consenso quanto à superioridade do COMOP, frente às formas burocráticas de gestão apenas representativas. As críticas que surgem ao seu funcionamento decorrem, não da sua existência, mas sim por ele não atingir, na prática, suas potencialidades plenas.

As ações do COMOP, de um modo geral, buscaram ser pautadas em razão dos interesses públicos e, dessa maneira, pode-se afirmar que houve uma promoção da cidadania. A possibilidade dos movimentos sociais e de bairros intervirem como interlocutores contribuiu para a formação de novas sociabilidades e socialização da política.

Entre os conselheiros, percebemos um interesse significativo em seu interesse por política após a participação no Conselho. Ou seja, para esse grupo, o Conselho desempenhou o papel de agência de ampliação da política, alterando as suas atitudes políticas.

Dessa maneira, em sua dimensão cognitiva, esse manifesto interesse por política, potencializado ainda mais pela experiência no Conselho, sinaliza como

possibilidade de ampliar o modelo tradicional de governo e de publicizar suas demandas para intervir nas decisões do governo municipal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos dados obtidos pela pesquisa, constatamos a existência de alguns aspectos da democracia deliberativa. Basicamente, essa pesquisa buscava investigar se havia elementos de deliberação, participação popular e autonomia no conselho do OP de Campina Grande. Verificamos que sim. Existem características e elementos significativos tanto de participação popular como de deliberação, embora muito incipientes. O Conselho delibera vários assuntos, o debate público contempla alguns temas fundamentais para a melhoria da qualidade de vida do município, mas também constatamos que as demandas apresentadas giram em torno de problemas mais emergenciais e básicos, tais como esgotamento sanitário, pavimentação e o calçamento de ruas e buracos. Os debates sobre questões de médio e longo prazo ainda ocorrem em menor grau.

A partir da perspectiva do modelo de Habermas, a análise dos dados de campo mostrou que, de fato, o OP e o COMOP encontram-se sitiados pelos meios sistêmicos de tomada de decisão. Em particular, no caso do conselho do OP de Campina Grande, o Conselho surge dos imperativos sistêmicos deixando pouco espaço para mudanças significativas nas tomadas de decisão.

Outro aspecto importante é que a participação nesses novos espaços, como observamos, não foi fruto de mobilizações sociais, de movimentos e associações, mas foi outorgada e “estimulada” pelo Estado. Assim, os processos de colonização do mundo da vida que, segundo Habermas, marcam as sociedades capitalistas contemporâneas, apresentam-se com todo o seu vigor no projeto do OP, e o COMOP, que poderia fortalecer o mundo da vida, atuando enquanto legítimo espaço autônomo, reintroduzindo mecanismos de busca do entendimento e desburocratização, acaba sofrendo também os efeitos desta colonização e não consegue se consolidar enquanto instância autônoma de poder.

Nesse sentido, o que se observa, na maioria das iniciativas que partem apenas do Estado e tendo os movimentos sociais, as organizações e as associações sociais fragmentados ou como coadjuvantes, é que há uma “tendência” maior a um processo de cooptação das lideranças e da construção de espaços públicos com uma autonomia limitada perante as ações e decisões do governo.

No estudo do COMOP, por meio dos depoimentos, observamos que a estrutura administrativa do Estado procura controlar, através de normas e resoluções advindas dos técnicos do governo, limitar a sua autonomia e o seu

alcance. Assim, no que se refere à metodologia, às demandas e às ações, há uma prevalência das demandas apresentadas pelo governo e uma condução no processo decisório, minimizando a capacidade de intervenção nas decisões pela população.

Dessa maneira, podemos dizer que, a exemplo do que acontece na sociedade como um todo, várias instâncias com o potencial de fortalecer o mundo vida, como o conselho do OP, são colonizados pelos imperativos sistêmicos ou já nascem atrelados a sua lógica.

No que concerne à cultura política, podemos observar que traços culturais característicos da forma de pensar e de fazer política no país e nos municípios, ainda se mostram resistentes a propostas de caráter democratizante. Observamos ainda ações e relações híbridas, que mesclam heranças autoritárias com discursos democráticos.

Entretanto, devemos destacar a construção desses espaços como possibilidade de contribuir para superar determinados vícios políticos, como o clientelismo, falta de transparência e a corrupção. Observamos também os conselhos e os OPs como espaços que podem contribuir para socializar a própria política, minimizar a apatia e, exercer uma função de educação política para os indivíduos. O exercício do diálogo e o compartilhamento de responsabilidades na consolidação do espaço público, como dizemos, são altamente politizadores.

Em uma sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos e OPs assinalam para possibilidades concretas de desenvolvimento de espaços públicos, com capacidades de contribuir para avanços significativos em aspectos políticos e na renovação da cultura política dos municípios.

Os conselhos aparecem então como fóruns capazes de canalizar reivindicações populares. Entretanto, vimos que uma simples existência da estrutura não garante sua efetividade. De qualquer modo, e não obstante as vicissitudes e adversidades, o Conselho do OP vem apontando como importante possibilidade de expandir a influência dos cidadãos nos processos de decisão e na conquista de políticas públicas. Além do mais, essas experiências de participação popular ainda são bastante recentes em nosso país e estão dando seus primeiros passos. No entanto, no nosso entendimento, experiências como o OP e os conselhos representam avanços importantes, tanto na tentativa de ampliação da democracia, na transparência no trato da coisa pública, como também na possibilidade de desenvolver uma participação mais substantiva e de melhor qualidade que a participação tradicional.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (2003) *A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo*. São Paulo: Cortez
- AVRITZER, L. & COSTA, S. (2004), *Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.47, n°4, PP.703 a 728.
- AVRITZER, L.. (1998). *Teoria Democrática, Racionalidade e Participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático*. Trabalho apresentado na XIX reunião da ANPOCS em Caxambu.
- ARAUJO, L. (2000). *Gestão pública do poder local: O caso do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB*. Dissertação de Mestrado UFPB,
- FREITAG & SERGIO, P. (1993.) Coordenado: FERNANDES, Florestan. Habermas. São Paulo: Editora Ática
- GOHN, M da G. (2001). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez,
- HABERMAS, J. 1997. *Direito e Democracia entre facticidade e validade II*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, J. (1988). *Teoria de la Acción Comunicativa: Racionalidade de La acción y racionalización social*. vol.I. Editora Taurus.
- HELD, D. 1987. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia.
- LYRA, R. P. (2006). *Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia Participativa (Org.)*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB
- LIMA, S. (2000). *Educação política e Movimentos Sociais agrários no Nordeste Brasileiro*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro
- MACPHERSON, C. B. (1978). *A democracia liberal Origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores,

MACHADO, F. R. (2002). *Governo Local e participação política*. A experiência do programa “Prefeitura na Comunidade” em Campina Grande – PB. Dissertação de Mestrado, UFPE.

PINTO, J. M de R. (1996). *Administração e Liberdade*: um estudo do Conselho escolar à luz da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro.

PIRES, V. (1999). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do autor.

PATEMAN, C. 1992. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

PEREIRA, M A. G 2007. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E.; TABAGIBA, L. (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos.

SANTOS, B. S. (2002). *Democratizar a Democracia*: Os caminhos da democracia Participativa. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos).

SCHUMPETER, J. A. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores

WEBER, M. (2001). *Ciência e Política duas Vocações*. São Paulo: Editora Martin Claret.

WEBER, M. (1991). *Economia e Sociedade*. vol.1. Brasília, DF: Editora Universitária de Brasília.

A construção do controle social nos Conselhos Municipais: Estudo de caso na Prefeitura Municipal de Sumé-PB

**Dielle Oliveira Filocre Rodrigues
Djalma Rodrigues Sebastião da Silva
Cintia Rachel Freitas de Almeida Brito
Elizandra Sarana Lucena Barbosa
Jacqueline Vieira Santos de Oliveira
Luiz Antonio Coêlho da Silva
Rodolfo de Souza Silva
Thays Dantas de Oliveira
Tiago Cesar Gonçalves Rosendo**

Este artigo constitui-se de um estudo de caso realizado no Município de Sumé, na Paraíba. Tem como objetivo geral avaliar a importância do controle social na Gestão Pública do Município de Sumé/PB via conselhos municipais. Como objetivos específicos têm-se: descrever o papel e as práticas desenvolvidas pelos conselhos gestores municipais; investigar as estruturas de controle social existentes na Gestão Pública de Sumé/PB e sugerir mecanismos efetivos no desenvolvimento de processos para o controle social. Foi estabelecido como campo empírico os Conselhos de saúde, educação e de ação social. Este estudo é classificado como descritivo-exploratório, de natureza qualitativa, e através de estudo de caso. Os procedimentos metodológicos estruturam-se através da análise documental e da revisão bibliográfica a partir dos estudos de Santos (2002) e Gomes (2003). Como técnica de coleta de dados foi utilizada a observação com aplicação de questionários, contendo questões de múltipla escolha e também objetivas. Como resultados da pesquisa têm-se que são muitas as dificuldades para a efetivação e a consolidação de uma gestão democrática nos conselhos municipais, as quais são sentidas pelos membros conselheiros participantes da pesquisa. Em se tratando de Sumé, ficou claro que, o controle social existe, porém os resultados são lentos ou nunca aparecem, isto é, há uma centralização do poder e de tomadas de decisões por parte da gestão municipal,

via poder executivo, que ainda monopoliza o poder. Assim, novos estudos devem existir nesta área da democratização dos conselhos municipais.

1. INTRODUÇÃO

A evolução estatal possibilita constatar que os pilares de um Estado, que se diz democrático, não podem ser estabelecidos na sobreposição do ente estatal sobre os cidadãos. É necessário que entre sociedade e Estado aconteça uma espécie de interação, e que, sejam criados instrumentos capazes de atender as demandas da sociedade, por meio de condições mais eficientes e eficazes, nas quais, os cidadãos sintam-se responsáveis pelo seu futuro coletivo, e consequentemente, pelo futuro de todos; e que o Estado entenda que é através dos próprios cidadãos que poderá ser um Estado efetivamente democrático.

A cidadania ativa requer a “participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes”. (Benevides, 1991: 20). Por conseguinte, para a concretização da cidadania nesta perspectiva é fundamental o conhecimento dos direitos, a formação de valores e atitudes para o respeito aos direitos e a vivência dos mesmos.

A temática envolvendo os Conselhos se perpetua no debate das políticas de descentralização, que busca o fortalecimento da autonomia dos municípios, surgindo de forma articulada com a abertura de canais que incorporam diferentes segmentos da sociedade e ampliando os interesses representados no campo das cidades. Dessa forma, a incorporação do ideário municipalista na Constituição gerou, assim, uma grande autonomia para os municípios, e possibilitou a abertura e a ampliação de espaços de participação social e democrática no gerenciamento de políticas públicas.

Dessa forma, estabelece-se como objetivo geral do estudo: avaliar a importância do controle social na Gestão Pública do Município de Sumé/PB via conselhos municipais.

Quanto aos objetivos específicos têm-se: Descrever o papel e as práticas desenvolvidas pelos conselhos gestores municipais; Investigar as estruturas de controle social existentes na Gestão Pública do município de Sumé/PB; e sugerir mecanismos efetivos no desenvolvimento de processos para o controle social.

Assim, o presente estudo avalia a prática do controle social na gestão pública do município de Sumé/PB, através dos conselhos municipais de Saúde,

Educação e Ação Social. Esta análise foi realizada com foco na ótica dos conselheiros, abordando aspectos ligados ao processo de participação da sociedade, envolvimento e articulação dos conselheiros, detectando o grau de envolvimento e controle social da gestão municipal.

Metodologicamente, esta pesquisa é de natureza descritiva e exploratória, filiando-se ao paradigma de pesquisa bibliográfica, que muito se assemelha à documental, e também classificamos este estudo como sendo pesquisa de campo.

Como técnica de coleta de dados foi utilizada a observação com aplicação de questionários, contendo questões de múltipla escolha e também objetivas, a fim de facilitar a participação dos membros de cada conselho observado e também para uma melhor compreensão das respostas apresentadas. A sua abordagem é qualitativa e na análise dos dados tomamos como base o método estatístico descritivo, para compreensão e reflexão de todas as informações, tomadas para elaboração deste estudo. O universo da pesquisa é constituído pelos conselhos de saúde, educação e ação social. Serão sujeitos da pesquisa quatro conselheiros municipais de cada conselho citado. Vale salientar que os membros de cada conselho possuem conhecimento da elaboração desta pesquisa para fins acadêmicos e sociais.

A escolha desse tema se deu em decorrência da busca de uma indagação da pesquisadora quanto à falta de estudos neste parâmetro controle social e conselhos, para que se possa contribuir com a gestão pública do município de Sumé/PB. Outra contribuição é a continuidade do estudo do tema controle social de forma acadêmica através dos alunos do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), *Campus* Sumé, com significado maior para os alunos do Curso de Gestão Pública.

Essa pesquisa é de grande relevância para o contexto social, pois irá servir de instrumento de estudo e aplicação do Controle Social, para que o gestor público do município, tanto o atual, quanto os que virão, possam usar como mecanismo de mudança na participação popular, e nas práticas democráticas do Estado.

Sendo assim, a problemática norteadora desse estudo é: **De que forma se dá o controle social na atuação dos conselhos gestores de políticas públicas do município de Sumé/PB, voltados a uma gestão democrática?**

Este artigo está dividido em: introdução, fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, análise de resultados e discussão, considerações finais e referências.

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO BRASILEIRO

Partindo do conhecimento sócio-histórico, e tendo acompanhado as mais diversas formas de desejo de participação ativa, na reforma política e social do Brasil, ocorridas em 1980 e 1990, é possível observar uma grande evolução, em termos de reconhecimento de direitos sociais, coadunados a direitos civis, políticos. Tais avanços também podem ser vistos na abertura que o Estado tem permitido ao povo, no que diz respeito à participação cidadã nas formas de gestão e controle do que é público.

Segundo Moraes (2003, p. 24), “o Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. Portanto, é possível compreender que a soberania está ligada à democracia representativa, enquanto que a nossa constituição cuida da democracia, mostrando que a cidadania pode ser exercida na forma da lei. Por esta razão, aparecem como fundamentos de nossa República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

No artigo 14 da Constituição Federal de 1988 a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, como valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Segundo Benevides (1991, p. 22), “cabe aos gestores respeitar o desejo do povo quanto aos resultados eleitorais, e que possuam em suas atividades a responsabilidade social”.

3. GESTÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIDADE SOCIAL

A gestão pública e seu modelo de aplicação vivem em uma discussão diária com a sociedade brasileira, já que os elencados para conduzir tal processo mesmo passando por uma avaliação popular precisam estar cientes de que a participação popular organizada é fundamental para garantir a eficiência na gestão. O controle social é o mecanismo mais legítimo para que os usuários das instituições públicas possam ter prestação de serviços de qualidade.

A administração pública é a execução minuciosa do Direito Público. Em sentido institucional, Wilson (1987, *apud* SANTOS, 2006), sustenta que é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido funcional, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em sentido operacional, o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, ou por ele assumidos em

benefício da coletividade.

A reforma dos anos 1990 traz duas vertentes na gestão pública: a gerencial, que se alinha ao movimento internacional da reforma do Estado e utiliza como referenciais as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos; e a social, que herdou as ideias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 (PAULA, 2005).

Todo esse processo de mudança da gestão pública no Brasil passa pela descentralização de convênios e programas sociais, institucionalizado com muita força a partir dos anos 1990. Neste contexto, Luiz Carlos Bresser Pereira que foi o protagonista da implementação da nova administração pública no Brasil, propôs um controle financeiro das contas públicas e que o Estado desempenhasse um papel menor, mas significativo, promovendo assim avanços em diversas áreas aumentando os gastos na área social.

A responsabilidade social entrou já alguns anos na agenda dos organismos internacionais, daí foi se movimentando gradativamente para integrar a agenda pública dos Estados nacionais (MATOS; DIAS, 2012, p. 178).

Conforme afirma Demo (1996, p. 15) [...] “é a sociedade organizada que define o papel e o espaço do Estado, não o contrário”. Portanto, neste processo os papéis encontram-se muitas vezes invertido, sendo possível perceber que a responsabilidade social pouco é exercida pela sociedade, isto é, deixa-se que tudo aconteça unilateralmente com decisões que não há a participação dos maiores interessados, ou seja, o povo.

3.1 O DIREITO À INFORMAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

A transparência na gestão pública é fundamental para o exercício eficiente da sociedade no controle social. A facilidade para ter uma participação ativa na gestão depende que o governo possibilite ao cidadão entender os mecanismos que levem a consolidação do regime democrático.

O Portal da Transparência criado pelo decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 se constitui hoje como um dos meios mais importantes de acesso a sociedade, para prestação de contas da gestão pública. A Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, que regulamenta o disposto da lei citada reforça em seu artigo 16º, “as informações serão apresentadas de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática”. (BRASIL, 2006). Todavia, sabe-se que muitas informações ainda são bastante incompreensíveis a maioria da população, que busca mais transparência e lega-

lidade dos atos públicos.

A facilidade de acesso às informações disponibilizadas pelo Portal de Transparência, fortalece o controle social, pois os mecanismos de busca são acessíveis e os dados são claros, além de que existe um canal importante que é o “Fale Conosco” que tira todas as dúvidas do cidadão. Desta forma facilitando o acesso a todos sem distinção, para que seja exercido o controle social como é citado no seu artigo 1º, tendo a divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, exclusivamente para fins de controle social.

O Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas (SIGA) é um sistema de informações sobre orçamento público que permite acesso amplo e prático ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), permitindo que o cidadão tenha acesso a dados relativos ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle na esfera federal.

O Sistema de Acompanhamento da Gestão de Recursos da Sociedade (SAGRES *-on line*), foi lançado em 2002, por técnicos do Tribunal de Contas da Paraíba-TCE-PB, com o objetivo de divulgar e dar amplo acesso a sociedade, com as informações de receitas e despesas do Governo do Estado e dos Municípios paraibanos, através da *Internet* no portal <http://portal.tce.pb.gov.br>. O Sagres tornou-se uma ferramenta importante para os paraibanos já que qualquer cidadão pode acompanhar a execução orçamentária do Estado e do seu município sem precisar sair de casa, bastando ter acesso à rede mundial de computadores-*internet*. Com esta ferramenta que tem mostrado muita eficiência há uma real viabilidade para o controle social nos municípios, já que há neste sistema praticamente todas as informações relativas à gestão pública, as quais são fornecidas pelos próprios gestores.

O SAGRES tem características técnicas importantes como: um banco de dados que selecionam, alteram, processam, alimentam ou excluem dados evitando uma enxurrada de papéis, opções de acesso tanto dos municípios como de escritórios de auditorias e contabilidade, além de um módulo auditor que é utilizado pelos Auditores de Contas do Tribunal, responsáveis pela análise dos dados.

A Controladoria Geral da União (CGU), por sua vez reúne e disponibiliza as informações sobre a arrecadação e a aplicação desses recursos federais no Portal da Transparência, dando oportunidade dos interessados em participar do controle social, fazendo um cadastro para receber informações em seu e-mail com dados de convênios federais do seu município.

A lei nº. 127.527 que foi sancionada pela Presidenta da República Dilma

Rousseff em 18 de novembro de 2011, e tem como finalidade regulamentar o Direito Constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, sendo os seus dispositivos aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No seu artigo terceiro a Lei diz que é assegurado o direito fundamental de acesso à informação e que devem ser executado em conformidade com os princípios básicos da administração pública. Portanto, cabe ao gestor a prática da lei, para que o controle social seja exercido com legitimidade, já que a transparência das informações é fundamental para esse controle.

O direito de acesso à informação está garantida na constituição de 1988, em seu artigo 5º, inciso XIV e XXXIII do Capítulo (dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), no artigo 37º, § 2º.

Sendo assim, os meios existem para que a sociedade busque a informação e faça dela um instrumento de cidadania e controle social. O acesso a informação é hoje um dos mais importantes passos da gestão para incentivar a participação da sociedade na construção da cidadania e consolidação da democracia.

4. AS FORMAS DE CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

Na gestão pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos da administração pública.

Conceitualmente, o controle da administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro (MEIRELLES, 1990).

Quanto ao conceito de controle tem-se que para Siraque (2004), o controle pode ser entendido como ações de vigilância, de fiscalização e de coleta de informações sobre determinado objeto. E o controle social conforme o autor é essencialmente direito individual que pode ser reivindicado por meio de ação judicial por uma só pessoa física ou jurídica, por um grupo de pessoas físicas ou jurídicas. Neste sentido, o controle social é direito público subjetivo.

Todavia, sabe-se que existem vários tipos de controles: internos, externos e sociais que são formas eficazes, se bem exercidos e estruturados, para garantir que os atos da gestão pública sejam transparentes e eficientes.

O controle interno municipal é aquele exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal – CF de 1988. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno

será também o controle do Legislativo sobre seu pessoal e atos administrativos praticados.

O controle interno é orientado para realizar a auto avaliação da administração (com suas limitações usuais), abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade). Assim, na administração pública a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais (CAVALHEIRO; FLORES, 2007).

O controle externo do poder público deve ocorrer principalmente por meio do controle popular, do controle social, por meio da democracia participativa e direta. O poder executivo, o poder judiciário, o poder legislativo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas também exercem o controle externo da Administração Pública.

A CF de 1988 estabelece em seu artigo 70º que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta incluída as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (BRASIL, 2009, p.62).

É importante deixar claro que nos artigos citados o Tribunal de Contas é o órgão, autônomo e independente, ao qual a Constituição atribui competência para exercer o controle externo da Administração Pública. Cabe ressaltar, também, que a existência de um órgão com autonomia e independência para exercer o controle externo dos atos de natureza financeira da Administração

Pública é uma das características distintas do Estado contemporâneo.

Já quanto ao controle social, Siraque (2004) afirma que este é realizado por sujeitos que não atuam em exercício da função ou órgãos do Estado. Dessa forma, o controle deve ser exercido principalmente por quem está fora da gestão, buscando dar mais transparência aos atos de fiscalização que representem um grupo social.

Controle Social é aquele controle executado pela sociedade, sendo um dos mais efetivos, visto ser ela quem vai viver os acertos ou erros da administração pública. Como afirma Pires (2000, p.16), "desde o início e por muito tempo esta foi uma sociedade mais preocupada em construir critérios para a exclusão (escravo, homem livre sem posse, analfabeto, mulher, menor, etc) do que para a inclusão de atores no processo decisório", contribuindo para definir o controle social como conjunto de ações da sociedade, executando principalmente o monitoramento e a fiscalização das ações públicas.

Segundo Silva (2001, p. 24), "o controle social seria um controle de origem no social, ou melhor, na sociedade. Qual controle deve mesmo partir da sociedade já que é de lá que surgem à representatividade da população". O autor evidencia que o controle social está exatamente na sociedade que de forma integrada e organizada é que busque melhorias coletivas através de ações, e haja com cidadania e compromisso de mudanças de paradigmas na participação popular.

Existem vários instrumentos para que o cidadão exerça seu papel no controle social, como órgãos e instituições fiscalizadoras, dentre as quais pode-se elencar: Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Ministério Público Federal (MPF), Controladoria Geral da União (CGU), Poder Legislativo, e principalmente os Conselhos Municipais.

A participação popular de forma cidadã na gestão pública através do controle social vem diminuindo as irregularidades e melhorando a resolução de problemas na administração pública, que precisam ser vistos de forma técnica para que as soluções sejam elaboradas, visando um gerenciamento e uma execução de políticas públicas com transparência e clareza, e gerando maior fiscalização em relação às atividades desenvolvidas, aos recursos e aos serviços sociais.

Dessa forma, afirma Campello (2003), a informação é o oxigênio da democracia. E o direito à informação é um direito fundamental, englobando o direito de buscar, receber e divulgar informações, conforme consagrou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e do qual depende o exercício de outros direitos. O autor destaca que a liberdade de acesso a informação e a transparência são pontos necessários para um efetivo controle social.

4.1 OS CONSELHOS NO BRASIL

Os conselhos de direitos são órgãos colegiados, permanentes, paritários e deliberativos que formulam, supervisionam, avaliam, controlam e propõem políticas públicas. É por meio destes conselhos que a sociedade participa da gestão pública (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2014). Por isso, a importância da paridade na formação dos conselhos, que gera o equilíbrio de opiniões e nas decisões, onde todos os segmentos têm voz.

Para Reichelis (2008, p. 83) “os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governo e cidadãos, e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública”. O diálogo transformado em ações fortalece a gestão em busca de qualidade de vida para a população.

Gomes (2003) diz que a implementação de conselhos foi fomentada pelos princípios constitucionais de participação popular, com as legislações regulamentadoras das políticas sociais e pelo processo de descentralização no final dos anos 1980 no Brasil.

Santos (2002) destaca que a Constituição de 1988 mostrou um avanço nas conquistas dos direitos sociais, bem como da participação efetiva no processo democrático do país, através das instituições da sociedade civil, representadas nos conselhos. O autor conclui que os Conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e a avaliação das ações.

4.1.1 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

Desde 1996 a legislação brasileira preconiza que para o recebimento de recursos, principalmente em âmbito federal para as áreas de saúde, educação e assistência social, habitação, criança e adolescente, os municípios devem criar seus conselhos; por isso a partir desta data foram surgindo os conselhos com mais intensidade. Em âmbito municipal têm sido criados outros tipos ligados à políticas agrícolas, cultura, idosos, meio ambiente, direitos das mulheres, etc.

Gohn (2011) destaca que a lei federal que cria os conselhos municipais preconiza seu caráter deliberativo, parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e os constitui como novos atores deliberativos e paritários.

Teixeira (1996, p. 14), aponta que os Conselhos são “órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal, mas ao mesmo tempo constituídos de representações da sociedade”. Efetivamente todo cidadão tem direito de constatar pelos seus representantes sua contribuição no poder público de forma a acompanhar tudo que possa ter influência na sua vida cotidiana. A sociedade bem representada gera o controle social legítimo.

Santos (2002) define os Conselhos municipais como esferas que tratam da representação de interesses, bem como mediam conflitos, se configurando como um novo padrão de interação entre Estado e sociedade. A ruptura do paradigma centralizado da gestão de políticas públicas aconteceu a partir da Constituição de 1988 quando os processos de participação da sociedade foram surgindo desde a lei popular, plebiscito, referendo e órgãos colegiados como os conselhos municipais, formados por uma diversidade de atores sociais, que se traduz como possibilidade de incorporação no âmbito do Estado de interesse plural, relacionada às reivindicações de classe e à qualidade de vida. A eficiência do controle social está ligado a conselhos municipais atuantes.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para o desenvolvimento desse estudo, foi traçado um percurso metodológico, onde houve a caracterização da pesquisa como pesquisa empírica, tendo com método de procedimento o estudo de caso, com dados primários e classificada como pesquisa de campo, através de questionários semi-estruturados; além de dados secundários, com análise documental e pesquisa bibliográfica em livros da área, artigos científicos, *sites* na *internet* relacionados ao tema em questão. Quanto ao método de abordagem este estudo é classificado como qualitativo e com enfoque descritivo e exploratório.

5.2 TIPO DE ESTUDO

Trata-se de um estudo de caso, realizado na Prefeitura Municipal de Sumé/PB, junto aos Conselhos Municipais de saúde, educação e ação social. Para Vergara (1990), um meio de pesquisa é o estudo de caso, que constitui um “estudo circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas como uma pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não

ser realizado no campo”. Conforme o autor é no detalhamento e na busca de mais informações reais que se apresenta o estudo de caso.

O objetivo é descrito e exploratório. Barros e Lehfeld (2000) afirmam que neste tipo de pesquisa não há a interferência do pesquisador, isto é, ele descreve o objeto de pesquisa, buscando descobrir a frequência com que um objeto ocorre, sua natureza, característica, causas relações e conexões com outros fenômenos. Sendo assim, este tipo de pesquisa preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles.

Sua natureza é bibliográfica, utilizando pesquisas anteriores, documentos impressos e artigos de outros pesquisadores e devidamente registrados, com análise documental em atas dos conselhos, leis e portarias, além da pesquisa de campo. Todas as observações diretas como as reuniões dos conselhos foram descritas no diário de campo do pesquisador. Zanella (2010) enfatiza que a fonte direta dos dados na pesquisa qualitativa é o ambiente natural, e o pesquisador, a principal ferramenta desse processo.

Quanto ao enfoque da pesquisa podemos classificá-la como de natureza descritiva, já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno. Segundo Bardin (2001.p. 41), a descrição analítica funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, ou seja, trata-se da forma como o significado da informação é analisada.

Na análise de dados é utilizado o método estatístico descrito, por meio de tabelas para uma melhor compreensão das informações que foram pesquisadas. A estatística descritiva “compreende o manejo dos dados para resumi-los ou descrevê-los, sem ir além, isto é, sem procurar inferir qualquer coisa que ultrapasse os próprios dados” (FREUND, SIMON, 2000). Ou seja, utiliza-se a estatística para fazer a quantificação dos dados.

5.3 LOCAL DE ESTUDO

A pesquisa foi realizada no Município de Sumé, no estado da Paraíba. Sumé é localizada na região semiárida do Estado, especificamente no Cariri Ocidental, distante a 267 (duzentos e sessenta e sete) Km (quilômetros) da capital João Pessoa. O município de Sumé/PB possui 16.060² (dezesesseis mil e sessenta) habitantes, segundo o último censo demográfico feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). O município abrange uma área de 838,071 km² (oitocentos e trinta e oito e setenta e um metros quadrados) e está no bioma caatinga. Possui uma economia não tão pungente, mas com agricultura, comércio e serviços relativamente aquecidos.

5.4 SUJEITOS DA PESQUISA E AMOSTRA

A amostra foi feita nos Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Ação Social do Município de Sumé/PB com 12(doze) conselheiros , 4 (quatro) de cada um dos conselhos citados anteriormente, com representatividades diferentes .Conforme Vergara (2007), a população de uma pesquisa é representada por vários fatores que possuem características comuns, ou seja, características que representam os objetos de estudo.

5.5 INSTRUMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

Foi elaborado um questionário com perguntas agrupadas em 02 (dois) blocos: o primeiro bloco composto com perguntas para identificar e traçar os perfis dos entrevistados (Conselheiros). O segundo bloco composto por questões que tratam sobre as ações de controle social nos conselhos municipais, participação da sociedade e a importância dos conselhos para a sociedade. São 24 (vinte e quatro) questões, sendo 7 (sete) abertas, 10 (dez) fechadas e 2 (duas) semi-abertas e 5 (cinco) de múltipla escolha.

A coleta de dados foi realizada entre os dias 24 (vinte e quatro) de fevereiro e 10 (dez) de março, por meio de observação direta do pesquisador no preenchimento dos questionários.

Após a aplicação do questionário foi feita uma análise minuciosa dos dados coletados, reunindo por segmentos conforme os itens apresentados, tudo conforme os objetivos da pesquisa. Para examinar os questionários, utilizou-se o sistema de tabulação de respostas para perguntas fechadas, para que os pontos comuns fossem demonstrados e seus percentuais quantitativos ficassem evidentes. Já nas questões abertas, semi-abertas e de múltipla escolha a análise foi qualitativa, fazendo um comparativo ente às respostas e mensurando as críticas e sugestões.

6. ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÃO

Essas experiências democráticas de ação participativa, como os conselhos municipais, ocasionaram à gestão publica a possibilidade de efetivação de uma nova forma de participação da sociedade civil, na busca da construção de uma cultura democrática que seja capaz de redesenhar a relação entre Estado e sociedade civil.

Gohn (2003) ressalta que o associativismo que surgiu e se fez predomi-

nante na década de 1990, se constituiu a partir de mobilizações pontuais e não de massa. Esse novo associativismo, segundo a autora, é mais eficiente, estratégico e menos reivindicatório, além de produzir menos mobilizações. O conceito que dá fundamento às ações desse associativismo é o de Participação Cidadã.

A partir da análise institucional e das análises dos questionários realizados com os conselheiros representantes da sociedade civil e institucional nos Conselhos Municipal de Saúde, Educação e Ação Social pontuou-se algumas observações sobre a formação, e a atuação dos mesmos.

O Conselho Municipal de Saúde de Sumé, criado pela Lei Municipal nº 619 de 29 de novembro de 1991 e atualizado pela Lei Municipal nº 1.033 de 9 de maio de 2011, em conformidade com as disposições estabelecidas na Lei Federal 8.080, de 19 de setembro de 1990; na Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 e na Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Saúde - CNS.

A composição do Conselho municipal de Saúde conforme a Lei Municipal nº 1.033, de 2011, obedecerá a paridade dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos, em conformidade com a Resolução nº 453, de 2012, do Conselho Nacional de Saúde. Agora no mês de fevereiro foi aprovado o regimento interno do conselho de saúde.

O Conselho de Ação Social foi fundado pela Lei 9025/96, é paritário e seu regimento foi aprovado somente em 2006, ou seja, após uma década de sua fundação. É composto por 06 (seis) membros, sendo eles: um representante da sociedade civil; um representante dos usuários SUAS; um representante dos agentes comunitários; um representante da Pastoral da Criança e da Juventude; um membro da Secretária de Ação Social e um da Secretária de Educação.

Já o Conselho de Educação (CME), órgão normativo, deliberativo, mobilizador e consultivo de coordenação e de fiscalização do Sistema de Ensino do Município de Sumé, criado pela Lei Municipal nº 841/2002.

- Atualmente, a comunidade participa mais efetivamente, através de 10 (dez) tipos de conselhos existentes no município de Sumé, distribuídos pelas seguintes secretarias:
- Conselhos de Controle da Secretaria de Ação Social: de Assistência Social, e do Bolsa Família e Seguridade Alimentar e Nutricional, que deliberam sobre o uso dos recursos pela União;
- Conselhos de Diretos da Secretaria de Ação Social: do Idoso, e da Criança e do Adolescente. Estes verificam o cumprimento do que determina a lei;
- Conselho de Direto da Secretaria de Saúde: o Conselho Municipal de

Saúde, que verifica o cumprimento da Lei;

- Conselhos de Direito da Secretaria de Educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o da alimentação Escolar e o do Conselho Municipal de Educação. Atua verificando o cumprimento da Lei e opinando sobre seu uso.
- Conselho de Controle da Secretaria de Educação: o das escolas. Cada escola tem um conselho escolar que delibera sobre o uso e prestação de contas de recursos.
- Conselho Deliberativo Rural: atua tanto junto a Secretaria de Serviços Rurais e Meio Ambiente quando a Secretaria de Ação Social.

Todos os conselhos supracitados são paritários, ou seja, formados em número pares de representação, de forma a manter a igualdade entre eles.

6.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SUMÉ

A cidade de Sumé completa agora em 2014, 63 (sessenta e três) anos de emancipação política. Quem nasce em Sumé é sumense.

Segundo o último censo demográfico feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o município possui 16.060 (dezesesseis mil e sessenta habitantes), com uma previsão para 2013 de 16.215 (dezesesseis mil, duzentos e quinze) habitantes, sendo 12.236 (doze mil, duzentos e trinta e seis) residentes da zona urbana e 3.821 (três mil oitocentos e vinte e quatro) residentes na zona rural do município.

Na área educacional, o destaque é o *campus* da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), denominado Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), o primeiro temático da instituição de ensino, ofertando anualmente 350 (trezentos e cinquenta) vagas em suas 02 (duas) unidades acadêmicas: Unidade Acadêmica de Educação do Campo (UAEDUC) com os cursos de: Gestão Pública, Ciências Sociais e Educação de campo e a unidade Acadêmica de Tecnologia (UATEC) com os cursos de engenharia: Produção, Biotecnologia e Biosistemas, além de Agroecologia.

Nesta sessão apresenta-se o resultado obtido por meio dos dados coletados a partir da aplicação dos questionários. A análise utilizou os números (quantitativos) com base nas entrevistas, transformando-os em conteúdos (qualitativos). O objetivo foi apresentar os resultados, discuti-los e avaliá-los em conformidade com os objetivos específicos propostos.

6.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Foram aplicados questionários, para compor esse estudo, 4 (quatro) conselheiros municipais dos conselhos de saúde, educação e ação social, totalizando 12 (doze) entrevistas.

A faixa etária dos entrevistados: 42% deles têm entre 31 (trinta e um) e 40 (quarenta anos), 33% e entre 41 (quarenta e um) e 50 (cinquenta anos) e os outros 3 (três) que equivale a 25% tem acima de 50 (cinquenta) anos.

Quanto ao gênero, percebe-se uma participação feminina, com 67% sobre o masculino com apenas 33%. A maioria dos conselheiros são mulheres e esta é uma predominância nos demais conselhos.

Os números de escolaridade dos entrevistados se tratam de uma variável importante para medir a capacidade técnica dos mesmos. Sendo que 8% (oito por cento) possui ensino fundamental completo. Dos 75% de nível superior 45,5% possuem especialização na área de educação. Os demais 17% estão concluindo uma formação superior. Pode-se perceber que os conselheiros em sua maioria possuem um bom nível de escolaridade e de conhecimento.

Dentro da organização o nível de escolaridade se torna um fator importante na tomada de decisões, no desenvolvimento das atividades de fiscalização e análise de projetos e execução de suas funções.

O tempo de atuação como conselheiro em Sumé/PB: 58% têm até 3 anos de atuação, 25% atua como conselheiro de 4 a 10 anos, enquanto 17% estão participando do conselho de 11 a 20 anos, demonstrando que não há renovação da maioria dos conselheiros e que a população tem pouco interesse nos cargos dos conselhos.

6.3 INSTRUMENTOS E AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A partir desse ponto, a entrevista focaliza nos instrumentos e ações de controle social nos Conselhos municipais. Na definição do que se entende por controle social, 100 % dos entrevistados definiram com propriedade e segurança baseado em conhecimento popular e científico o que é controle social. A conselheira “A” afirma que: “controle social é a participação do cidadão da gestão pública, na fiscalização e no monitoramento do controle das ações da administração pública e em busca do fortalecimento da cidadania”.

Em relação aos mecanismos responsáveis pelo controle social de um mu-

nício 50% (cinquenta por cento) dos participantes responderam: conselhos gestores, municipais ou representação. Sendo que dentro desse percentual 30% (trinta por cento) também responderam poder legislativo, população e sociedade civil, e 20% (vinte por cento), responderam ministério público e tribunais de contas. A outra metade dos participantes concorda que todas as opções estão corretas.

6.3.1 QUANTO AOS MECANISMOS RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE SOCIAL DE UM MUNICÍPIO

Os dados mostram que praticamente todos os conselheiros municipais de Sumé/PB, entrevistados têm conhecimento e informação relacionados aos mecanismos de controle responsáveis pela fiscalização do município, conforme mostra o gráfico 1.

Portanto, verifica-se que a participação nos conselhos deve ser uma máxima sempre utilizada. Assim, para Gohn (2011, p. 16), “participação é umas das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. [...], ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc”. Portanto, observa-se que a participação torna-se sinônimo de qualquer termo que aclama a coletividade e a preocupação com os outros, como formas de melhorar as decisões e tornar qualquer processo mais democrático, para que assim sejam satisfeitas a maioria das necessidades da população.

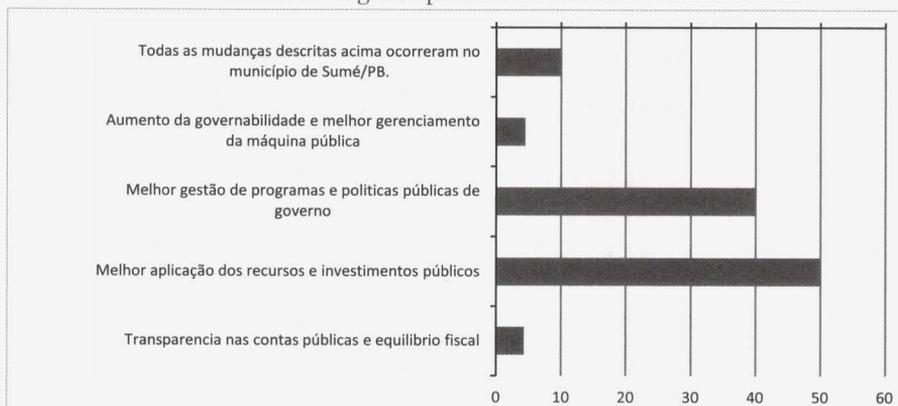
6.3.2 QUANTO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE EM RELAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL NO EM SUMÉ-PB

No que se refere à participação da sociedade em relação ao controle social no município, observa-se que 80 % (oitenta por cento) dos conselheiros responderam que existe participação por parte da sociedade nessas questões, enquanto 20% (vinte por cento) responderam que a sociedade não participa deste tipo de ação. Mostrando assim que existe praticamente apenas os Conselhos como instrumentos de controle social e não há outra forma desse controle ser exercido no município.

Quanto a importância do controle social para a gestão pública é interessante que se observe até que ponto a população participa nas decisões diretas e indiretas da gestão. Portanto, quanto mais o povo se empodera de instrumentos democráticos, mais humana e descentralizada é a gestão.

Assim, pode-se perceber que o controle social é visto pelos entrevistados como uma ferramenta importante no gerenciamento da gestão pública do município de Sumé/PB, já que 100 % (cem por cento) dos entrevistados afirmaram.

Gráfico 1- benefícios na gestão pública de sumé com o controle social



Fonte: Dados de pesquisa, 2014.

Observa-se pelo gráfico 1 que houve alguns benefícios na gestão pública do município de Sumé pós o controle social, outras apareceram de forma tímida. Destaca-se pela maioria dos entrevistados uma melhor aplicação dos recursos e investimentos públicos, além de uma melhor gestão nos programas e políticas públicas do município. Por outro lado o controle social não foi eficiente na hora da aplicação de princípios importantes da administração pública como a transparência.

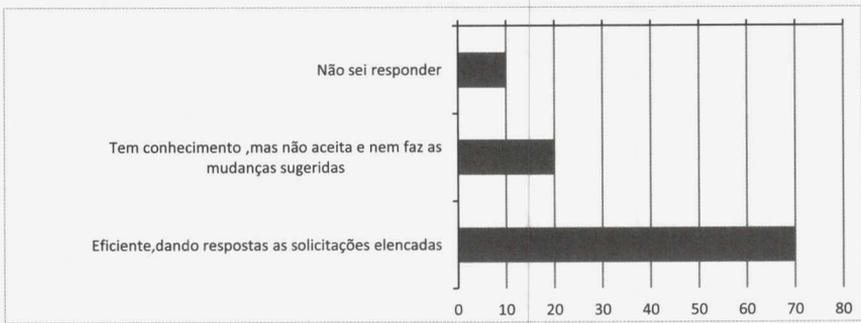
Quanto a contribuição do controle social na gestão pública do município de Sumé, 80% (oitenta por cento) dos entrevistados acredita que ele foi responsável por mudanças, enquanto 20 % (vinte por cento) não elenca esse fator como diferencial na melhoria da gestão. Neste contexto de participação, Gohn (2011, p. 59), diz que “ na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. [...] o conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania [...]. Assim, verifica-se que a participação remonta a verdadeira cidadania, e com isso, pode-se explicar que participar é sempre a melhor saída para a resolução dos problemas sociais, demonstrando com isso a necessidade dos gestores descentralizar as decisões e deixar o povo participar da gestão, opinando, sugerindo e de certa forma “gerindo” os recursos demo-

craticamente.

Observa-se que 70%(setenta por cento) dos entrevistados encontram dificuldades para exercer a sua função de conselheiro devido a falta de transparência na gestão e da falta de cumprimento das solicitações e decisões dos conselhos, enquanto outros 30% (trinta por cento) não encontram nenhuma dificuldade.

60 % (sessenta por cento) dos entrevistados questionam que é preciso uma maior representatividade da sociedade nos conselhos, enquanto 40% (quarenta por cento) considera satisfatória a participação popular.

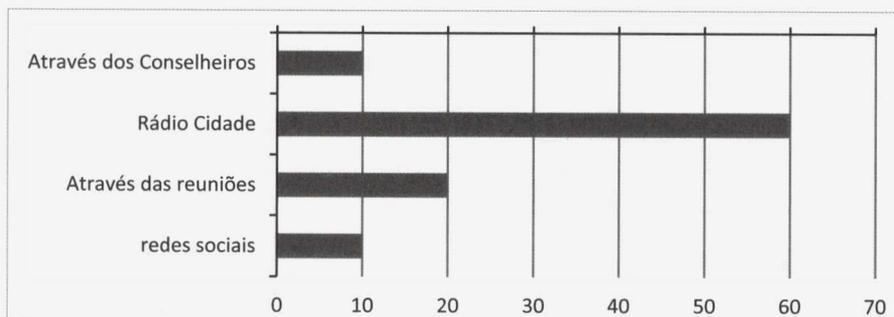
Gráfico 2 - participação do secretário municipal nas sugestões e determinações do conselho



Fonte: dados de pesquisa, 2014.

Percebe-se que no gráfico 2, a participação do secretário municipal de cada conselho é eficiente, dando mais respostas as solicitações elencadas em torno de 70% (setenta por cento), enquanto 20% (vinte por cento) mostra ter conhecimento das ações e determinações dos conselhos, mas não faz mudanças e não aceita as sugestões, por fim 10% (dez por cento) não respondeu a indagação. Portanto, os atos políticos dos secretários remontam ao conceito de política, que para Bobbio (2010, p. 39): “se a política não servisse para melhorar a condição humana, seria pura expressão de poder”. Com isso, entende-se que cabe aos agentes políticos buscarem soluções adequadas, onde o povo seja o centro, e não meros figurantes. Cabe a qualquer gestor público buscar soluções viáveis, com participação, e para isso, precisa de secretários que estejam adaptados as novas tecnologias, a gestão eficiente, a administração pública contemporânea e aos anseios da população, para que faça um bom governo, trazendo a satisfação de toda a população e a melhoria dos aspectos sociais, econômicos e educacionais da cidade que administra.

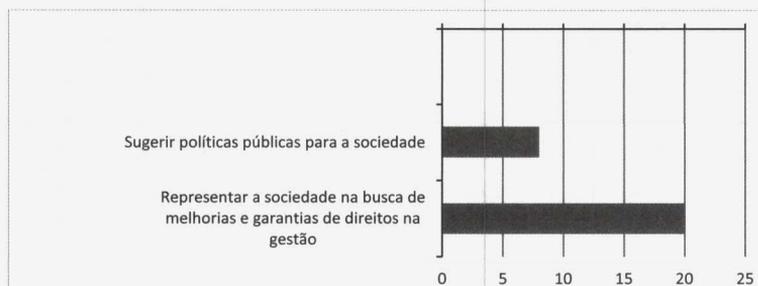
Gráfico 3 - De que forma as decisões e sugestões dos conselhos chegam à comunidade



Fonte: Dados de pesquisa, 2014.

Neste gráfico 3, busca-se conhecer como as decisões, sugestões e deliberações dos conselhos chegam a comunidade. Mais da metade, ou seja, 60 % (sessenta por cento) elenca a Rádio Cidade Sumé, como sendo o elo mais importante de comunicação dos conselhos com a sociedade. Outros dados: 20 % (vinte por cento) através das reuniões públicas, enquanto 10% (dez por cento) através das redes sociais e mais 10% (dez por cento) através dos próprios conselheiros. Assim, para Secchi (2011, p. 90), “a mídia é uma categoria de atores relevantes nas democracias contemporâneas, pelo seu papel de difusor de informações, as quais são importantes para a manutenção da própria democracia”. Verifica-se com isso, que a mídia transmite as informações que a população busca saber sobre os conselhos na cidade, passando a dar mais credibilidade a gestão municipal.

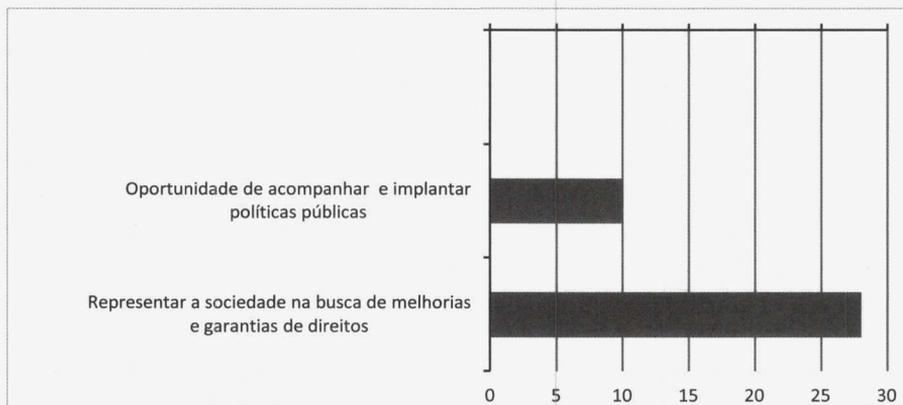
Gráfico 4 - Importância dos conselhos para a Sociedade Sumeense



Fonte: Dados de pesquisa, 2014.

O ato de ser conselheiro demonstra uma maior preocupação com a sociedade, com as demandas e anseios sociais, e por isso, deve-se ter consciência política e social, para que assim se contribua da melhor forma possível para a melhoria da sociedade. Neste contexto, deve haver consenso nas decisões dos conselhos para que o povo seja bem representado. Assim, para Toro (2005, p. 29), “a deliberação social é o instrumento da democracia para construir os consensos sociais que são a base para a paz”. Portanto, cabe aos conselheiros representar e escolher efetivamente o que o povo necessita.

Gráfico 5 - O que significa ser conselheiro?



Fonte: Dados de pesquisa, 2014.

De todos os participantes da pesquisa, 37% afirmaram que ser conselheiro é “ser cidadão”; outros 35% consideram que “é a oportunidade que o cidadão tem de contribuir com o controle social”; 20% disseram, “é representar a sociedade na busca de garantia e diretos junto a gestão”; e os demais 8% trataram de dizer que se trata da “oportunidade de sugerir políticas públicas”. Tais afirmações apareceram com mais evidência nas respostas apresentadas pelos membros conselheiros participantes desta pesquisa, que no decorrer de toda a elaboração deste estudo ficou claro a satisfação de cada membro em poder está atuando em prol do coletivo, para que assim se tenha uma sociedade mais justa e com melhores condições de vida.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Os conselhos municipais podem constituir-se em instâncias de formulação e controle das políticas públicas, com o objetivo de direcioná-las de acordo com o interesse e das necessidades da sociedade. Tal proposta de participação institucionalizada nos Conselhos Gestores tem sido uma transparente oportunidade para a consolidação da democratização e do acesso aos serviços públicos, oferecidos no Brasil.

Entretanto, ainda são muitos os limites e as dificuldades encontradas para a efetivação e consolidação de uma gestão realmente democrática. Assim, foi possível diagnosticar no momento de elaboração deste estudo, ou seja, essas dificuldades também são sentidas pelos membros conselheiros participantes da pesquisa.

Em se tratando do município analisado, ficou claro que, o controle social é visto pela sociedade, e de fato existe, porém os resultados são lentos ou nunca aparecem, isto é, há uma centralização do poder e de tomadas de decisões por parte da gestão municipal, via poder executivo, que ainda monopoliza o poder, mesmo estando vivendo em uma sociedade que se considera democrática por direito.

Dessa forma, é possível compreender que, a existência dos conselhos municipais e a sua atuação são de suma importância e necessária; porém, entendemos que mesmo tendo autonomia, nem todos os pedidos, insatisfações e reclamações são atendidas, quando na verdade, não se tratam de pedidos individuais, mas sim, necessidades da população, que irão trazer benefícios e melhoria na qualidade de vida dos cidadãos.

De forma geral, contribuir na profissionalização da gestão pública, na democratização dos conselhos municipais e na transparência de informações contábeis e financeiras referentes a qualquer tipo de gestão, demonstra a preocupação pelas melhorias sociais; e com isso, a população verá que existem soluções para os problemas que passam, e que muitas vezes não são percebidos ou mesmo

resolvidos no devido tempo. Sendo assim, cabe aos processos democráticos contribuir para a formação e reformulação de um mundo melhor, repleto de democracia, igualdade e descentralização das decisões, proporcionando uma verdadeira qualidade de vida a todos os cidadãos brasileiros, que clamam por melhores políticas públicas. Começando a efetivar e fazendo funcionar os mecanismos de transparência na gestão municipal, que os Conselhos usem e pratiquem a autonomia que têm estabelecidas em seus regimentos; criando mais canais de comunicação dos Conselhos com a sociedade e por fim que sejam fortalecidas as decisões dos Conselhos através das Secretarias Municipais criando resoluções

É necessário e urgente uma gestão pública eficiente, conselhos municipais atuantes e corretos em sua gestão, que deve ter eficiência, eficácia e economicidade em todos os seus processos administrativos, para que assim se atinja uma gestão pública contemporânea coerente com as demandas sociais.

Portanto, novos estudos devem surgir sobre o controle social; área esta que necessita de um olhar especial por parte dos gestores públicos e uma maior preocupação de toda a população.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luis Antero Reto; Augusto Pinheiro.. São Paulo: Edições 70, 2011. 278p.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia Científica**: um guia para a iniciação científica. 2a. edição. São Paulo: Pearson Makron Books, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria. (1991). *A Cidadania Ativa*. São Paulo, Ática.

BOBBIO, Norberto. **Qual democracia?** Tradução Marcelo Perine. Brescia, São Paulo: Editora Loyola, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. Ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto. (2003), **O controle social dos processos orçamentário e financeiro dos municípios**. In: VIII

Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2003, Panamá.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.110p. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 fev 2014. Dissertação.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&=251630&search=paraiba|sume|infograficos:-dados-gerais-do-municipio>>. Acesso em : 02/03/2014.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. Campinas: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2005.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Monografia premiada em 1º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre Administração Financeira Pública. Brasília: Editora da UnB, 2000. 65 p. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TNNPremio/sistemaS/1siafpVPTN/PIRES_Valde_mir.pdf>. Acesso em: 02 Fev. 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.portal.transparencia.gov.br/>>. Acesso em fev de 2014.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil.** Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008.

SANTOS, Mauro R.M. **Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense.** In Cardenos Metrópole n.7 pp.97-112,1º sem.2002.Disponível em:< http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_33.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e Limites na Constituição de 1988.** Disponível em: <siraque.com.br/site/txt/controlinternet.pdf>. Acesso em: 22 jan.2014. Dissertação.

SILVA. Marcos F. G. da. **A economia política da corrupção no Brasil.** São Paulo: SENAC, 2001.

TEIXEIRA, E. C. (1996). **Movimentos sociais e conselhos.** “A participação popular nos conselhos de gestão”. Cadernos da ABONG, n 15, pp. 7-19, jul.

TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação.** Rio de Janeiro: Editora SENAC Rio, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).** Disponível em: <<http://sagres.tce.pb.gov.br/index.php>>. Acesso em: 11 de Fev. 2014.

VERGARA, S. C. **Tipos de Pesquisa em Administração.** Cadernos EBAP, Rio de Janeiro: FGV, n. 52, jun. 1990.

ZANELLA, Liane Carlos Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração.** Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: UFPB, 2010.

Território comercial de toritama: persistência e metamorfoses da informalidade¹

Roberto Véras de Oliveira
Bruno Mota Braga

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as dinâmicas sociais da *informalidade* no *Polo de Confeções do Agreste de Pernambuco*, sua persistência e metamorfoses. O foco recai sobre as novas configurações comerciais trazidas especialmente com a inauguração do Centro Comercial Parque das Feiras, localizado no município de Toritama, sendo este uma das mais importantes bases de produção e comercialização de *jeans* do país (Sebrae, 2013).

O referido *Polo* se constituiu historicamente como um aglomerado de atividades produtivas, comerciais e de serviços, especializado em confecções e situado no Agreste de Pernambuco, envolvendo principalmente os municípios de Santa Cruz do Capibaribe, Caruaru e Toritama. Atualmente, vem passando por transformações importantes:

O crescimento nos volumes de produção e comercialização, sua projeção regional e nacional, a entrada em cena de grandes atacadistas, uma cada vez maior exposição à concorrência frente a outras regiões produtoras (inclusive de base internacional, como a China), uma maior presença do Estado (com ações de fiscalização, de orientação, de institucionalização, de investimento em infraestrutura e serviços), entre outros fatores, vêm concorrendo para alterar sua configuração, inclusive no que se refere à dinâmica *formal-informal*. Isso, não necessariamente no sentido do simples avanço de um termo em detrimento do outro, mas, sobretudo no de estabelecer novos processos envolvendo essa dualidade de situações, algo que podemos tratar como novas formas e dinâmicas de informalização-formalização (Véras de Oliveira, 2013, p. 233).

O Parque das Feiras foi construído em 2001 por iniciativa de empresários

1 Este artigo se beneficia do estudo de Mestrado intitulado “A dinâmica formal-informal do trabalho no parque das feiras e entorno: constituição histórica e mudanças recentes”, defendido por Bruno Mota Braga, em agosto de 2014, no PPGCS/UFPG, sob orientação de Roberto Véras de Oliveira.

da região, com o apoio do poder público municipal e instituições tais como o Sindicato das Indústrias de Confeções de Pernambuco – SINDIVEST-PE e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. Visou aproveitar o potencial das “Feiras da Sulanca”², mas buscando estabelecer um outro padrão de organização das atividades comerciais.

Esse modelo de centro comercial se espalhou para Caruaru, com o Polo Comercial, e Santa Cruz do Capibaribe, com o Moda Center. Resultou daí uma reconfiguração na base física e no padrão do comércio dos produtos do aglomerado produtivo. Em paralelo, por ação do SINDIVEST-PE e com o apoio do SEBRAE, desencadeou-se uma campanha visando reelaborar a imagem das atividades, dos produtos e dos agentes produtivos da região, envolvendo sobretudo a mídia local e as associações empresariais (Lima, 2011).

A inauguração do Parque das Feiras evidenciou e aprofundou os processos de diferenciação que já vinham se estabelecendo nas atividades e *empreendimentos*³ comerciais (e produtivos). Atualmente, são os seguintes os principais espaços de comercialização de confeções em Toritama (dotados de infraestrutura e padrões de funcionamento diferenciados): o Parque das Feiras (incluindo áreas distintas para *boxes* e *lojas*); as *grandes lojas*, situadas no entorno do Parque; a *feira da sulanca*, estabelecida na área externa do perímetro do Parque, com funcionamento aos domingos, segundas e terças, sendo submetida à regulação do poder público local; e a *feira da invasão*, constituída recentemente como desdobramento da *feira da sulanca*, situada fora do perímetro do Parque e funcionando nos mesmos dias daquela, mas sem qualquer reconhecimento e regulamentação públicos.

As reflexões aqui propostas têm como foco as transformações pelas quais vêm passando a dinâmica comercial em Toritama, mais especificamente quanto às novas relações entre seus aspectos *formais* e *informais*, tendo como marco a instalação do Parque das Feiras. Pautam-se pelas seguintes interrogações principais: que implicações a instalação do Parque das Feiras vem trazendo para as relações entre o *formal* e o *informal* nas atividades comerciais ali desenvolvidas? Em que medida a *informalidade* se mantém como uma característica marcante nessa nova situação? Como os diversos atores sociais referidos ao território co-

2 “As feiras locais, por meio da constituição de sua variante *feira da sulanca*, se firmaram como pontos de articulação por excelência (quanto à origem e desenvolvimento) do que veio a se constituir como um aglomerado produtivo-comercial de confeções” (Véras de Oliveira, 2013, p. 241). Conforme Lira (2006, p. 102), “A *sulanca* ficou conhecida, então, como feira que possui produtos simples, de qualidade inferior e preços acessíveis a camadas da população de baixa renda”.

3 Usamos o termo em sentido amplo, como organizações econômicas voltadas à produção, comércio e serviços, incluindo desde as formas mais familiares e informais até as de tipo mais empresariais (no sentido weberiano da expressão) e formais.

mercial em questão percebem e se posicionam sobre as mudanças que ali vêm ocorrendo e sobre suas implicações para si próprios?

Conforme já destacado, o uso de termos como “mercado informal” (Silva, 1971), “setor informal” (OIT, 1972; Tokman, 1977; Souza, 1982), “informalidade” (Hart, 1973), na pesquisa social, tornaram-se correntes a partir dos anos 1970, sendo dotados de grande polissemia e controvérsia (Dedecca e Baltar, 1997; Souza, 2000a e 2000b; Noronha, 2003; Silva, 2003, Filgueiras *et al*, 2004, entre outros). Sobre tudo mais recentemente, e em vários casos já acompanhando as novas tendências globais das relações de trabalho e suas repercussões no Brasil, vem proliferando estudos sobre “economia informal”, “informalidade”, “trabalho informal”, “informalização”, “nova informalidade”⁴.

Historicamente, no Brasil e América Latina, firmaram-se três posicionamentos principais nos estudos sobre *informalidade*. Aqueles que se colocaram nos marcos da OIT relacionam-no às vias de industrialização tardia na região. Os processos de reorientação econômica teriam implicado, com mais ou menos intensidade em cada país, na expulsão de força de trabalho das atividades agropecuárias em direção às zonas urbanas, sob a atração exercida pela indústria. Do fato desta não ter tido a capacidade de absorver tais contingentes suficientemente, gerou-se um excedente de força de trabalho, que foi levado a prover, por conta própria e sob uma lógica própria, sua sobrevivência em atividades improvisadas e instáveis, principalmente no comércio e no setor de serviços. Em uma perspectiva liberal, diferentemente, a *informalidade* seria acima de tudo resultado do excesso de regulamentação estatal sobre o mercado. Ao invés de ser tomado como um “setor” com nível de produtividade inferior, o “empreendedor informal” deve ser visto como um “herói” econômico, capaz de sobreviver, apesar da perseguição estatal. Para as perspectivas referenciadas no marxismo, a existência do trabalho informal não pode ser dissociada das estratégias de acumulação de capital, estabelecidas a partir do grande capital, no sentido deste se beneficiar do uso de formas de trabalho “não típicas” ao padrão capitalista (Jacobsen *et al*, 2000).

Aqui pretendemos ensaiar uma perspectiva de abordagem sobre o problema da *informalidade* – a partir do estudo do *Polo de Confeções do Agreste de Pernambuco* e, mais especificamente, do arranjo comercial articulado em torno do Parque das Feiras, em Toritama – com foco nos atores (estratégicos) e seus

4 Alguns destaques: Dedecca e Baltar (1997); Souza (2000a; 2000b); Malaguti (2000); Lima e Soares (2002); Machado da Silva (2003); Noronha (2003); Tiriba (2003); Filgueiras, Druck e Amaral (2004); Kon (2004); Tavares (2004); Lima (2006); Vêras de Oliveira et al (2011).

diálogos tensos com as estruturas que se lhes apresentam. Uma tal ótica não se reconhece em abordagens *dualistas* (que pressupõem marcada segmentação entre o *formal* e o *informal*), nem naquelas de referência *liberal* (que veem no fenômeno um “caminho rumo aos mercados”, como saga dos indivíduos em defesa da liberdade de mercado⁵), nem tampouco pelas que se ajustam a uma perspectiva *marxista* de base *funcionalista* (que toma toda manifestação de *informalidade* como resultado da lógica e estratégias do capital)⁶. Ao contrário, buscaremos aqui abordar a *informalidade* como uma dinâmica social em construção, perpassada pela ação de indivíduos, grupos e instituições, expressa sob formas e sentidos diversos, composta sob um arranjo de combinações (convergências) e tensões (disputas e conflitos).

A pesquisa que deu base a este texto envolveu uma gama diversa de situações e procedimentos metodológicos. Associado a um ambiente coletivo de resgate bibliográfico, de discussões sobre os diversos estágios das pesquisas em curso, de trocas sobre impressões de campo⁷, foram empreendidas consultas de fontes documentais⁸, observação direta e realização de entrevistas semiestruturadas. O período de inserção em campo se deu principalmente de junho a agosto de 2013, com intervalos maiores e menores de permanência em Toritama. Os principais atores abordados (em entrevistas e conversas informais) foram: gestores do Parque das Feiras, lideranças das associações dos empreendedores⁹,

5 Conforme proposição de Soto (1987), o que contraria o argumento das diversas vertentes da Sociologia Econômica, que pressupõe uma necessária “imersão social dos processos econômicos”, de modo que estes são concebidos como “construções sociais” (Monteiro e Carneiro, 2012).

6 Convém aqui uma referência à noção de “grupos estratégicos”, concebidos em relação a “conflitos” e “arenas”, de Sardan (2005, p. 200): “(...) the ‘virtual’ strategic group is a working hypothesis which help us to reflect on the convergence of certain individual strategies, from which we might deduce that the individuals in question have an identical position in face a given ‘problem’ (...) As opposed of classic sociological definitions of social groups, strategic groups (whether virtual or real) are not constructed once and for all and are not relevant to all types of problems: they vary according to the problem at hand, that is, according to local issues”. Chamar a atenção para os processos de constituição de atores, suas estratégias de ação, os conflitos que protagonizam e os espaços onde tais conflitos ocorrem, tendo tudo isso como composições dinâmicas, visa posicionar a abordagem para além das perspectivas dualistas e estrutural-funcionalistas de qualquer tipo.

7 No âmbito do projeto guarda-chuva “Para discutir os termos da nova informalidade: o caso do Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano”, desenvolvido no Grupo de Pesquisa Trabalho, Desenvolvimento e Políticas Públicas – TDEPP/UFPE. Estudos de iniciação científica, dissertações, teses e publicações diversas têm resultado desse processo: Silva (2009); Vêras de Oliveira (2011; 2013); Lima (2011); Melo (2011); Pereira Neto (2011; 2014); Sobreira (2011, 2014); Pereira (2011); Bezerra (2011); Braga (2011; 2014); Eufrásio (2013); Heleno (2013), Vêras de Oliveira e Pereira Neto (2013); Burnett (2013; 2014).

8 Além de documentos oficiais, foram consultadas outras fontes de informações históricas, com especial destaque para registros de moradores da região na forma de livros e vídeos.

9 Destaque para: Associação Comercial e Industrial de Toritama – ACIT, Associação Logística Parque das Feiras – ALPF e Associação dos Feirantes e Sulanqueiros de Toritama – AFEST. Foram entrevistados os presidentes dessas três associações, assim como feirantes e trabalhadores do Parque das Feiras, das grandes lojas, da Feira da Sulanca e da Feira da Invasão, totalizando 15 entrevistas semi-estruturadas e dezenas de conversas informais em cada um desses espaços.

feirantes da *Feira da Sulanca* e da *Feira da Invasão*, trabalhadores do Parque das Feiras e das *grandes lojas* situadas no seu entorno, gestores públicos locais¹⁰.

TORITAMA: DA FEIRA DA SULANCA AO PARQUE DAS FEIRAS

Muito da história da *sulanca* é contada pelos escritores locais, cordelistas e, oralmente, por todos aqueles que participaram da constituição histórica do que hoje se denomina *Polo de Confeções do Agreste Pernambucano*. A partir do resgate de uma já vasta bibliografia sobre a história da *sulanca*, foi possível se chegar a alguns pontos de referência. O primeiro deles se refere às suas origens, situando-se “entre os anos 1940 e 1950, a partir do município de Santa Cruz do Capibaribe, como resultado de obstinada luta dos moradores da região pela garantia de sua subsistência” (Véras de Oliveira, 2013, p. 238). Tudo teria começado com a movimentação de comerciantes, que se deslocavam para Recife, levando produtos locais (galinhas, queijo, carvão vegetal), e retornavam trazendo retalhos de tecido¹¹. Estes, por sua vez, passaram a ser utilizados por costureiras locais, que no início produziam colchas e tapetes e, depois, roupas (principalmente infantis¹²), com a venda desses produtos sendo feita principalmente nas feiras locais. As peças produzidas eram destinadas às populações mais pobres e tinham como principal atrativo os preços baixos. Mas a atividade se desenvolveu, constituiu uma clientela, incorporou crescentemente novos produtores e vendedores, e a demanda pelos retalhos ampliou-se, pressionando-a. Algumas fábricas da capital começaram a “cobrar o que antes era disponibilizado gratuitamente” (Lira, 2006, p. 102). Os retalhos passaram a ser comprados em São Paulo, com a atividade ganhando um novo impulso:

o comércio de retalhos, criado pelo grupo de migrantes nortestinos, consiste em adquirir, das indústrias de confecções do Brás e têxtil, o seu rejeito e comercializá-lo (...) O comércio de retalhos, que acontece há, aproximadamente, 40 anos, vai nascer nos interstícios das antigas indústrias têxteis e, posteriormente, se alimentar do rejeito das confecções, que fornecem diariamente toneladas de resíduos e retalhos para serem comercializadas pelos ‘retalheiros’ (...) Uma parte desses retalhos e rejeitos é comprada por costureiras da Grande São Paulo e até mesmo por “sacoleiras”, sendo que a maior parte dessa mercadoria é enviada para Santa Cruz do Capibaribe (Gomes, 2002, p. 96-97).

10 Os nomes dos entrevistados foram omitidos visando preservar suas identidades.

11 Araújo (2003) conta que os primeiros comerciantes a trazerem os retalhos de tecido para Santa Cruz do Capibaribe foram Pedro Diniz, Manoel Caboclo e Dedé Moraes.

12 Depoimentos informaram que shorts infantis eram conhecidos, nos primeiros momentos, como “milongas”.

Foi nesse cenário de produção familiar e doméstica, baseada em técnicas de domínio popular e condições precárias de trabalho, que se constituiu o território da *sulanca*¹³. Segundo Lira (2006, p. 98), tal iniciativa se constituiu “como alternativa de sobrevivência da população agrestina, por causa, principalmente, da crise agrícola da cotonicultura e das dificuldades de produzir outros produtos, já que a região possui faixas muito secas, sendo inapropriadas para o plantio, pois fazem parte do semiárido nordestino”.

Uma agricultura instável, marcada por baixa produtividade e insegurança climática, em um contexto de crise da cultura do algodão, por ser esta por muito tempo a principal atividade produtiva¹⁴, foi um fator de migração rural-urbana e de inserção da população local nas atividades relacionadas à produção e comercialização da *sulanca*:

Eu casei, meu esposo era vaqueiro, trabalhava em fazenda e eu tive que acompanhar ele. Fui tendo meus filhos e achando aquela vida cansativa e já estava perdendo tudo o que plantei com a seca. Eu vi que tinha que ir embora para o que era meu. Meu esposo disse que não ia, o dono da fazenda não acreditava que eu fosse, porque a gente na fazenda tem algumas regalias: não paga aluguel, não paga energia, não paga leite, queijo (...) Aí eu fui pra cidade e comecei a trabalhar em cozinha de hotel e ajudando num fabrico. Uma vez eu fui olhar uma mulher costurando e cismeí que tinha que comprar uma máquina pra mim, dessas de pé, que hoje não tem mais. Aquela máquina que você coloca uma correia e pedala. Eu aprendi a costurar numa máquina daquelas. E foi assim que eu aprendi! Comecei a costurar coberta, emendar pano em casa, esses restos de retalho¹⁵.

13 A denominação de “sulanca”, segundo consta na maior parte da bibliografia sobre o assunto, deriva de uma corruptela das palavras “sul” e “helanca”, se referindo às confecções produzidas com malhas vindas de São Paulo - do “Sul”. O fato incontornável, no entanto, está no que o termo passa a conotar, e não sobre o que originalmente denota: “sulanca” passa a designar aqueles produtos de baixa qualidade, de baixo preço, destinados a populações de baixa renda da região e entorno (Véras de Oliveira, 2013).

14 Conforme Andrade (1963), a população agrestina, constituída majoritariamente por foreiros, agricultores e rendeiros, esteve historicamente marcada por uma condição de pobreza, dedicando-se a culturas de subsistência (milho, feijão, roça e cana-de-açúcar, para a produção de mel e rapadura), associada ao cultivo do algodão. Uma menor concentração fundiária associada a uma característica histórica de região de transição, entre a Mata e o Sertão, fez do Agreste um lugar propício ao desenvolvimento do comércio, particularmente com o estabelecimento de grandes feiras em cidades como Caruaru e Campina Grande. Essas passaram a exercer um papel central na conformação socioeconômica da região. A crescente densidade populacional da região e a predominância de condições precárias de vida, agravadas com a crise da cultura do algodão, fez do Agreste, principalmente a partir de meados do século XX, uma base de emigração, seja com destino às grandes cidades próximas (sobretudo, Recife), seja para São Paulo, Rio de Janeiro, Norte do Paraná e Brasília (ANDRADE, 1963). Mas, para além da saída pela emigração, alternativas foram sendo constituídas no próprio território agrestino. Foi o caso da *sulanca*.

15 Trecho de entrevista concedida por umas das primeiras costureiras de Santa Cruz do Capibaribe, em 09/06/2013.

Em um esforço de síntese, Vêras de Oliveira (2013, p. 268) propõe:

Ao surgir da iniciativa de homens e mulheres pobres, a partir de uma atividade originalmente incorporada ao fazer doméstico (a costura de peças do vestuário e de cama e mesa), utilizando-se de materiais muito simples e, inicialmente, sem valor comercial (*retalhos*), articulando-se por meio de relações de tipo familiares, de vizinhança e de amizade, destinando seus produtos para mercados estritamente populares (as *feiras da sulanca*), tendo se inserido em um segmento industrial, o de confecções, com histórico de associação (no mundo e no Brasil) ao trabalho a domicílio, *faccionado* e precário, o *Polo*, e a dinâmica que veio a constituir ao longo de sua trajetória, incorporou essas como suas marcas distintivas, constituindo-se de atividades (trabalho e gestão) caracteristicamente de tipo *familiar, domiciliar e informal*, com as condições de trabalho, sob tais circunstâncias, se mantendo em bases predominantemente precárias.

Com o desenvolvimento das atividades, surgiram os primeiros espaços destinados especialmente à comercialização, inicialmente na forma das *Feiras da Sulancas*. As primeiras foram as de Santa Cruz do Capibaribe e de Caruaru e, depois, de Toritama. Pessoas que haviam migrado para o Sudeste, no fluxo que acompanha a industrialização, começaram a retornar à região para trabalhar na produção e comércio da *sulanca*¹⁶. Um testemunho:

Eu morei em São Paulo 8 anos, mas eu sou daqui. Me diziam que aqui tá começando a vender roupa, mas era muita roupa, diziam que chegavam com os fardos e vendiam tudo, vendia na mão, nas lonas e nos bancos. O povo estava se organizando numa feira. Eu recebia cartas da minha família, dizendo que o povo estava conseguindo emprego aqui e melhorando de situação. Foi aí que voltei e vim morar com minha família novamente¹⁷.

Em meados dos anos 60, as *Feiras da Sulanca* de Santa Cruz do Capibaribe e de Caruaru ocupavam as ruas de ambas as cidades, com as mercadorias sendo vendidas inicialmente nas calçadas e, depois, em barracas de madeira¹⁸.

16 Cf. estudo de Lyra (2003), realçando a importância das atividades de confecções no Agreste de Pernambuco como fator de inversão do fluxo migratório histórico entre Pernambuco e São Paulo.

17 Entrevista concedida por uma das primeiras sulanqueiras de Santa Cruz do Capibaribe em 10/06/2013.

18 Denominadas popularmente de bancos. São armações simples, de madeira, com cobertura de lona, que fora esses aspectos típicos não seguem nenhum padrão. Em geral, contam com 1,2m a 1,8m de comprimento, 60cm a 80cm de largura e cerca de 2,5m de altura. Ter banco na feira, entretanto, mais do que a propriedade do equipamento, significa ter a posse do espaço (por reconhecimento dos pares e ou do poder público) no qual o mesmo é instalado nos dias de feira.

Começaram ali as primeiras investidas dos poderes públicos locais visando regulamentar a organização e funcionamento das *feiras* (delimitação das áreas e dos dias de funcionamento e adoção de taxas).

Um primeiro movimento de modernização técnica ocorreu, no início dos anos 1980, com a incorporação de máquinas industriais no processo produtivo, em substituição às máquinas não industriais, base de uma produção de tipo mais artesanal. Conforme Cabral (2007): “coube à agência do Banco do Brasil de Santa Cruz a iniciativa de financiar 2.500 máquinas industriais”. A busca por novos mercados teria sido uma exigência desse processo. Instalaram-se na região os primeiros atacadistas, fornecedores de tecidos, aviamentos, máquinas e equipamentos, para as atividades em expansão. Os produtos melhoraram de qualidade e os consumidores de faixas de renda mais elevadas passaram a ser mirados. De outra parte, amplia-se a contratação de trabalhadores, seja diretamente, na forma de assalariamento, seja indiretamente, sob diversas formas de subcontratação.

Cada vez mais consolidadas, nos anos 1990, produção e comércio passam a se associar crescentemente a atividades de serviços diversos: *design* de moda; consultorias, gestão e *marketing*; eventos do segmento da moda em âmbito regional, nacional e até internacional; qualificação profissional; financiamento; gestão pública dos territórios envolvidos (municipais e estaduais). Surgem as primeiras marcas próprias (Andrade, 2008).

Tendo se estabelecido inicialmente nos *interstícios* não ocupados pela dinâmica propriamente capitalista (nos termos de Souza, 1982), na sua trajetória, a produção e comércio da *sulanca* se imbrica crescentemente com aquela, sob processos sucessivos de diferenciação de seus espaços e agentes, resultando em hibridizações (Véras de Oliveira, 2011, 2013).

Em Toritama, por influência de Caruaru, havia se desenvolvido a produção de calçados, desde os anos 1930, tendo essa se mantido como “uma produção bastante artesanal e destinada também a populações de baixa renda” (Lira, 2006, p. 102). Na década de 1940, predominava na cidade a produção de calçados de couros e de borracha, de chinelos e de *pichilingas* (calçados infantis), baseada em tecnologia de domínio popular, trabalho precário e por unidades produtivas familiares e informais. A *feira popular* era o lugar por excelência da venda desses produtos. Nos anos 1970, os calçados de couro, destinados às populações mais pobres, passaram a ser substituídos por produtos sintéticos (Araújo, 2007). Com a emergência da produção de confecções na região, em Toritama as máquinas e equipamentos da produção calçadista foram readaptados para a produção de *jeans* (Andrade, 2008).

No início, em Toritama, não se estabeleceu uma *Feira da Sulanca*. Segundo relatos coletados, a primeira tentativa surgiu na Rua da Igreja, onde as mercadorias eram vendidas em lonas, carroças, no chão ou circulando. Entretanto, não vingou: “No início da feira não aparecia ninguém pra comprar nada, era só a gente esperando, aí não deu certo. Começamos a produzir as peças aqui e ir vender em Santa Cruz e Caruaru”¹⁹.

Nos anos 1980, com a crescente regulação pública das *Feiras* de Santa Cruz e Caruaru, os *sulanqueiros* toritamenses fizeram novas tentativas de constituírem uma *Feira* própria, mas esta só se estabeleceu no início dos anos 1990, com os *bancos* passando a ocupar a região central da cidade. Foi então que a prefeitura a deslocou para a Rua Antônio Soares, situada às margens da BR 104, no trânsito entre Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe. Em Toritama se reproduziu as mesmas características das demais *Feiras da Sulanca*: disposições caóticas e condições precárias, mas com dinamismo crescente. Muitos toritamenses, entretanto, preferiam comercializar seus produtos em Caruaru e Santa Cruz.

Com o crescente caos e frequentes acidentes, o Departamento de Estradas e Rodagens e a prefeitura determinaram a realocação da *Feira* para as ruas próximas, afastando-a da BR. Na ocasião, toda a área foi demarcada e os *bancos*, cadastrados, sendo estabelecida uma taxa para recolhimento semanal pelos fiscais da prefeitura, conforme relato abaixo:

Ele (o prefeito) pôs os bancos lá, e o povo foi obrigado a ir. O povo foi porque era melhor. Quem é que não queria um banco? Aqui (Rua Antônio Soares) era muito apertado, quem chegava era quem arrumava seu espaço, não tinha nenhuma organização. Quem chegasse primeiro, colocava! Aqui era como camelô, que vendia na rua ou no chão. Lá (Rua do Campo do Ipiranga) foram fazer cadastro e pagar o alvará para a prefeitura²⁰.

Nesse momento, a *Feira da Sulanca* de Toritama passa a ter um dia de comercialização diferente dos de Santa Cruz do Capibaribe e Caruaru, o que se estabeleceu por meio de um pacto comercial intermunicipal envolvendo as três cidades.

No começo dos anos 2000, estimava-se que o município produzia algo como 15% da produção do *jeans* nacional, tendo se tornado o “maior polo de produção desse tipo de roupas do Norte e do Nordeste” (Raposo e Gomes, 2003, p. 11). Por ação de um conjunto de instituições e a liderança do SIN-

19 Entrevista concedida em 22 de Agosto de 2013.

20 Entrevista concedida em 12 de Agosto de 2013.

DIVEST e do SEBRAE, o que até então era conhecido por *Feira da Sulanca* passou a ser denominado de *Polo de Confeções do Agreste Pernambucano*. Para isso, desencadeou-se uma operação de desconstrução da marca *sulanca* e de reelaboração discursiva, visando por no lugar da *Feira da Sulanca* o *Polo de Confeções* e em substituição a “sulanqueiro”, a denominação “empresário” ou “empreendedor” (Véras de Oliveira, 2011).

Em 2001, foi construído em Toritama, por iniciativa de um grupo de investidores privados, contando com o apoio do poder público municipal, o primeiro centro comercial dedicado aos produtos de confecção da região, denominado Parque das Feiras. Anos depois foi inaugurado o Polo Comercial, em Caruaru, e o Moda Center, em Santa Cruz do Capibaribe.

Muitos *sulanqueiros* compraram *boxes*, mas a maioria temia que o Parque das Feiras não vingasse ou que, uma vez lá estabelecidos, tivessem que pagar altas taxas. Assim, a *Feira da Sulanca* continuou funcionando no mesmo local. Com o objetivo de centralizar a atividade comercial (e favorecer a viabilização econômica do Parque das Feiras), a prefeitura determinou a sua transferência para uma área ao lado do novo centro comercial:

Como o Parque não tinha dado certo de primeira, a intenção era levar a feira lá próximo, para dar uma levantada no Parque, só que antes de se fazer essa transferência o Ministério Público interviu, porque ninguém ia fazer uma transferência de boca para depois que o Parque das Feiras crescesse, expandisse, fosse retirada a feira de lá. Inicialmente os feirantes não queriam, mas o Ministério Público interviu e foi formada uma comissão e feita uma audiência, onde foi convocada uma comissão de *sulanqueiros*. Foi pego aleatoriamente 5 feirantes com o Ministério Público, a ENPAL, que é a empresa proprietária do Parque das Feiras, e a Prefeitura Municipal. Foram essas pessoas que estavam envolvidas. Mas na verdade os *sulanqueiros* apenas estavam como fiscalizadores²¹.

Foi realizada uma audiência pública entre a ENPAL, a prefeitura de Toritama e uma comissão de feirantes (primeira organização própria de *sulanqueiros* na região), com o objetivo de estabelecer um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, de modo a propiciar garantias aos feirantes na sua alocação na área do Parque. A estes coube a obrigação de pagar uma taxa semanal à Prefeitura, em troca de serviços de iluminação, limpeza e segurança, assim como acesso à infraestrutura do Parque das Feiras (banheiro, água etc.). O TAC foi firmado, com a mediação do Ministério Público de Pernambuco, entre a AFEST e a

21 Entrevista concedida por *sulanqueiro*, em Agosto/2013.

prefeitura de Toritama, determinando a alocação da *Feira* na área do Parque por 50 anos. Nesse processo, de conflitos e negociações, foram constituídas e ou ativadas várias associações, com destaque para: a Associação dos Feirantes e Sulanqueiros de Toritama – AFEST, a Associação Comercial e Industrial de Toritama – ACIT, a Associação Logística do Parque das Feiras – ALPF e a Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL.

Logo, novos espaços de comercialização, em meio a uma intensa especulação imobiliária, começaram a se constituir no entorno: lojas, restaurantes, hotéis e lanchonetes. Um destaque cabe às lojas de grande porte (de produtos de grife), instalada em mais de uma dezena²². Mais recentemente, não sendo o Parque das Feiras, as *grandes lojas* e a *Feira da Sulanca* suficientes para abrigar todo o potencial comercial da região, constituiu-se a *Feira da Invasão*. Esta, com características próximas da *Feira da Sulanca*, difere desta principalmente por não ser beneficiária de qualquer reconhecimento e não estar submetida a nenhuma regulação públicos. Conforme descreveu um dos entrevistados:

A maioria das feiras livres daqui é tudo invasão, começa por invasão. Essa aqui mesmo começou por invasão. O pessoal foi ficando. Fomos colocando nossos bancos de madeira nesse lugar cheio de pedras e mato. A prefeitura dizia “não pode” e acaba um dia legalizando. A feira da invasão está começando a pegar agora, começamos desde setembro do ano passado, mas não vamos sair daqui até garantir o espaço da gente²³.

A demarcação dos espaços para os feirantes, com seus respectivos *bancos*, ocorreu com a ocupação da área no momento da invasão. A expansão, que ora ocorre, segue o mesmo critério. A prefeitura não recolhe taxas, mas também não se responsabiliza pela limpeza e segurança do local. A *Feira da Invasão*, com seus *bancos* e carroças se apresenta como uma possibilidade de trabalho para aqueles que não conseguiram espaço na *Feira da Sulanca* e, menos ainda, no Parque das Feiras, assim como para os feirantes que querem aumentar seus meios de comercialização, muitas vezes deslocando para lá membros da família.

As atividades da *Feira da Sulanca* e da *Feira da Invasão* têm início na madrugada e geralmente se estendem até às 15 horas, quando os feirantes fazem a contagem e o recolhimento das mercadorias que não foram vendidas, enquanto os veículos aguardam para fazer o transporte²⁴. Já o Parque das Feiras encerra seu funcionamento às 17 horas, juntamente com as *grandes lojas*, quando um

22 Aqui denominadas de grandes lojas.

23 Entrevista concedida por uma feirante da Feira da Invasão, em 16/06/2013.

24 Quase sempre, utilitários da marca Toyota, adaptados artesanalmente em oficinas da região.

grupo de garis, contratados pela ALPF, faz a limpeza dos seus espaços internos e externos. Uma turma de garis contratados pela prefeitura, ao mesmo tempo, faz a limpeza de toda a área da *Feira da Sulanca*.

Vista panorâmica do Parque das Feiras, da *Feira da Sulanca* (ao lado) e



das *grandes lojas* (em frente, do outro lado da BR).

Fonte: www.santacruzdocapibaribe.pe.gov.br

A trajetória de constituição do *Polo* e do território comercial de Toritama evidencia intensos processos de diferenciação em seus espaços e padrões de comercialização, com repercussões diretas sobre as relações de trabalho. Mantém-se, assim, ao mesmo tempo próximo e distante do perfil original de suas atividades comerciais e produtivas.

O processo de modernização e institucionalização das atividades do *Polo* e em Toritama tem motivações diversas, tais como: necessidade do poder público municipal buscar ordená-las no espaço da cidade ao mesmo tempo impondo aos seus agentes obrigações tributárias; oportunidade para grupos políticos se apresentarem como patrocinadores das mudanças recebidas como positivas; interesse despertado em vários empreendedores do segmento de confecções no sentido de incorporar padrões diferenciados (na infraestrutura, organização da atividade, mercadorias, atendimento); oportunidade de novos investimentos para empresários em geral (construção civil, rede hoteleira, restaurantes, transportes etc.); desafio para agências como o SEBRAE buscarem aplicar seu projeto *empreendedorista*²⁵; segmentos de assalariados (sobretudo quando diferenciados de relações familiares) começam a pressionar pela formalização do

25 Quanto a isso, conferir Lima (2011).

emprego. Das combinações e tensões entre esses diversos atores e motivações, no processo de constituição do *Polo*, produz-se uma relação imbricada entre o *formal* e o *informal*, sob uma dinâmica que, resultando de sentidos diversos em disputa, traz um elemento de permanência e de mudanças, ao mesmo tempo.

PROCESSOS DE DIFERENCIAÇÃO E DINÂMICAS DE FORMALIZAÇÃO

O Parque das Feiras foi construído, em 2001, fora da região central da cidade, em uma área de 9 hectares, situada às margens da BR 104, abrigando 955 *boxes* de 3 m² cada um (primeira fase), distribuídos em 10 fileiras, com corredores de 3 m². Posteriormente, em 2004, foram construídas 125 *lojas* de 25 m² (segunda fase). A área coberta do Parque (5 mil m²) inclui ainda uma praça de alimentação, banheiros, caixas eletrônicos, agência bancária, uma rádio comunitária, rede *wi-fi* grátis, segurança 24 horas, serviço de limpeza e, na área externa, um estacionamento com capacidade para 2.000 veículos. Abriga várias lanchonetes e restaurantes no seu entorno. Ultimamente implantou um sistema de monitoramento eletrônico através de câmeras de segurança nas partes interna e externa.

Um novo padrão de organização da atividade comercial e dos empreendimentos foi sendo gestado. Vários empreendimentos ganharam dimensões muito além daquelas dos primeiros *boxes* e, principalmente, dos *bancos* das *Feiras*. Os meios de pagamento (com a adoção do cartão de crédito) e as estratégias de *marketing* se modernizaram. Trabalhadores passaram a ser contratados em bases mais profissionais e formais (em contraste com a figura tradicional do *ajudante*²⁶). Diversas agências do Estado se fazem cada vez mais presentes. Os empreendimentos comerciais, para funcionarem regularmente, necessitam prover-se de: alvará emitido pela Prefeitura; Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; documento emitido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade

26 Denominação dada para os filhos e outros parentes que trabalham com os confeccionistas da região. As crianças são iniciadas na atividade produtiva e ou comercial na forma da “ajuda”. Para Silva (2008), a inserção dos jovens no trabalho se inicia como parte do processo de socialização dentro das unidades produtivas ou comerciais familiares, uma vez que nesses ambientes (de moradia e trabalho) os conhecimentos necessários ao trabalho são transmitidos entre familiares e vizinhos. O depoimento que segue ilustra bem isso: “Meu sobrinho vem sempre me ajudar aqui na feira, eu comecei assim ajudando e fui apreendendo aos poucos como negociar. Acho importante que ele venha conhecer a feira, só assim não ficam só trabalhando no fabrico e aprendem como negociar e conquistar o cliente. Para trabalhar na feira, tem que ser esperto, se não soubermos fazer contas ou não prestarmos a atenção no cliente, perdemos de vender, sem falar que quando tem muita gente querendo comprar, existe alguns roubos, em um vacilo roubam uma ou duas peças... Nos períodos de festa, ele me ajuda, senão, não damos conta de abastecer o banco, vender, trocar dinheiro e prestar a atenção em tudo” (entrevista realizada sulanqueira em Agosto/2013).

e Tecnologia – INMETRO (neste caso, com a exigência de que os confeccionistas coloquem etiquetas nas suas mercadorias indicando o tipo de tecido usado na sua fabricação e seu o número do Cadastro de Pessoa Física – CPF); além de estarem em consonância com a legislação trabalhista. Muitos entrevistados, entretanto, reclamaram das ações de fiscalizações desses órgãos, em uma atitude de resistência aos processos de formalização. Esta não se faz, portanto, sem conflitos. O mais comum tem sido um maior avanço na formalização do empreendimento, seguida em menor grau da formalização das relações de trabalho.

Boxes do Parque das Feiras

Os *boxes*, dispostos em fileiras e designados por combinações de letras e números, são os primeiros tipos de empreendimentos comerciais do Parque das Feiras. Com o passar do tempo, vários deles foram ampliados, com fusões, por compra, entre dois ou mais. Sobre esses, logo se estabeleceu forte especulação imobiliária: “Quando eu cheguei aqui no Parque das Feiras um box custava R\$ 2.000,00, agora aqui tem box de R\$ 8.000,00, até de R\$ 20.000,00, dependendo do tamanho. Tem pessoas que alugam os boxes no preço de R\$ 400,00, R\$ 500,00 por mês. Em menos de 10 anos os preços subiram muito”²⁷.

Novas contratações (formais ou informais) foram necessárias, em alguns casos fortalecendo a rede familiar com novos membros participando da atividade comercial, em outros, sendo necessária a contratação de não familiares. Segundo pudemos observar e confirmar a partir dos depoimentos, no total, gira em torno de um a três trabalhadores contratados por *boxe*²⁸.

É notória a predominância de mulheres na atividade de comercialização, que em geral acumulam, com essa, responsabilidades domésticas. As trabalhadoras dos *boxes* entrevistadas indicaram que transitaram da produção ao comércio, por considerar esta uma atividade “menos puxada” e, assim, podendo conciliar trabalho com vida doméstica.

Conforme pudemos observar, a maior parte dos atuais donos de *boxes* é oriunda da *Feira da Sulanca* e, mesmo agora que atuam no Parque das Feiras, vários desses mantêm *bancos* na feira. Em geral, donos de *boxes*, *ajudantes* e outros contratados têm baixo nível de escolaridade, quando muito chegando no ensino médio. Em seus vários relatos, indicam que a entrada no mercado de

27 Entrevista com um dono de box no Parque das Feiras, concedida no dia 27/08/2013.

28 Por limitações da pesquisa, não foi possível realizar um levantamento quantitativo rigoroso. Tal estimativa se baseia na observação direta.

trabalho é muito prematura, o que leva as pessoas a abandonarem os estudos nos primeiros anos escolares.

Quanto aos trabalhadores dos *boxes*, em geral oriundos da cidade de Toritama e das cidades circunvizinhas, nos vários relatos, ficou evidente que muitos deixaram a agricultura e a criação de animais para se dedicarem à produção e à comercialização de confecções. São evidentes os sinais de um fluxo migratório vindo de outras regiões do estado e de estados vizinhos.

O salário dos trabalhadores dos *boxes* é definido como proporção das vendas semanais, assumindo a forma de comissão, resultando em um rendimento semanal de R\$ 200.00 a R\$ 600.00, sendo maiores nos períodos festivos, como São João, Carnaval e os festejos de final de ano.

Nós tiramos o salário por comissão. No período de festas tiramos R\$ 500.00 a 600.00, mas quando está em baixa se tiramos R\$ 200,00 é muito. Aí temos que trabalhar nos fabricos, pra complementar nossa renda, fica muito “puxado”, pois não tem nenhum dia de folga. É, trabalho a semana toda! Quando chega o dia da feira, já estou muito cansado. Quando a feira está em alta, e precisa de gente para trabalhar na produção, temos que dar conta da produção e vir trabalhar aqui, o que compensa é o apurado que é maior nesses períodos. Quando chega o feriado, temos que sair de casa²⁹.

Lojas do Parque das Feiras:

A instalação das *lojas* constituiu a segunda etapa na construção do Parque das Feiras. Inicialmente, eram 125 lojas, de 25 m², sendo distribuídas em 8 fileiras. Mas esse número tem diminuído com as fusões entre duas ou mais.

Contam, conforme apuramos, com 2 a 5 trabalhadores. São basicamente formalizados, possuindo alvará de funcionamento, registro no CNPJ, registro de etiqueta e controle de qualidade das mercadorias no INMETRO. Observa-se, no entanto, menor grau de formalização dos trabalhadores. Estes em geral são jovens.

A maioria das *lojas* estabelece como critério de contratação o ensino médio completo, curso técnico em informática ou experiência anterior. Alguns relataram que é comum que a inserção dos trabalhadores se inicie na forma de estágios, com alguns desses posteriormente sendo efetivados, em geral formalmente. O salário mensal dos contratados gira em torno de R\$ 800,00 a R\$ 1.500,00, incluindo os adicionais de horas-extras (comum principalmente nos

29 O entrevistado possui uma unidade produtiva doméstica. Entrevista realizada em 23/Julho/2013.

períodos festivos). Os trabalhadores não se concentram apenas na venda, sendo responsáveis também pela limpeza do estabelecimento e organização das mercadorias.

As *lojas* expressam um primeiro movimento de formalização dos empreendimentos comerciais de confecções em Toritama, conservando, entretanto, certo grau de informalidade em suas atividades.

Grandes lojas:

A centralização do comércio de confecções em Toritama, por meio da construção do Parque das Feiras, estimulou a instalação, no seu entorno, de uma dúzia de lojas de grifes de grande porte. Nesses espaços, busca-se a distinção pela qualidade e aparência.

Nesses empreendimentos atuam de 15 a 30 trabalhadores, em atividades de venda e administração (gerência, coordenação de vendas, programação de estoque, *design* de moda, contabilidade, *marketing*, etc.).

Conforme apurado, os empregadores têm como requisitos principais para a contratação: *boa aparência*; idade acima de 18 anos, ensino médio completo ou curso técnico em vendas. Em momentos de intensa atividade comercial, são contratados trabalhadores temporários, quando os requisitos se tornam menos exigentes.

Segundo os relatos, os trabalhadores permanentes são formalizados, tendo sua renda estabelecida sob a forma de pagamento quinzenal ou mensal (variando de R\$ 800,00 a R\$ 1.000,00 por mês). Quanto aos temporários, são informais e recebem o salário quinzenalmente.

A jornada de trabalho é de 8 horas diárias, com folga nos dias em que a *Feira da Sulanca* não ocorre. Nesses estabelecimentos, nota-se a existência de controle de entrada e saída de trabalhadores, pela via de cartão eletrônico e câmeras.

A adoção de métodos mais racionalizados de gestão e organização da atividade nas *grandes lojas* (com uso da informática, contabilidade organizada, *marketing*, vínculos com as organizações empresariais locais e estaduais, participação crescente em mercados mais exigentes etc.), comparativamente com os padrões predominantes na região, trouxe implicações para as relações de trabalho (maiores exigências de qualificação e escolarização, formalização do vínculo, algum plano de carreira, mais especializações e funções melhor delimitadas etc.). No período de *baixa* nas vendas, podem lançar mão de estratégias mais ousadas, como a venda para mercados de outras regiões do país e até do

exterior (Angola, Guiné Bissau, Paraguai, Chile, entre outros). Uma das principais formas de ampliação dos mercados das *grandes lojas* tem ocorrido com sua participação nas Rodadas de Negócios³⁰, que têm sido promovidas todos os anos pela Associação Comercial e Industrial de Toritama – ACIT (Cf. Lima, 2011). Atualmente, outros meios de comercialização têm sido introduzidos, a exemplo da venda e propaganda por *sites*. Propaganda em emissoras de TV e patrocínio de eventos esportivos nacionais vêm sendo cada vez mais utilizados.

Feira da Sulanca:

A *Feira da Sulanca* de Toritama faz parte de uma prática histórica de feiras populares de confecções presentes em Pernambuco e no Nordeste, sendo um espaço destinado à comercialização de confecções e organizado por dias da semana³¹. Mas, principalmente a partir da instalação do Parque das Feiras, passou a ser submetida a uma maior regulação pública, por meio do TAC que garantiu sua transferência para as imediações do Parque das Feiras e as condições básicas de seu funcionamento. O movimento de formalização que tais iniciativas ensejaram, embora tenha configurado um novo ambiente institucional, não resultou em alterações significativas no caráter informal e familiar da organização das atividades, nem nas condições precárias de sua infraestrutura.

A *Feira da Sulanca*, conforme apuramos, envolve três perfis de *sulaqueiros*: os que atuam nos *bancos*; os que vendem sua mercadoria em lonas (no chão); e os vendedores ambulantes. Contabilizando apenas os *bancos*, a prefeitura, por meio do TAC, estabeleceu a alocação de 500 unidades. Cada um deles envolve contratações de *ajudantes* ou, principalmente no primeiro caso, algumas contratações de não familiares. O TAC se refere exclusivamente aos feirantes dos *bancos*. Por isso, vendedores de lonas e ambulantes são alvo de frequentes perseguições dos fiscais da prefeitura, assim como são tidos por donos de *bancos* como concorrentes desleais.

A prefeitura, em contrapartida ao reconhecimento da legitimidade da *Feira da Sulanca*, fiscaliza as atividades comerciais ali realizadas e cobra uma taxa (R\$ 10,00 por semana por *banco*), supostamente para ser destinada à

30 “As rodadas de negócios tem nos ajudado a comercializar nossa mercadoria para todo o Brasil e também no exterior. A vantagem é que nos períodos de baixa nas vendas, continuamos a vender e a produzir, a parceria com a associação mantém o mesmo ritmo das vendas, agora com outros clientes, que são chineses, paraguaios, cubanos... Para comercializar para fora, tem que ter uma mercadoria padronizada e ser formalizado” (Entrevista concedida por um lojista de Toritama, em Julho de 2013).

31 Os dias de feira são estabelecidos alternadamente em Toritama, Santa Cruz do Capibaribe e Caruaru. Cada cidade tem um dia na semana diferente para a realização da feira.

manutenção do espaço. Atua também no sentido de impedir a comercialização em lonas e por ambulantes.

A maioria dos *sulanqueiros* é do sexo feminino, conforme evidenciou-se à nossa observação, com a confirmação dos depoimentos. No início da feira e nos momentos de maior atividade comercial, nota-se uma nítida divisão social do trabalho, onde às mulheres são destinadas as atividades de comercialização e aos homens, as atividades de transporte e reposição da mercadoria nos *bancos*. Estes são de propriedade familiar, sendo usado, em muitos casos, por diversos membros da família para a venda de seus respectivos produtos.

A origem dos *sulanqueiros* é diversa: são oriundos de Toritama, das demais cidades do *Polo* e de outros municípios pernambucanos. Quanto à escolaridade, predomina um nível de escolaridade que tem como teto o ensino fundamental completo. Muitos deles ressaltam que “nasceram em meio ao trabalho e não puderam terminar os estudos”.

Os vínculos de trabalho nos *bancos* se baseiam em relações informais e estão fortemente ligados a redes de parentesco e amizade. A jornada de trabalho nos *dias de feira* chega a 15 horas diárias (começando por volta das 2 ou 3 horas, até às 17 horas). Dentre os contratados (formais e informais), predomina o salário por comissão, sendo que a renda semanal dos trabalhadores gira em torno de R\$ 200,00 a R\$ 500,00. Os entrevistados relataram que em períodos de alta nas vendas a renda semanal dos *sulanqueiros* alcança de R\$ 800,00 a R\$ 1000,00, com as mercadorias sendo vendidas antes mesmo da feira encerrar.

A *Feira da Sulanca* continua tendo como principal atrativo, segundo compradores e feirantes, os preços baixos, fator esse que faz com que mantenha certa competitividade com os espaços comerciais do entorno, inclusive com os *boxes* e *lojas* do Parque das Feiras. A informalidade neste espaço continua prevalecendo amplamente, na gestão e no trabalho.

Feira da Invasão:

A *Feira da Invasão* é o espaço comercial do ramo de confecções mais recente de Toritama, tendo se constituído em setembro de 2012, a partir de uma atitude emblemática de um grupo de *sulanqueiros* em luta por um espaço reconhecido nesse território (ao não conseguir acesso à *Feira da Sulanca* ou ao Parque das Feiras). Resultou da ocupação, com *bancos* e lonas, da segunda rua à direita do Parque das Feiras, uma área não reservada para tal fim:

Nós começamos a ocupar esse lugar em setembro do ano passado (2012). Todo mundo precisa vender suas confecções e não temos como comprar um box no Parque das Feiras, nem conseguir um banco na feira. A Feira da Invasão está começando a “pegar” agora, os compradores estão chegando e nós não vamos sair daqui. A prefeitura precisa reconhecer a gente como parte da feira, organizar o lugar, mandar fazer a limpeza, colocar luz...³²

O reconhecimento buscado se refere à delimitação da área a ser destinada à nova feira e à garantia de condições mínimas de instalação (iluminação, banheiros, vias, segurança etc.), conforme evidencia outro entrevistado:

A prefeitura vem demarcando onde deve ser a feira, mas a feira vem crescendo a cada ano, e nós precisamos de um espaço para vender as mercadorias... A prefeitura deve dar condição para trabalharmos aqui, está muito difícil trabalhar sem iluminação, sem banheiros, sem segurança... mas não vamos sair daqui, até eles nos reconhecerem como feira. Precisamos trabalhar! Todos aqui são pai e mãe de família e é uma injustiça ficarem tentando tirar a gente daqui³³.

Os feirantes indicam, assim, que reconhecem a institucionalização alcançada pela *Feira da Sulanca* como requisito para um melhor funcionamento da atividade comercial (o que implica em aceitar como necessário o papel regulador, pelo menos em alguma medida, do poder público).

Um dos fatores que têm feito com que a *Feira da Invasão* esteja “começando a pegar”, conforme expressão local, é o atrativo dos preços baixos. Na aparência, confunde-se com a *Feira da Sulanca*, seja quanto à infraestrutura, à qualidade das mercadorias, ao funcionamento informal e precário. Entretanto, evidencia uma situação geral ainda mais vulnerável.

Estimamos em mais 500 *sulanqueiros*, entre os fixados em *bancos* e em lonas, além dos vendedores ambulantes. São em sua maioria do sexo feminino. Alguns dos homens e mulheres que lá atuam são oriundos da *Feira da Sulanca*, tendo nesta uma oportunidade de expansão das atividades econômicas familiares. A predominância de jovens é perceptível. Estes em geral deixam cedo a escola em favor do trabalho.

Para os que atuam como trabalhadores contratados (informais), a renda semanal gira em torno de R\$ 200,00. A duração da jornada de trabalho, nos dias

32 Entrevista concedida por feirante da Feira da Invasão em julho de 2013.

33 Entrevista concedida por feirante da Feira da Invasão em julho de 2013.

de feira, é a mesma da *Feira da Sulanca*.

Completo-se, assim, um quadro no qual os empreendimentos comerciais para a venda do *jeans* e demais produtos de confecção de Toritama mantiveram entre si uma discrepante diferenciação, quanto a tamanho, condições de funcionamento e dimensões quantitativa e qualitativa dos contratos de trabalho.

CONSTITUIÇÃO E REDEFINIÇÃO DE ATORES ESTRATÉGICOS

As transformações na infraestrutura e nas formas e padrões de organização da atividade comercial de confecções em Toritama e no *Polo* têm sido acompanhadas por uma reconfiguração dos atores estratégicos e por uma nova institucionalidade.

A instalação do Parque das Feiras, a centralização dos espaços comerciais no seu entorno, a introdução de novos padrões de gestão das atividades, uma maior presença dos poderes públicos na regulação dessas, tudo isso suscitou a constituição de associações de confeccionistas, comerciantes, feirantes, lojistas e empresários, para melhor posicionar-se no território em disputa. Ao mesmo tempo, isso tem pavimentado a gradual inserção de instituições e órgãos exógenos à dinâmica produtivo-comercial local, com destaque para os que atuam como agentes (públicos e privados) de regulação econômica e social, de formação para o empreendedorismo, de qualificação profissional, de ensino, de financiamento, de mediação frente a outros mercados, entre outras áreas. No seu conjunto (a partir de suas composições e tensões), a presença e atuação desses atores contribuem para reconfigurar a relação entre o *formal* e o *informal* na dinâmica do Polo, *modernizando*, racionalizando, regulamentando, diferenciando, recompondo, introduzindo novos padrões.

O poder público municipal passou a ter uma atuação marcante no território comercial de Toritama, principalmente na *Feira da Sulanca*. Seu objetivo é o de regular a inserção do comércio de confecções no espaço público urbano (redefinido) e normatizar (dentro de suas prerrogativas) a própria atividade comercial e os serviços a esta associados (delimitando as áreas destinadas às atividades, instituindo taxas, fornecendo infraestrutura e serviços, fornecendo alvarás etc.). O TAC, quanto a isso, foi um marco. Nesse momento em particular, o Ministério Público de Pernambuco desempenhou um papel central como elemento articulador e promotor do referido TAC.

No âmbito estadual, ainda, fiscais da Receita passaram a fazer visitas regulares aos espaços comerciais locais, advertindo os empreendedores sobre sua regularização nessa esfera. A Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Pernambuco, órgão do Ministério do Trabalho e Emprego, por sua vez, tem de-

envolvido uma ação concentrada nas empresas maiores, a partir de seu escritório de Caruaru. As atuações dos poderes públicos municipal, estadual e federal vêm se estabelecendo de modo desarticulado entre si. Entretanto, é possível notar-se alguma complementariedade entre eles. Indicam uma presença crescente, embora mantenham certa distância e alguma tolerância frente aos elevados graus de informalidade que ainda vigem naquela região.

Entre os condôminos do Parque das Feiras (donos de *baxes* e *lojas*) formou-se a Associação Logística Parque das Feiras – ALPF, que tem o objetivo de gerir administrativamente o centro comercial. Foi no contexto das negociações para a instalação da *Feira da Sulanca* na área do entorno do Parque das Feiras, de modo a que aquela pudesse se utilizar de parte da infraestrutura e serviços deste e, ao mesmo tempo, viesse a ser reconhecida e aceita pelo poder público municipal, que se constituiu a Associação dos Feirantes e Sulanqueiros de Toritama – AFEST. Registra-se, ainda, a existência da Associação Comercial de Toritama – ACIT, que tem sido também acionada no rearranjo econômico e institucional em curso em Toritama e região. Por meio dessas associações os *sulanqueiros*, lojistas e comerciantes locais vêm estabelecendo interlocuções com agências públicas e privadas diversas.

O Parque das Feiras é um espaço comercial privado, constituído na forma de condomínio, sendo mantido por uma arrecadação semanal e gerido pela ALPF, criada em 2003, a qual conta atualmente com mais de 600 associados. Segundo relato de diretores da Associação, incide sobre cada condômino uma taxa semanal de R\$ 26,00, que é destinada à limpeza, segurança, gastos de energia, serviços administrativos, entre outros. Segundo ressalta seu presidente, desde a sua inauguração, a Associação tem buscado, por meio de cursos, palestras e mensagens nas mídias, introduzir novas referências comportamentais e profissionais junto a seus associados:

Quando os empreendedores chegaram aqui, começaram a comercializar da mesma maneira que faziam na *Feira da Sulanca*: chamavam os clientes aos gritos, se alimentavam e dormiam dentro dos bancos. Foi necessário criar parcerias com o SEBRAE para promover cursos de qualificação profissional dentro do Parque das Feiras, ao mesmo tempo em que, de vez em quando, se fazia a *circular*³⁴. Muitos deles não sabiam nem escrever o nome, para assinar os cheques, daí montamos turmas de alfabetização do EJA.³⁵

34 A circular é uma nota divulgada pelo presidente da ALPF, no intuito de chamar a atenção sobre as práticas que não condizem com as normas do centro comercial.

35 Entrevista concedida em 25/Julho/2013.

A instituição mais procurada para auxiliar na introdução de novos padrões de atuação (gestão e atendimento) tem sido o SEBRAE. Por outro lado, uma ação da Associação junto à prefeitura acertou processo de regulamentação dos empreendimentos comerciais com emissões de Alvará de Funcionamento (sendo que, como observado antes, parte dos *boxes* ainda se mantêm em condição de informalidade).

A ALPF promove anualmente o Festival do *Jeans*, atraindo compradores de vários estados do País, com desfiles das coleções dos lojistas e fabricantes locais, dentro de um conceito de *moda pernambucana*. Trata-se de um momento para a efetivação de negócios e, simultaneamente, uma estratégia para a consolidação de uma imagem *moderna* e dissociada dos produtos da *sulanca* (em mais um esforço de diferenciação de *lojistas* e *sulanqueiros*).

Por meio da ALPF e sua intermediação junto a algumas agências públicas e privadas (de regulação, de assessoria, de formação etc.), normatizações e padrões de organização, de gestão e comportamentais começaram a ser introduzidos no território comercial de Toritama. A atuação da Associação potencializa a ação de agências públicas e privadas que concorrem para certo grau e tipo de formalização das práticas comerciais em Toritama.

A AFEST foi criada em 2002, visando propiciar visibilidade e voz aos *sulanqueiros* nas negociações do TAC. Firmou-se como o principal ator coletivo de mediação e negociação de conflitos entre os *sulanqueiros* e o poder público municipal em Toritama. Conforme relato de um dos seus diretores:

Com a mudança da *Feira da Sulanca* para se alocar ao lado do Parque das Feiras, o Ministério Público, em nome do promotor de justiça José Sergio Gadelha, previu que nós iríamos ter problemas. Depois que o Parque das Feiras se estabelecesse, não iria aceitar a feira ao lado. Então o que ele orientou, aconselhou, foi que nós criássemos uma associação para que coletivamente pudéssemos lutar pelos nossos direitos, isso foi feito em 2002. A associação surgiu um ano após a inauguração do Parque das Feiras, tinha uns 30 associados, hoje tem 566 associados³⁶.

Anualmente realiza uma reunião com os sócios e, sempre que necessário, reuniões extraordinárias. De acordo com o seu presidente, o interesse dos associados em participarem das reuniões e dos cursos promovidos pela Associação é muito baixo. *Sulanqueiros* entrevistados relatam que costumam participar das reuniões quando a *Feira da Sulanca* sofre alguma ameaça ou corre algum risco.

36 Entrevista concedida em julho de 2013.

A Associação é requisitada também em casos de conflitos entre os próprios *sulanqueiros*, por exemplo em casos em que alguém pratique preços abaixo do combinado, atitude considerada desleal.

A AFEST cobra uma taxa semanal aos seus sócios, para ser destinada à melhoria da infraestrutura da feira, a exemplo do calçamento, da iluminação etc. A limpeza pública é realizada por um grupo de garis terceirizados pela prefeitura municipal. Este é o principal interlocutor da Associação. Não foi registrada a presença de agências como o SEBRAE, SENAI e outras junto a esse segmento. Nesse ambiente o tema da formalização não se encontra presente, conforme se apurou entre diretores da Associação e *sulanqueiros* entrevistados. A Associação, como representação de *sulanqueiros*, expressa uma tensão com os patrocinadores do discurso do *Polo*, que busca se diferenciar da marca *sulanca*, visto que aquela (a AFEST) se insere em uma disputa por reconhecimento e aceitação nesse novo arranjo.

Quanto à ACIT, conforme constatou Andrade (2008), foi criada no final de 2004 e início de 2005, atuando preferencialmente junto aos empreendedores formalizados.

A ACIT tem como ações prioritárias o apoio à participação dos agentes em missões empresariais, nas visitas às industriais de confecções em São Paulo e em outras regiões, envolvendo as rodas de negócios da moda pernambucana, nas feiras e eventos do ramo de confecções que ocorrem no País, a busca pelo desenvolvimento da visão empresarial através da promoção de cursos de capacitação, de treinamento de curta duração e consultorias (Andrade, 2008, p. 125).

Andrade (2008) cita como parceiros da ACIT outras associações de empreendedores da região, SEBRAE, SENAI, SENAC, SINDVEST-PE, entre outros. Referindo-se ao SEBRAE, considera este “o principal parceiro na execução de cursos, palestras e execução de projetos” (Andrade, 2008, p. 125). Destaca, ainda, que é frágil a relação da Associação com o poder público municipal e tênue as conexões com o sistema financeiro.

O estudo de Andrade (2008) se detém, adicionalmente, em considerar o papel de outros agentes na articulação desse espaço, entendido como um “arranjo produtivo local”. Citou, na área bancária, a Caixa Econômica Federal (presente em Toritama desde 1990) e o Banco do Brasil (cuja agência no município foi instalada em 2005). Entretanto, ressalta que o acesso dos empreendedores locais ao financiamento bancário é ainda muito limitado, sobretudo em vista do grau de informalidade das atividades da região. Uma de nossas

entrevistadas corrobora o argumento: “o que impede de termos uma melhor condição de trabalho é a dificuldade de conseguir um empréstimo junto ao banco. Como somos informais e não podemos comprovar renda, às vezes a feira dá muito dinheiro e às vezes não”³⁷.

Quanto às agências com atuação na área de capacitação de pessoal, como SEBRAE, SENAC, SENAI, apesar de uma maior penetração na região por meio da mediação do SINDVEST-PE e das associações de empreendedores locais, como ACIT e ALPF, observam-se resistências dos *empreendedores* em participar dos cursos e palestras promovidos: “Esses cursos que o Parque das Feiras vem oferecendo é tudo o que apreendemos em casa e na lida com o povo na feira... Eu não tenho interesse em participar, acho que não precisa estudar para trabalhar no comércio... Meu pai me levava pra feira desde criança e fui aprendendo desde cedo a trabalhar no comércio”³⁸.

Os empreendimentos de maior porte, como as *grandes lojas*, também vêm se utilizando dessas parcerias (SEBRAE, SENAC, SENAI) e promovendo minicursos e treinamentos, como forma de qualificar os trabalhadores dentro das empresas.

O SEBRAE-PE atua na região do Polo a partir de sua sede em Caruaru, instalada em 1992. Entre suas principais ações, destacam-se:

criar um ambiente favorável ao desenvolvimento dos pequenos negócios; reduzir a informalidade e mortalidade das micro e pequenas empresas; incrementar a participação das micro e pequenas empresas - MPE nos mercados interno e externo; promover o acesso às tecnologias necessárias ao desenvolvimento desses empreendimentos; incentivar o empreendedorismo; viabilizar o acesso às linhas de crédito; implantar o sistema de gestão do conhecimento (consultoria na elaboração, gestão e acompanhamento de projetos); criar e aprimorar os mecanismos de apoio à comercialização de produtos (Lima, 2011, p. 13).

As várias inserções das instituições do Sistema S na região do *Polo* e, em particular, em Toritama, têm produzido uma elaboração discursiva que visa dissociar a sua imagem do da marca *sulanca*. Apesar das limitações e resistências, essa ação (articulada principalmente entre SEBRAE e SENAI) avança no tecido do arranjo de atividades produtivo-comerciais locais, contando para isso com importante ação mediadora das associações locais de empreendedores do segmento confeccionista.

37 Entrevista concedida por *sulanqueira*, em 17 de Julho de 2013.

38 Entrevista concedida dona de box no Parque das Feiras (ex-*sulanqueira*) em Agosto de 2013.

IMPULSOS DE FORMALIZAÇÃO E RESISTÊNCIAS: O INFORMAL PERSISTE METAMORFORSEANDO-SE

Segundo dados do Censo de 2000 e 2010, o grau de informalidade³⁹ entre a População Economicamente Ativa de Toritama passou de 91,88% para 86,40%. Ou seja, apesar da queda, acompanhando uma tendência nacional nesse período, o patamar é ainda muito elevado. Estudo realizado pelo SEBRAE (2013) com os municípios que compõem a malha produtiva do *Polo*, considerando como *formais* as unidades produtivas que declararam possuir CNPJ, apurou que 80% dessas eram *informais*. Entretanto, alerta que, quanto aos 20% restantes, deve-se considerar que há “inúmeras possibilidades de as unidades produtivas obterem uma fachada de formalização, ao tempo em que continuam com o grosso de suas operações no que poderia ser chamado de formalidade informal”, sendo um dos principais recursos nesse sentido o uso da subcontratação de *façõs* (SEBRAE, 2013, p. 52).

Ao que tudo indica, as ações estratégicas de regulação e formalização das atividades do *Polo*, frente ao seu caráter historicamente familiar e informal, vêm se estabelecendo com mais efetividade nas atividades comerciais. Com a entrada em cena dos centros comerciais, vieram os primeiros impulsos de formalização, expressos em situações como: uma maior presença e atuação dos órgãos de fiscalização e de mediação (Receita, Ministério do Trabalho, Inmetro, Prefeitura, Ministério Público de Pernambuco etc.); maiores esforços de capacitação em gestão de negócios e em qualificação profissional; uma crescente inserção comercial nacional (à jusante e à montante da cadeia produtiva), seguida dos primeiros passos para uma inserção internacional; novas formas de organização e gestão do trabalho.

Por intermédio de atores exógenos e locais – neste caso, com destaque para a ALPF –, empreende-se um esforço de formalização de empreendimentos e, em menor proporção, das relações de trabalho: regulamenta-se o funcionamento das atividades comerciais, em conformidade com o calendário geral do *Polo*; implantam-se cursos de qualificação comercial para empreendedores e trabalhadores; tomam-se medidas no sentido da formalização do empreendimento comercial através do CNPJ e de um conjunto de normas de conduta e comportamento interno. É o que ilustra o depoimento abaixo:

39 Cálculo referido, nos termos do IBGE, à seguinte fórmula: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

Acho importante que o Parque das Feiras venha promovendo cursos, tenha uma administração, organize tudo isso e nos ajude a comercializar de uma forma melhor. O que víamos aqui é muita gente vendendo como se vendia na feira, aos gritos, dormindo e se alimentando nos bancos. Os cursos que são oferecidos têm ajudado muito a atender melhor o cliente, nossa mercadoria é melhor, o espaço está mais organizado, a resposta é o cliente só comprando a nós. Muitos compram no cartão de crédito, outros compram muita mercadoria, temos que ter um controle sobre isso, senão perdemos de vender... Aqui a gente é formalizado, todo mundo tem carteira assinada e folga, isso é bom, garante nossa aposentadoria, férias, décimo terceiro. Eu sei, se eu tivesse trabalhando na informalidade eu ia ganhar muito mais, mais eu ia estar me “matando” de trabalhar, sem folga, sem garantia nenhuma. E quando a feira entra em baixa, que garantia se tem?⁴⁰

Entretanto, a adoção de um padrão de atuação de tipo mais *empresarial* (no que se refere aos donos e gestores dos empreendimentos) e *profissional* (da parte daqueles que se convertem em assalariados) tem se mostrado limitado. Uma das consequências e evidências disso tem sido a persistência da *informalidade*, seja na gestão dos negócios, seja principalmente nas relações de trabalho.

Um esforço de reconfiguração baseou-se na produção de um discurso fortemente voltado para o *empreendedorismo*⁴¹, com o SEBRAE se destacando como o principal veiculador desse discurso junto ao *Polo* (Lima, 2011). Sua atuação tem cumprido ao mesmo tempo um papel prático, no sentido de introduzir novos métodos de organização e gestão, e ideológico, no sentido de produzir uma aderência social às práticas capitalistas.

No que se refere às *grandes lojas*, são empreendimentos formais e com vínculos de trabalho formais (carteira assinada, férias, décimo terceiro salário, contribuição previdenciária), conforme já discutido, mas que se utilizam das contratações informais (especialmente na forma de trabalho temporário, nos picos da demanda), fazendo com que a informalidade se reproduza sob um novo modelo de gestão e organização do trabalho.

Quanto aos *boxes*, embora apresente condições bem diferenciadas daquelas da *Feira da Sulanca*, o processo de formalização não tem conseguido alcançar as mesmas condições das *grandes lojas* e das *lojas*. Dentro do Parque das Feiras,

40 Entrevista realizada com o presidente da ALPF em Agosto/2013.

41 “O discurso do empreendedorismo acompanhou as reformas de Estado em países latino-americanos, com a privatização de empresas estatais, os programas de demissão voluntária e os programas de créditos para pequenos negócios. Além dos investimentos em tecnologia e inovação, programas de empreendedorismo foram implementados, a partir dos anos 90 no Brasil, para pequenos negócios de baixo valor, com apoio estatal e paraestatal” (Lima, 2010, p. 174).

enquanto na maioria dos *boxes* ainda prevalece o caráter familiar do empreendimento, nos quais a *informalidade* se confunde com relações pessoais, de parentesco e vizinhança - suscitando resistência, por tal condição, à incorporação de novas normatividades, institucionalidades e modos de agir -, tal não ocorre com os mesmos sentidos, na mesma proporção e intensidade no caso das *lojas* e, principalmente, *grandes lojas*.

Um tal processo de reestruturação da dinâmica comercial pode, em uma de suas variantes, ser associado ao conceito de *nova informalidade*: consubstanciada “na ocorrência de relações informais no interior do núcleo formal”, que, ao mesmo tempo, “se diferencia do que conhecemos como ‘setor informal’” (Tavares, 2004, p. 29). A *informalidade*, agora permeada por processos parciais de formalização, persiste mesmo sob um novo quadro institucional de gestão e organização comercial, implicando novas práticas e sentidos para os diversos atores ali presentes: gestores públicos, lideranças empresariais, confeccionistas formalizados e não formalizados, *sulanqueiros*, trabalhadores assalariados ou semi-assalariados.

No que se refere à *Feira da Sulanca* e à *Feira da Invasão*, diferentemente, são expressões mais contundentes da persistência da condição informal e familiar das atividades comercial-produtivas em Toritama, e nos seus sentidos e modalidades mais próximos dos padrões históricos do *Polo*. Produção e comércio constituem um ciclo de atividades que têm como base a rede de relações familiares, conforme ilustra o depoimento abaixo:

Toda a minha família trabalha na confecção. Antes eu trabalhava na agricultura, mas aqui é uma região muito seca, então não teve saída, tive que vir com minha família para a confecção. Geralmente é nós três que trabalhamos, quando tem muito serviço no período que a feira está em alta, passa pra quatro trabalhadores, trago a minha neta. São todos da família. Eu não contrato gente de fora, exige você “fichar” e temos que ter um capital pra isso... Quando termina a feira, eu pego o apurado e vou pra Santa Cruz, comprar tecido para produzir mais roupa. A vida é corrida, sou dona de casa, comerciante e fabricante, tenho que me dividir nessas três áreas e tirar um tempo pra deus.⁴²

No interior da *Feira da Sulanca* produziram-se diferenciações entre donos de *banco*s, vendedores em lonas e ambulantes, com esses dois últimos vivendo sob condições ainda mais precárias, visto que não conseguiram ser contemplados no acerto proposto no TAC. Paradoxalmente este instrumento foi o fator dessa diferenciação:

42 Entrevista realizada por *sulanqueira* da Feira da Sulanca em Agosto/2013.

A prefeitura só reconhece os feirantes que têm banco, a gente que trabalha como ambulante vivemos nos escondendo para não levarem nossa mercadoria. Não se tinha isso aqui, a feira era um espaço onde todo mundo tinha lugar, agora que colocaram a feira para próximo a Br, ficou desse jeito. Pra conseguir um banco aqui é muito difícil!⁴³

A Feira da Invasão, em particular, evidencia uma dinâmica social que reúne elementos diversos. Supomos existir um aspecto de resistência social ao avanço da regulamentação pública sobre a atuação dos *sulanqueiros*, mas o discurso do reconhecimento público e da conquista de garantias para as atividades ali estabelecidas indica, em algum grau/sentido, a incorporação da necessidade da intervenção e regulação públicas.

Estamos aqui lutando por um espaço para vender nossas confecções, não queremos roubar o espaço de ninguém, estamos aqui sem iluminação, sem limpeza e em condições muito ruins para trabalhar. Não vamos sair daqui, enquanto a prefeitura não nos reconhecer. A rua é pública e não temos condições de comprar um banco na feira. A prefeitura tem que reconhecer que fazemos parte da feira e não ficar nos impedindo de vender aqui.⁴⁴ A feira não pode ser uma propriedade de alguns e outros não. A feira é do pobre, precisamos vender nossa mercadoria para ganhar nosso sustento. A feira, com o tempo, cresce ou diminui, e não se pode dizer onde ela pode ficar. Precisamos que a prefeitura nos reconheça e nos dê condições de trabalhar aqui.⁴⁵

Se os impulsos de formalização da gestão e principalmente do trabalho serão capazes de produzir outra dinâmica na relação entre o *formal* e o *informal*, de modo a apontar para a superação da marca histórica da *informalidade* em Toritama e no *Polo*, isso é algo em aberto. Assim como, também se encontra em aberto o jogo dos atores em disputa, os sentidos que prevalecerão, seja nos impulsos de formalização ou nas resistências a esses, seja ainda nas resignificações do *formal* e do *informal* que daí resultarão. As abordagens disponíveis sobre o tema da *informalidade* não têm sido capazes de dar conta de situações como essas, sendo esse um forte motivo para darmos continuidade às pesquisas e reflexões sobre *temática* e *objeto* aqui tratados.

43 Entrevista realizada por sulanqueiro ambulante da Feira da Sulanca em Agosto/2013.

44 Entrevista realizada por sulanqueiro da Feira da Invasão em Agosto/2013.

45 Entrevista realizada por sulanqueiro da Feira da Invasão em Agosto/2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manoel Correia de. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.

ANDRADE, Tabira. A estrutura institucional do APL de Confeções do Agreste Pernambucano e seus reflexos sobre a cooperação e a inovação: o caso do município de Toritama. *Dissertação* (Mestrado em Economia), João Pessoa, UFPB, 2008.

ARAÚJO, Mário José. *Memórias de Minha Terra Toritama*. Recife: CEPE, 2007.

BEZERRA, Elaine. O Trabalho a domicílio das mulheres do Cariri Paraibano no Polo de Confeções do Agreste Pernambucano. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais), Campina Grande, UFCG, 2011.

BRAGA, Bruno Mota. A informalidade no Polo de Confeções do Agreste Pernambucano: processos de diferenciação dos empreendimentos comerciais e suas implicações para as relações de trabalho. *Revista de Iniciação Científica – PIVIC/UFCG*, 2010.

_____. *A dinâmica formal-informal do trabalho no parque das feiras e entorno: constituição histórica e mudanças recentes*. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais), Campina Grande, UFCG, 2014.

BURNETT, Annahid. A saga dos retalheiros: um estudo sobre a institucionalização da feira da sulanca no Agreste Pernambucano. *Século XXI - Revista de Ciências Sociais*, v.3, no 2, p.09-40, jul./dez. 2013.

_____. “Era o tempo do pano na porta”: instituição e desenvolvimento da feira da sulanca dos anos 1950 aos anos 1980. *Tese* (Doutorado em Ciências Sociais) - Campina Grande, UFCG, 2014.

CABRAL, R. M. Relações possíveis entre empreendedorismo, arranjos organizacionais e institucionais: Estudos de casos no Polo de confeções do agreste pernambucano. *Tese* (Doutorado em Administração) - Salvador, UFBA, 2007.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio; MONTEIRO, Cristiano Fonseca. Velhos e novos desafios para a Sociologia Econômica no Século XXI – introdução. V. 25, N. 66, 2012, p. 385-390.

DEDECCA, Cláudio; BALTAR, Paulo. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 1990. *Estudos Econômicos*. São Paulo, nº 27 (especial), 1997, pp. 65-84.

EUFRÁSIO, Marcelo. O Projovem no território da “sulanca”: a informalidade no Agreste Pernambucano como desafio de política pública. *Tese* (Doutorado em Ciências Sociais) - Campina Grande, UFCG, 2013.

FILGUEIRAS, Luis; DRUCK, Graça; AMARAL, Manoela do. O Conceito de Informalidade. *Cadernos do CRH*, Salvador, V. 17, N. 41, 2004, pp. 221-229.

GOMES, Suely de Castro. Do comércio de retalhos à feira da sulanca: uma inserção de migrantes em São Paulo. *Tese* (Doutorado em Geografia) - Recife, UFPE, 2002.

HART, Keith. Informal income: opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, V. 11, N. 01, March, 1973, p. 61-89.

HELENO, E. A. Configurações do trabalho a domicílio nas confecções de roupa de jeans no município de Toritama. *Tese* (Doutorado em Ciências Sociais) - João Pessoa: UFPB, 2013.

JACOBSEN, Kjeld.; MARTINS, Renato.; DOMBROWSKI, Osmir (Orgs.). *Mapa do trabalho informal: perfil socioeconômico dos trabalhadores informais na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; CUT Nacional, 2000.

KON, Anita. Diversidades nas condições de informalidade do trabalho brasileiro. *Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, 2004.

LAHIRE, Bernard Lahire. *Homem plural: os determinantes da ação*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

LIMA, Alexandre Santos. “Empreendendo” a Sulanca: O SEBRAE e o Polo de Confecções do Agreste Pernambucano. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais). Campina Grande: UFCG, 2011.

LIMA, Hilário Siqueira. As lavanderias de jeans de Toritama: uma contribuição para gestão das águas. *Dissertação* (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Recife, UFPE, 2006.

LIMA, Jacob. Participação, empreendedorismo e autogestão: uma nova cultura do trabalho? *Sociologias* V.12, N. 25, Porto Alegre, 2010, p. 158-198.

LIMA, Jacob; SOARES, Maria José. Trabalho flexível e o novo informal. Salvador: *Cadernos CRH*, Salvador, N. 37, p. 163-181, 2002. Dossiê: Trabalho, flexibilidade e precarização.

LIRA, Sonia. Os aglomerados de micro e pequenas indústrias de confecções do Agreste/PE: um espaço construído na luta pela sobrevivência. *Revista de Geografia*. UFPE – DCG/NAPA, Recife, 2006.

LYRA, Maria Rejane Souza de Brito. O processo de migração de retorno no fluxo Pernambuco – São Paulo – Pernambuco. Tese de Doutorado, PPG em Demografia, Campinas, UNICAMP, 2003.

MALAGUTI, Manuel Luiz. *Crítica à razão informal: a imaterialidade do salário*. São Paulo: Boitempo, 2000.

MELO, Patrícia. As Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Polo de Confecções do Agreste Pernambucano: Suas incidências em alguns grupos de mulheres. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais). Campina Grande: UFCG, 2011.

NORONHA, E. “Informal”, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n° 53, out 2003.

OIT. Employment, income and equality: a strategy for increasing employment in Kenya. Geneve, OIT, 1972.

PEREIRA, Juliana Nunes. O Programa empreendedor individual e as estratégias de formalização das atividades econômicas no Polo de Confecções do Agreste Pernambucano. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais). Campina Grande: UFCG, 2011.

PEREIRA NETO, Eugênio Vital. Qualificação Profissional e Relações de Trabalho: Trajetória e Perspectiva de Atuação do SENAI. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais). Campina Grande: UFCG, 2011.

_____. *Qualificação e informalidade: os modos de atuação do Senai no Polo de Confecções de Pernambuco*. Recife: Editora Massangana, 2014.

PEREIRA NETO, Eugênio; VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. Modos de atuação do Senai no Polo de Confeções de Pernambuco: mudanças recentes e implicações recíprocas. In: Roberto Vêras de Oliveira; Marco Aurélio Santana (Orgs.). *Trabalho em territórios produtivos reconfigurados no Brasil*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013, V. 1, p. p. 363-394.

RAPOSO, Maria Cristina; GOMES, Gustavo Maia. *Estudo de caracterização Econômica do Polo de Confeções do Agreste Pernambucano*. Recife: FADE/UFPE/SEBRAE, 2003. (Disponível em: <http://200.249.132.89:8030/downloads/poloconfec.pdf>).

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de. *Anthropology and development: understand contemporary social change*. London & New York: Zed Books, 2005.

SEBRAE/UFPE. *Estudo de Caracterização econômica do Pólo de Confeções do Agreste de Pernambuco*. Recife, FADE/UFPE, 2003

SILVA, Luis Machado da. Mercado metropolitano de trabalho manual e marginalidade. *Dissertação* (Mestrado em Antropologia Social). Rio de Janeiro: UFRJ, 1971.

_____. Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: Santana, Marco e Ramalho, José Ricardo (Orgs.). *Além da fábrica – trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.

SILVA, Sandra Roberta. A juventude na “Sulanca”: Os desafios da inserção do mundo em Taquaritinga do Norte/PE. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais) - Campina Grande, UFCG, 2009.

SOBREIRA, Jéssica Lôbo. A informalidade no Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano: tipos de manifestações do trabalho infantil em Toritama. *Revista de Iniciação Científica – PIBIC/UFCEG*, 2011.

_____. “A invisibilidade do trabalho infantil”: um estudo dos múltiplos discursos sobre o trabalho informal das crianças na confecção de jeans do Agreste Pernambucano. *Dissertação* (Mestrado em Sociologia) – João Pessoa, UFPB, 2014.

SOTO, Hermano de. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

SOUZA, Alana Moraes de. “A gente trabalha onde a gente vive” – A vida social das relações econômicas: parentesco, “conhecimento” e as estratégias econômicas no Agreste das confecções. *Dissertação* (Mestrado em Antropologia) - Rio de Janeiro, UFRJ, 2012.

SOUZA, Maria Cristina Cacciamali. *Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção*. Tese (Doutorado em Economia) São Paulo, USP, 1982.

_____. Proceso de informalidad y sector informal: reexamen de una discusión. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, V. 6, N. 3, 2000a, p. 95-110.

_____. Globalização e processo de informalidade. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, N. 4, jun. 2000b, p. 153-174.

TAVARES, Maria Augusta. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho*. São Paulo: Cortez, 2004.

TIRIBA, Lia. O trabalho no olho da rua: fronteiras da economia popular e da economia informal. *Proposta*, Rio de Janeiro, n° 97, jun/ago 2003.

TOKMAN, Victor. Dinamica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano em America latina. Programa Regional del Empleo para America Latina y El Caribe. OIT, 1977 (mimeo).

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. O Polo de Confecções do Agreste Pernambucano: ensaiando uma perspectiva de abordagem. In: Araújo, Ângela; Oliveira, Roberto (Orgs.), *Formas de trabalho no capitalismo atual*. São Paulo: Annablume, 2011.

_____. O Polo de Confecções do Agreste de Pernambuco: elementos para uma visão panorâmica. In: Roberto Vêras de Oliveira; Marco Aurélio Santana (Orgs.). *Trabalho em territórios produtivos reconfigurados no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013, V. 1, p. 233-278.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan (Orgs.). *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

Consórcios públicos: A qualidade dos serviços públicos no CISCO – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental¹

Alex Bruno F. M. do Nascimento – UFCG

Allan Gustavo Freire da Silva – UFCG

Mayara Araújo Rocha - UEPB

Sérgio Cordeiro de Sousa - CISCO (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental)

Williams Martinho Soares de Sousa – UFCG

INTRODUÇÃO

Com o aumento das necessidades coletivas envolvendo as áreas sociais, a sociedade, passa a demandar do Estado, maior participação e envolvimento nas questões de interesse comum. A Constituição Federal Brasileira de 1988 vem a asseverar a repartição de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, destacando a possibilidade integrada dos diversos entes federados na viabilização de serviços públicos. Tal prerrogativa incentiva a criação de consórcios e o estabelecimento de parcerias, especialmente no que concerne às ações municipais e o fortalecimento dos serviços públicos.

Não obstante, a complexidade dos problemas cuja responsabilidade recai sobre os governos municipais, muitas vezes, esbarram na incapacidade financeira e na ausência de recursos humanos, minando a possibilidade de investimentos que venham a suprir deficiências institucionais e sanar problemas no âmbito local. Além disso, grande parte dos problemas conjunturais que afetam os municípios demandam ações coletivas, envolvendo e afetando mais de um

1 Artigo produzido pelo Grupo de Pesquisa do CNPq: Gestão de Cidades e Desenvolvimento Urbano - GEDURB da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Prof. Alex Bruno F. M. do Nascimento – UFCG

Allan Gustavo Freire da Silva – UFCG

Mayara Araújo Rocha - UEPB (Universidade Estadual da Paraíba)

Sérgio Cordeiro de Sousa - CISCO (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental)

Williams Martinho Soares de Sousa – UFCG

município.

Na busca em solucionar e atuar de forma eficiente diante dos grandes problemas municipais, o estabelecimento de parcerias intermunicipais surge como uma opção para satisfazer todas as partes envolvidas, garantir ações mais vantajosas economicamente e possibilitar melhores resultados finais. Para isso, compreende-se que ações conjuntas de municípios para resolver problemas sociais comuns, possibilita a ampliação da capacidade de atendimento aos cidadãos, favorece o diálogo entre a esfera municipal com governos estadual e federal, além de estabelecer vínculos institucionais que promovem o desenvolvimento.

A efetiva participação dos municípios sobre as demandas locais representa e fortalece a importante manutenção da autonomia dos municípios sobre as questões sociais, destarte, a população passa a ter a capacidade de atuar e intervir diretamente nas políticas públicas que a envolvem. O ato da participação dos municípios ante os problemas que o afetam, favorece a participação da comunidade local sobre os problemas e demandas locais, além de dividir governos federais e estaduais a responsabilidade de problemas locais.

Os Municípios têm criado novas formas de organização para a prestação dos serviços através de uma “parceria” entre os entes municipais, sendo chamada, por tanto, de parceria horizontal, ou então, Consórcios Públicos.

Os Consórcios públicos são de iniciativa dos próprios municípios, em que estes são classificados como arranjos associativos de cooperação horizontal e vertical, a partir da identificação de um determinado problema comum, em que a solução para este, dar-se-á por meio de políticas e ações conjuntas. “A estratégia de organizar a regionalização de maneira ascendente torna-se crucial para que os municípios envolvidos se identifiquem de fato com projeto representado pelo consórcio” (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012, p. 143). Para tanto, os municípios são os próprios construtores de todo o processo.

Nessa temática, a gestão da qualidade, ganha atenção ao se caracterizar como uma ferramenta que proporciona através de atividades coordenadas, a direção e o controle de produtos e serviços.

Diante da necessidade de modernização da gestão pública, medidas administrativas foram iniciadas a partir de 1980 e intensificadas nos anos de 1990. O setor público passa então a desenvolver políticas que otimizem a gestão, fomentando ações que aproximem as instituições públicas da sociedade e a satisfação das necessidades comuns, com clara fixação de metas e objetivos estratégicos - aliados à diminuição da burocracia -, promoção da

transparência e de uma gestão voltada para resultados voltados à satisfação das necessidades dos clientes.

Assim, o serviço público assume a função de provedor das necessidades coletivas e sociais, renunciando o engessamento de procedimentos e evidenciando a criação de uma gestão flexível, que busca a otimização de processos com eficiência e eficácia e que está voltada para resultados.

Desta forma, consórcios públicos, tratam-se, portanto, de um recurso administrativo, reconhecido e garantido por lei, e ao mesmo tempo, uma ferramenta política, que visa a solução de problemas através de parcerias, racionalização, eficiência e otimização dos recursos públicos.

Além de contribuir, ainda que minimamente, para o fortalecimento do federalismo, os consórcios têm apresentado vantagens internas para os entes consorciados.

Para Vaz (1997), são cinco as principais vantagens para os entes que se consorciam: maior capacidade de realização do governo; aumento da eficiência na aplicação de recursos; condições de realizar ações inacessíveis a um único município; aumento do poder de articulação; e maior publicidade das decisões públicas.

Nascimento (2012) ressalta que a estruturação dos consórcios públicos percorreu um longo percurso, até o período sua legitimação em 2005, a partir do surgimento da Lei 11.107/05 e do Decreto Normativo nº 6.017/2007 que passaram a regular os consórcios. Antes desse arcabouço legal, os consórcios careciam de regulamentação, e eram simplesmente pactos administrativos de acordos colaborativos. Nesse período, o entendimento prevalecente na época, era de que os consórcios não precisavam possuir natureza jurídica, por não serem tratados como uma instituição.

Com a Lei dos Consórcios, esses passaram a serem denominados Consórcios Públicos, ao invés de Consórcios Intermunicipais. Isso porque com a Lei 11.107/2005 os consórcios passaram a admitir a possibilidade dos demais entes federados participarem dos consórcios, como o Estado e o Governo Federal.

Em 2010, 70,34% dos municípios brasileiros com até 20.000 habitantes foram considerados de pequeno porte, segundo dados do IBGE², em que a maioria não apresenta condições técnicas, financeiras, ou mesmo de escala para arcar, unicamente, com as responsabilidades oriundas da descentralização (CRUZ *et al*, 2012). Isso exige, por tanto, uma nova forma de atuação e articulação no âmbito Municipal.

2 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

Os pequenos municípios, quando associados, de preferência com os de maior porte, podem superar a fragilidade da gestão, racionalizar e ampliar possibilidades para a resolução de problemas sociais. Assim, consórcios que congreguem diversos municípios, com equipes técnicas permanentes e capacitadas, são constituídos como gestores de um conjunto atribuições e responsabilidades. Desta forma, permitem a troca de experiências no espaço urbano e o compartilhamento de diferentes instalações e equipamentos, potencializando os investimentos e facilitando a disponibilidade de eficazes serviços à população.

Desta feita, questiona-se: como a população tem observado os serviços prestados pelos consórcios? Qual o senso de qualidade empregado pela população que utiliza os benefícios dos consórcios? Especificamente no Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental – CISCO, qual a percepção que seus usuários têm dos serviços prestados?

Desse modo, este trabalho propõe-se a analisar a percepção dos usuários quanto a qualidade dos serviços prestados pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental – CISCO, aprofundando-se em realizar um levantamento teórico sobre a qualidade dos serviços prestados por órgão cooperado, descrever as principais atividades executadas pelo consórcio, avaliar se os objetivos previstos para a criação do consórcio estão sendo cumpridos, além de buscar conhecer a percepção dos usuários sobre os serviços prestados pelo CISCO.

1 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ASPECTOS TEÓRICOS

Consórcios Públicos são instituições de direito público, ou privado, pelos quais os atores políticos da esfera municipal, estadual ou federal (limítrofes ou não), decidem cooperar entre si para solucionar problemas de comum interesse e em áreas específicas, com o objetivo de atender às demandas locais. Sendo assim, o que leva os municípios a se consorciarem é a possibilidade de atender demandas locais que, se fossem atuar sozinhos, ou não conseguiriam ou despenderiam mais gastos com tempo e energia (VAZ, 1997; ABRÚCIO; SOARES, 2001; CRUZ, 2002; CUNHA 2004; e CALDAS, 2007)

Os consórcios intermunicipais possuem personalidade jurídica, estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio e também podem dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades. Os recursos para sustentar o consórcio, variam conforme especificado nos estatutos do con-

sórcio firmado, podem advir das receitas dos municípios consorciados ou a partir das próprias receitas fruto da atividade desenvolvida no sistema de consórcio. A contribuição dos municípios para a manutenção de um consórcio pode variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente e aceito por todos os entes consorciados.

Os Consórcios intermunicipais podem ser constituídos de três maneiras distintas: 1 – Consórcios Administrativos: não possuem personalidade jurídica, são considerados pactos de colaboração e desde 2008 não podem mais celebrar mais contratos com a União; 2 – Consórcios Públicos de Direito Privado: podem ter caráter de fundação ou associação, obedecendo à algumas normas de Direito Público, porém, além de suas possibilidades de execução serem mais restritas, não podem celebrar contratos com a União; e 3 – Contratos Públicos de Direito Público: são classificadas como associações públicas autárquicas, que respeitam todas as regras do Direito Público, podem celebrar contratos, bem como receber recursos regionais e da União (BATISTA, 2011; RIBEIRO, 2007).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 vem a asseverar a repartição de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, ao destacar no artigo 241 que:

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, Art 241, 1988)

Outrossim, os consórcios podem ser constituídos em duas modalidades de cooperação (intra e intergovernamental e suas subdivisões) e suas subdivisões (CRUZ *et al*, 2011). Para Farah e Jacobi (2000), a cooperação intergovernamental compreende o compartilhamento de ações e a soma de esforços entre setores distintos e setores de uma mesma esfera de governo. Todavia, a cooperação intermunicipal compreende o compartilhamento e a soma de esforços entre dois ou mais municípios.

Segundo Oliveira (2013, p. 11), os Consórcios Públicos podem ser criados através das seguintes combinações:

[...] Consórcios entre Municípios, Consórcios entre Estados, consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal, consórcios entre Município(s) e Distrito Federal, Consórcios entre Estado(s) e Município(s), consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s), consórcios entre União e Estado(s), consórcios entre União e Distrito Federal, consórcios entre União, Estado(s) e Município(s), consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s).

De acordo com marco legal e normativo, a lei nº 11.107 de 2005, estabelece critérios e traça parâmetros sobre como deve ser estruturado a contratação de consórcios públicos, salientando critérios:

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor. Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções. Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; II – a identificação dos entes da Federação consorciados; III – a indicação da área de atuação do consórcio; (LEI Nº 11.107 DE 2005)

De acordo com o Decreto nº 6.017 de 2007, o contrato de consórcio nasce, portanto, através de um protocolo de intenções entre entes federados, que autoriza a gestão associada de serviços públicos, explicitando as competências cujo exercício será transferido ao consórcio público. Este protocolo esclarece também quais serão os serviços públicos objeto da gestão associada, e em qual território os serviços serão prestados. Merece destaque na instituição e manutenção do consórcio público, a necessidade de obediência dos entes consorciados a à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

Com a realização desse termo de parceria, a cooperação entre municípios proporciona a autorização para licitar ou outorgar concessão, além da permissão ou autorização da prestação dos serviços, para isso, são definidas as condições e obrigatoriedades de cada ente no Contrato de Programa, que irá delimitar os critérios técnicos para cálculo do valor de taxas, tarifas e dentre outras atividades públicas, bem como reajuste ou revisão de valores.

O entendimento do que venha a ser o contrato de programa está registrado no Decreto nº 6.017 de janeiro de 2007, constituindo-se como instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação tenha para com outro ente da Federação, no bojo da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

A Lei dos Consórcios Públicos 11.107/2005 e o Decreto Federal nº 6.017/07, além de estabelecerem segurança jurídica na contratação de consórcios públicos, como consequência, também amplia o potencial de atuação do Consórcio Público constituído por municípios, como alternativa para a promoção de políticas públicas para o desenvolvimento local (OLIVEIRA, 2013).

O Decreto nº 6.017 de janeiro de 2007, estabelece critérios a cerca dos objetivos, constitucionalmente resguardados, para a criação de consórcios públicos. Sendo assim, faz-se necessário expressar trechos do art 3º do referido texto legal:

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional. (DECRETO Nº 6.017 DE JANEIRO DE 2007 – Grifos dos autores)

Nesse sentido, os trabalhos desenvolvidos pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental (CISCO), fazem parte da política de desen-

volvimento social da região do cariri paraibano, tendo como respaldo maior, a Constituição Federal de 1988, que assegura o estabelecimento ações cooperadas entre os diversos entes da Federação.

1.1 O SUS E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Antes da criação do SUS – Sistema Único de Saúde – a população ansiava por mudanças que garantissem o acesso à saúde de forma igualitária e integral. Dentre os aspectos que marcaram a história da criação deste sistema, destaca-se a evolução da própria política de saúde ora vigente, política essa que sempre esteve intimamente ligada à evolução da política econômica e social do país. Porém, a saúde pública não era constituída como prioridade, destacando-se apenas nos momentos de epidemias (AGUIAR, 2011).

O SUS é o sistema de saúde oficial do Brasil, o mesmo é constituído por princípios e diretrizes que são válidos em todo território nacional. O sistema fundamenta-se na CF de 1988, que no Título VII, discorre acerca da Ordem Social, cujo Capítulo II (Seguridade Social) possui quatro seções, dentre elas, a seção II é dedicada à saúde. Nos artigos de 196 a 200, relacionam a saúde como um direito de todos, que é assegurada através do papel do Estado. Após a Constituição, em 1990, foi aprovado as Leis Orgânicas da Saúde (LOS), a 8.080/90 e 8.142/90, ambas regulamentaram a CF no que se refere à saúde (AGUIAR, 2011).

De acordo com a constituição e as LOS, o SUS se norteia por princípios doutrinários e organizacionais. Dentre os princípios doutrinários estão a universalidade, equidade e integralidade. Já a regionalização e hierarquização, descentralização e participação dos cidadãos estão entre os princípios organizacionais (TEIXEIRA, 2011).

Para efetividade destes princípios supracitados, é fundamental a implementação de políticas econômicas e sociais, que estejam direcionadas para população no geral. Como também, a formulação de políticas públicas voltadas pra a necessidade da população e a reformulação dos serviços de saúde, de maneira que ocorra a universalização e a integralidade das ações (TEIXEIRA, 2011).

Com a criação SUS a demanda de usuários aumentou e com isto, as necessidades de novos serviços de saúde ampliaram. Juntamente com este fato, e as condições econômicas do país e da região, nem todos os municípios tem subsídio para executar as ações em sua completude. Com a dificuldade de enfrentar desafios, principalmente os municípios de pequeno e médio porte,

acabam procurando parcerias de gestão e de organização, propiciando a formação de Consórcios Públicos de Saúde (SHINEIDER, 2001; DANTAS, ANDRADE, 2012).

Ainda de acordo com Dantas e Andrade (2012, p.13):

A área da saúde é o campo mais propício para a formação de Consórcios. O município sozinho não tem condições de ofertar todos os serviços necessários à população, cujo investimento e custeio são muito elevados. Dessa forma, o Consórcio permite aos municípios a formação de parcerias para obtenção de maior ganho de escala e melhorar a capacidade técnica, gerencial e financeira na prestação de serviços públicos.

Em suma, os Consórcios Públicos de Saúde são associações entre municípios para ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. De maneira que a assistência obedeça aos princípios preconizados pelo SUS.

A descentralização da política de saúde no Brasil levou a uma significativa participação dos municípios quanto à provisão dos serviços de saúde. Desde a Constituição Federal de 1988 a Lei Orgânica da Saúde, assim como as Normas Operacionais Básicas (NOBs) do Ministério da Saúde definiram um modelo de descentralização que colocou o centro das responsabilidades pela execução dos serviços de saúde, nos Municípios (NEVES; RIBEIRO, 2006).

De acordo com o art. 25 da CF de 1988, destaca que os Estados, regiões metropolitanas e microrregiões, poderão integrar a organização e planejamento de funções públicas de interesse. Como também, a emenda 19/98 da CF, passou a expressar claramente a adesão de consórcios e convênios de cooperação (BRASIL, 1988).

No que se diz respeito à saúde, a legislação que regulamenta o SUS descreve a cerca dos consórcios intermunicipais, no art.10 da lei 8080/90 diz que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver, em conjunto, as ações e os serviços de saúde que lhe correspondam”. Já na Lei Federal 8.142/90 dispõe acerca da participação dos municípios em consórcios, no artigo 3º, parágrafo 3º, afirma que “os municípios poderão estabelecer consórcios para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos (...)” (BRASIL,1997).

Outra base legal é a Lei 11.107/2005 que estabelece no art.1º que os Consórcios Públicos de Saúde devem ser embasados pelos princípios e diretrizes do SUS.

Por fim, Segundo Lima (2000, p. 986),

A formação de consórcios não obedece a uma única lógica, mas aos interesses e disponibilidades de uma dada região, conformando diversos modos de atuação e permitindo o seu aprimoramento, inclusão ou não de municípios, agrupamento de municípios que, pela lógica da proximidade, pode não pertencer ao estado/sede do consórcio [...].

Atualmente, os Consórcios Públicos de Saúde são considerados como instrumento *sine qua non* de gestão pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, com o escopo de promover eficiência na oferta de serviços de saúde, na superação de desafios locais, obedecendo, deste modo, as normas e diretrizes que regulamentam o SUS – Sistema Único de Saúde (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003).

Dentro desse modelo de gestão da saúde – Consórcios Públicos – é que se encontra o CISCO (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental). Sobre ele versou-se o tópico seguintes desse artigo.

2 CARACTERIZAÇÃO DO CISCO

O Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental (CISCO)³ foi fundado no dia 17 de fevereiro de 1998 com a participação de 11 municípios, sendo este uma associação privada sem fins lucrativos, porém no ano de 2010 para atender o que preconiza a Lei 11.107 de 04 de abril de 2005, o Estatuto do CISCO é alterado e o mesmo passa da modalidade Privada para Pública.

Atualmente formado por 17 (dezesete) municípios, Amparo, Camalaú, Congo, Coxixola, Gurjão, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, São José dos Cordeiros, São João do Tigre, São Sebastião do Umbuzeiro, São João do Cariri, Serra Branca, Sumé e Zabelê, tendo por objetivos defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saúde e saneamento básico nos municípios que integram o consórcio, ressaltando que os serviços de saúde são especializados.

As ações do CISCO, atualmente, são oferecidas em 3 (três) polos de atendimento, localizados no Cariri Ocidental Paraibano, sendo estes: Sumé, Monteiro e Serra Branca. Os procedimentos são realizados a partir de cronogramas mensalmente constituídos, enviados aos municípios consorciados para cada

3 Como o CISCO foi criado antes da Lei dos Consórcios de 2005, ele foi denominado “Consórcio Intermunicipal”. Portanto, nesse trabalho, quando se falar de Consórcios Intermunicipal, estará se referido especificamente ao CISCO. E quando se falar em Consórcio Público estará se referindo aos consórcios em geral.

especialidade, de acordo com as demandas reprimidas de cada ente municipal.

Este procedimento estabelece uma melhor estrutura organizacional entre os órgãos gestores de cada município, otimizando diretamente os serviços prestados pelo CISCO aos municípios associados, a população beneficiada com os serviços de saúde especializados e as ações territoriais que visem a garantia da qualidade de vida desses usuários, que, de acordo com dados do IBGE (2010), aproxima-se a uma população total de 110.576 habitantes.

O Consórcio oferece aos seus usuários 33 tipos de exames e laudos e 15 procedimentos de atenção especializada. Operacionaliza o Convênio 0303/2009 com duas frentes de trabalho: uma com o Ministério da Saúde, através da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que objetiva a implantação de 502 melhorias habitacionais para o controle da doença de chagas e o Convênio 008/2011; e outra com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), através da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) com a finalidade de implementação de 3.100 cisternas de placas para captação e armazenamento de água para consumo humano.

As ações do CISCO, atualmente, são oferecidas em 3 (três) polos de atendimento, localizados no Cariri Ocidental Paraibano, sendo estes: Sumé, Monteiro e Serra Branca. Os procedimentos são realizados a partir de cronogramas mensalmente constituídos, enviados aos municípios consorciados para cada especialidade, de acordo com as demandas reprimidas de cada ente municipal.

Este procedimento estabelece uma melhor estrutura organizacional entre os órgãos gestores de cada município, otimizando diretamente os serviços prestados pelo CISCO aos municípios associados, a população beneficiada com os serviços de saúde especializados e as ações territoriais que visem a garantia da qualidade de vida desses usuários, que, de acordo com dados do IBGE (2010), aproxima-se à uma população total de 110.576 habitantes.

3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

A partir do objetivo desse artigo, que é identificar a percepção de qualidade que os usuários do CISCO têm de seus serviços, assegura-se que esse trabalho se caracteriza como uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa, com coleta de dados textuais e numéricos. Isso porque o foco da pesquisa é explorar e caracterizar o fenômeno, sem buscar uma relação causal entre variáveis. Portanto, de natureza qualitativa, mas com estratégias de coleta de dados quantitativos e qualitativos.

Desta feita, a pesquisa é do tipo: exploratória, pois visa se apoderar de

informações preliminares com o intuito de extrair da população usuária dos serviços suas percepções iniciais sobre o CISCO. Em pesquisas posteriores poder-se-á averiguar as causas que levam esses usuários a apresentar percepções positivas ou negativas do CISCO, bem como compreender a natureza significativa do fenômeno com outros tipos de pesquisas.

A coleta de dados ocorreu através de questionário estruturado com perguntas abertas e fechadas. Para as perguntas fechadas utilizou-se a Escala Likert, com 05 (cinco) tipos de respostas: Ruim; Bom; Regular; Ótimo; e Excelente.

Os questionários foram aplicados por amostragem não aleatória, pois se usou o seguinte critério de escolha dos respondentes: usuários diretamente beneficiados com o CISCO, excluindo-se aqueles que estavam usando os serviços pela primeira vez.

A amostra selecionada foi construída a partir dos serviços básicos oferecidos pelo CISCO, ou seja: usuários dos serviços de saúde (consultas e exames) – UCE; e usuários que receberam as Cisternas – UCI.⁴

Foram utilizados 03 (três) tipos de questionários, um para cada grupo de respondentes. Ao total foram aplicados 59 questionários, sendo 29 para UCE e 30 para UCI. Para o tratamento dos dados foi utilizada planilha de editoração eletrônica.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para identificar as percepções dos usuários do CISCO foi realizado um levantamento entre dois grupos de respondentes: Usuários de Saúde, Consulta e Exames (UCE) – 29 respondentes; e Usuários das Cisternas (UCI) – 30 respondentes. Primeiramente ter-se-á uma descrição do perfil dos respondentes e em seguida apresentar-se-á as suas percepções sobre a qualidade dos serviços do CISCO.

4.1 Usuários de Saúde (Consulta e Exames) – UCE

Esses respondentes foram entrevistados no próprio polo do CISCO em Sumé, e sem determinar probabilisticamente o gênero, a amostra se caracterizou predominantemente por mulheres, totalizando 79% e os demais do sexo masculino. A pesquisa ocorreu em 05 dias de visita ao polo e durante esse período verificou-se o predomínio de mulheres, o que confirma outras pesquisas de gênero que as mul-

4 Para esse artigo optou-se em investigar apenas os usuários dos serviços básicos de saúde (foco principal do CISCO) e os usuários das cisternas.

heres buscam mais os serviços de saúde do que os homens. Ainda que o foco dessa pesquisa não tenha sido demonstrar isso, ficou evidenciado nos dados coletados.

Quanto à idade, observou-se nessa amostra que a faixa etária dos respondentes eram entre 20 e 40 anos (41%), entre 41 e 60 anos (41%) e entre 61 e 80 anos (17%). Houve equilíbrio entre pessoas de jovens e jovens adultos, quanto que a população de idosos não obtivemos significativa representação.

Quando perguntados sobre a escolaridade, em geral a média ficou em 08 (oito) anos de estudos, ou seja, a amostra pesquisada estudou apenas o ensino fundamental. Ainda que tenhamos pessoas com curso superior e outras que nunca foram à escola.

A faixa de renda dos respondentes pode ser observada na tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Faixa de Renda UCE

Faixa de Renda	%
De R\$0 a R\$500,00	11%
De R\$501,00 a R\$1000,00	65%
De R\$1001,00 a R\$1500,00	24%

Fonte: Os autores

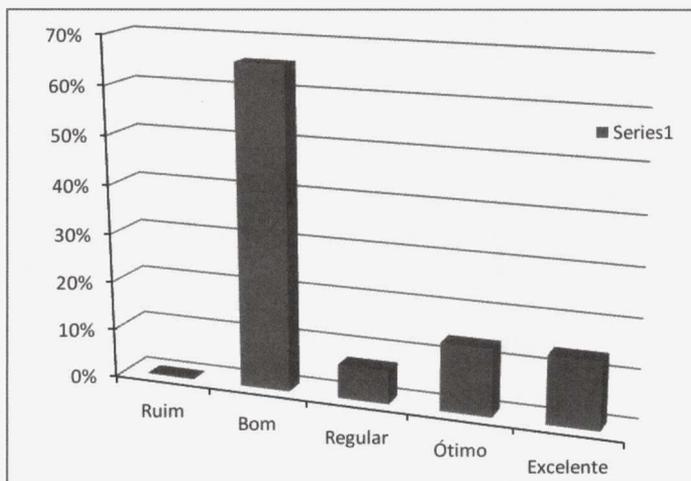
A média salarial dos respondentes ficou em R\$840,00, o que demonstra que a maior parte deles recebem um salário mínimo. Demonstra que os usuários encontram-se em baixa faixa salarial, e não possuem poder aquisitivo suficiente para arcar com uma saúde privada.

Outro dado que valida a qualidade da amostra é que os usuários costumam ir ao médico pelo menos 07 (sete) vezes ao ano em média, e dessas eles utilizam o CISCO pelos menos 05(cinco) vezes, ou seja, de todas as vezes que esses usuários usam serviços de saúde, 73% são no CISCO.

Entretanto, os usuários não sabem definir ao certo que o CISCO é uma organização consorciada e com representação de todos os municípios que o compõe, ou seja, todos os membros tem poder de decisão na gestão do CISCO. Isso fica evidenciado quando perguntamos quem era responsável pelo CISCO. Nas respostas constatamos que 62% não sabem quem era responsável; 21% atribuíram a responsabilidade à atual diretora; e 12% afirmaram que o atual prefeito de Sumé seria o responsável.

No que diz respeito à percepção dos usuários quanto à qualidade dos serviços de saúde, de uma maneira geral eles avaliam como “Bom” (66%), conforme a figura 1 a seguir:

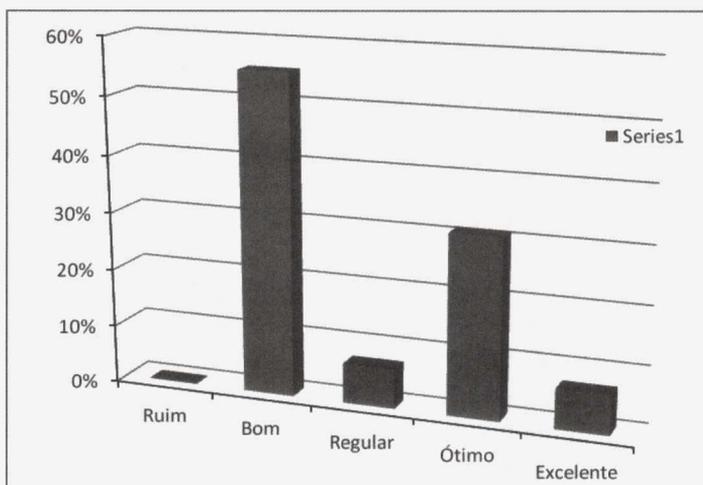
Figura 1 – Como você avalia os serviços do CISCO?



Fonte: Os autores

Nas respostas que qualificam o trabalho dos médicos do CISCO, os respondentes seguem a tendência de qualificar os serviços, predominantemente, como “Bom”(55%) e “Ótimo” (31%), conforme mostra a figura 2, a seguir:

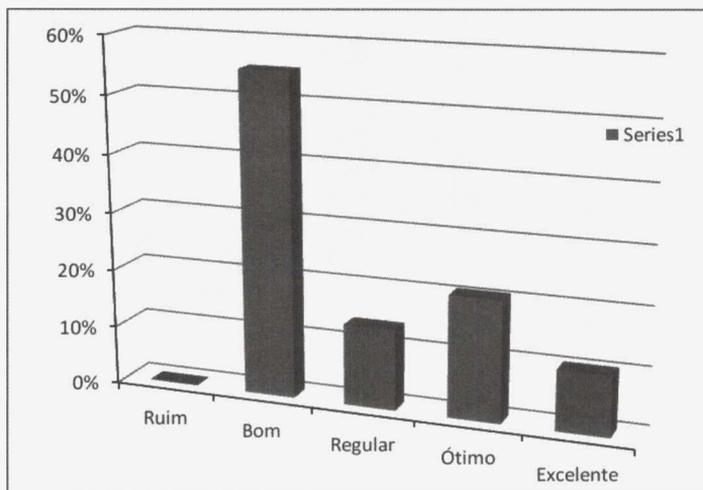
Figura 2 – Como você avalia os serviços prestados pelos funcionários do CISCO?



Fonte: Os autores

Essas respostas também se aproximam bastante da avaliação dos demais funcionários do CISCO, pois a maior parte destacou os serviços deles como “Bom” e de “Ótimo” a “Excelente”, ver figura 3 a seguir:

Figura 3 – Como você avalia os serviços dos funcionários do CISCO?

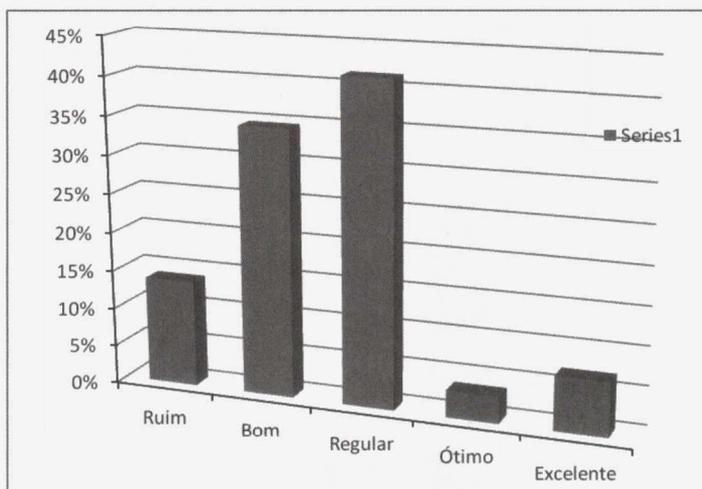


Fonte: Os autores

As figuras 2 e 3 demonstram que os profissionais que atuam no CISCO estão agradando os usuários do CISCO, isso implica que as pessoas estão sendo bem recebidas, atendidas e respeitadas durante o atendimento. Esse tipo de compromisso dos profissionais tem impacto direto na qualidade dos serviços prestados pelos consórcios, pois apesar dos problemas que podem prejudicar o serviço público, a atuação das pessoas envolvidas no processo pode minimizar as falhas e criar satisfação no público.

Já no que se refere à ao tempo de espera para que o cidadão tenha sua consulta e exames marcados, as opiniões são divergentes, ver a figura 4 a seguir:

Figura 4 – Como você avalia o tempo de espera para marcar consultas e exames?



Fonte: Os autores

Pode se perceber algum tipo de insatisfação entre os respondentes quanto ao tempo para marcar suas consultas e exames, pois em sua maior parte eles caracterizaram esse fator como “Ruim” (14%), “Bom” (34%) e “Regular” (41%). Não se pode implicar que os usuários estejam totalmente insatisfeitos, mas há uma quebra no padrão de respostas, até então de “Bom” a “Excelente”, agora as respostas se figuram na parte negativa da Escala Likert, ou seja, de “Ruim” a “Regular”.

A marcação de consultas e exames depende da ação das prefeituras locais e não só do CISCO, pois cada município recebe uma quantidade específica de marcações de acordo com cada especialidade. Se o município não consegue gerenciar corretamente a distribuição dessas marcações, o cidadão pode esperar muito tempo para ser atendido. Além disso, os municípios poderiam adquirir mais fichas de consultas e exames e não compram o suficiente para atender suas demandas.

Outro elemento que pode ajudar a explicar esse tempo de espera é que algumas especialidades têm pouca oferta no CISCO e podem causar demora nas marcações.

As últimas perguntas questionaram se o tratamento médico foi interrompido em algum momento, mas 90% dos respondentes afirmaram que nunca tiveram o tratamento interrompido, e os casos onde isso ocorreu foi por abandono do próprio cidadão. Isso demonstra que os serviços do CISCO não

são cessados até que o paciente receba todos os cuidados entre consultas, exames e retornos.

4.2 Usuários das Cisternas – UCI

Os 30 (trinta) respondentes desse grupo foram entrevistados em suas próprias residências e quanto ao gênero tiveram a representatividade maciça de pessoas do sexo feminino (73%) e os demais do sexo masculino. Isso foi destaque porque no ato da coleta de dados alguns homens estavam trabalhando e só se encontravam em casa suas esposas.

A média de idade dos respondentes ficou em 40 anos e em sua maioria composta por pessoas que concluíram apenas o 5º (quinto) ano escolar, casadas ou em união estável (83%). A faixa de renda dos respondentes ficou conforme pode ser observado na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 – Faixa de Renda UCI

Faixa de Renda	%
De R\$100,00 a R\$300,00	37%
De R\$301,00 a R\$500,00	27%
De R\$501,00 a R\$700,00	3%
De R\$701,00 a R\$900,00	23%
Acima de R\$900,00	10%

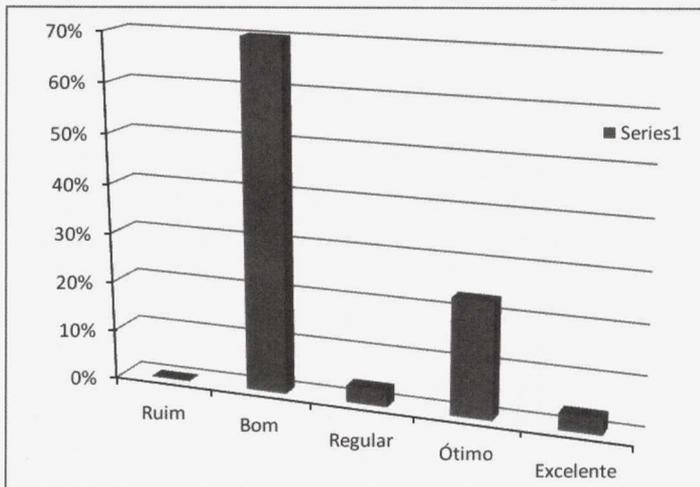
Fonte: Os Autores

A caracterização da amostra revela ser um grupo com baixa escolaridade e baixa renda, isso demonstra que a escolha não aleatória dos respondentes contemplou um público que, de fato, necessita do uso de cisternas para o abastecimento de água nas suas residências e não podem arcar com o custo financeiro de construí-las sem a ajuda do poder público.

Ao serem questionados sobre quem seria o responsável pelo CISCO foi unânime o desconhecimento. Nenhum respondente soube afirmar que o CISCO se tratava de uma gestão cooperada com representatividade de todos os municípios consorciados.

Na pergunta que pedi que eles avaliassem de uma maneira geral como eles percebem a qualidade dos serviços do CISCO, obteve-se os seguintes dados, ver figura 5:

Figura 5 – Como você avalia os serviços prestados pelo CISCO?

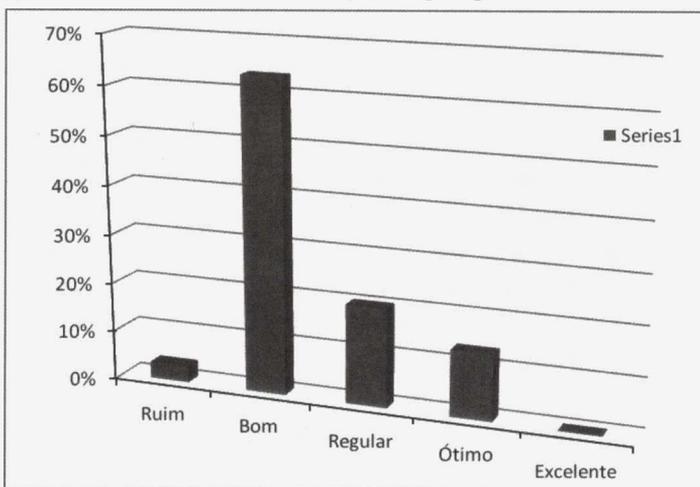


Fonte: Os autores

Os respondentes demonstraram satisfação ao responder como “Bom” (70%) e “Ótimo” (23%). Esse posicionamento se segue nas demais respostas, demonstrando que os usuários estão satisfeitos com os serviços.

No que se refere ao tempo de espera para receber a Cisterna, alguns usuários marcaram como “Regular”, o que não imprime a visão geral da amostra, pois 76% da amostra responderam ou “Bom” ou “Ótimo” para essa questão, ver Figura 6:

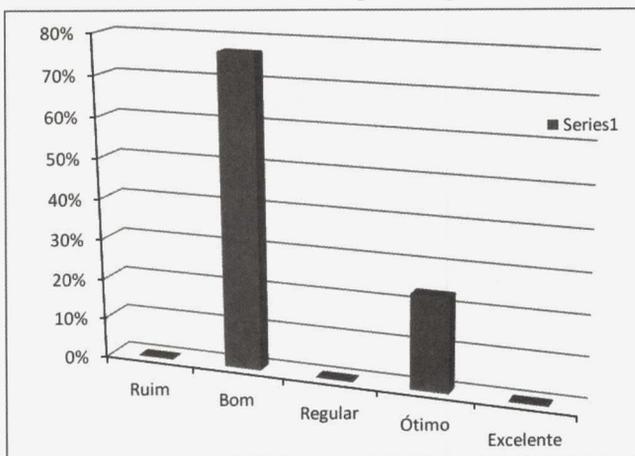
Figura 6 – Como você avalia o tempo de espera para receber sua Cisterna?



Fonte: Os autores

O grau de satisfação dos usuários para com os funcionários do CISCO só corrobora com os dados apresentados nesse artigo até então. Ou seja, tendem a “Bom” ou “Ótimo”, como mostra na figura 7:

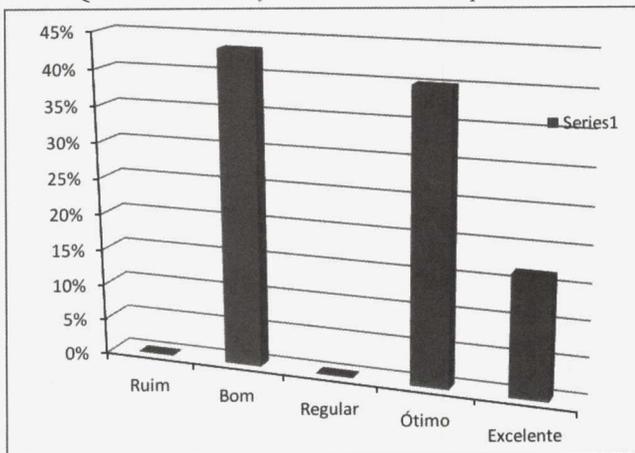
Figura 7 – Como você avalia o atendimento prestado pelos funcionários do CISCO



Fonte: Os autores

E a pergunta que coloca diante dos respondentes uma conclusão objetiva quanto ao seu grau de satisfação com o CISCO foi avaliada unanimemente positiva, como mostra a figura 8:

Figura 8 – Qual é a sua satisfação com as Cisternas que recebeu do CISCO?



Fonte: Os autores

Nesse ponto todos os respondentes avaliaram o seu grau de satisfação com os serviços do CISCO de maneira positiva, variando entre “Bom” (43%); “Ótimo” (40%); e “Excelente” (10%). Isso ficou evidenciado novamente quando todos os entrevistados afirmaram que não houve nenhuma divergência entre o que foi prometido e o que foi entregue.

A segurança hídrica na região faz com que 100% dos entrevistados afirmem que consomem a água da cisterna para: beber, cozinhar, lavar roupa e higiene pessoal, ou seja, segundo as informações coletadas nesse artigo não há nenhum desvio de finalidade.

Dentre os benefícios com a chegada das cisternas eles destacaram que não precisam percorrer grandes e longos caminhos para obter água, o que proporciona melhor qualidade de vida e proximidade de acesso. Além disso, os respondentes afirmaram que melhoram significativamente a qualidade da água, ou seja, obtiveram mais segurança hídrica reduzindo risco de doenças provocadas por água contaminada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Consórcios Públicos percorreram um longo trajeto até serem disseminados no Brasil, o que ocorreu após a Lei dos Consórcios de 2005. A literatura trata do tema como algo que proporciona mais eficácia aos serviços públicos, sobretudo municipais, isso porque políticas públicas mais complexas, como a de saúde, são um desafio para pequenos municípios sem infraestrutura (ou grandes municípios, mas com alta demanda) para oferecer serviços complexos.

Nesse sentido, o artigo buscou extrair da população suas percepções acerca da qualidade dos serviços públicos de saúde do CISCO, e os resultados nos permite concluir que há alguns pontos a serem melhorados, mas acima de tudo que a sociedade tem demonstrado satisfação significativa com os serviços do consórcio.

No que se refere aos serviços básicos de saúde (consultas e exames), pontuamos que o atendimento e a efetividade dos serviços alavancam o argumento de que a população esta satisfeita com o CISCO, ou seja, a percepção de qualidade do cidadão é diretamente impactada pelo que ele vivencia na prática. Porquanto, não basta investir em alta tecnologia de gestão, programas de desenvolvimento interno e outros, se isso não impactar no que o cidadão percebe ao utilizar o serviço. O CISCO revela que no final do processo, nos serviços ao cidadão, há qualidade perceptiva entre os usuários.

Fica como ponto a ser investigado o tempo que os usuários esperam para que suas consultas e exames sejam marcados, não se pode afirmar que seja negli-

gência do CISCO, mas sim como um ponto a ser melhorado.

Quanto aos usuários das cisternas, os dados nos permite concluir que a população beneficiada pelas cisternas está também satisfeita. De fato, o programa traz uma mudança relevante na qualidade do uso da água, tanto no acesso como na segurança hídrica. Foi investigado se havia conformidade entre o programa e sua execução, na percepção dos usuários, e ficou comprovado que o CISCO atingiu seus objetivos e proporcionou benefícios sentidos e revelados pela pesquisa.

Nos dois grupos aqui pesquisados podemos destacar um elemento de alerta na gestão do CISCO. Há um unânime desconhecimento por parte da população quanto à identidade do CISCO. Dizemos isso porque quase a totalidade dos entrevistados não conhece quem são os responsáveis pelo consórcio, não sabem que se trata de uma direção colegiada onde todos os municípios participantes têm voto e poder de gerência no mesmo. As pessoas são levadas a pensar que, pelo fato do CISCO estar em Sumé-PB, o prefeito desse município é o responsável pelo consórcio. Isso prejudica a ideia de cooperação e ação coletiva que deve ser impressa na imagem dos consórcios públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

AGUIAR, Z.N. **SUS: Sistema Único de Saúde- antecedentes, percurso, perspectivas e desafios**.Ed. Martinari, São Paulo, 2011.

ALMEIDA, M. H. T. de; CARNEIRO, L. P. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil**. Opin. Publica [online]. 2003, vol.9, n.1, pp. 124-147. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v9n1/16154.pdf>>. Acesso em 14 de Mar. de 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O Consórcio e a Gestão Municipal em Saúde**. Oficina de Trabalho realizada em julho de 1997, Brasília/DF pela SPSA, out. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Lei n. 11.107**, de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em 13 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 17 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BATISTA, S. [*et al.*]. **As possibilidades de implementação do consórcio público**. 1. Ed. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011, 244 p. (Guia de Consórcios Públicos, v. 3).

CALDAS, E. L. **Formação de Agentes governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, 2007.

CEARÁ. Governo do Estado. **Consórcios Públicos em Saúde no Ceará – estratégias para o fortalecimento da regionalização da saúde**. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, 2009.

CRUZ, M. C. M. T. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente**. In: APINK, P.; CACCIA BAVA, S.; AULICS, V. (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Polis: Programa Gestão e Cidadania/ FGV – EAESP, 2002.

CRUZ, M. C. M. T. [*et al.*]. **Consórcios numa perspectiva histórico-institucional**. Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4. **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

CUNHA, R. E. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público, ano 55, n. 03, jul./set. 2004.

DANTAS, D.V; ANDRADE, G.A. **Consórcios públicos em saúde no estado do Ceará: a quem prestar contas?** V Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2012.

FARAH, M. F. S.; JACOBI, P. **Governos locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil**. 2000. Brasília: CONSAD, 2010.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de dados agregados**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14 Mar. 2015.

LACZYNSKI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. **Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CIMPRA no Maranhão**. Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

LIMA, A. P. G. de. **Os consórcios intermunicipais de saúde e o sistema único de saúde**. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro. 16 (4): 985-996, out-dez, 2000.

MENDES, Eugênio Vilaça. **Os Grandes Dilemas do SUS: Tomo II**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2001.

NEVES, L. A.; RIBEIRO, J. M. **Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.22,n.10, 2207-2217, out, 2006.

NASCIMENTO, A. B. F. **Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012.

OLIVEIRA, C. M. de. **Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento sustentável: a experiência do consórcio da APA do João Leite**. 2013. Dissertação (Mestrado). Centro Universitário de Anápolis – Unievangélica. 127 f. 2013.
RIBEIRO, W. A. **Cooperação federativa e a lei de consórcios públicos**. Brasília DF: CMN, 2007. 72 p.

SCHNEIDER, A. **Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro**. Rev. de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.11,n.2, 51-66, 2001.

TEIXEIRA, C. **Os princípios do Sistema Único de Saúde**. Salvador, BA, Junho, 2011. Disponível em:<http://www.saude.ba.gov.br/pdf/OS_PRINCIPIOS_DO_SUS.pdf> Acesso em: 24 de Mar.2015.

VAZ, José Carlos. **Consórcios Intermunicipais**. Dicas: Ideias para ação municipal. Ação Administrativa. Instituto Pólis, AA nº 97, 1997.

Direitos Humanos nos municípios e sua relação com as políticas públicas

Maria Isabel Ramos Clemente¹
José Irivaldo Alves Oliveira Silva²

INTRODUÇÃO

Os direitos humanos como precedente fundamental do Estado, expressam-se em princípios, mais que regras, e, de certo modo, constituem-se em valores que compõem o espírito das demais normas. Diante disto, para fundamentar as prerrogativas do Estado, quanto à efetivação dos direitos originários da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e/ou no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988, o presente trabalho pretende saber a influência ou mais especificamente o papel do Município para o cumprimento dos direitos individuais e coletivos – Direitos Humanos.

É possível que uma pergunta deva ser feita: por onde começar uma história dos direitos humanos? A compreensão acerca dos Direitos Humanos é expressão da modernidade e da evolução dos direitos da pessoa. Certamente, reconhecer a relevância dos direitos humanos remete à transição entre a compreensão de que existem pessoas diferentes enquanto titulares de direitos e um entendimento de que, na verdade, todos são iguais no que tange a essa titularidade de direitos.

Dessa forma, podemos marcar um fato histórico como sendo aquele que detém um significado muito importante na historiografia dos direitos humanos, que foi justamente a Revolução Francesa e os valores defendidos na luta: IGUALDADE, FRATERNIDADE E LIBERDADE. Essas três, digamos, qualidades necessárias na convivência humana contemporânea caracterizam de maneira geral o que significam os direitos humanos. Mas, antes mesmo da Revolução Francesa, o cristianismo já propagava esses valores nos seus en-

1 Aluna do Curso de Gestão Pública, Unidade Acadêmica Educação do Campo, UFCG, Sumé, PB, E-mail: isabell.ramos@hotmail.com

2 Professor, Doutor, Unidade Acadêmica de Educação do Campo, UFCG, Sumé, PB, E-mail: irivaldos@uol.com.br

sinamentos; bem como a assinatura da Carta de João Sem Terra na Inglaterra colocando limites à atuação do Estado frente aos camponeses, estabelecendo direitos e deveres para que houvesse o respeito a seres humanos (LENZA, 2010).

A concepção moderna e contemporânea de direitos humanos começa a ser forjada quando a dinâmica entre Estado e cidadãos foi mudando, isto é, à medida que ficou mais transparente os limites da atuação do Estado frente às pessoas, o entendimento que os direitos humanos estariam acima dos direitos do próprio Estado (TRINDADE, 2002). É preciso salientar que no século XX, as atrocidades cometidas por regimes totalitários como o Nazismo e o Facismo, além da primeira e da segunda guerra, impulsionaram a necessidade de sistematização desses direitos, num processo de institucionalização e incorporação do respeito aos seres humanos nos ordenamentos jurídicos de cada nação com a assinatura Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo o primeiro documento específico acerca dos direitos humanos.

A mídia nacional, por sua vez, engendra um processo de mitigação e desinformação acerca dos valores que norteiam os direitos humanos na sua gênese, descaracterizando o verdadeiro debate acerca desses direitos que, no nosso caso, são garantias constitucionais preconizadas num rol de direitos fundamentais individuais e coletivos. Essa distorção coloca o rol de direitos humanos como se estivessem a serviço apenas de um grupo de indivíduos, no caso aqueles que são acusados de crimes ou aqueles que já estão no sistema carcerário brasileiro cumprindo pena ou aguardando julgamento. O que temos a dizer é que o conjunto de direitos humanos também se presta a defender aqueles que tiveram suas liberdades suspensas, como é o caso dos que estão encarcerados.

Acreditamos que a compreensão acerca dos direitos humanos ficará um tanto quanto mais fácil se entendermos que isso se deu de modo gradual, processual, sendo uma dinâmica histórica e que isso não ocorreu de uma só vez, não foi algo dado, e ainda está sendo construído (PIOVESAN, 2005). Até agora o “edifício dos direitos humanos” está inconcluso, o que de modo algum significa um sintoma negativo, mas, certamente, sempre estará inconcluso, uma vez que as dinâmicas sociais, isto é, a própria sociedade não é estática está sempre mudando o que pode promover a mudança de perspectiva dos direitos humanos ou, simplesmente, adicionar novos direitos no rol humanitário.

Porém, a grande questão que nos é colocada é justamente como o Estado e, precisamente, os municípios poderão atuar na construção dos direitos humanos, mas especificamente na proteção desses direitos. Uma resposta

inicialmente que podemos ter é justamente através da gestão pública local. A presente investigação apresenta como problema central a necessidade de verificar como se dá a atuação municipal, em forma de diagnóstico geral, no que se refere aos direitos humanos. Por isso, referimo-nos a estudar o nível de aplicação dos direitos humanos nos municípios da microrregião do Cariri Ocidental Paraibano, tendo como pressuposto a formulação de políticas públicas.

METODOLOGIA

A metodologia de acordo com Lakatos (2010) é um elemento facilitador da produção do conhecimento, uma ferramenta capaz de auxiliar a entender o processo de busca de respostas e o próprio processo de posicionar-se adequadamente diante de perguntas importantes.

Utilizamos o método indutivo, através de dados secundários, através de bases de dados e pesquisa bibliográfica. Abaixo detalharemos os dados secundários:

Base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O QUE SIGNIFICA POLÍTICA PÚBLICA

Conforme Souza (2006), podemos resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Oriunda da ciência política, as políticas públicas são metas governamentais específicas que através de ações buscam sanar determinados problemas. A exemplo do Bolsa Família, para auxiliar famílias com pouca condição social; o Projeto “Minha Casa, Minha Vida”, afim de garantir moradia a pessoas de baixa renda. Essas ações podem ser das diferentes esferas do governo (federal, estadual ou municipal) e abranger diversas áreas como saúde, educação, moradia, lazer, habitação, transporte, assistência.

CLASSIFICAÇÃO

Para se criar uma política pública realmente eficaz não é só identificar determinado problema e solucioná-lo, deve-se levar em consideração uma série de fatores importantes nas fases de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação da política. Entre esses fatores, incluem os gastos, os atores governamentais e o tipo de política. A “policy analysis” ou análise política consiste em analisar áreas específicas de políticas públicas.

Dentro da “policy analysis” existem conceitos fundamentais para a compreensão das políticas públicas. A literatura sobre “policy analysis” diferencia três dimensões da política (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987; JANN,1994; SCHUBERT,1991 e PITTWITZ, 1994 *apud* FREY 1997), quais sejam ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política (FREY, 1997).

Para compreendermos melhor como os governantes põem em prática suas decisões, dentro da *policy analysis* existem modelos que tentam explicar essa tomada de decisão. As “Policy networks” são as interações das diferentes instituições e integrantes do executivo, do legislativo como da sociedade no nascimento e na efetivação de uma determinada política. Ou seja, é uma rede de relações sociais menos formais, uma “rede de contatos” políticos que auxiliam a realizar determinados objetivos, programas e projetos. A concepção de “policy arena” foi introduzida por Lowi (1972 *apud* FREY,1997), segundo ele as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas interferem de forma antecipativa no processo político de decisão e implementação. O modelo “policy arena” se refere aos processos de conflito e de acordo dentro das diversas áreas (saúde, educação, assistência social, habitação, meio ambiente, etc). Dentro da “policy arena” existem quatro formas de políticas públicas:

- a) Políticas distributivas, aparentam só trazer vantagens e não acarretam custos (percebíveis diretamente) para outros grupos, beneficiam um grande número de pessoas, por isso possuem um baixo grau de conflito;
- b) Políticas redistributivas, geralmente são conflituosas por que desviam e alocam os recursos financeiros, direitos ou valores entre as camadas e grupos da sociedade;
- c) Políticas regulatórias, trabalham com ordem e proibições, as consequências dos custos e benefícios não são determináveis antecipadamente, dependem da concretização das políticas e por fim,
- d) Políticas constitutivas determinam regras, condições gerais de negociação.

A “policy cycle” é mais um modelo importante da “policy analysis”. Ao atribuir funções as fases específicas e comparando com processos reais, temos pontos de referência que nos fornece informações para resolução de problemas. A “policy cycle” é dividida nas seguintes fases: percepção e definição de problemas; agenda *setting*, uma agenda de prioridades de acordo com os recursos disponíveis; elaboração de programas e de decisão, escolher a ação mais apropriada; implementação de políticas, a forma e o motivo para implantar, descreve-se o que acontece, atores atuantes, motivos e resultados e a fase de avaliação de políticas e da correção de ação, avaliam programas já implementados e seus impactos.

Diante desses modelos, podemos perceber que para formular uma política pública e colocá-la em prática não é tão fácil quanto parece. A necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais (BUCCI,2001). Os direitos humanos incluem os direitos fundamentais, individuais e coletivos, que deverão ser viabilizados pela “ação do Estado”, através do desenho das políticas públicas abordado até aqui.

FORMAS DE AVALIAÇÃO DESSAS POLÍTICAS

Os indicadores sociais retratam a realidade de uma sociedade e como ela está diante de várias áreas como segurança, saúde, educação, transporte, etc. Além de servirem como base para formulação das políticas, já que, se um indicador constata que determinada área não está com índices satisfatórios, cabe ao governo entrar em ação e formular e implementar uma política pública para tentar sanar ou obter uma melhoria. São formas também de avaliar se as políticas públicas estão cumprindo de fato o propósito pelo qual foram criadas.

Cada fase do processo de formulação e implementação da política social requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para bom encaminhamento do processo. Na implementação dos programas é preciso avaliar o esforço dispendido através de indicadores-insumo e indicadores-processo³ de avaliação da eficiência dos recursos empregados. Na avaliação dos programas implementados, os resultados devem ser aferidos através de indicadores-produtos de diferentes tipos para medir a eficácia no

3 Segundo Januzzi, indicadores insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões das realidades sociais e indicadores processo, são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar.

cumprimentos das metas específicas e a efetividade social das soluções sugeridas. Uma política municipal de saúde, por exemplo, deve ser avaliada através do esforço na dotação de recursos para a área, de como estes recursos são usados e como a política contribui para melhoria das condições de saúde e de vida da população (JANNUZZI, 2001).

O QUE SIGNIFICAM OS DIREITOS HUMANOS

Os Direitos Humanos são pretensões básicas, portanto fundamentais, que podem ser princípios ou normas inseridas no ordenamento jurídico, perfazendo um arcabouço sócio-político para se ter uma vida digna. A dignidade é a qualidade que define a essência da pessoa humana, ou ainda é o valor que confere humanidade ao sujeito. Como menciona Pequeno (2008), os direitos humanos servem, assim, para assegurar ao homem o exercício da liberdade, a preservação da dignidade e a proteção da sua existência.

Trata-se, portanto, daqueles direitos considerados fundamentais, que tornam os homens iguais, independentemente do sexo, nacionalidade, etnia, classe social, profissão, opção política, crença religiosa ou convicção moral. Eles são essenciais à conquista de uma vida digna, daí serem considerados fundamentais à nossa existência.

A única condição para possuir esses direitos é ser humano, para ser digno de tais direitos, não se leva em consideração a classe social, a raça ou a crença, apenas a existência da qualidade de humanidade. Não é algo estático, pode-se modificar conforme o tempo e surgem de acordo com a necessidade. A Declaração dos Direitos Humanos de 1948, por exemplo, surgiu após um período no qual o totalitarismo de Hitler, por exemplo, regia boa parte da Europa, onde atrocidades eram cometidas para que a raça ariana dominasse. Pessoas por não se enquadrarem no perfil ariano (pele branca, olhos claros) ou de outras crenças, eram torturadas e mortas a sangue frio e não eram consideradas seres humanos e dignas de direitos. E como já citado anteriormente, sabemos que, para isso basta existir.

A Declaração dos Direitos Humanos deixa claro essa condição, o artigo 1º diz, todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. E no artigo 2º, toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. Além de marco histórico na luta dos direitos humanos, essa declaração é a base para várias Constituições no mundo todo, inclusive a brasileira. Vejamos:

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

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- (...)

Mas como assegurar ao ser humano que esses direitos humanos sejam preservados? Esta questão envolve muito mais do que questões filosóficas e jurídicas, questões de caráter político. Cabe à gestão pública elaborar políticas públicas para que esses direitos sejam de fato efetivos.

CLASSIFICAÇÃO

Os direitos humanos são classificados em dimensões. Os **direitos fundamentais de primeira dimensão** são ligados à liberdade, são os direitos civis e políticos. Os **direitos fundamentais de segunda dimensão** são ligados à igualdade, são os direitos sociais, econômicos e culturais. Já os **direitos de terceira geração**, ligados à fraternidade ou à solidariedade e são os relacionados ao desenvolvimento ou progresso. E ainda temos os direitos da quarta dimensão, que são a democracia, a informação e o pluralismo e os de quinta dimensão, dentre eles o direito à paz.

RELAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que uma pessoa possua uma vida digna, ela deve ter os seus direitos sociais garantidos, que são eles o direito à moradia, à saúde, à educação, à alimentação, ao transporte e ao lazer. Há uma relação direta entre direitos humanos e políticas públicas, o Estado como detentor de certos poderes deverá atuar de forma a garantir os Direitos Humanos, de modo que conceda a todos os indivíduos os direitos fundamentais. Sendo assim, o Estado não pode se abster de garantir tais direitos. A mídia e o senso comum restringem Direitos Humanos ao direito que defende o infrator, mas na verdade, corresponde a uma série de direitos que estão ligados ao cotidiano de todos. Não se assegura os direitos sociais por meio somente de leis que proíbam certas condutas. É preciso que haja um fortalecimento desses direitos e políticas públicas bem planejadas.

Por mais que existam leis, só elas não bastam para assegurar os Direitos Humanos, existem diversas políticas públicas criadas na esfera federal que têm essa finalidade, no entanto, a implantação e execução dessas políticas são no âmbito dos

municípios. Para que sejam eficientes, cabe aos municípios assegurar e fiscalizar o ciclo de políticas públicas.

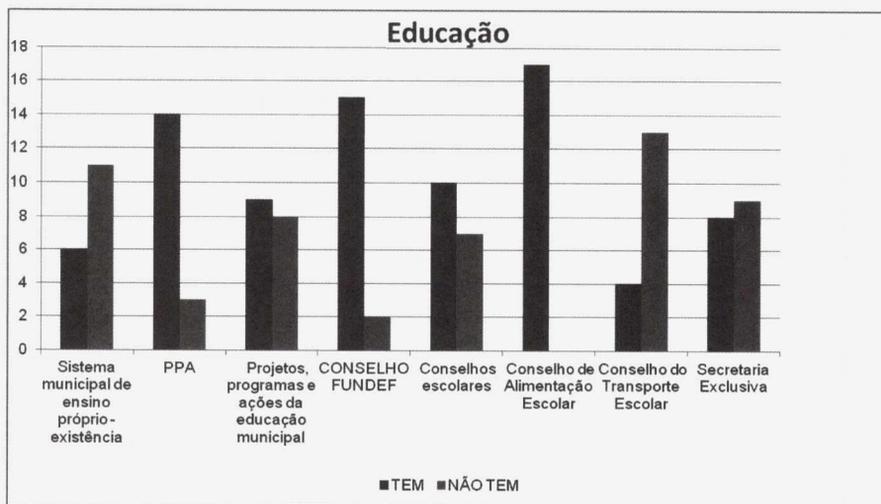
Para Saule Júnior (2001), um dos resultados do processo de democratização do Brasil foi o estabelecimento de uma nova organização política do Estado, com fundamento no princípio da descentralização política. Nesta nova organização política, o Município passa a ser reconhecido pela Constituição de 1988, como um dos membros da Federação ao lado da União, estados e Distrito Federal. O Município passou a ter uma maior capacidade política e econômica, para promover as políticas públicas de sua responsabilidade com a cooperação do Estado e da União, como saúde, educação, cultura, moradia, saneamento, transporte, assistência social, e meio ambiente.

É necessário que administração pública apresente postura pró-ativa ao receber os direitos humanos como diretriz para a formulação de objetivos, busca de ferramentas, bem como a realização de ações que se reportam através do planejamento governamental, com fundamento básico nas normas dos direitos humanos.

RESULTADOS

EDUCAÇÃO

Gráfico 1 - Estrutura de controle social do município

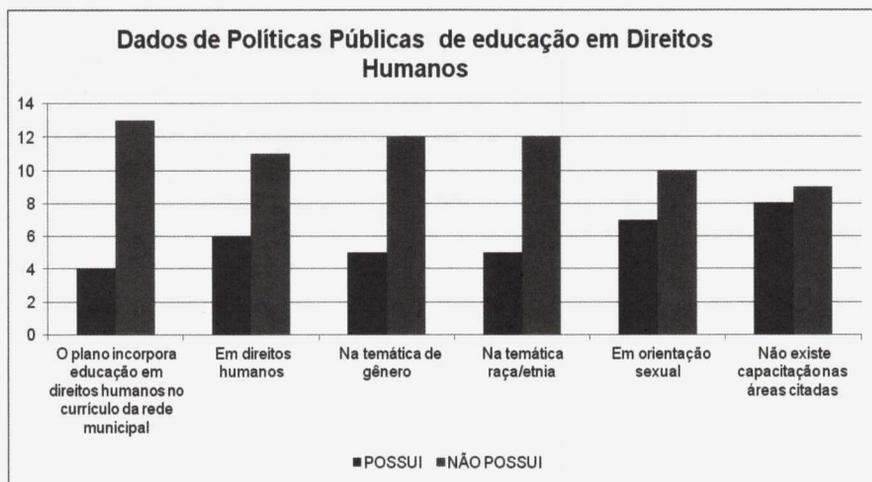


Fonte: IBGE (2009).

Analisando o Gráfico 1 a partir de dados dos municípios do Cariri Ocidental, podemos perceber que mesmo depois de 21 anos da Constituição Fed-

eral de 1988, verifica-se que as mudanças ainda são lentas, quando se aborda do ponto de vista da organização do município para execução de políticas públicas municipalizadas, no caso a educação, cuja descentralização foi uma condicionante do modelo de federação brasileira. Constata-se que ainda existiam secretarias de educação cumuladas com outras pastas, sendo mais da metade divididas com outras áreas da administração. Chama a atenção a existência do Conselho do FUNDEF, os conselhos escolares, o conselho de alimentação escolar, atrelada à descentralização de recursos federais, talvez por isso sua ampla implementação no âmbito das administrações federais. Esses conselhos são importantes, pois viabilizam o acesso da sociedade à administração pública, funcionando como espécie de controle social da gestão. No Gráfico 2 abaixo verifica-se uma contradição quanto à concretização dos direitos humanos quando se visualiza o conjunto de dados que dizem respeito à educação em direitos humanos na rede de ensino municipal. As escolas municipais não incorporaram a mudanças para os currículos escolares conforme o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (BRASIL,2007), uma vez que esses ainda não apresentam, ou incorporam, as dimensões dos direitos humanos, como essas dispostas no gráfico: gênero, raça, orientação sexual. Como se não bastasse, ainda é sofrível a capacitação dos agentes formadores nas escolas.

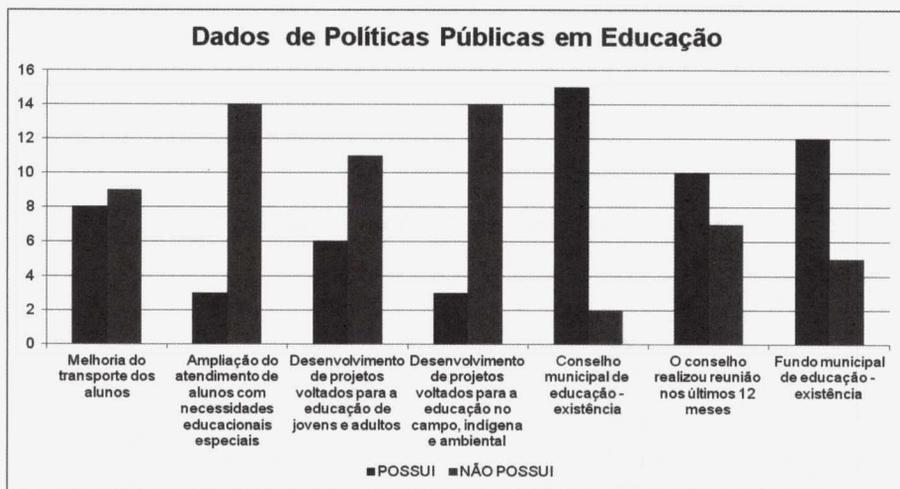
Gráfico 2



Fonte: IBGE (2009).

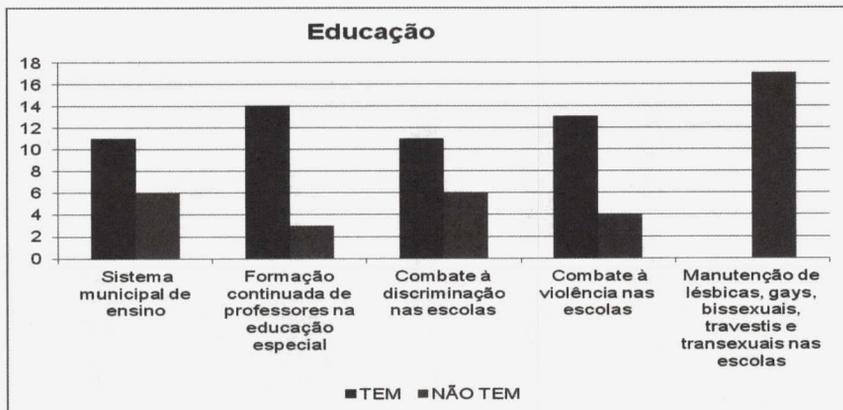
Em consonância com esses dados citados acima, podemos já analisar o gráfico 3, que demonstra a fragilidade de uma política educacional que seja voltada à diversidade, mesmo em 2009 ainda não existiam de forma consolidada políticas para alunos com necessidades educacionais especiais (cadeirantes, surdos, por exemplo), educação para jovens e adultos, educação indígena, do campo e ambiental. De outro lado, contraditoriamente, mesmo com existência de um conselho que funciona, pelo menos reúne-se uma vez por ano, como podemos visualizar no gráfico, essas políticas demoram a avançar. Em 2011, já verificamos uma mudança na organização pedagógica das escolas em torno de temáticas relacionadas aos direitos humanos, dentre elas a diversidade, a educação especial, a discriminação e a violência nas escolas, já existindo um direcionamento, que passa pelos planejamentos pedagógicos e currículos, em face desses temas.

Gráfico 3 - Dados de Políticas Públicas em Educação - Disseminação de ações humanitárias



Fonte: IBGE (2009)

Gráfico 4 - Ações de valorização de uma cultura de paz nas escolas

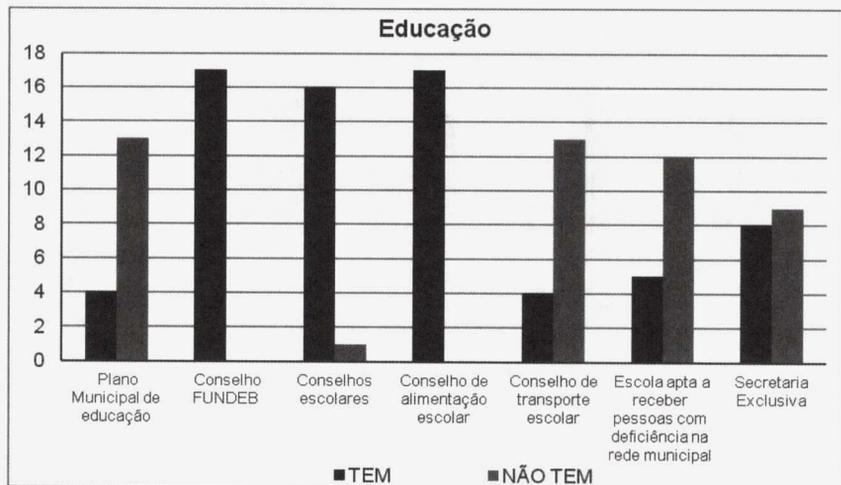


Fonte: IBGE (2011)

No Gráfico 5, podemos constatar que houve ampliação no controle social de alguns conselhos, entretanto, na área de transporte e na existência de uma secretaria exclusivas de educação a mudança ainda é lenta. O que chama atenção é a inexistência em grande parte dos municípios em 2011 de um Plano Municipal de Educação, que deveria ser uma peça de planejamento concreto na esfera administrativa dos municípios.

Consideramos que a existência de participação da população e de uma política de educação consistente nos municípios, bem como a incorporação dos direitos humanos nos projetos pedagógicos e ações escolares, é fundamental para concretização de direitos fundamentais dos cidadãos e que a condução e mediação desse processo é responsabilidade da gestão, que deverá ativar outros atores que possam compartilhar na formulação, implementação e avaliação dessas políticas.

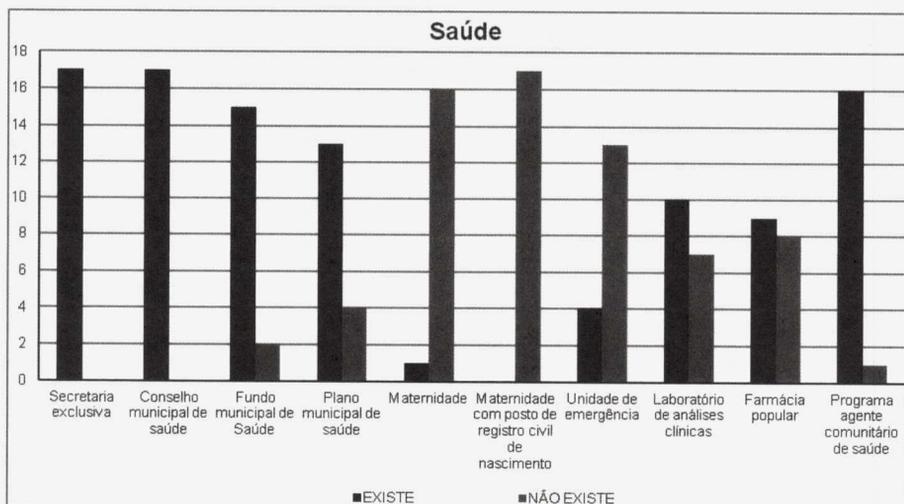
Gráfico 5 - Participação e políticas de inclusão



Fonte: IBGE (2011).

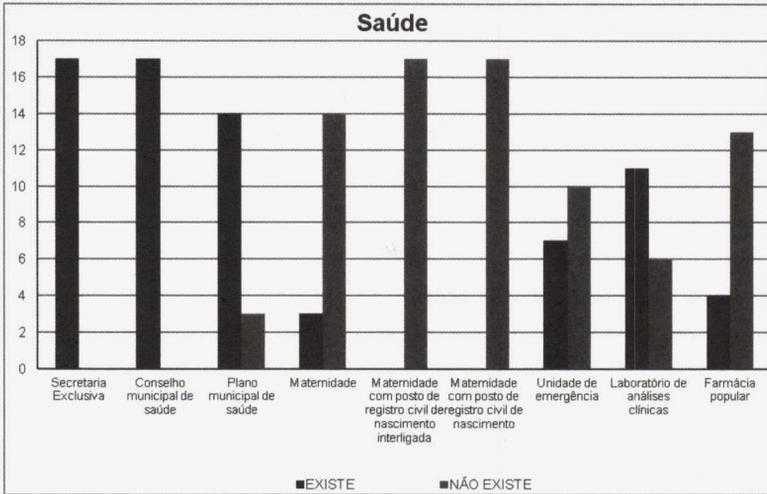
SAÚDE

Gráfico 6- Estrutura da Saúde



Fonte: IBGE (2009).

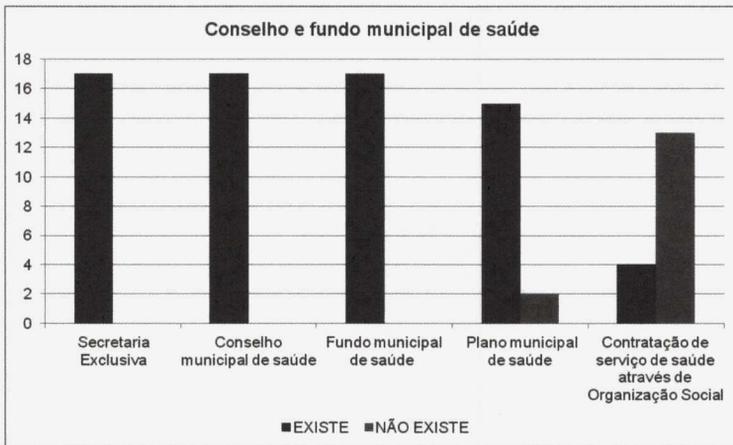
Gráfico 7- Estrutura da Saúde



Fonte: IBGE (2011).

Analisando os gráficos 6 e 7, desde de 2009 percebemos que todos os municípios já possuíam uma secretaria exclusiva para saúde, como também Conselho Municipal de Saúde e a grande maioria possui Plano Municipal de Saúde. Por outro lado, em 2011 ainda não existia nenhuma maternidade com posto de registro civil de nascimento interligada, menos da metade das cidades contavam com as Unidades de Emergência. Em 2011, o número de farmácias populares caiu consideravelmente.

Gráfico 8

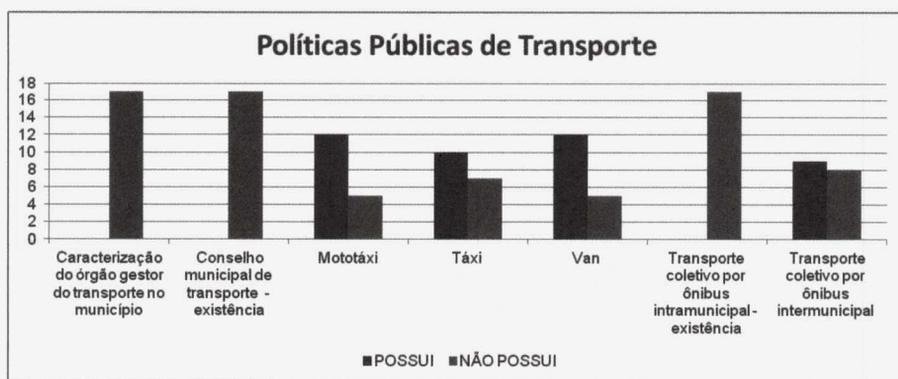


Fonte: IBGE (2013).

No Gráfico 8, observamos que dados referentes a secretaria de saúde e conselho permaneceram os mesmos tendo em vista os anos anteriores. Em 2013, todas cidades já possuíam um Fundo Municipal de Saúde e pouca contratação de serviço de saúde através de Organização Social (instituições do setor privado, sem fins lucrativos, que atuam em parceria formal com o Estado e colaboram de forma complementar para consolidação do Sistema único de Saúde).

TRANSPORTE

Gráfico 9



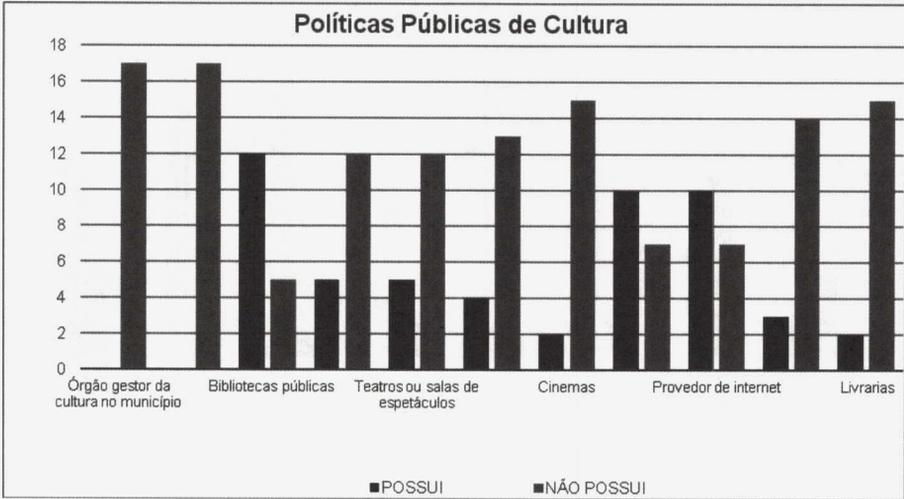
Fonte: IBGE (2009).

Embora existam alguns serviços como mototáxi, táxi e van, ao alcance da população, não há ônibus coletivo intramunicipal (que se desloque de um ponto a outro da cidade). A existência órgão próprio responsável pela área de transporte é imprescindível, pois as cidades as do Cariri Ocidental mesmo sendo de pequeno porte já sofrem a problemática da mobilidade urbana.

Atualmente alguns municípios já têm uma secretaria exclusiva para essa área.

CULTURA

Gráfico 10



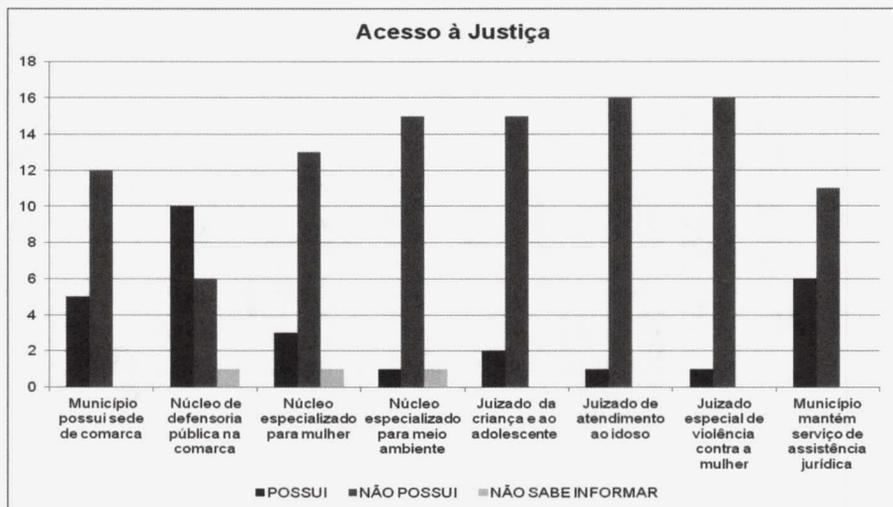
Fonte: IBGE (2009).

O acesso a cultura também é um direito fundamental. A cultura serve como transformadora de muitas realidades.

No Gráfico acima, percebe-se que em 2009 ainda não existia um órgão gestor da cultura e nem conselho municipal (hoje, boa parte das cidades possuem uma pasta destinada a cultura). Os índices mais altos são a existência de bibliotecas públicas, estádios ou ginásios poliesportivos e provedor de internet.

ACESSO À JUSTIÇA E SEGURANÇA

Gráfico 11



Fonte: IBGE (2009).

Gráfico 12



Fonte: IBGE (2009).

Analisando os Gráficos 11 e 12, nota-se o quanto a área de Segurança Pública tem a se desenvolver no âmbito municipal. Não possui secretaria exclusiva, plano municipal, delegacia da mulher, de proteção à criança e ao adolescente, centros de atenção à violência contra o idoso, presídio feminino, centro de integração social ao condenado, centro especializado para homossexuais, conselho comunitário de segurança, corpo de bombeiros, guarda municipal. O que as cidades possuem é Delegacia Civil, mas esta não atende à toda demanda necessária.

DIREITOS HUMANOS

Nenhum dos municípios do Cariri Ocidental Paraibano possui secretaria exclusiva voltada para gestão de Direitos Humanos. Apenas um dos dezessete municípios possui o setor subordinado a outra secretaria. Por não existir órgão responsável pela política de Direitos Humanos – quase que na totalidade - minorias como ciganos, crianças e adolescentes, mulheres, idosos, homossexuais, pessoas com deficiência e pessoas das diversas etnias, deixam de possuir programas e ações especializadas voltadas a esses grupos.

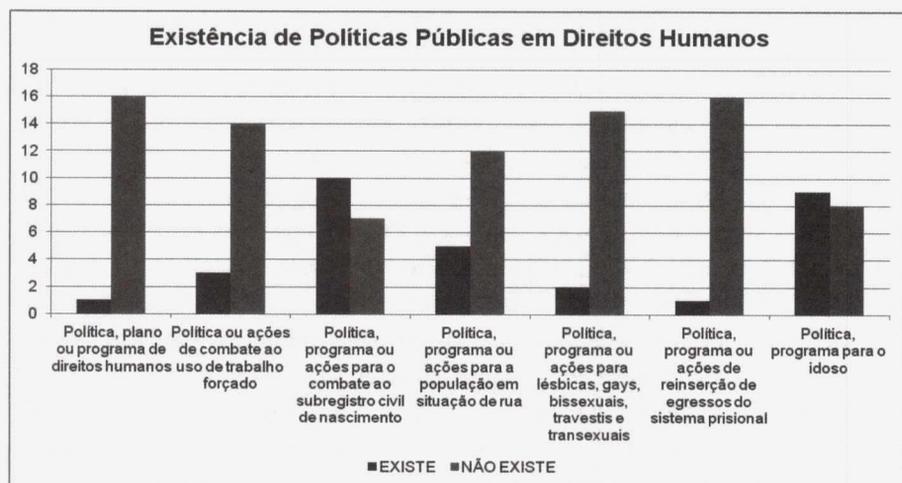
O tema direitos humanos é abordado na lei orgânica de onze cidades, no entanto, somente três cidades possuem Plano Plurianual e duas, Lei de Diretrizes Orçamentárias voltadas para direitos humanos. Em relação à estrutura organizacional das prefeituras e os instrumentos adotados por elas para o recebimento de denúncias de violação dos direitos humanos (Telefone, telefone gratuito, balcão de atendimento, página da internet, correio e email.), oito prefeituras possuem 1 ou 2 instrumentos. Quanto à existência de algum serviço de registro e acompanhamento das denúncias, segundo os dados seis cidades prestam algum acompanhamento, os órgãos responsáveis por receber e fazer o registro e acompanhamento das denúncias normalmente é o serviço de assistência social; conselhos, comitês, comissões de cidadania ou similar e ouvidoria pública.

A legislação municipal dos municípios do Cariri Ocidental, em sua ampla maioria, não dispõe sobre: Adaptação de espaços culturais, artísticos e desportivos para facilitar o ingresso, locomoção e acomodação de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; concessão de meia-entrada para maiores de 65 anos nos espetáculos culturais, artísticos e eventos desportivos promovidos ou subsidiados pela administração direta e/ou indireta; Criação de locais específicos para pessoas com deficiência que necessitem de cadeiras de rodas para sua locomoção, nos locais de espetáculos culturais, artísticos e desportivos

no município; não assegura o ingresso de cães-guia para pessoas com deficiência visual em espaços culturais, artísticos e desportivos; não há concessão de meia-entrada para pessoas com deficiência nos espetáculos culturais, artísticos e eventos desportivos promovidos ou subsidiados pela administração direta e/ou indireta (apenas um município); não reconhece direitos a lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais ou outras legislações relacionadas à direitos humanos.

Segundo dados do IBGE (2011), a área de Direitos Humanos não possui uma secretaria exclusiva nos municípios, quando o setor é subordinado à outra secretaria geralmente está vinculada a área de assistência social e apenas quatro municípios executam programas e ações para uma parte das minorias.

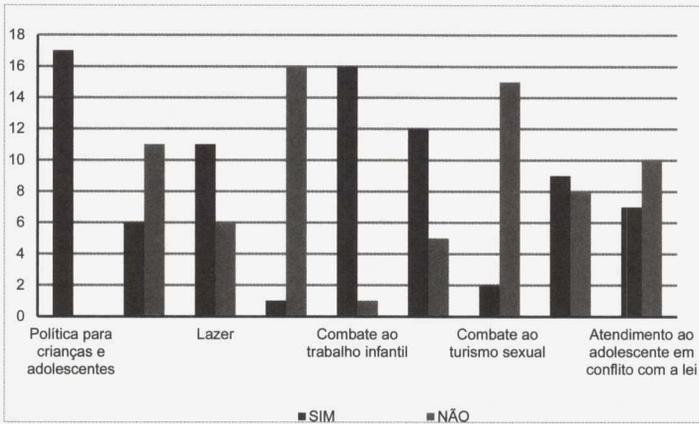
Gráfico 13



Fonte: IBGE (2009).

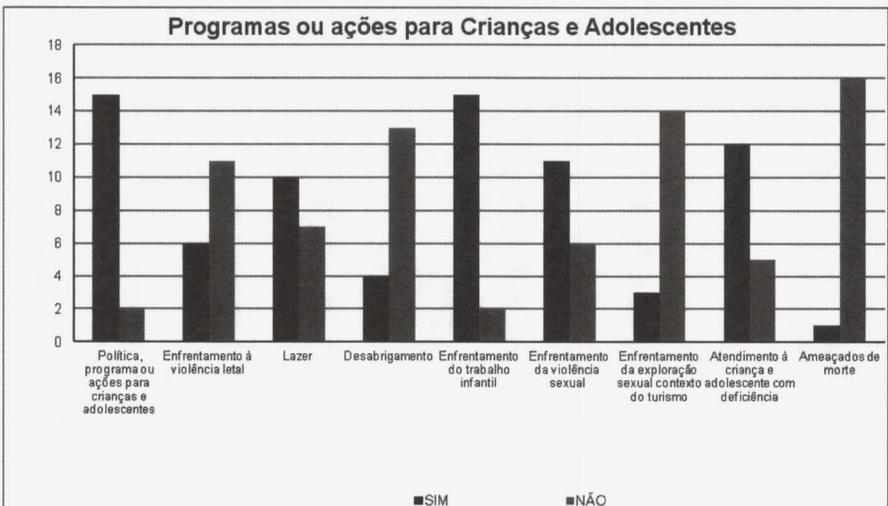
Vendo o Gráfico 13, como na cultura e segurança, políticas públicas no âmbito dos Direitos Humanos são ínfimas. As ações para o combate ao subregistro civil de nascimento e o programa para o idoso são as únicas variáveis que superam mais da metade dos valores. Um programa propriamente dito de Direitos Humanos existe apenas em uma cidade segundo dados de 2009.

Gráfico 14



Fonte: IBGE (2009).

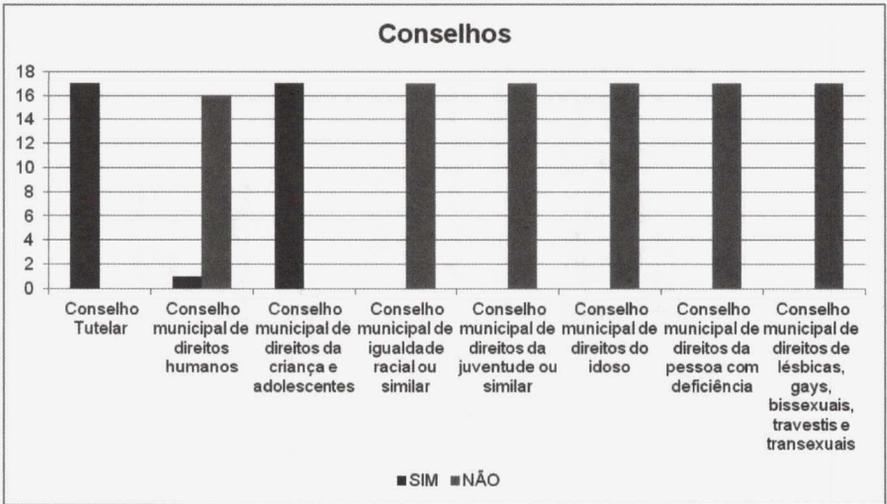
Gráfico 15



Fonte: IBGE (2011).

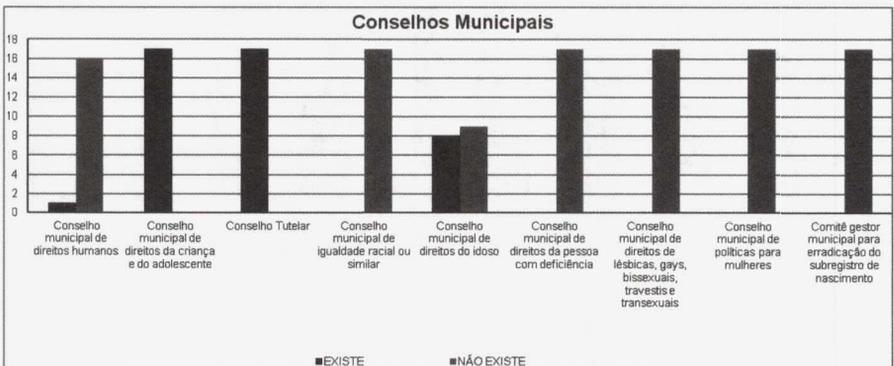
No Gráfico 14, nota-se que todos os municípios possuem alguma política ou programa voltado para crianças e adolescentes, já no Gráfico 15 (Ano de 2011) o número cai. O número de desabrigados diminuiu, mas, a falta políticas afim de proteger menores ameaçados de morte é consideravelmente alta.

Gráfico 16



Fonte: IBGE (2009).

Gráfico 17

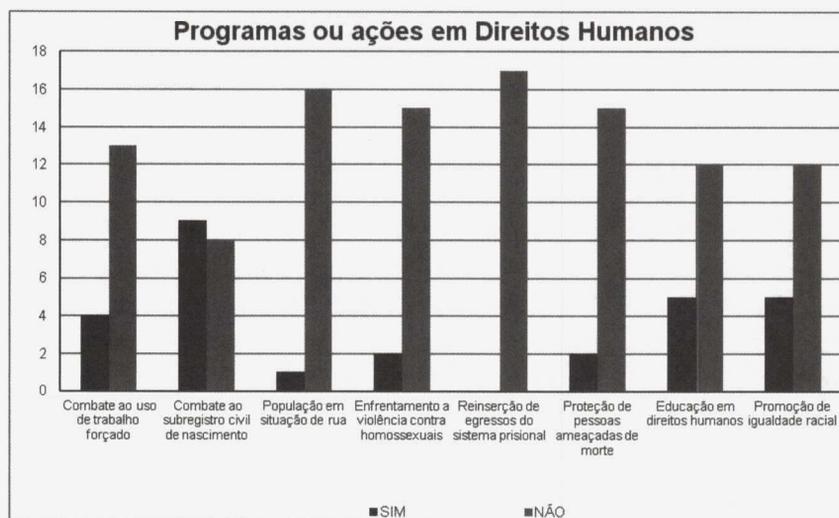


Fonte: IBGE (2011).

O controle social pode ser feito por qualquer cidadão ou por um grupo de pessoas. Os conselhos de políticas públicas são meios efetivos de participação, permitindo estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas passe a ser concreto. A importância dos

conselhos está no fortalecimento da participação democrática da população e na formulação e implementação de políticas públicas. No Gráfico 16, apenas existiam três tipos de Conselho (Tutelar, da Criança e do adolescente e de Direitos Humanos - em um município). No Gráfico 17, não houve aumento do número de Conselhos Municipais de Direitos Humanos, mas o número de Conselhos de Direitos do Idoso cresceu de forma significativa, ainda assim não foi ampla maioria. As minorias (pessoas portadoras de deficiências, homossexuais e mulheres) não têm conselhos implantados para o fortalecimento dos direitos desses grupos.

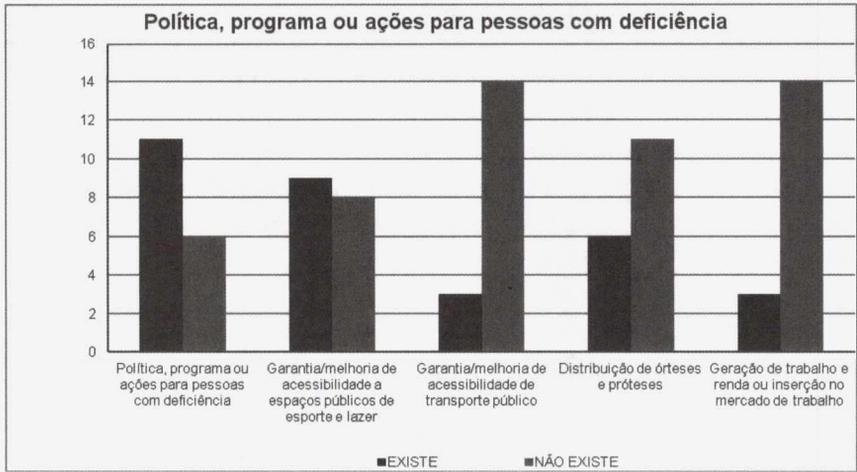
Gráfico 18



Fonte: IBGE (2011).

No que diz respeito aos Programas ou ações em Direitos Humanos (Gráfico 18), uma grande parcela das cidades não possuem ações para o combate ao uso do trabalho forçado, população em situação de rua, reinserção de egressos do sistema prisional, pessoas ameaçadas de morte, educação em direitos humanos e igualdade racial.

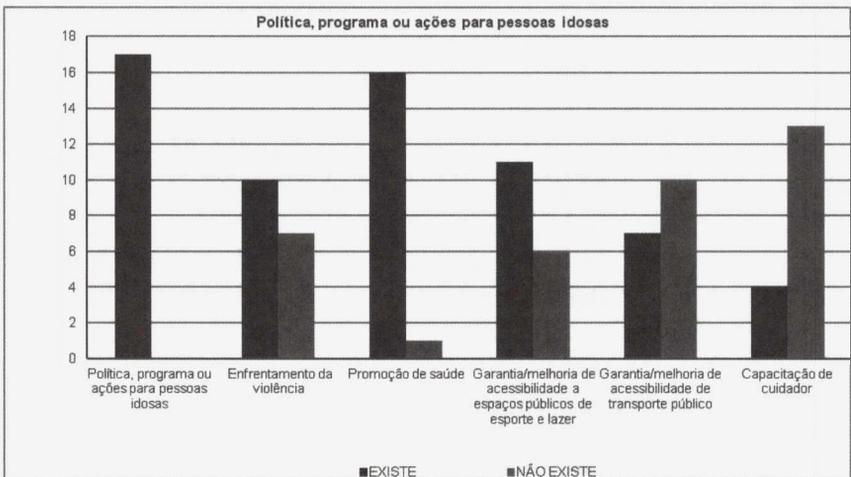
Gráfico 19



Fonte: IBGE (2011)

Todos são iguais perante a lei, para que haja a equidade é necessário medidas que garantam o bem-estar e o direito de ir e vir das pessoas portadoras de deficiência. Infelizmente a garantia da acessibilidade aos transportes públicos ainda é diminuta, como também o direito de inserção no mercado de trabalho e a distribuição de órteses e próteses (Gráfico 19).

Gráfico 20



Fonte: IBGE (2011).

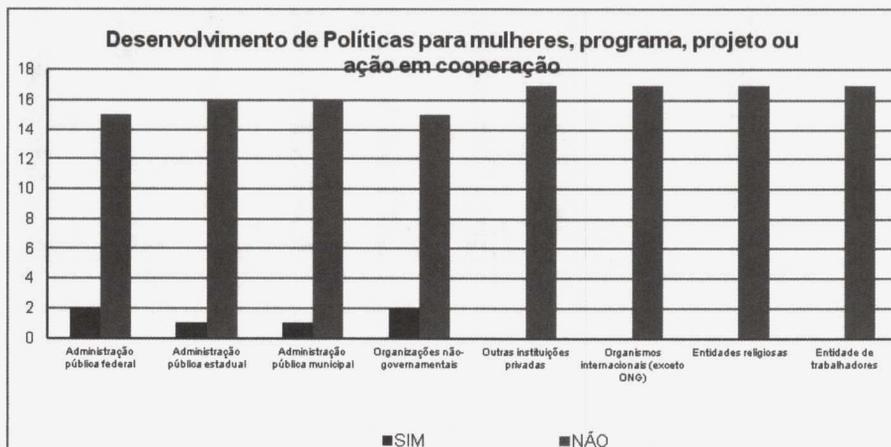
Vendo o Gráfico 20, a totalidade possui alguma política para pessoas idosas. Mais da metade, ações de enfrentamento da violência, acessibilidade a espaços públicos de esporte e lazer e quase a maioria, políticas para promoção de saúde. Porém, a garantia da melhoria da acessibilidade do transporte público e a capacitação de cuidador, ainda é pouca.

POLÍTICA DE GÊNERO

Sobre Política de Gênero, não existe órgão gestor responsável pela formulação, coordenação e implementação de políticas para mulheres no município. Também não existe órgão gestor responsável por executar programas e ações para outros grupos específicos, como idosos, homossexuais, crianças e adolescentes, negros, pessoas com deficiência e indígenas. Conseqüentemente, não há capacitação em gênero para outras áreas do governo municipal, nem articulação com outros órgãos municipais para a incorporação da questão de gênero na formulação e/ou implementação de políticas.

Inexiste políticas afim da promoção da igualdade de gênero ou autonomia das mulheres nas áreas da educação, trabalho, violência, saúde, cultura e da política. Todos municípios também não possuem plano municipal de política para mulheres. No ano de 2013 esses dados permaneceram inalterados. Com relação ao desenvolvimento de políticas para mulheres, programa, projeto ou ação em cooperação, poucas cidades possuem convênio, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 21



Fonte: IBGE (2011).

Gráfico 22



Fonte: IBGE (2013).

Comparando os anos de 2011 e 2013, percebemos um pequeno aumento do desenvolvimento de políticas para mulheres, na esfera da administração federal, estadual e municipal, ONGs, entidades religiosas e de trabalhadores.

Gráfico 23



Fonte: IBGE (2009).

De dezessete municípios do Cariri Ocidental da Paraíba, só dois possuem centros de referência para mulheres em situação de violência no município, que oferecem serviços como atendimento psicológico (individual e em grupo), atividades culturais e profissionalizantes, acompanhamento por assistente social para inseri-las em programas sociais do governo, atendimento jurídico, encaminhamento para programas de emprego e geração de renda e equipes atuantes capacitadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado, precisamente, os municípios são fundamentais para atuarem na construção dos direitos humanos, em especial na proteção desses direitos através da gestão pública local. Verificou-se que as mudanças ainda são lentas, quando se aborda do ponto de vista da organização do município para execução de políticas públicas municipalizadas. Podemos constatar que houve ampliação no controle social de alguns conselhos, como Educação e Saúde, mas outras áreas importantes como transporte, direitos humanos e política de gênero há pouca ou quase nenhuma participação. Percebe-se também a necessidade de políticas e ações voltadas para as minorias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (Cadernos Pólis, 2).

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamentos dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/a_pdf/comparato_fundamentos_dh.pdf> Acesso em: 22 Outubro 2013.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em: 05 Janeiro 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados. 2009, 2011, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/munic_social_2009/index.php> Acesso em: 25 Janeiro 2014.

Indicadores Sociais Na Formulação E Avaliação De Políticas Públicas. Disponível em: <<http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>> Acesso em: 15 Março 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. Editora Saraiva. 15ª edição, fev./2011

PEQUENO, Marconi. **O fundamento dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/a_pdf/livro_dirhumanos_volume1.pdf> Acesso em: 01 Outubro 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

Educação em Direitos Humanos: Uma análise das disciplinas nos cursos de Graduação em Direito

Gilney Christierny Barros dos Anjos¹
José Marciano Monteiro²

1. INTRODUÇÃO

No contexto da sociedade contemporânea a construção de um modelo democrático de convivência exige discussões sobre as questões relacionadas à igualdade e a garantia do exercício das liberdades individuais, bem como respeito às diferenças. Nessa perspectiva, os processos educacionais são de grande importância. Em uma sociedade como a brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais, é imprescindível criar mecanismos que enfatizem o fortalecimento dos Direitos Humanos. Nesse processo, a educação vem sendo entendida como uma das mediações fundamentais tanto para o acesso ao legado histórico dos direitos humanos, quanto para a compreensão de que a cultura dos Direitos Humanos é um dos alicerces para a mudança social. Assim sendo, a educação passa a ser reconhecida como um dos direitos humanos e o processo de educação em Direitos Humanos é parte fundamental do conjunto desses direitos, inclusive do próprio direito à educação (BRASIL, 2012).

A Educação em Direitos Humanos (EDH) no Brasil, no primeiro momento esteve a cargo dos movimentos sociais no contexto das lutas populares contra as violações aos Direitos Humanos (Zenaide, 2008). Os fundamentos teóricos e metodológicos estavam inseridos numa abordagem crítica da educação, considerando que seus objetivos adotavam uma visão transformadora dos valores e atitudes, relações e práticas sociais. Torna-se, assim, *mister* conhecer como tem se construído a formação dos futuros bacharéis em Direito.

1 Especialista em Gestão Pública/IPFE. Bacharel em Administração/UFMG gilneybarros@gmail.com

2 Professor de Sociologia do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – CDSA/UFMG. Doutorando em Ciências Sociais junto ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais – PPGCS, da Universidade Federal de Campina – UFCG. Pesquisador do Grupo de pesquisa Antropologia da Política, Cultura Midiática e Práticas Políticas. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Pública, Política e Cidadania (Nugepe-UFG) Email: jm.monteiro17@gmail.com

Qual o conteúdo e quais abordagens, estratégias de ensino, têm sido parâmetros para a formação desse profissional no que diz respeito a abordagem acerca dos Direitos Humanos.

O objetivo deste trabalho está em investigar a presença das disciplinas de “*Direitos Humanos*” nos cursos de graduação em Direito, buscando compreender se as mesmas integram a grade curricular, qual conteúdo abordado, objetivos, e estratégias de ensino desenvolvidas, além de outros elementos, vinculadas à formação do futuro operador de Direito. O procedimento para tal investigação deve-se a escolha dos cursos de Direito de acordo com a lista de cursos recomendados pela OAB Nacional. Nesse sentido, realizou-se análise comparativa das disciplinas visando fornecer uma visão aprofundada sobre a realidade do componente curricular direitos humanos, servindo de auxílio na melhor compreensão do processo de formação dos futuros bacharéis em Direito.

2. DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

O entendimento sobre em que consistem os Direitos Humanos (DH) tem avançado no decorrer da história da humanidade. Com o passar dos anos os procedimentos que tornavam alguns seres humanos inferiores (seja motivado por questões sociais, econômicas, raciais, religiosas, etc.) a outros passou a ser considerado como algo ofensivo a dignidade humana. Neste cenário, o Estado deve ser o sujeito ativo da defesa dos direitos fundamentais passando estes a se constituírem em obrigações que o poder público deve buscar, mas não sozinho. Isto deve ocorrer em conjunto com a sociedade.

Atualmente o desrespeito aos direitos fundamentais tornou-se uma rotina. Isto soa contraditório ao fato de que o Brasil é um país que possui um dos melhores e mais avançados sistemas normativos que prioriza o direito à diferença e as manifestações individuais e coletivas de grupos de toda ordem e formação. Porém, o grande problema é fazer com que tais leis sejam cumpridas em virtude das deficiências estruturais/institucionais que impedem a efetiva aplicação das mesmas.

A ausência do pleno cumprimento dos direitos fundamentais não deve ser objeto de conformismo e aceitação por parte da população. Para que isto mude, muitas barreiras terão que ser derrubadas, em especial as voltadas à educação para os Direitos Humanos. É preciso ir além e se buscar investir em ações que gerem protagonismo social e ataquem diretamente os fatores que causam as desigualdades e a quebra dos direitos no nosso país. Assim, é necessário que a opinião pública (seja através de organizações sociais, ONG's, fundações,

etc.) mude sua percepção sobre a forma de se trabalhar na busca por garantir dignidade a todos.

Começar pela educação é de fato algo salutar, pois nada como se combater o preconceito através dos meios educacionais que são os que formam os cidadãos de hoje e do amanhã. A Educação em Direitos Humanos é um aprendizado sistemático e contínuo que busca a construção de uma sociedade que reconheça o outro. De acordo com Silva (1995, p.97):

A educação em Direitos Humanos deve lidar, necessariamente, com a constatação de que vivemos num mundo multicultural. Assim, a educação em Direitos Humanos deve afirmar que pessoas com diferentes raízes podem coexistir, olhar além das fronteiras de raça, língua, condição social e levar o educando a pensar numa sociedade hibridizada.

Mediante os desafios expostos, uma ação pedagógica efetiva na área de direitos humanos deve ser embasada e composta de uma postura reflexiva e, principalmente, gerando condições de fazer com que a teoria possa resultar numa prática que seja capaz de mudar a realidade. Assim, a formação de profissionais e educadores em Direitos Humanos tem papel de inquestionável importância como forma de trazer as mudanças/transições que são necessárias e exigidas no modelo social e educacional contemporâneo. O pensamento reflexivo torna mais possível a formação de profissionais que dialoguem com os diferentes entes que compõem o nosso complexo tecido social, resultando num melhor processo de ensinar e aprender. O profissional e o educador, só terão sucesso nessa empreitada quando entenderem a realidade (em constante mudança, saliente-se) para poderem nela atuar.

Percebe-se, dessa forma, o quanto a carreira educacional do estudante de Direito é marcada pelo enfrentamento as situações e participação nas discussões que envolvem dilemas de várias ordens. As instituições de ensino são responsáveis por essa importante função de provocar a discussão e reflexão como forma de proporcionar uma formação sólida ao futuro bacharel. A universidade tem um importante papel na construção de valores e difusão destes entre os seus integrantes. Mas até que ponto os bacharéis formados atualmente nas faculdades brasileiras estão preparados a fazer frente a este desafio, em especial ao tema Direitos Humanos? A presente pesquisa procura examinar isto e investigar até que ponto a referida temática tem sido trabalhada na composição curricular dos cursos de Direito.

A educação é tanto um Direito Humano em si mesmo, como um meio

indispensável para realizar outros direitos, constituindo-se em um processo amplo que ocorre na sociedade e ganha maior importância quando direcionada ao pleno desenvolvimento humano e às suas potencialidades e a elevação da autoestima dos grupos socialmente excluídos, de modo a efetivar a cidadania plena para a construção de conhecimentos, no desenvolvimento de valores, crenças e atitudes em favor dos direitos humanos e da justiça social. Corroborando com esse entendimento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. XXVI, aborda que:

Todo homem tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será generalizada; o acesso aos estudos superiores será igual para todos (...)

No Brasil, o direito à educação é disciplinado pela Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), que coloca que a educação tem por finalidade “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Para a sua consolidação, a Educação em Direitos Humanos precisa da cooperação de uma ampla variedade de agentes que atuem na proposição de ações que a sustentam. Para isso, todos os envolvidos no ambiente educacional devem fazer parte do processo de implementação da Educação em Direitos Humanos.

Aragão (2009) coloca que a educação é uma entidade cultural, ou uma concepção ou sistema de ideias e de atitudes – comportamentos psicossociais ou aparelho ideológico. Ela ainda aponta que a hora é de desafios e mudanças para a educação do novo milênio. Neste cenário, a autora aponta que a organização educacional deve acompanhar novas palavras de ordem, como a inter, multi, pluri e transdisciplinaridade. Assim, ela deverá objetivar a construção de pessoas humanas.

Para que um projeto de EDH tenha como alcançar seu objetivo (formar um novo cidadão) é preciso que as pessoas se reconheçam como iguais e se solidarizem com as demais pessoas que têm seus direitos negados, pois só assim ela poderá dimensionar os seus direitos na medida em que reconhecer os direitos de outrem. Assim, ela poderá ter um papel ativo na mudança e na melhor compreensão dos problemas sociais. A partir de uma efetivação da EDH tende-se a ter uma sociedade mais justa. Mas enfatize-se que a os Direitos Humanos não se aprendem unicamente nas salas de aula, mas que a EDH visa é criar um estímulo para que eles sejam vivenciados através das experiências reais (individuais e coletivas) capazes de gerar a reflexão e o espírito crítico.

A Portaria nº 98/09 de julho de 2003, criou o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) com o propósito de conceber políticas públicas no campo da EDH, principalmente, elaborar e aprovar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). A primeira versão do PNEDH foi lançada pelo MEC e a SEDH em dezembro de 2003 e teve a versão final concluída em 2006 (SDH-PR, 2013). Ele foi baseado no Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH). Por sua origem percebe-se que o Brasil se inseriu na mobilização global para a Educação em Direitos Humanos, além de ser uma resposta aos compromissos internacionais assumidos pelo país.

O PNEDH está dividido em 05 eixos temáticos que são: educação básica, educação superior, educação não-formal, educação dos profissionais de justiça e segurança e educação e mídia. A terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), lançado em 2009 e atualizado em 2010, reforça a importância da Educação em Direitos Humanos e de seus princípios como forma de criar uma cultura de igualdade e respeito.

Segundo Mendonça (2009), o PNEDH considera que os Direitos Humanos são uma área de conhecimento transdisciplinar que deve estar presente na formação de todas e todos. O PNEDH coloca que a “educação em Direitos Humanos é compreendida como um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos”. Alguns dos objetivos gerais do PNEDH (2006) são:

- destacar o papel estratégico da Educação em Direitos Humanos para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito;
- enfatizar o papel dos Direitos Humanos na construção de uma sociedade justa, equitativa e democrática;
- encorajar o desenvolvimento de ações de Educação em Direitos Humanos pelo poder público e a sociedade civil por meio de ações conjuntas;
- contribuir para a efetivação dos compromissos internacionais e nacionais com a educação em Direitos Humanos;
- propor a transversalidade da Educação em Direitos Humanos nas políticas públicas, estimulando o desenvolvimento institucional e interinstitucional das ações previstas no PNEDH;
- avançar nas ações e propostas do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) no que se refere às questões da Educação em Direitos Humanos;
- orientar políticas educacionais direcionadas para a constituição de uma cultura de Direitos Humanos;
- estimular a reflexão, o estudo e a pesquisa voltados para a Educação em Direitos Humanos.

No ano de 2012, o Conselho Nacional de Educação (CNE) posicionou-se sobre a Educação em Direitos Humanos através da Resolução nº 01 de 30 de maio de 2012, estabelecendo as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH). O artigo 3º das DNEDH estabelece a finalidade da Educação em Direitos Humanos, bem como seus princípios orientadores:

A Educação em Direitos Humanos, com a finalidade de promover a educação para a mudança e a transformação social, fundamenta-se nos seguintes princípios:

I - dignidade humana;

II - igualdade de direitos;

III - reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades;

IV - laicidade do Estado;

V - democracia na educação;

VI - transversalidade, vivência e globalidade; e

VII - sustentabilidade socioambiental.

O artigo 5º das DNEDH (2012) coloca como objetivo central da Educação em Direitos Humanos:

A Educação em Direitos Humanos tem como objetivo central a formação para a vida e para a convivência, no exercício cotidiano dos Direitos Humanos como forma de vida e de organização social, política, econômica e cultural nos níveis regionais, nacionais e planetário.

A Educação em Direitos Humanos, segundo as DNEDH (2012), fundamenta-se nos seguintes princípios:

-Dignidade humana: A ideia de dignidade humana assume diferentes conotações em contextos históricos, sociais, políticos e culturais diversos. É, portanto, um princípio em que se devem levar em consideração os diálogos interculturais na efetiva promoção de direitos que garantam às pessoas e grupos viverem de acordo com os seus pressupostos de dignidade.

-Igualdade de direitos: O respeito à dignidade humana, devendo existir em qualquer tempo e lugar.

-Reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades: Esse princípio se refere ao enfrentamento dos preconceitos e das discriminações, garantindo que diferenças não sejam transformadas em desigualdades.

-Laicidade do Estado: Esse princípio se constitui em pré-con-

dição para a liberdade de crença garantida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

-Democracia na educação: Não há democracia sem respeito aos Direitos Humanos, da mesma forma que a democracia é a garantia de tais direitos. No ambiente educacional, a democracia implica na participação de todos/as os/as envolvidos/as no processo educativo.

-Transversalidade, vivência e globalidade: Os Direitos Humanos se caracterizam pelo seu caráter transversal e, por isso, devem ser trabalhados a partir do diálogo interdisciplinar. Além disso, no mundo de circulações e comunicações globais, a EDH deve estimular e fortalecer os diálogos entre as perspectivas locais, regionais, nacionais e mundiais das experiências dos/as estudantes.

-Sustentabilidade socioambiental: A EDH deve estimular o respeito ao espaço público como bem coletivo e de utilização democrática de todos/as.

As DNEDH (2012) apresentam, nos artigos 6º e 7º, as orientações para a inserção da EDH no planejamento da educação básica e superior.

Art. 6º A Educação em Direitos Humanos, de modo transversal, deverá ser considerada na construção dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP); dos Regimentos Escolares; dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI); dos Programas Pedagógicos de Curso (PPC) das Instituições de Educação Superior; dos materiais didáticos e pedagógicos; do modelo de ensino, pesquisa e extensão; de gestão, bem como dos diferentes processos de avaliação.

Art. 7º A inserção dos conhecimentos concernentes à Educação em Direitos Humanos na organização dos currículos da Educação Básica e da Educação Superior poderá ocorrer das seguintes formas:

I - pela transversalidade, por meio de temas relacionados aos Direitos Humanos e tratados interdisciplinarmente; Ministério da Educação;

II - como um conteúdo específico de uma das disciplinas já existentes no currículo escolar;

III - de maneira mista, ou seja, combinando transversalidade e disciplinaridade.

Na Educação em Direitos Humanos, o aprendizado deve estar ligado à vivência do valor da igualdade em dignidade e direitos para todos, gerando uma cultura de tolerância (PNEDH, 2006). Assim, a EDH buscar fazer com

que o cidadão seja mais participativo e transformador do seu ambiente social. Percebe-se que para isso, ele (indivíduo) deve incorporar de fato a democracia em seus atos, pois não existem Direitos Humanos sem a prática da democracia.

A democracia assume, assim, uma concepção que extrapola a noção de regime político. Mais que isso, a democracia, nessa percepção, passa a assumir uma dimensão valorativa, axiológica, tornando-se um regime político fundamental para o exercício da cidadania e valor fundamental para a convivência em sociedades plurais. Assim, o indivíduo se torna sujeito consciente de seus deveres e direitos, capaz de saber tomar as decisões mais responsáveis zelando para que o seu direito e o do próximo sejam respeitados (BENEVIDES, 2000).

3. EDH NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E NO ENSINO EM DIREITO

O PMEDH (ONU, 2005), ao propor a construção de uma cultura universal de direitos humanos aponta para as instituições de ensino superior a tarefa de formação de cidadãos (ãs) hábeis para participar de uma sociedade democrática e tolerante com as diversas diferenças. No contexto brasileiro, o artigo 3º da LDB (1996) propõe que a educação superior tenha como finalidades:

participação no processo de desenvolvimento a partir da criação e difusão cultural, incentivo à pesquisa, colaboração na formação contínua de profissionais e divulgação dos conhecimentos culturais, científicos e técnicos produzidos por meio do ensino e das publicações, mantendo uma relação de serviço e reciprocidade com a sociedade.

Assim, no ensino superior, a EDH pode ser incluída por meio de diferentes modalidades, tais como: disciplinas, linhas de pesquisa e áreas de concentração, transversalização no projeto político-pedagógico, entre outros. O PNEDH (2006) estabeleceu como algumas de suas ações programáticas no ensino superior as seguintes:

- Propor a temática da educação em Direitos Humanos para subsidiar as diretrizes curriculares das áreas de conhecimento das IES;
- divulgar o PNEDH junto à sociedade brasileira, envolvendo a participação efetiva das IES;
- fomentar e apoiar, por meio de editais públicos, programas, projetos e ações das IES voltados para a Educação em Direitos Humanos;
- solicitar às agências de fomento a criação de linhas de apoio à

pesquisa, ao ensino e à extensão na área de Educação em Direitos Humanos;

- promover pesquisas em nível nacional e estadual com o envolvimento de universidades públicas, comunitárias e privadas, levantando as ações de ensino, pesquisa e extensão em Direitos Humanos;

- estabelecer políticas e parâmetros para a formação continuada de professores em Educação em Direitos Humanos, nos vários níveis e modalidades de ensino;

- contribuir para a difusão de uma cultura de Direitos Humanos, com atenção para a educação básica e a educação não-formal nas suas diferentes modalidades, bem como formar agentes públicos nessa perspectiva;

- apoiar a criação e o fortalecimento de fóruns, núcleos, comissões e centros de pesquisa e extensão destinados à promoção, defesa, proteção e ao estudo dos direitos humanos nas IES;

- implementar programas e projetos de formação e capacitação sobre educação em Direitos Humanos para gestores(as), professores(as), servidores(as), corpo discente das IES e membros da comunidade local;

- desenvolver políticas estratégicas de ação afirmativa nas IES que possibilitem a inclusão, o acesso e a permanência de pessoas com deficiência e aquelas alvo de discriminação por motivo de gênero, de orientação sexual e religiosa, entre outros.

O ensino superior – bem como os demais níveis da educação formal – não poderia ser excluído da transição de paradigmas pela qual todas as áreas passam na atualidade. A educação superior é, imediatamente, afetada por essas transformações que questionam sua efetiva contribuição para a sociedade. No ensino jurídico, isso se mostra mais evidente. A rápida expansão do número de cursos de Direito gera, conseqüentemente, a formação de profissionais que saem muitas vezes despreparados para enfrentar o mercado de trabalho e as novas demandas sociais. O hiato existente entre a teoria e a prática nos cursos de Direito sugere algo dissonante.

Para Gustin e Caldas (2007) não se pode mais estimular uma inadequação entre os conhecimentos apresentados em conteúdos disciplinares estanques e problemas cada vez mais multidimensionais e universalizados. O projeto pedagógico dos cursos deve buscar mudar esse perfil, traçar planos e metas a serem alcançadas. A partir da observação da realidade e da prospecção do futuro que os cursos de formação jurídica devem buscar suas mudanças.

A maioria dos cursos de Direito optam por um projeto pedagógico mais tradicional e distanciado dos grandes problemas sociais e de Direito Humanos,

deixando de discutir sobre a relação dessas problemáticas e o fenômeno jurídico. O ensino superior deve repensar o tradicionalismo pedagógico-científico que o tem marcado, com uma produção teórica afastada das necessidades dos grupos sociais e da própria comunidade científico-jurídica (GUSTIN e CALDAS, 2007).

Os cursos não devem apenas se modernizar estruturalmente, mas também devem se preocupar com a formação de bacharéis capazes de construir suas carreiras em sintonia com as demandas sociais e as constantes mudanças que ocorrem na sociedade. Assim, esse futuro profissional terá melhor capacidade de compreender a complexidade que o cerca.

Atualmente, apesar das tentativas de mudanças por parte do governo, o ensino jurídico ainda continua se pautando pelo dogmatismo e pelo positivismo. Predomina nas faculdades uma postura que limita o caráter jurídico apenas ao Direito imposto pelo Estado, negando a juridicidade de práticas que estão fora deste contexto. Isso acaba tendo como consequência a descontextualização entre o conhecimento jurídico e a realidade social.

Percebendo essa problemática, o MEC elaborou a Resolução CNE Nº 04/2009 na qual apresenta preocupações em relação ao ensino jurídico, como se observa no art. 3º:

O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica (...)

Assim, na atualidade, o maior desafio ao ensino do Direito é superar o modelo dominante, baseado no dogmatismo. O ensino jurídico deve aproximar-se das novas demandas colocadas pela sociedade, bem como preparar os discentes para enfrentar os “novos direitos” que surgem constantemente. Diante disto, percebe-se que há uma necessidade de fazer com que o direito seja explicado não apenas pelo aspecto legal/normativo, mas sim vinculado ao contexto sócio-histórico que o cerca e permeia, passando a ser algo dinâmico envolto nas mudanças sociais que ocorrem.

Nesta perspectiva, o “*Direito Achado na Rua*” se apresenta como uma proposta que possibilita incorporar uma maior participação popular e reconhecer a atuação dos sujeitos na construção dos direitos. Pois é no espaço público que

se constrói a consciência democrática dos cidadãos, possibilitando torná-los protagonistas sociais no processo de conquista de direitos. Roberto Lyra Filho foi o criador dessa abordagem que, como visto, pode auxiliar na formação de profissionais capazes de transformar a realidade na qual vivem e na qual emerge o mais popular e simples conceito de cidadania, uma vez a rua é o espaço público marcado pelo pluralismo de ideias.

O *Direito Achado na Rua* se propõe a estabelecer diálogo, por meio de uma perspectiva crítica às teorias que são hegemônicas no meio jurídico. E das hipóteses formuladas para responder às questões propostas, enunciar uma verdade que não esteja comprometida com grupos dominantes na sociedade (COSTA E SOUSA JÚNIOR, 2009). *Direito Achado na Rua* se enquadra em uma perspectiva emancipatória capaz de oferecer um tratamento diferenciado do pensamento jurídico vigente, na perspectiva da abertura de um campo de novas possibilidades de interpretação das normas jurídicas.

Para que seja possível a proposta de *Direito Achado na Rua*, deve também ser possível a permanente interpretação da legalidade e uma maior participação popular na elaboração das leis. É necessário ler o texto jurídico-legal com outros olhos (no caso, os dos movimentos sociais), ao mesmo tempo em que se faz necessário o uso de conceitos aparentemente estranhos ao conhecimento científico (como a imaginação e a criatividade), e dessa forma pensar em novas categorias jurídicas (COSTA E SOUSA JÚNIOR, 2009). Só assim, as várias barreiras postas pelos dogmas jurídicos (filhos de um pensamento positivista) – nitidamente presentes na recusa dos detentores de privilégios em abrir mão dos tais em prol de um maior controle e participação popular – tenderiam a ser superadas. O que demonstraria um maior empoderamento e mobilização resultando num protagonismo social capaz de criar novos direitos.

4. ANÁLISE DAS DISCIPLINAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Sabendo da importância que apresenta os cursos de Direito na formação de profissionais que sejam capazes de atuar na defesa dos direitos humanos, que optamos em analisar os 89 cursos de graduação recomendados pela OAB na gestão 2010/2013 no tocante a inserção da disciplina de Direitos Humanos em seus Projetos Políticos Pedagógicos. A escolha destes cursos foi intencional e não-probabilística, devido a seu reconhecimento no âmbito nacional. Tal escolha constitui-se, ao mesmo tempo, como uma limitação, uma vez que outros cursos também podem vir a conter disciplinas específicas que tratem de temas

vinculados e/ou relacionados aos Direitos Humanos, só que não serão considerados devido à limitação de tempo para a análise dos mesmos.

A forma usada para a seleção das disciplinas, e sua presença ou não na grade curricular dos cursos, será presença do termo “direitos humanos” no título da disciplina. A forma de coleta dessas informações e das ementas e/ou planos de curso/disciplina se deu através dos sites dos cursos, para que, assim, pudéssemos proceder a investigação e análise dos pontos que nos interessou nesta pesquisa.

A Ordem dos Advogados Brasileiros - OAB recomenda e em sua 4ª edição concedeu o reconhecimento de qualidade a 89 cursos espalhados em 24 Estados (só os Estados do Acre e do Mato Grosso não possuíam cursos reconhecidos) e no Distrito Federal. Destaque que algumas instituições possuem mais de um curso recomendado pela OAB (Universidade Federal de Rondônia - UFRO, Universidade Federal do Pará - UFPA, Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, Universidade Federal do Maranhão - UFMA, Universidade Federal de Goiás – UFG e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMG, Universidade Estadual do Piauí – UESPI). Foi feito um levantamento do tipo de instituições (públicas ou privadas) que ofereciam os cursos. O resultado pode ser constatado na tabela 1, abaixo.

Dos 89 (oitenta e nove) cursos recomendados pela OAB Nacional, 57 (cinquenta e sete) possui a presença de disciplinas relacionadas à temática Direitos Humanos. Por sua vez 19 cursos não possuem a disciplina e em 13 cursos não foi possível levantar a existência ou não da disciplina em virtude dos sites não terem informações sobre a grade curricular/projeto pedagógico (11 cursos) ou o site está fora do ar (2 cursos) em todas as 3 tentativas/visitas.

Alguns cursos não puderam ser analisados em virtude da ausência de informações quando das visitas realizadas nesta pesquisa. A tabela 1 apresenta

Tabela 1 - Localização e quantidade de cursos sem obtenção de dados

Região	Quantidade
Norte	3 instituições não tem dados
Centro	Uma instituição não tem dados
Nordeste	2 instituições com sites fora do ar e 3 não tem dados
Sudeste	4 instituições sem dizer dados

Fonte: Dados da pesquisa

a região e a quantidade de cursos em que não foi possível coletar informações.

Um dos pontos que se buscou conhecer foi o tipo jurídico de instituições (públicas ou privadas) que ofereciam os cursos. O resultado do levantamento aponta que dois terços das instituições de ensino são públicas (conforme apresenta na tabela 2), o que faz com elas tenham um maior protagonismo nas discussões acadêmicas sobre o assunto. Tal dado também demonstra como as instituições privadas precisam ampliar a ênfase dada ao assunto dentro de seus cursos.

Tabela 2 – Tipo de instituição

Tipo de instituição	Quantidade de instituições
Pública	54
Privada	27
Total	81

Fonte: Dados da pesquisa

A divisão geográfica dos cursos também foi levantada e percebeu-se uma centralização de cursos localizados nas regiões Nordeste e Sudeste, o que demonstra ser interessante, pois coloca em posições semelhantes regiões que apresentam disparidades no que tange aos aspectos econômicos e sociais. A tabela 3 apresenta a distribuição dos cursos por região.

Tabela 3 – Distribuição dos cursos por região geográfica

Região	Quantidade de cursos
Sul	6
Norte	6
Nordeste	19
Centro	5
Sudeste	21
Total	57

Fonte: Dados da pesquisa

Nas 57 (cinquenta e sete) instituições analisadas foram identificadas 61(sessenta e uma) disciplinas, uma vez que algumas instituições (Universidade Federal do Pará – UFPA, Pontifícia Universidade Católica de Campinas -PUC/CAMPINAS, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP e Universidade de Brasília – UNB) possuem duas disciplinas em conteúdo curricular. Identificou-se, assim, que a maioria das disciplinas são ofertadas em cunho obrigatório nos currículos de graduação em Direito, conforme apresenta a tabela 4.

Tabela 4 – Classificação das disciplinas

Perfil da disciplina	Quantidade de disciplinas
Obrigatórias	34
Optativas	27
Total	61

Fonte: Dados da pesquisa

Nas instituições localizadas na região Norte (83,33%) e Sudeste (68,75%) a proporção de disciplinas obrigatórias ficaram acima da média nacional (55,73%). O fato de haver certa paridade (de forma geral) entre o caráter das disciplinas pode ser resultado de uma postura não impositiva por parte dos cursos, ao fazer com que seus alunos sejam levados a cursar algo que não seja do seu interesse. Contudo, indaga-se se uma temática tão importante realmente pode ser deixada fora da formação mínima que os futuros bacharéis precisam ter?

A pesquisa também levantou em que fase do curso as disciplinas obrigatórias sobre direitos humanos estão inseridas. Observando que os cursos de bacharelado em Direito tem o prazo médio de 5 (cinco) anos, optou-se por dividir a presença das disciplinas em dois períodos: até a metade do curso (primeiro ao quinto período) e da metade ao final do curso (sexto ao último período). As disciplinas optativas não foram consideradas em virtude de possuírem um perfil de oferta curricular, podendo ocorrer em diversos momentos do curso. Os percentuais obtidos estão na abaixo

Tabela 5 – Período curricular da disciplina

Período do curso	Percentual
Até metade do curso	68,57%
Após metade do curso	31,43%
Total	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Essa distribuição se apresenta similar quando se faz a análise por regiões geográficas. Interessante observar a colocação da disciplina já fase inicial do curso. Isto pode demonstrar um interesse por parte dos cursos para que os conhecimentos e discussões relacionados a temática ora em estudo sejam de breve abordados. Tal iniciativa contribui para que o aluno já possa nas disciplinas subsequentes analisá-las e/ou compreendê-las estabelecendo relações com os princípios que orientam os direitos humanos. No tocante a distribuição da carga horária das disciplinas de direitos humanos ofertadas, foi possível identificar o horário definido para as disciplinas em 49 cursos e optou-se por dividir a carga horária em três faixas que estão descritas na tabela 6.

Tabela 6 – Carga horária das disciplinas

Quantidade de horas	Quantidade de disciplinas
Entre 30 e 36hs	23
Entre 37 e 45 hs	4
60 hs ou mais	22
Total	49

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se (pelos dados da tabela 6) que 47% dos cursos disponibilizam até 36 horas (ou 2 créditos curriculares) para as discussões voltadas a temática Direitos Humanos. Por sua vez, o percentual de disciplinas que possuem 60 ou mais horas dedicadas ao assunto também obteve um alto percentual (44,9%),

sendo a região Nordeste a que continha a maior proporção de disciplinas com essa quantidade de horas, demonstrando que as instituições dessa região percebem como importante uma maior carga horária para se discutir os conteúdos relacionados a temática dos direitos humanos.

A identificação dos principais autores usados como referências nas disciplinas foi outro ponto levantado. Constatou-se que nas bibliografias disponibilizadas nas ementas (ou planos curriculares) o total de autores referenciados foi de 65 (incluindo os autores nacionais e estrangeiros). Noberto Bobbio é o estrangeiro mais citado (3 livros). Já os autores nacionais mais destacados são elencados na tabela 7.

Tabela 7 - Autores mais citados

Principais autores	Quantidade de Citações
Flávia Piovesan	8
Alexandre de Moraes	5
Dalmo de Abreu Dalari	5
Fábio Konder Comparato	4

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se como Piovesan é a autora mais citada, mostrando a importância desta autora nos estudos brasileiros voltados ao campo dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo observa-se que nos cursos de Direito, ainda é incipiente as discussões do direito numa perspectiva crítica. Visto que, embora Piovesan seja uma das autoras brasileiras mais referendada, sua obra se enquadra na perspectiva dos manuais, ainda muito atrelado a dimensão normativa. Poucos são os estudos que trazem a dimensão fática e cotidiana das relações sociais produzidas na sociedade brasileira enfocados numa análise crítica.

Mesmo, assim, e embora percebendo a inexistência de uma perspectiva de Direitos Humanos focado a partir das lógicas dos movimentos sociais – como é o caso da perspectiva do *Direito Achado na Rua* –, observou-se que o total de obras elencadas nas bibliografias das disciplinas totalizou 95 sendo 86 obras nacionais e 9 obras estrangeiras (incluindo as traduzidas). Portanto, destacam-se como os referenciais nacionais são importantes nas discussões e formação das percepções dos alunos. A utilização de obras nacionais talvez

também tenha o objetivo de apresentar uma realidade mais próxima da vivenciada pelos alunos. As obras mais citadas (com seus respectivos autores) constam na tabela 8.

Tabela 8 – Obras textuais mais citadas

Principais obras	Total de citações
Direitos Humanos Fundamentais (Alexandre de Moraes)	4
A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos (Fábio Konder Comparato)	4
Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional (Flávia Piovesan)	3
Temas de direitos humanos (Flávia Piovesan)	3
Direitos Humanos e Cidadania (Dalmo de Abreu Dallari)	3
Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos (Antônio Augusto Cançado Trindade)	3

Fonte: Dados da pesquisa

Dos cursos pesquisados, 21 (vinte e um) possuíam em seus sites as ementas das disciplinas. Destes, apenas nove traziam os objetivos da disciplina. Após uma análise dos conteúdos das mesmas identificaram-se os três principais objetivos contemplados nas disciplinas, que são:

- a) construção da visão dos alunos sobre Direitos Humanos;
- b) demonstrar a abordagem sistêmica e transdisciplinar dos Direitos Humanos;
- c) apresentar os aspectos legais relacionados aos Direitos Humanos.

Exemplificando os objetivos ora apresentados, destacaram-se alguns trechos mostrados nos quadros 1, 2 e 3.

Quadro 1 – Objetivo: Construção da visão dos alunos sobre Direitos Humanos

“Construir, a partir da vivência pessoal, uma elaboração conceitual pluridisciplinar dos Direitos Humanos” (UFRO)
“Envolver o aluno no aprendizado e discussão dos direitos humanos” (UNIFAP)
“Proporcionar ao aluno a perfeita compreensão dos direitos humanos, sua base teórica e a correta utilização da terminologia jurídica” (UEMS)
“O aluno irá compreender a fundamentação teórica dos direitos humanos para, depois, analisar a institucionalização no sistema internacional e, também, nas ordens jurídicas nacionais” (UFF)
“Proporcionar ao educando o conhecimento sobre os pontos do programa suficientes para proporcionar-lhe condições para análise” (UFES)

Fonte: Dados da pesquisa

Da análise do quadro acima, depreende-se que um dos objetivos das disciplinas tem sido formar os estudantes nas diversas dimensões inerentes a educação em Direitos Humanos proporcionando, assim, formar cidadãos mais ativos na busca por garantia os direitos e cumprimentos de deveres que a futura carreira jurídica lhes imputará. O uso de verbos como “construir” e “proporcionar” denotam essa percepção da formação de uma postura, por parte dos estudantes, diante das questões ligadas aos Direitos Humanos.

Quadro 2 – Objetivo: Demonstrar a abordagem sistêmica e transdisciplinar dos Direitos Humanos

“Construir, a partir da vivência pessoal, uma elaboração conceitual pluridisciplinar dos Direitos Humanos. Fortalecer atitudes para: Interagir com os diversos atores sociais” (UFRO)
“Possibilitar uma visão sistema de todo o conjunto normativo” (UEMS)

Fonte: Dados da pesquisa

Nesse sentido, a educação em Direitos Humanos objetiva oferecer uma visão ampla, inter-relacionando diversos saberes como forma de sensibilizar o indivíduo para uma postura de respeito à dignidade humana. Assim, percebe-se que as disciplinas têm buscado fazer esforços nesta perspectiva uma vez que têm propiciado em seus conteúdos a socialização de aspectos relacionados a tal postura, facilitando o diálogo com os demais conteúdos. Mais uma vez percebe-

se a utilização de verbos de cunho formador como “construir” e “fortalecer”.

O terceiro objetivo busca apresentar a legalidade dentro do campo dos Direitos Humanos. É pela matriz legal que o Estado irá propiciar a garantia dos direitos e das conquistas obtidas. Portanto, é imprescindível que as disciplinas abordem isso como forma de melhorar a compreensão dos princípios legais inerentes aos Direitos Humanos.

Quadro 3 – Objetivo: Apresentar os aspectos legais relacionados aos Direitos Humanos

“Compreender a estrutura dos direitos fundamentais na Constituição brasileira e a posição os direitos humanos fundamentais no sistema internacional” (UFAL)
“Conhecer e compreender os Direito (<i>sic</i>) Humanos na ordem Internacional, seus princípios, normas e institutos necessárias” (UNESP)
“solução de problemas jurídicos, ensinando-lhe a raciocinar juridicamente” (UFES)

Fonte: Dados da pesquisa

No que diz respeito às estratégias de ensino e avaliação utilizadas pelos professores nas disciplinas de direitos humanos, percebe-se que o método é pouco referendado. Ou seja, pouquíssimos são os cursos (apenas quatro) que trazem estas informações nos planos das disciplinas. Na análise identificou-se que as aulas expositivas e os seminários são os principais meios utilizados para trabalhar os conteúdos. E no tocante a avaliação, apenas UFRO (elaboração de projetos voltados aos Direitos Humanos) e a Universidade Federal do Espírito Santo-UFES (provas escritas e trabalhos) informam como vai ocorrer, o que acaba por fortalecer o entendimento de que a definição do processo avaliativo fica mais a cargo do professor ministrante da disciplina, evitando serem prefixadas formas de avaliação. Todavia, destaque-se a iniciativa da UFRO em propor que os alunos desenvolvam ações voltadas a se tornarem agentes protagonistas no desenvolvimento e fortalecimentos dos Direitos Humanos desde os espaços universitários.

Quanto ao conteúdo programático das disciplinas, detectou-se que 19 (dezenove) cursos descreveram seus programas. Após a análise dos conteúdos propostos identificou-se diversos aspectos/assuntos abordados, dos quais foram escolhidos os três que apresentam uma maior presença nas ementas dos cursos, que são: a) Direitos Humanos e internacionalização (incluindo aí os tratados e sistemas internacionais de proteção); b) Direitos Humanos e princípios constitu-

cionais brasileiros; c) aspectos históricos e evolução dos Direitos Humanos.

A apresentação dos Direitos Humanos dentro do contexto internacional objetiva (pelo que se constatou nos conteúdos apresentados) fornecer aos estudantes uma visão de como os Direitos Humanos tem sido abordados nas esferas legais dos mais diversos países. Também buscam apresentar os diversos tratados internacionais existentes que asseguram a preservação dos Direitos Humanos nas mais diversas esferas. Isto mostra a influência que os escritos de Piovesan tem exercidos na escolha dos conteúdos por parte dos educadores. Observa-se que a abordagem é fortemente marcada por uma perspectiva normativa e legalista. Praticamente inexistente o estudo de casos empíricos de violações de direitos. O quadro 4 apresenta uma síntese dos conteúdos relacionados a internacionalização dentro de alguns cursos (identificados pelas instituições).

Quadro 4 – Aspecto/assunto abordado: Internacionalização

Sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos (UNIFRA)
Direitos humanos nas relações internacionais (UFRGS)
Precedentes históricos do processo de internacionalização (UFSM)
Diretos Humanos no plano internacional. Sistema global de proteção dos Direitos Humanos: estrutura normativa do sistema global de proteção internacional de DH (UFRO)
Sistema internacional (UNIFAP)
Tratados e Convenções Internacionais. Sistema de Proteção Internacional. Internacionalização e Universalização dos DH. (UEMS)
Normas de direito internacional (UFGD)
O Sistema Internacional dos Direitos Humanos Fundamentais. Os Tratados Internacionais. (UFRN)
Internacionalização e Universalização dos DH. Sistema de Proteção Internacional (UFF)
A proteção internacional dos Direitos Humanos: pactos e as instituições universais e regionais. (UERJ)
Proteção internacional dos direitos humanos (UEPG)
As Declarações Internacionais (UFES)

Fonte: Dados da pesquisa

Nota-se que tal abordagem demonstra a preocupação dos cursos em fazer com que os alunos compreendam que os Direitos Humanos rompem as fronteiras do estado nação, tratando-se de um direito que se pretende ter aplicabilidade internacional. Assim, o processo de internacionalização demonstra a importância de garantir e operar o direito através de uma visão universal, passando a considerar esse como uma das formas para que aja uma convivência harmônica e solução pacífica de conflitos. Este último aspecto se tornou latente no pós-segunda guerra mundial, pois se percebeu que as constituições locais de cada país poderiam se mostrar insuficientes para proteger as pessoas dos atentados contra a vida e os demais direitos fundamentais do ser humano. Piovesan corrobora com isso ao colocar que:

A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que faz possível a responsabilização do Estado no domínio internacional, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteção dos direitos humanos (PIOVESAN, 1997, p. 141)

Dessa forma, percebe-se como o discurso acerca dos Direitos Humanos têm ganhada força no âmbito direito internacional, tornando-o mais ampla e, portanto, carecedor de ser estudado e debatido nas faculdades de Direito, até por ser um processo recente e que ainda está sendo maturado.

Outro aspecto um tanto quanto enfatizado pelas disciplinas é a questão da ligação dos Direitos Humanos com a constitucionalidade. Percebe-se, assim, como os cursos buscam demonstrar os vínculos entre a Constituição Federal de 1988 e o fortalecimento das garantias constitucionais de proteção aos Direitos Humanos. O quadro 5 mostra alguns dos pontos abordados.

Quadro 5 – Aspecto/assunto abordado: Constitucionalização

Direitos humanos nas constituições (UFRGS)
A constituição brasileira (UFSM)
Constituição brasileira (UNIFAP)
Os direitos humanos na Constituição de 1988 (UEMS)
O constitucionalismo e o reconhecimento dos direitos humanos (UNB)
A Constituição da República do Brasil de 1988 e os Direitos Fundamentais (UFRN)
Os direitos humanos fundamentais na Constituição de 1988. Garantias constitucionais de proteção aos direitos fundamentais. Estrutura da inserção dos direitos fundamentais na Constituição brasileira de 1988. (UFAL)
Direito Constitucional Brasileiro (UFF)
A constitucionalização dos direitos humanos. As garantias constitucionais. (UERJ)
Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988. Os tratados de direitos humanos e a Constituição Federal (UFES)

Fonte: Dados da pesquisa

É deveras pertinente a apresentação dos elementos constitucionais brasileiros que embasam a doutrina pátria. Trata-se do processo de positivação dos direitos humanos no principal instrumento de garantia da cidadania que é a constituição. A preocupação em demonstrar os aspectos constitucionais torna-se necessário uma vez que a cada dia surge direito ensejando discussões sobre a sua constitucionalidade e tutela legal.

O terceiro aspecto que se destacou como presente nos conteúdos programáticos foi à apresentação dos elementos históricos dos Direitos Humanos e sua evolução até chegar ao cenário atual. O quadro 6 mostra alguns dos pontos abordados.

Quadro 6 – Aspecto/assunto abordado: Elementos históricos

Evolução dos direitos humanos nas relações internacionais (UFRGS)
Precedentes históricos do processo de internacionalização (UFSM)
Aspectos históricos dos Direitos Humanos (UFRO)
Evolução (UNIFAP)
A Evolução Histórica dos Direitos Humanos (UEMS)
Processo histórico de secularização do direito (UNB)
Evolução histórica (UERN)
Direitos Humanos Fundamentais. Conceito. Evolução histórica. (UFRN)
A evolução dos direitos humanos: Direitos Humanos: conceitos e abrangência (UNESP)
Construção histórica dos Direitos Humanos (UFRJ)
A Evolução Histórica dos Direitos Humanos (UFF)
Origem, essência e finalidade dos Direitos Humanos (UERJ)
Evolução histórica (UEPG)
Direitos Humanos: aspectos filosóficos, históricos, jurídicos, políticos e sociais. Desenvolvimento histórico dos direitos humanos (UFES)

Fonte: Dados da pesquisa

Essa perspectiva histórica é extremamente importante, visto que contextualiza a forma como o Estado se tornou o grande violador de direitos. E é, portanto, contra essa perspectiva de um Estado violador de direitos que deve se instaurar o movimento de luta por reconhecimento dos mais variados direitos humanos. Trata-se da garantia, por parte do próprio Estado, atribuída aos indivíduos. Garantia de liberdade não somente formal, mas alargamento das liberdades materiais. A leitura histórica acerca dos direitos humanos permite a construção de uma memória histórica que faz com que a humanidade se depare com o que ela construiu de mais horrendo que é a aniquilação do outro por não ser igual a você. A memória histórica permite horrorizarmos atitudes que possibilitem alimentar o desrespeito ao diferente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho explorou a forma como os cursos de graduação em Direito abordam a disciplina de Direitos Humanos em seus currículos. É de grande importância compreender a formação desse grupo de alunos que estão próximos a se tornarem profissionais e serem colocados para exercer o Direito. Urge a necessidade de sensibilizar os estudantes quanto aos problemas voltados a promoção do DH. Além disso, hoje, é indispensável um conhecimento básico nessa temática, dado à crescente demanda por profissionais preparados para atender as questões relacionadas a ela.

Com base no que foi exposto na análise dos resultados pode-se constatar que a Educação em Direitos Humanos está presente em 64% dos cursos pesquisados (57 instituições), seja de forma obrigatória ou optativa, e a maioria na fase inicial da formação. A maioria das obras utilizadas na bibliografia são de autores nacionais. A forma de trabalhar a disciplina foi pouco informada nos planos de ensino das disciplinas. Percebeu-se como os cursos objetivam construir uma visão sistêmica e transdisciplinar dos DH, a abrangência internacional e também os aspectos legais a eles relacionados, buscando provocar uma maior sensibilização das pessoas, despertando na sociedade ações que fortaleçam o exercício da cidadania.

O ensino jurídico em Direitos Humanos precisa ser cada vez mais enfatizado, assim como a problematização da realidade para que dessa forma possam ser apontados caminhos para a construção de uma justiça social. Por ser um processo que provoca mudanças de mentalidade e reflexos sociais ressalta-se a importância desse processo para o desenvolvimento pessoal e acadêmico, com o intuito de, cada vez mais, serem formados profissionais do Direito com condições adequadas para o exercício da atividade jurídica e da prática da cidadania. Sem deixar de reconhecer que esta também é oriunda de ações práticas no dia-a-dia e nas relações dialéticas dos grupos sociais. E que o *direito*, enquanto dimensão fática, normativa e axiológica, também pode e se origina, fundamentalmente, das reivindicações populares e não apenas das ações do legislador e dos tribunais.

O estudante de Direito e agente da transformação social, enquanto futuro profissional essencial a promoção da justiça, nesse sentido, precisa se reconhecer, continuamente, como sujeito-protagonista da promoção da equidade, ajudando na formação da consciência dos demais membros

da teia social. Para isso, cada vez mais se coloca como desafio à formação de metodologias aplicadas junto ao processo de ensino-aprendizagem, uma vez que a EDH é baseada num processo de construção coletiva no qual devem existir espaços de diálogo e de participação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Selma. *Educação e Direitos Humanos. Revista virtual de direitos humanos*. número 003, ano 2009. Disponível em: http://www.oab.org.br/revistacndh/anexos/EDUCACAO_E_DIREITOS_HUMANOS.pdf

BENEVIDES, Maria Victoria Benevides. *Educação em Direitos Humanos: de que se trata?* Palestra de abertura do Seminário de Educação em Direitos Humanos, São Paulo, 18/02/2000. Disponível em: <http://www.hottopos.com/convenit6/victoria.htm>

COSTA, Alexandre Bernardino; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O Direito Achado na Rua: uma ideia em movimento. In COSTA, Alexandre Bernardino [et al.](organizadores). *O Direito achado na rua: Introdução crítica ao direito à saúde*. Brasília: CEAD/UnB, 2009. 460 p

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999. 208.

GUSTIN, Miracy B. S., CALDAS, Sielen B. *A prática de direitos humanos nos cursos de Direito*. 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/educar/academia/textos/gustin_pratica_dh_curso_direito.pdf

MENDONÇA, Erasto Forte. Apresentação. In: *Educação em direitos humanos: uma contribuição mineira* / Organização: Mariá Brochado, Décio Abreu, Natália Freitas. Belo Horizonte: Ed. UFMG-Proex, 2009. Disponível em: http://www.direito.ufmg.br/edhmg/livro_eletronico/livro_eletronico.pdf

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: http://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf

ONU. *Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMDEH)*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853por.pdf>

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação, 2003.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto nº 1.904 de 13 de maio de 1999 que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I)*. Brasília: SEDH-MEC-MJ, 2006.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto nº 4.229 de 13 de maio de 2002 que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II)*. Brasília: SEDH-MEC-MJ-UNESCO, 2006.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III)*. Secretaria Especial de Direitos Humanos, Brasília, 2011.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Resolução nº 01 de 30 de maio de 2012. *Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos*. Brasília: Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação, 2012.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>

SILVA, H. *Educação em Direitos Humanos: conceitos, valores e hábitos. Exame Teórico-Prático*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Faculdade de São Paulo, 1995.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Educação em Direitos Humanos. In: *Educação e Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, p. 15-25, 2008.

ZENAIDE, Maria de Nazaré; SILVEIRA, Rosa Maria Godoy; DIAS, Adelaide Alves. Direitos Humanos: capacitação de educadores. João Pessoa, UFPB, 2008. Volume 01 - *Fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos da Educação em Direitos Humanos*.

Terceirização de mão de obra: Progresso versus precarização no contexto universitário da UFCG/CDSA

José Irivaldo Alves O. Silva¹
João da Silva Farias²

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da terceirização tomou grandes proporções nas organizações privadas a partir da década de 1990 em todo o mundo, ocupando espaços nas organizações públicas, hodiernamente, até serviços de natureza continuada são terceirizados, diferentemente do passado, onde eventualmente as organizações descentralizavam parte das suas atividades para serem delegadas a empresas contratadas.

Com essa nova modalidade de produção demandou-se mecanismos de controles de maior complexidade, uma vez que tais atividades não mais se realizam sob o domínio das organizações, em seu ambiente, mas agora por empresas que não oferecem garantias de efetividade dos contratos.

A Gestão Pública brasileira está disciplinada por normas e leis que limitam e controlam os gastos com terceiros, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda há um direcionamento classificado do orçamento, objetivando a otimização de tais recursos; o que tem impulsionado as organizações públicas a recorrerem ao instituto da terceirização de mão de obra, respaldados por normas jurídicas, todavia, a gestão enfrenta sérios conflitos, desde o processo de contratação das prestadoras do serviço, até na relação tomadora/prestadora de serviços; algumas organizações agem em contrário ao ordenamento jurídico, contratando mão de obra para cargos próprios para ingresso por meio de concurso público.

Este artigo trata do processo de terceirização de mão de obra, nos aspec-

1 Doutor em Ciências Sociais, Professor do CDSA/UFCG, Coordenador PROEXT.

2 Graduado em Gestão Pública, servidor público no CDSA/UFCG.

tos da precarização do trabalho no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, CDSA campus de Sumé – PB da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG no ano de 2014.

Nesse contexto, as discussões são amplas e as lutas constantes por parte dos trabalhadores, na busca por condições adequadas de trabalho, bem estar; e as Instituições Publicas no intuito de obter eficiência nos serviços prestados. Nesse contexto, a problemática do estudo é: **Como verificar a técnica administrativa da terceirização de mão de obra para o progresso do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande (CDSA/UFCG), Campus de Sumé - PB?**

Assim sendo, este artigo traz como objetivo geral:

- Avaliar o processo de terceirização de mão de obra no âmbito do CDSA/UFCG, quanto ao aspecto da precarização no trabalho.

Os objetivos específicos estão assim delineados:

- Contextualizar a terceirização e a precarização do trabalho no Brasil na contemporaneidade;
- Investigar as condições de trabalho dos prestadores de serviço terceirizado no CDSA/UFCG;
- Descrever o comportamento das empresas de terceirização perante os direitos trabalhistas da classe terceirizada do CDSA/UFCG;
- Conhecer a situação de saúde no trabalho dos trabalhadores terceirizados do CDSA/UFCG através da aplicação de questionários.

Partindo de uma conceituação para terceirização de mão de obra, sua gênese, instrumentalização, relação no campo econômico e social, possibilidades de abrangência, fenômenos propulsores de transformações que a motivaram, bem como métodos de trabalho.

Em segundo momento uma contextualização do processo de terceirização de mão de obra no Brasil, seu parâmetro para adoção dessa técnica de trabalho, motivação para escolha do modelo de produção e regulamentação dos campos de atuação, através do Ordenamento Jurídico.

Em seguida a pesquisa destaca a entrada do processo de terceirização de mão de obra no âmbito da Administração Pública, seu arcabouço jurídico que instrumentaliza o processo de contratação, com amparo na Constituição Federal de 1988, demonstrando um comparativo entre vantagens e desvantagens desse processo, e atuação dos Órgãos de Controle nesse contexto.

Ainda apresenta uma conceituação para os efeitos desse processo denominado de precarização, numa dicotomia entre a força do sistema capitalista e a luta pelos direitos da classe trabalhadora, elencando prejuízos apontados e posicionamentos que apoiam e confrontam tal modelo de “desenvolvimento”

Caracterizando o campo de Estudo, descrevendo sua origem, estrutura acadêmica, quadro funcional, resgate histórico e um pouco da dinâmica entre Universidade e público alvo.

Por fim o artigo focaliza o processo de terceirização de mão de obra no âmbito da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), apresentando resultado de pesquisa de campo realizada com os empregados terceirizados, vinculados a Empresas prestadoras de Serviço terceirizado no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – CDSA/UFCG.

A pesquisa resulta da curiosidade do pesquisador quanto aos efeitos observados no processo de terceirização de mão de obra na Administração Pública, já que hoje em dia é um fato notório que a maioria das Instituições Públicas utilizam esse fator, enquanto servidor público também observo os efeitos dessa técnica de gestão que permeiam os setores em todas as instâncias da Administração Pública, sobretudo a aplicação desse instrumento no âmbito da UFCG.

Contribuindo para o universo acadêmico, por ser um tema de alta relevância para a nova gestão pública, oportunizando um olhar científico aos processos, o estudo que fomentará outras pesquisas sobre a temática, por fim contribuirá com a sociedade ao lançar luz sobre os efeitos favoráveis e/ou contrários, para um posicionamento do segmento no tocante a apropriação ou reivindicação dos seus direitos.

Metodologicamente, a pesquisa tem caráter descritivo, através de pesquisa bibliográfica e aplicação de questionários semiestruturados. Numa abordagem qualitativa, e análise de dados através do método estatístico descritivo. A área de abrangência da pesquisa é no Centro de desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Neste sentido os sujeitos da pesquisa são os empregados terceirizados vinculados a empresas prestadoras de serviço de mão de obra.

Este trabalho este assim estruturado: 1 Introdução, 2 terceirização de mão de obra metodologia, 3 terceirização na Administração Pública, 4 precarização do trabalho no brasil, 5 caracterização do campo de estudo, 6 a terceirização de mão de obra no âmbito da UFCG, 7 metodologia, 8 análise de resultados e discussão, 9 considerações finais.

2 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

As sociedades contemporâneas sofrem efeitos de profundas transformações, que em consequência do processo de globalização, foram provocadas muitas modificações no mundo do trabalho, através de variáveis como inovações nas tecnologias, mudanças nos hábitos de consumo e a relação da sociedade com o mercado. Tais transformações motivaram um processo chamado de Terceirização, que ficou assim denominado através da contribuição das áreas da administração, economia, sociologia e de diversas literaturas que norteiam a luz da legislação vigente como terceirizar. Expressão que transmite seu sentido para a prática, que consiste na transferência da execução de determinadas atividades a serem executadas por outros.

Numa análise de Druk (2008), o processo de terceirização consiste num instrumento de focalização, onde a empresa deve dedicar-se a sua especialidade, reunindo seus esforços em sua atividade central, delegando as atividades acessórias a terceiros, que também especializados terão condições de atender a demanda por um custo menor e mais eficiência. Traçando uma crítica a abordagem que despreza os sujeitos da ação que move o serviço ou a produção terceirizada.

Seguindo na mesma reflexão, evidencia-se que,

[...] a terceirização é uma das principais formas ou dimensões da flexibilização do trabalho, pois ela consegue reunir e sintetizar o grau de liberdade que o capital dispõe para gerir e, desta forma, dominar a força de trabalho. Liberdade que é verificável através da flexibilização dos contratos e, principalmente, da transferência de responsabilidade de gestão e de custos trabalhistas para um «terceiro». Uma prática de gestão que encontra respaldo em vários aspectos e instrumentos que limitam a regulação do mercado de trabalho, a exemplo das mudanças na legislação trabalhista, cuja flexibilização ocorre no sentido de fortalecer a liberdade de ação empresarial, principalmente no que tange à retirada de direitos dos trabalhadores (DRUK, 2008 p. 84).

A literatura apresenta a terceirização como uma nova sistematização que objetiva a otimização econômica, com isso se aplica as estratégias para alterar as regras do mercado, através das mudanças nas leis trabalhistas se regulamentam medidas que potencializam o lucro das empresas em detrimento dos direitos dos trabalhadores.

Em meio aos fenômenos gerados pela dinamicidade das sociedades, as

mudanças gerando impactos no panorama econômico e social, pelo fenômeno da globalização o instrumento chamado terceirização tem alterado a lógica do mercado de trabalho, fragilizando as condições dos trabalhadores que já tem menores chances de encontrar vagas de trabalho, por consequência das novas tecnologias, gerando uma produção em grande parte automatizada, imprimindo graves mudanças nos valores dos recursos humanos.

Borges, apresenta como um motivador pela busca dessas mudanças de paradigmas econômicos o esgotamento do ciclo de produção causado pelo pós-guerra, provocando a necessidade de uma redução de mão de obra, inaugurando novos paradigmas referentes aos valores do trabalho; sociedades capitalistas moldadas como referência para construir uma nova lógica aos valores da vida e das pessoas (BORGES, 1993).

Num universo de desregulamentação o fenômeno dominante é a transformação da forma de apropriação da força do trabalho, intensificação da produção de bens e serviços por meio da terceirização.

As últimas décadas foram marcadas profundamente pelas transformações do mundo do trabalho, a contemporaneidade recebe influencia dos efeitos das modificações dos processos de trabalho, as organizações necessitando se ajustarem aos novos hábitos de consumo, inovações tecnológicas e as relações de mercado numa lógica globalizante. Tais mudanças reconfiguraram os modelos societários através das mudanças do capital, conduzindo a reformas do Estado e um novo olhar à resolução da questão social, construindo um novo cenário mundial, potencializando a pobreza e degradação social, especialmente em países subdesenvolvidos (SOUZA 2010).

2.1 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO BRASIL

A experiência da terceirização no Brasil começou a muitos anos, aonde vários ramos industriais vêm adotando a estratégia de subcontratação de parte de suas atividades, tendo como referência a consolidação desta prática nos Estados Unidos na década de 1950, através da do desenvolvimento industrial, sendo introduzida no Brasil pela indústria automobilística, que compravam peças de outras empresas em grande escala e concentravam-se na atividade fim, que era a montagem dos veículos (LEIRIA,1993).

Processo este, que na atualidade apresenta novas configurações, com intensa aplicabilidade, pela motivação da redução dos custos da produção, se contrata etapas da produção e não apenas atividades de apoio, o acesso a novas tecnologias, necessidade de maior qualidade diante de maior competitividade.

A intermediação de mão de obra no Brasil ganhou seu primeiro instrumento legal, por ocasião da Lei nº 6.019 de 1974 que dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, regulamentando;

Art. 4º - Compreende-se como empresa de trabalho temporário a pessoa física ou jurídica urbana, cuja atividade consiste em colocar à disposição de outras empresas, temporariamente, trabalhadores, devidamente qualificados, por elas remunerados e assistidos (BRASIL, 1974).

Ressalte-se que, a Lei visa autorizar a intermediação de mão de obra, mas aplicando-se aos casos de atividade temporária.

Nesse contexto, o Ministério da Reforma Administrativa do Estado, inaugurou uma nova lógica na Administração Pública que veio fomentar o processo de terceirização, na tentativa do enfrentamento à crise econômica, propondo a reconstrução e reforma do Estado, limitando sua atuação direta na produção de bens e serviços (PEREIRA, 2006).

Visando o aperfeiçoamento da que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, o Senado apresentou o Projeto de Lei Nº 4.302-C, DE 1998 alterando dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, dentre elas, “b) fica proibida a contratação de trabalho temporário para a substituição de trabalhadores em greve, salvo nos casos previstos em lei (art. 2º, § 1º)”. (BRASIL, 1998).

Outros ajustes³ visam, desde uma definição de trabalho temporário, até os limites da atuação das empresas, podendo promover o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços. A última etapa de do projeto de Lei, ocorreu em 15/10/2008 na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) - Aprovado por unanimidade o Parecer, ressalvados os destaques. Foram apresentados cinco destaques, os quais foram aprovados. O deputado Paulo Pereira da Silva absteve-se de votar a matéria. Em 15/01/2015 contou com a apreciação Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sendo Devolvida sem Manifestação.

Assim, em consequência de avaliação dos resultados dos contratos de terceirização identificou-se a necessidade de um marco regulatório mais adequado ao setor, articulando-se no Congresso Nacional a apresentação do projeto de Lei 4330/2004 que dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes; projeto este que está em

3 <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/880974.pdf>

fase de votação nas comissões (BRASIL, 2004).

Como resultado das vantagens obtidas através das mudanças na lógica do mercado, em que as empresas poderão obter maiores lucros, passou-se a praticar a terceirização de mão de obra para atividades permanente, sob a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), através do seu Enunciado 331, que atribui legalidade a contratação de serviços de vigilância, de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador (BRASIL, 2011).

Em meio a esse embate pela regulamentação, a transferência das cadeias produtivas a terceiros apresenta um viés atrativo, um prestador de mão de obra podendo subcontratar suas demandas com outras prestadoras, se proliferando e tomando diferentes formas,

No Brasil, estudos recentes têm chamado atenção para existência de duas modalidades de terceirização: a primeira, considerada mais virtuosa, consiste num instrumento de melhoria da qualidade, da produtividade e da competitividade, na medida em que inovações tecnológicas e organizacionais são transferidas para as empresas subcontratadas e se difundem ao longo da cadeia. Na segunda modalidade, a terceirização ocorre com o objetivo central de redução de custos e, nesta medida, o que se transfere às subcontratadas são os gastos e os riscos da produção e o custo da mão-de-obra (ARAUJO 2002, p. 274).

Ao passo que o processo de terceirização persegue maior viabilidade do negócio, dois caminhos poderão ser tomados; planejar estrategicamente para obter uma produção com maior profissionalismo, buscando a especialização nas linhas de produção das partes que compõem o produto final, possibilitando a otimização dos processos produtivos e ganhando destaque no mercado; ou adotar uma modalidade que vise apenas atrativos relativos a redução de custos e aumento da produtividade, podendo ter sua qualidade comprometida e provocar prejuízos a classe trabalhadora, como a supressão dos seus direitos.

Um estudo realizado em empresas industriais da Região Metropolitana de Salvador/BA, numa linha temporal de uma década, numa amostra de 19 empresas atuantes no ramo de química, petroquímica, petróleo e siderúrgica, organizações estas que passaram por diversos processos de transformação, envolvendo fusões, incorporações, mudanças acionárias, mudanças de gestão e implementação de programa de qualidade. O autor revela ter identificado a presença da terceirização desde o início do seu estudo e destaca que essas mudanças exerceram força que elevaram o grau de terceirização, numa amostra de dez

empresas, apenas 36,3% dos trabalhadores pertencem ao quadro permanente, os demais são terceirizados (DRUK, 2008).

Esse fenômeno tem se aplicado como estratégia nos ramos da economia objetivando a sobrevivência das em presas frente a competitividade em âmbito nacional ou internacional, um fenômeno crescente conforme aponta, ARAUJO, (2001) ser possível encontrar no Brasil grandes redes de subcontratação de mão de obra ligadas a grandes multinacionais, que já tem com cliente outras grandes empresas ou ate uma rede de subcontratações eu fornecem serviço a empresa de pequeno porte do mercado local, sucessivas terceirizações poderão levar a produção até ao âmbito domiciliar, a exemplo da indústria de confecções, cuja produção não exige grandes inovações tecnológicas; a dinâmica de um mercado globalizado que tem proporcionado a ascensão e algumas empresas e ao declínio de outras (ARAUJO, 2002).

A busca pelo sucesso impõe enormes desafios como a crescente competitividade, em território nacional e global, a possibilidade de ofertar produtos ou serviços a preço atrativo mantendo a adequada qualidade.

3 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização na Administração Pública teve seu ponto de partida, legalmente com o Decreto-lei nº 200/67, regulamentando que se utilizasse sempre que possível da prestação de serviços públicos de forma indireta para determinadas atividades, mediante contrato com empresas privadas, desde que satisfeitas algumas condições: Decreto-Lei 200/67: Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

O anseio pela racionalização das atividades estatais já estava presente em âmbito legislativo, ao expressar o referido Decreto a necessidade da máquina administrativa ter tamanho razoável, aplicando sua força diretamente na finalidade precípua de Estado.

Na Carta Magna de 1988, se faz presente a institucionalização da terceirização. Em seu artigo 37 inciso XXI fica autorizado a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, com a exigência de edição de lei complementar para estabelecer as regras para os contratos a serem celebrados. A regulamentação deste dispositivo constitucional efetivou-se através da Lei 8.666/93, denominada Lei de Licitações e Contratos, com a qual se disseminou a prática dos contratos no país (BRASIL, 2008).

Avançando nessa lógica, surge o Decreto Federal 2.271 de 1997, objetivando disciplinar a contratação de serviços de terceiros na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, discriminando diversas atividades que preferencialmente passariam a ser executadas de forma indireta: segurança, vigilância, conservação, limpeza, informática, transportes, copeiragem, recepção, reprografia, equipamentos, instalações, telecomunicações e manutenção de prédios (BRASIL, 1997).

Nesta perspectiva Fortini destaca os limites para as atividades e quem poderá se classificar como prestador de serviços:

A Administração Pública apenas pode terceirizar suas atividades-meio (execução material), seja utilizando-se de contratos com empresas e entidades do “Terceiro Setor”, convênios com o “Terceiro Setor”, contratos de gestão com organizações sociais e termos de parceria com OSCIPS (FORTINI 2012, p.122).

Mesmo diante de um arcabouço jurídico minucioso acerca do tema, surgem as divergências de entendimento entre os Magistrados, para fazer a distinção do que é atividade fim e atividade meio.

A instrução normativa nº 2 de 2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Art. 7 vem disciplinar o rol de atividades passível de terceirização, atividades estas, que por força desta Instrução Normativa, delegadas a terceiros não geram vínculos entres os trabalhadores terceirizados e a Administração pública; ainda destaca-se uma imposição de limite no § 2º que a Administração só poderá terceirizar atividades de cargos extintos ou em extinção (BRASIL, 2008).

Ainda no Art. 9º da referida instrução normativa destaca-se as vedações à terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais contempladas no plano de cargos dos órgãos ou entidade, com definição expressa no plano de cargos e salários, atividades ligadas diretamente à missão institucional da organização; na prática do exercício do poder de polícia, que decorre do poder de limitar exercício de direitos individuais no intuito de atender ao interesse

público, ou ainda nas decisões do Estado na edição de atos administrativos. (BRASIL, 2008)

Quadro 1 – Vantagens e desvantagens do processo de terceirização de mão de obra.

Vantagens	Desvantagens
Desenvolvimento econômico	Desconhecimento da Alta Administração
Especialização do Serviço	Resistencia quanto a cultura da organização
Competitividade	Dificuldade de encontrar parceiros
Qualidade dos serviços	Risco de coordenar atividades alheias
Controles adequados da qualidade	Custo de rescisões de contrato
Aprimoramento do sistema de custeio	Conflitos com os Sindicatos
Treinamento e desenvolvimento profissional	Desconhecimento da Legislação trabalhista
Diminuição do desperdício	Nepotismo e apadrinhamento
Valorização dos talentos humanos	Dependência dos serviços privados
Agilidade das decisões	São facilmente substituídos
Menor custo	Poderá gerar prejuízo a imagem da Instituição
Maior lucratividade e crescimento	Exclusão social e discriminação

Fonte: Adaptado de GIOISA (1994)

As vantagens aqui elencadas, em observância a essa “moderna técnica” de gestão, em sua maioria não se aplicam ao contexto da administração pública, ao passo que os serviços possíveis de serem executados por meio da terceirização não são de especialidade, são tarefas rotineiras; os trabalhadores não atuam em processos decisórios na organização, os serviços públicos destinam-se a atender a satisfação social e não a lucratividade.

No que se refere às desvantagens, merece destaque para o nepotismo e apadrinhamento, uma vez que a inserção de prestadores de serviço na Administração Pública ignora os princípios da isonomia e da meritocracia; a dependência dos Entes Públicos das empresas privadas causa grandes entraves ao seu desenvolvimento; os trabalhadores terceirizados no seio da Administração Pública recebem tratamento diferenciado, usa outro fardamento, tem remuneração inferior, dentre outros exemplos.

Os contratos nem sempre apresentam vício de legalidade, no entanto os gestores podem da causa ao vício de finalidade, contratando ilicitamente a força de trabalho para atividades para cargos próprios de provisão por meio de concurso público.

Um exemplo claro dessa prática é um Acordão do Tribunal de Contas da União (TCU), que discorre nesse sentido;

“Alertar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visando a que, no exercício de suas competências previstas no art. 1º, VIII e IX, do Decreto nº 7675/2012, aquele órgão oriente os gestores públicos de que não será considerada de boa-fé por este Tribunal a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade por contrariar o art. 37, II, da Constituição Federal e, ainda, poder implicar futuros prejuízos ao Erário, decorrentes do possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados, garantindo-lhes o direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, na esteira da Orientação Jurisprudencial nº 383 SDI-1 do TST” (BRASIL, 2015).

Pautado estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, resguardando o comprometimento com a missão institucional, o Tribunal de Contas da União vem evidenciar a necessidade da observância do princípio da moralidade, destacando a necessidade de agir em conformidade com os ditames constitucionais e alertando para possíveis prejuízos através de causas que poderão demandarem na Justiça do Trabalho.

Diante do exposto, se faz necessário observar limites para delegação de atividades, intenção dos agentes em aderir a tal modelo de gestão, e que relação tem o Estado com os fins perseguidos por ferramenta administrativa de cunho capitalista, conforme destaca Jorge Luiz Souto Maior.

É evidente que a lógica da terceirização nada tem nada a ver com as exigências do serviço público, a não ser que se queira ver no Estado um produtor de riquezas a partir da exploração do trabalho alheio, sendo estes, os “alheios”, exatamente os membros da sociedade a que ele se destina a organizar e proteger (SOUTO MAIOR, 2006, p. 8).

O autor chama a reflexão para além do mérito da economicidade no aspecto financeiro, confrontando a busca de tal eficiência em detrimento das condições dignas do trabalhador, ao que atribui desvio de finalidade da estrutura do Estado, que pautado pela soberania que lhe é inerente, através do poder de legislar normatiza suas ações.

Assim sendo, fica instituído no universo jurídico, o coletivo de instrumentos legais que respalda o instituto da terceirização no âmbito da Admi-

nistração Pública Federal; assim compostos: Lei 8.666/93, Decreto Federal 2.271/97, Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências; Instrução Normativa MP N° 2, De 30 de Abril de 2008 e suas alterações, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, contando com a jurisprudência da *Súmula nº 331 do TST* CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE, mesmo que não se constitua em norma, faz efeitos jurídicos nos entendimentos das deliberações do TCU.

4 PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Os avanços tecnológicos e sociais, em amplitude de um processo de globalização tomaram espaços também em países em desenvolvimento, nesse contexto se encontra o Brasil, onde as alterações no mercado de trabalho provocaram diversos fenômenos como a informalidade, o desemprego em determinados segmentos e o surgimento de flexibilização na contratação de força de trabalho; como consequência dessas mudanças fica evidentes traços de precariedade na relação de emprego dos indivíduos.

Uma conceituação de Alves para precarização, a traduz como sendo uma constituição sistêmica dos modos de produção e reprodução capitalista, que desvirtua a função do trabalho alcançando uma precarização social. Sua representação prática se manifesta na forma de trabalho assalariado, originárias das sociedades burguesas; sendo o sistema capitalista moderno o vetor da precariedade social na vida de homens e mulheres, agora desprovidos dos meios de produção (ALVES, 2007).

A expressão assalariado, denota a real circunstância de parcela da sociedade, que deixaram de ser protagonistas do espetáculo construído com seus próprios talentos; em um universo onde a maioria figura no proletariado e a concentração de renda delimita o acesso aos melhores bens e serviços que ficam com os donos dos processos produtivos.

Dinâmica esta, que inaugura grande crise nas baixas camadas sociais, ao que atribui Soares, uma busca por diversas formas de sobrevivência do trabalhador e sua família, recorrendo ao subemprego, ao trabalho informal, uma concreta precarização das relações do trabalho (SOARES, 2008).

Para além desses destaques Antunes, demonstra em que grau a crise no mundo do trabalho atacou os valores deste, alcançando a sua subjetividade ao construir obstáculos no intuito de desnorrear a capacidade dos trabalhadores

de lutar pelos seus direitos. Sindicatos tornaram-se refém da lógica capitalista, gradativamente perdendo espaços e necessitando aplicar maiores esforços contra a exploração; perseguindo os fenômenos das sucessivas mudanças no universo produtivo. A constante luta pela preservação dos direitos já conquistados inviabilizou a possibilidade do ataque ao capitalismo, em meio a “revolução técnica” capitalista, o combate tomou um rumo essencial em torno dos mais elementares dos direitos dos cidadãos que é o direito ao trabalho e ao emprego, (ANTUNES, 2002).

Nesse contexto, terceirização torna-se sinônimo de precarização ao passo que o capitalismo assume posição fortalecida enquanto que a classe trabalhadora tem supressão de direitos, e menor espaço para o diálogo e reivindicação dos seus direitos.

Uma prova contundente desse processo de precarização foi destaque nos trabalhos da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal em 2012,

Segundo o presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Sebastião Vieira Caixeta, em cada dez acidentes de trabalho, oito ocorrem em empresas que utilizam mão de obra terceirizada. O representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Miguel Pereira, acrescentou que o terceirizado ganha, em média, 27% do que recebe um trabalhador contratado diretamente pela instituição. E mais: 50% do setor não contribui para a previdência (BRASIL, 2012).

Os dados são preocupantes ao demonstrar que 80% dos acidentes de trabalho são entre os trabalhadores terceirizados, o que requer melhor avaliação de suas causas, evidenciadas a extrema redução de direitos, desde uma remuneração injusta até a alta periculosidade promovida aos prestadores do serviço; diante da problemática na discussão da Comissão de Direitos sugere-se aperfeiçoamento da legislação do setor para a proteção dos atores envolvidos e cumprimento aos direitos fundamentais.

Além desta agravante realidade, o cotidiano desses trabalhadores é marcado por uma diversidade de manobras para o alcance da redução de custos da contratante do serviço, quando a prestação do serviço é com a Administração Pública, um Instrumento Legal formaliza o processo de licitação na busca de maior vantagem econômica para a Administração, situação esta que destaca o Juiz do Trabalho Jorge Luiz Souto Maior, potencializar o descumprimento a direitos trabalhistas.

Do ponto de vista dos trabalhadores terceirizados as consequências dessa situação vão muito além da mera precarização das garantias do trabalho, significando mesmo uma forma de precarização da sua própria condição humana, vez que são desalojados do contexto da unidade em que prestam serviços. Os “terceirizados”, assim, tornam-se em objetos de contratos e do ponto de vista da realidade, transformam-se em seres invisíveis. E isso não é mera figura de retórica, pois a maior forma de alguém ver reduzida a sua condição de cidadão é lhe retirar a possibilidade concreta de lutar pelo seu direito e é isso, exatamente, o que faz a terceirização (SOUTO MAIOR 2015, p. 2).

A reflexão do Magistrado vem de uma experiência concreta de uma contratação de serviço terceirizado na Universidade de São Paulo (USP), que atendendo aos requisitos legais, a contratante licitou tal prestação de serviço, no entanto a vantagem econômica perseguida pelo ente público resultou em sérios conflitos administrativos e degradação da condição humana dos executores do serviço.

A prática demonstrada pela experiência com a terceirização nesta Instituição Pública apresenta efeitos contrários ao que teoriza Giosa ao definir:

A valorização dos talentos humanos é, também, um ponto forte da Terceirização, pois leva-os a um compromisso maior com a organização para a busca de resultados mais concretos e de metas tangíveis GIOISA (1994, p. 76, grifo do autor).

O sentido para tal valorização não se harmoniza com a experiência prática vivida no contexto da Administração Pública, exemplificada no caso da USP; continua Jorge Luiz Souto Maior a evidenciar declaração da Procuradoria-Geral do Distrito Federal ao comemorar como vitória a declaração de Constitucionalidade ao Art. 71 da Lei 8.666/93, que afasta definitivamente a responsabilidade de Entes Públicos de arcar com qualquer obrigação trabalhista e fiscal de empresas contratadas. Destacando tal decisão representar economia que envolve quatro mil ações judiciais em que o Distrito Federal estava responsabilizado a pagar de débitos trabalhistas gerados por empresas prestadoras de serviço ao ente federativo (SOUTO MAIOR, 2015 p. 6).

As vantagens econômicas encontradas nessa “técnica moderna de produção” abrem espaço para que gestores públicos recorram à terceirização para finalidades expressamente vedadas, conforme Termo de Ajustamento de Conduta impetrado contra a Fundação Universidade de Brasília determina.

Cláusula Segunda – É terminantemente vedada a contratação de empresa para mera intermediação de mão de obra, devendo ser observada a Súmula n 331 do Tribunal Superior do Trabalho. Parágrafo Primeiro – A FUB abster-se-á de utilizar mão de obra fornecida por empresas interpostas ou cooperativas de mão de obra, via convênio ou contratos de prestação de serviços, para o exercício de funções relacionadas às atividades-fim e atividade-meio, previstas no seu quadro de pessoal próprio, as quais devem ser exercidas por servidores públicos devidamente aprovados em concurso público. Parágrafo Segundo – Dessa forma, a contratação de empregados para o exercício da atividade-fim da FUB e mesmo para as atividades-meio que exijam pessoalidade e subordinação direta somente será efetuada mediante prévia aprovação do candidato em concurso público, nos termos do Art. 37, incisos I e II da Constituição Federal. (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2008).

As determinações, aqui elencadas resultaram de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho contra a Fundação Universidade de Brasília declarando nulidade ao ato de contratação de mão de obra sem concurso público, ficando estabelecido Termo de Ajustamento de Conduta para regularização da situação.

A precarização do trabalho na Administração Pública por meio da terceirização fica evidenciada ao submetemos as teses que focam os resultados positivos estritamente pela lógica da vantagem financeira, enquanto que a Constituição Cidadã de 1988 em seu título II preceitua ao Estado a função de conceder direitos e garantias fundamentais.

Fenômenos estes que advindos do processo de terceirização de mão de obra no universo da Administração Pública assumem outros desdobramentos, onde os quadros de pessoal tem a vinculação por Lei das atividades fim da organização serem ocupados estritamente por concurso público.

Exemplos práticos de precarização em meio à relação de trabalhadores atuantes em empresas de terceirização são apontados por Medeiros,

A precarização das relações de trabalho e sua inconsequente desumanização é algo que assombra toda a sociedade. O que marca o processo de globalização e o neoliberalismo, tal como conhecemos hoje, é o interesse econômico. Tudo é feito em função do fluxo da economia e não da qualidade de vida dos cidadãos.

Na Universidade Federal de Campina Grande⁴ este fenômeno não é diferente. Aqui já há bastante tempo, o que predomina é o assustador aumento de trabalhadores terceirizados, principalmente nos setores de segurança e administrativo. A Universidade possui hoje em todos os campi centenas de trabalhadores terceirizados e uma parcela significativa de recursos públicos destinados a instituição são repassados para empresas que administram (e muito mau) tais serviços.

Infelizmente, contrariando princípios, parâmetros e elementos éticos e de cidadania, tais empresas ganham as licitações públicas e não conseguem tratar com dignidade os pobres trabalhadores, atrasando salários e desobedecendo todos os ritos trabalhistas e sociais.

São trabalhadores que estão há mais de sessenta (60) dias com seus vencimentos atrasados e totalmente desassistidos. Muito deles, com famílias numerosas e passando necessidades, vindo trabalhar com fome e deslocando-se aos locais de trabalho a pé, por não terem dinheiro sequer para o transporte coletivo.

E o que mais incomoda é que a Universidade Federal de Campina Grande absurdamente se mostra totalmente omissa, nada fazendo para resguardar a cidadania destes trabalhadores terceirizados. A prefeitura universitária responsável pela contratação das empresas não exerce nenhuma fiscalização ou controle sobre a situação, deixando os terceirizados a mercê dos desatinos de tais empresas. Ainda há denúncias de que os pobres terceirizados, fragilizados e abandonados, ainda recebem ameaças de funcionários da Instituição caso resolvam protestar pelo atraso dos salários (MEDEIROS, 2015).

O autor evidencia os efeitos da precarização, com destaques que demonstra proporção assustadora, o aumento de contratações e a indiferença da Organização Pública em relação descumprimento dos direitos dos trabalhadores.

5 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO

Este trabalho trata do processo de terceirização de mão de obra, no aspecto da precarização do trabalho no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, que será analisada logo a seguir.

4 http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=16083

5.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)

A Universidade Federal de Campina Grande foi criada pela Lei nº 10.419, de 9 de abril de 2002, por desmembramento da Universidade Federal da Paraíba, instituída na forma da Lei Estadual nº 1.366, de 2 de dezembro de 1955, e federalizada nos termos da Lei nº 3.835, de 13 de dezembro de 1960.

Como resultado dos anseios da Cidade de Campina Grande pela criação de uma Universidade, em meio a resistências por parte de alguns setores acadêmicos, dada a tradição da UFPB, consolidada numa linha temporal de 50 anos de história, agora numa nova dinâmica administrativa demandava-se novas estratégias administrativas.

De posse da autonomia a UFCG através de um colégio estatuinte que deu origem ao seu estatuto, seguido da escolha dos dirigentes no final de 2004, se consolidando como comunidade universitária, desde a sua criação a administração central investiu na sua expansão. Em 2015, relatório da Pro-Reitoria de ensino aponta que a UFCG conta com 95 cursos de graduação, distribuídos em 7 *Campi* no Estado da Paraíba: Na cidade de Campina Grande: Centro de Ciência e Tecnologia, Centro de Humanidades, Centro de Ciências Biológicas e de Saúde, Centro de Engenharia Elétrica e Informática, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais. Centro de Formação de Professores na Cidade de Cajazeiras, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais na Cidade de Souza, Centro de Saúde e Tecnologia Rural na Cidade de Patos, Centro de Educação e Saúde na Cidade de Cuité, Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar em Pombal, Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido na Cidade de Sumé.

Estatística da CAPES registram vinte e dois programas de Mestrados reconhecidos e dez programas de Doutorado na UFCG.

Registrando em 2014,2 um total de 15251 alunos de graduação matriculados; conforme dados do Portal da Transparência⁵ da Controladoria Geral da União um total de 1494 Professores, 2338 Servidores Técnicos Administrativos e 804 prestadores de serviço por meio de empresas locadoras de mão de obra.

5.2 O CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO (CDSA)

O Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) foi criado no âmbito do Plano de Expansão Institucional da UFCG (PLA-

5 <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/>

NEXP), elaborado com o objetivo de democratizar o acesso à Universidade, contribuindo para a consecução das metas do Plano Nacional de Educação, especialmente a ampliação do contingente de jovens de 18 a 24 no ensino superior.

Esse Centro localizado no Cariri paraibano vem possibilitar a construção de um novo paradigma científico-tecnológico na perspectiva do desenvolvimento sustentável no semiárido; impactando na economia e ofertando educação aos que habitam o bioma caatinga como um todo.

Objetivando a oferta de ensino superior especialmente aos residentes no semiárido brasileiro, território com menores IDH e IDEB do país; o jovem Centro de Educação Superior traz em seu projeto o desenvolvimento de atividade de ensino, pesquisa e extensão objetivando o desenvolvimento e revitalização das potencialidades econômicas do semiárido brasileiro, dada as suas vulnerabilidades naturais; demandando investimento em desenvolvimento de ciência e tecnologia, para superar as contradições socioeconômicas.

Assim sendo, o CDSA tem sua linha de atuação na formação de professores para a educação do campo e a capacitação de profissionais para o desenvolvimento e gestão de projetos no âmbito das políticas públicas e do setor produtivo.

A estrutura acadêmico-administrativa do CDSA está assim constituída:

- Unidade Acadêmica de Educação do Campo (UAEDUC) – Cursos de Licenciatura em Educação do Campo, Licenciatura em Ciências Sociais e Superior de Tecnologia em Gestão Pública.
- Unidade Acadêmica de Tecnologia do Desenvolvimento (UATEC) – Cursos de Engenharia de Biosistemas, Engenharia de Biotecnologia e Bioprocessos, Engenharia de Produção e Superior de Tecnologia em Agroecologia.

Com um total de 1013 alunos de graduação matriculados e um quadro funcional de 82 Professores do Magistério Superior, 39 Servidores Técnicos Administrativos e 75 prestadores de serviços através de empresas locadoras de mão de obra.

6 A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO ÂMBITO DA UFCG

O quadro funcional da UFCG conta com 1494 professores do Magistério Superior, 3.338 Servidores Técnicos Administrativos e 804 prestadores de serviço, vinculados a 24 empresas locadoras de mão de obra⁶, contratação de

6 <http://www.ufcg.edu.br/acessoainformacao/index.php/servidores>

serviço este que gera uma despesa para o custeio da instituição mensalmente R\$ 1.260.682,00 (um milhão, duzentos e sessenta mil e seiscentos e oitenta e dois Reais), uma despesa anual de R\$ 15.128.190,00 (quinze milhões, cento e vinte e oito mil e cento e noventa Reais)

No Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, o quadro conta com 82 professores do Magistério Superior, 39 Técnicos Administrativos e 75 prestadores de serviço, vinculados a quatro empresas locadoras de mão de obra, a despesa mensal com serviço terceirizado fica na ordem de R\$ 149.473,86 (cento e quarenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três Reais e oitenta e seis centavos), anualmente, uma despesa de R\$ 1.793.686,32 (um milhão, setecentos e noventa e três mil, seiscentos e oitenta e seis Reais e trinta e dois centavos)

Os dados financeiros aqui descritos são de caráter informativo, não sendo critério da pesquisa avaliar aspectos de investimentos financeiros.

Quadro 2 – Comparação dos benefícios conferidos aos servidores efetivos e aos trabalhadores terceirizados



Fonte: Elaborado pelo autor, (2015).

No quadro 2 podemos observar de forma detalhada, a realidade dos atores que compõem os Recursos Humanos da UFCG, Professores universitários, Técnicos administrativos e os trabalhadores terceirizados, que pela natureza jurídica da instituição não podem figurar em tais recursos humanos.

Os Servidores efetivos gozam de direitos os revestem de segurança quanto a sua realização profissional, amparados por uma vasta legislação que visa garantir o respeito à dignidade humana.

O regime estatutário confere aos servidores um plano de carreira, que através do seu tempo de atuação no serviço e a sua produção, poderá

mudar de níveis que representam valorização da carreira. Ainda para os professores um plano de capacitação docente, para o melhor desenvolvimento de suas atividades e para os técnicos administrativos, incentivos financeiros aos que tiverem qualificação superior ao exigido para o ingresso na carreira.

Enquanto isto, os trabalhadores terceirizados desenvolvem atividades, atendem as necessidades da Organização, estão sujeitos ao controle de produtividade, porém não tem espaço nesse contexto, são seres invisíveis; que não constam nos anais da instituição, se encontram no meio através de um mero instrumento que firma um compromisso entre uma empresa privada e a Universidade, são vinculados a um regime de caráter precário, limitado, desassistidos na saúde, sem possibilidade de crescimento profissional e sem acesso a plano de qualificação, são tão somente objetos de um contrato.

6.1 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A pesquisa tem como ferramenta para descobrir os relevantes dados que coadunam com a proposta e contribuirão para uma boa análise dos objetivos idealizados, a aplicação de questionários impressos (Apêndice A), tendo como sujeitos de pesquisa os prestadores de serviços terceirizados do CDSA/UFCG, através de visita a todos os setores, apresentação dos motivos do estudo e distribuição de questionários.

Foram distribuídos questionários com 10 (dez) questões fechadas que nortearão a análise das condições de trabalho da categoria, situação de saúde no trabalho, bem como o gozo dos direitos trabalhistas.

O quadro de terceirizados no campo de estudo está composto por 75 trabalhadores, de uma distribuição de 60 questionários foram recuperados um número de 30 (trinta) respondidos, uma amostra de 40% do segmento.

Quadro 3 – Cargos e localização dos trabalhadores no CDSA/UFCG

Função	Distribuição
Alvenaria	4
Auxiliar de serviços gerais	24
Jardineiro	4
Eletricista	1
Bombeiro hidráulico	1
Carpinteiro	1
Encarregado	2
Copeira	1
Recepcionista	4
Recepcionista	1
Telefonista	2
Porteiro	14
Motorista	4
Vigilante armado	12
Total	75

Fonte: Elaborada pelo autor (2015).

Portanto observa-se que existe aproximadamente o dobro de trabalhadores terceirizados em relação aos servidores efetivos, com isso temos detalhadamente a divisão dos terceirizados no campo de estudo.

7 METODOLOGIA

A pesquisa se reveste de caráter descritivo, que numa conceituação de Cervo (2007), consiste na habilidade de fazer com que o outro veja mentalmente aquilo que o pesquisador observou. Assim a pesquisa descreve o processo de terceirização de mão de obra, bem como as condições de trabalho da categoria no CDSA/UFCG.

Numa abordagem Qualitativa; que resulta do estudo de dados apresentados de forma verbal ou oral em forma de discurso, sendo analisados a partir de uma descrição, organização e interpretação em categorias de análises. (LEJFELD 2010). Nesse sentido o trabalho busca identificar as experiências da relação empregado/empregador e em que grau se manifesta a avaliação dos trabalhadores quanto a sua posição na instituição.

Para Faria, a pesquisa bibliográfica é o desenvolvimento de trabalho cujo problema de pesquisa exija apenas abordagem teórica. Embora, em quase to-

dos os trabalhos de pesquisa, seja necessário tipo de trabalho dessa natureza (FARIA, 2010). Nesse sentido, a pesquisa busca um referencial teórico para respaldar as análises do campo de estudo.

Como instrumento de coleta de dados aplicou-se questionários, que para Cervo (2007), é um meio que possibilita medir com mais exatidão o que se deseja, obtendo respostas às questões de forma que o próprio informante preenche, possibilitando um conjunto de questões que devem estar relacionadas com o problema central. Assim foram aplicados 31 questionários, com 10 questões objetivas, com os trabalhadores terceirizados que trabalha manhã e tarde no CDSA, Campus de Sumé, da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

8 ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, serão analisados os questionários aplicados com trabalhadores terceirizados e dos servidores estatutários do CDSA/UFCG.

8.1 DOS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS

Um dos principais fatores identificados nas respostas dessa categoria foi referente às perguntas de 01 a 05 demonstra a existência de boas condições no aspecto laboral; concernente às condições de segurança no trabalho, aproximadamente 87% dos trabalhadores responderam positivamente e aproximadamente 13% afirmam não contar com segurança (questão 1). No tocante as atividades que ofereçam riscos (questão 2), 29 deles afirmam não desenvolverem atividades arriscadas, apenas um declara utilizar instrumento de corte. Quanto à exposição à insalubridade e periculosidade (questão 3), declaram não participarem de atividades dessa natureza e um respondeu positivamente.

Concernente a questão quatro, pelo fato já declarado de não haver atuação em atividades que incidam indenizações, responderam por unanimidade não receberem adicionais de insalubridade e periculosidade.

Importante destacar uma definição para atividade insalubre, assim conceitua o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE),

Atividades insalubres são aquelas que expõem os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites legais permitidos. Juridicamente, a insalubridade somente é reconhecida quando a atividade ou operação passa a ser incluída em relação baixada pelo Ministério do Trabalho (BRASIL, 2015).

São exemplos de agentes nocivos à saúde, níveis de ruído contínuo ou intermitente, níveis de ruído de impacto, exposição ao calor com valores de IBUTG, níveis de radiações ionizantes, ar comprimido, radiações não-ionizantes, vibrações consideradas insalubres, frio considerado insalubre, umidade considerada insalubre, agentes químicos cujas concentrações sejam superiores aos limites de tolerância, poeiras minerais cujas concentrações sejam superiores aos limites, atividades ou operações, envolvendo agentes químicos, consideradas insalubres, agentes biológicos.

Em consequência a exposição a tais agentes nocivos o empregado fará jus, a um adicional sobre o seu salário correspondente à insalubridade, calculado em valores entre 40%, 20% ou 10% sobre o salário mínimo da região, conforme o grau de insalubridade.

No que se refere à atividade perigosa o MTE apresenta a seguinte definição:

A lei considera atividades ou operações perigosas todas aquelas que, pela natureza ou métodos de trabalho, coloquem o trabalhador em contato permanente com explosivos, eletricidade, materiais ionizantes, substâncias radioativas, ou materiais inflamáveis, em condições de risco acentuado (BRASIL, 2015).

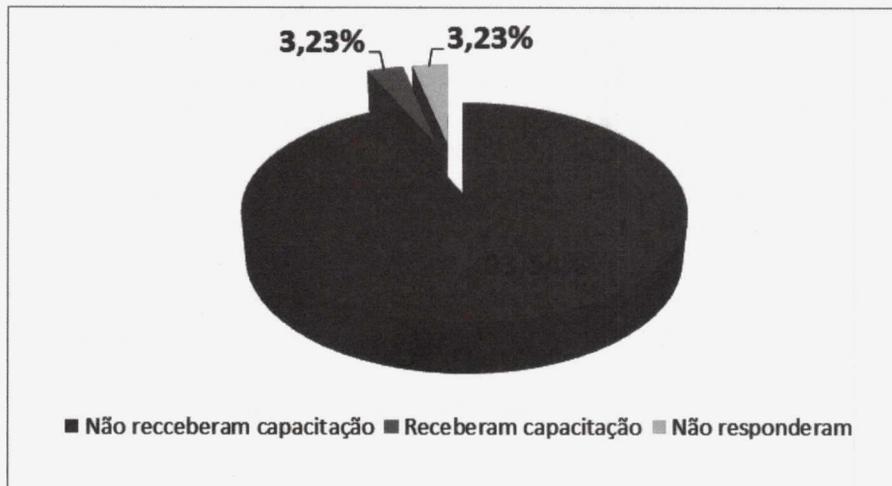
A identificação deve ser efetuada no local onde permanece o trabalhador, à altura da região do corpo mais atingida e em consequência do exercício de atividade em condições de insalubridade, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo MT, é que os empregadores deverão pagar, sobre o salário básico um percentual de 30%, em de contato permanente a esses riscos.

A questão versa sobre a ocorrência de acidentes de trabalho em meio aos empregados terceirizado no CDSA, ao que 99% dos entrevistados responderam não conhecerem tal ocorrência, e um dos entrevistados não respondeu.

Uma análise do campo de estudo, a partir da expressão dos prestadores indica boas condições de trabalhos através da maioria das variáveis aqui observadas.

Seguindo na busca por conhecer as condições de trabalho da categoria dos empregados terceirizados, perguntou-se: Você já recebeu alguma capacitação para exercer suas atividades? (questão 6). A maioria respondeu não contar instruções referentes às suas atribuições,

Gráfico 1 – Capacitação dos trabalhadores terceirizados



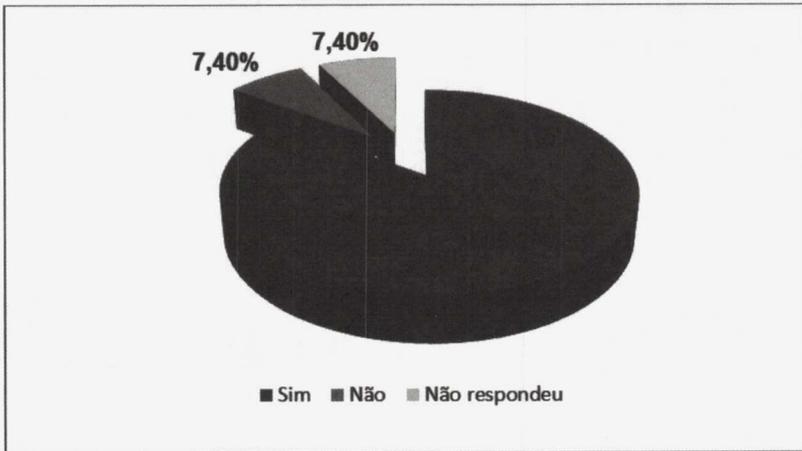
Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Nesse aspecto, as condições oferecidas a categoria é expressamente precária, conforme declara a categoria, 93,54% não contarem com instruções que são indispensáveis ao bom desenvolvimento de suas atribuições, destaque-se a existência de determinados cargos não apresentarem complexidade, porém o trabalhador deve ser consciente dos cuidados e riscos que qualquer atividade pode oferecer.

O descumprimento do dever dos cuidados com os trabalhadores resulta no fenômeno registrado pela Comissão de Direitos Humanos do Senado que 80% dos acidentes de trabalho ocorrem com trabalhadores vinculados a empresas locadoras de mão de obra. (BRASIL, 2012)

Quanto à sétima questão que busca conhecer o comportamento das Empresas no que se referem aos direitos trabalhistas,

Gráfico 2 – Cumpre com os direitos trabalhistas (férias, 13º salário, 1/3 de férias, hora extra, fundo de garantia, multa rescisória)



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

O gráfico 2 expressa em números relativos as respostas dos terceirizados, 85,20%, que corresponde ao número de 27 trabalhadores, afirmando terem seus direitos trabalhistas respeitados; 7,4% que em números reais são dois dos entrevistados responderam que não gozam plenamente dos seus direitos trabalhistas e dois dos respondentes que representa 7,4% da amostra não marcou nenhuma das opções.

Nesse sentido, o estudo demonstra certo grau de satisfação da categoria, onde a manifestação de um dos efeitos favoráveis da terceirização de mão de obra se apresentam, porém no que se refere aos mecanismos de luta pelos seus direitos e interesses coletivos, consagrados na Constituição de 1988 em seu Art. 8º III que preconiza “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” (BRASIL 2008). (questão 8), 76% dos trabalhadores afirmaram não contarem com alguma organização de luta pelos seus direitos, como Sindicato ou Associação e 24% declararam serem assistidos por entidade de classe.

Vale ressaltar que o próprio sistema que conduz a lógica do trabalho sofreu novas configurações em face ao processo de globalização, trazendo consigo uma transformação do papel do Estado e medidas que visam suprimir os processos democráticos que servem como defesa dos direitos da classe trabalhadora, conforme destaca Pochmann (1999) entendendo que, o estabelecimento de um conjunto de ações herdadas do neoliberalismo impõe limites ao mercado de trabalho, inclusive restrição à ação sindical.

Quanto a questão 9 que indaga sobre a suficiência da renda para o sustento familiar, aproximadamente 19,4% dos entrevistados afirmaram ter remuneração satisfatória, enquanto que aproximadamente 74% responderam não, e 6,5% não responderam a essa questão.

A remuneração para o trabalhador é um dos direitos básicos a subsistência; 74% dos trabalhadores terceirizados do CDSA/UFCG insatisfeitos demonstra, a não observância dos princípios que prezam a Lei.

Quadro 3 - Quadro comparativo de renda na UFCG na função de vigilante Estatutário e vigilante prestador de serviço terceirizado.

	Vigilante Estatutário - Nível C	Vigilante terceirizado
Salário base inicial	R\$ 1.656,23	R\$ 720,76
Auxílio alimentação	R\$ 373,00	R\$ 102,00
Contrapartida no plano de saúde	R\$ 311,72	R\$ 0,00
Risco de vida	Incluso na remuneração	R\$ 216,23
Total	R\$ 2.967,95	R\$ 1.038,99

Fonte: Dados extraídos de (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015; CONVENÇÃO COLETIVA DO TRABALHO, 2014).

O quadro 3 expressa valores que postos em comparação evidenciam diferença altamente expressiva em todos os itens com compõem a remuneração de vigilante, quando exercida a função pelo regime estatutário ou por meio em empresa locadora de mão de obra, com destaque para contrapartida para contratação de plano de saúde, que os terceirizados não contam com esse direito, representando a remuneração dessas categorias em números relativos temos:

Gráfico 3 – Expressa em termos relativos a remuneração da função de vigilante Estatutário e vigilante terceirizado na UFCG.



Fonte: Elaboração do autor (2015).

O gráfico 3 demonstra que a remuneração de um prestador de serviço por meio de empresa locadora de mão de obra no âmbito da UFCG aproximadamente a 35% da remuneração de um servidor efetivo que exerce a mesma atividade.

Uma diferença de R\$ 1.928,96 (mil, novecentos e vinte oito Reais e noventa e seis centavos), Isso demonstra indícios de precarização do trabalho, através da intermediação de mão de obra.

A luz do que preceitua o Art. 5º da Constituição Federal, declarando serem todos iguais perante a lei, não há sentido leis infraconstitucionais respaldarem o exercício de atividade de forma a ferir o princípio da isonomia, inviabilizando o acesso a outros direitos fundamentais.

Os valores aqui apresentados referentes ao cargo de vigilante terceirizado constam na Convenção Coletiva de Trabalho – 2013/2014, registrada no M.T.E sob o N.º PB000144/2013. Data Base – Março. CBO – 5173.30, acordo elaborado pela categoria sindical de Vigilantes do Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância da Paraíba – SEESVEP.

Servidor Estatutário com remuneração entre R\$ 1.500,00 a R\$ 1.999,00, na faixa etária de 34 a 38 anos idade faz jus a contrapartida para plano de saúde R\$ 131,72, quanto maior a remuneração e menor idade a contrapartida será reduzida.

Outros benefícios como o direito à estabilidade e um plano de carreira que estabelece uma mudança de nível para cada 18 meses de efetivo exercício, e através de avaliação de desempenho receberá um aumento de 3,6% e apresentando certificado de capacitação em entidade reconhecida pelo MEC um crescimento de 3,6% sobre o vencimento básico, ingressando no nível I e podendo crescer até o nível IV.

Outro instrumento de valorização da carreira é o incentivo a qualificação que possibilita ao servidor que tenha uma qualificação superior ao exigido para o ingresso no cargo, um acréscimo calculado sobre seu vencimento básico: Ensino fundamental completo, 5%; ensino médio completo, 8%, ensino médio completo com curso técnico completo diretamente relacionado, 10%, com relação indireta, 5%; curso de graduação completo com relação direta 15%, com relação indireta 10%, curso de especialização, igual ou superior a 360 horas, com relação direta 27% e com relação indireta 20%.

Para fins de avaliação da carreira, um vigilante vinculado ao regime estatutário ingressa com uma remuneração de R\$ 2.967,95, podendo alcançar R\$ 3.476,82, ao passo que o vigilante terceirizado não conta com plano de carreira e findo o contrato da prestadora de serviço com a Universidade, poderá ficar desempregado.

Em resposta a indagação no que se refere às condições de saúde no trabalho dos trabalhadores terceirizados do CDSA/UFCEG (questões 10 e 11), apenas seis pessoas declararam ter tido doença no trabalho, enquanto que vinte e quatro afirmam não ter enfrentado problemas de saúde e um dos entrevistados não respondeu essa questão; seis dos entrevistados declararam conhecerem ocorrência de problemas de saúde entre a categoria e vinte e cinco afirmaram não terem conhecimento.

Neste sentido, vale ressaltar que boas condições de saúde não se traduzem apenas em não existir manifestação de patologias, mas a manutenção de tais condições, já consagradas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Art. 7º, a saber, são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, através de normas de saúde, higiene e segurança a redução dos riscos inerente ao trabalho, estabelecido como um instrumento de direitos e garantias fundamentais do cidadão (BRASIL, 2008).

Portanto há possibilidade de existir a precarização do trabalho no campo de estudo.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O progresso do CDSA/UFCG deve resultar de uma condição indispensável que é a coerência de suas práticas com a sua missão, que primordialmente é promover o desenvolvimento dos indivíduos, o que a pesquisa aponta não ocorrer efetivamente através do processo de terceirização de mão de obra.

A pesquisa aponta indícios de precariedade no trabalho da classe dos prestadores terceirizados no âmbito da UFCG/CDSA, ao realçar traços de fragilidade quanto à possibilidade de lutar pelos seus direitos, não receberem capacitação para o desenvolvimento de suas atividades, serem submetidos à atividade com tratamento desigual, com uma remuneração que não atende satisfatoriamente a sua subsistência e não contarem com o apoio para os cuidados de sua saúde.

A terceirização é uma das principais formas ou dimensões da flexibilização do trabalho, uma forma de dominação da força de trabalho, flexibilizando os contratos, e transferindo a responsabilidade de gestão e de custos trabalhistas para um terceiro; estratégia que possibilita a empresa aplicar seus esforços na atividade central, delegando atividades acessórias a terceiros. No Brasil, a terceirização ganhou maior importância a partir da Reforma Administrativa do Estado, não contando ainda com uma Lei que regulamente a atividade, mas amparada pela jurisprudência.

A precarização do trabalho tem como consequência os avanços tecnológicos e sociais resultantes do processo de globalização, desencadeando fenômenos como a informalidade e o desemprego, ainda condições precárias dos trabalhadores, fragilidades que alcançam além dos direitos dos trabalhadores, precarização da própria condição humana.

No que se refere às condições de trabalho dos empregados terceirizados do CDSA/UFCG, a pesquisa indica através das respostas da maioria dos entrevistados existência de boas condições no aspecto do exercício das suas atividades, ainda assim a maioria declara não receber capacitação para o trabalho.

As empresas locadoras de mão de obra, foram classificadas como cumpridoras dos direitos trabalhistas, na opinião dos pesquisados; porém no tocante a mecanismos de reivindicações de direitos da categoria, afirmam estar desassistidos, o que indica fragilidade na relação trabalhista, podendo estarem sujeitos a aceitar qualquer situação imposta.

Concernente a sua renda, aproximadamente 74% da categoria afirmaram não contarem com remuneração satisfatória; submetendo uma compa-

ração da remuneração de função ocupada por um servidor efetivo e por um terceirizado evidenciou-se que a remuneração ofertada ao trabalhador terceirizado corresponde aproximadamente a 35% da remuneração de um servidor efetivo no exercício da mesma função.

A situação de saúde dos trabalhadores terceirizados do CDSA/UFMG foi declarado pelos respondentes haver baixo índice de problemas de saúde no trabalho a maioria, (24) trabalhadores afirmam não passarem por ocorrência de problemas de saúde, porém destaque-se que conforme comparação do estudo, a classe dos terceirizados não contam com contrapartida para cuidados da saúde, conforme é conferido aos servidores efetivos.

Ademais, outros efeitos perversos da terceirização não identificados na pesquisa de campo, foram destaque neste trabalho através do estudo bibliográfico, a exemplo de Medeiros (2015), que apresenta diagnóstico de tal fenômeno na própria UFMG; apontando atraso de salário e descumprimento de direitos dos trabalhadores, os quais vivendo a passar necessidade ainda recebem ameaças de funcionários da universidade caso decidam protestar.

É necessária que a motivação da universidade em prover postos de trabalho por meio da terceirização, não seja observada tão somente pela via da economicidade, que seus gestores sejam solidários a realidade dos trabalhadores terceirizados, pratiquem os princípios que devem ser inerentes a sua natureza, a cidadania e a defesa dos direitos humanos.

Que os contratos sejam fiscalizados, de modo a frustrar a omissão dos direitos dos trabalhadores, reduzindo esses efeitos sobre uma classe que conta concretamente com a restrição de lutar pelos seus direitos, mas seja cultivada a preservação da dignidade da pessoa humana.

É fundamental que novas pesquisas sobre a terceirização de mão de obra no setor público sejam desenvolvidas, ampliando assim a análise dos fenômenos que envolvem trabalhadores que doam parte de suas vidas, em função do desenvolvimento das Organizações.

REFERENCIAS

ALVES, Giovanni. Dimensões da Reestrutura Produtiva: Ensaio de Sociologia do Trabalho. 2. ed. Londrina: Editora Praxis, 2007.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 8.ed. Perdizes, SP: Cortez, 2002.

ARAUJO, Angela Maria Carneiro; AMORIM, Elaine Regina Aguiar. Redes de subcontratação e trabalho a domicílio na indústria de confecção: um estudo na região de Campinas. Cad. Pagu, Campinas, n. 17-18, 2002 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010483332002000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2015.

BORGES, Ângela. Crise global, terceirização e a exclusão n mundo do trabalho. Caderno CRH, 19, Salvador, 1993. Disponível em:< <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2376/1/CadCRH-2007-349%20S.pdf>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2015.

BARSIL. Presidência da República. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974.** Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

BARSIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 02 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Atividade Insalubre e Perigosa. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ouvidoria/atividade-insalubre-e-perigosa.htm>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Nº 4.302, de 1998.** Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>. **Acesso em 10 de março de 2015.**

BRASIL. Câmara dos Deputados. PROJETO DE LEI Nº 4330, DE 2004. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Disponível em : <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=246979&filename=PL+4330/2004> Acesso em 15 de janeiro de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 17 de março de 2014.

BRASIL. Instrução normativa MP N° 2, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2015.

BRASIL. LEI N° 10.419, DE 9 DE ABRIL DE 2002. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, a partir do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10419.htm> Acesso em: 28 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Portal da Transparência. Servidores Cíveis e Militares do Poder Executivo Federal. <<http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997.** Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Senado Federal. Dos mortos em acidente de trabalho no Brasil, 80% são terceirizados. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/04/09/dos-mortos-em-acidente-de-trabalho-no-brasil-80-sao-terceirizados>> . Acesso em: 28 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº. 1333. Brasília - DF, 20 de dezembro de 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHigh-Light>>. Acesso em 18 jan 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 331. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em:

CERVO. Amado L. Metodologia científica. 6.ed. São Paulo: Pearson, 2007.

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO – 2013/2014, registrada no Ministério Do Trabalho e Emprego sob o N.º PB000144/2013. Data Base – Março. CBO – 5173.30. Disponível em: <<http://www.cntv.org.br/arquivos/1370264163.5989-arquivo.pdf>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES. Mestrados/Doutorados Reconhecidos. UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE / PB. Disponível em: <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarRegiaoIesPrograma&codigoIes=24009016#>> Acesso em: 02/03/2015.

DRUCK, M. G. ; FRANCO, T. A Terceirização no Brasil: velho e novo fenômeno. Laboreal, v. IV, nº 2, 2008. Disponível em: <http://laboreal.up.pt/files/editions/2008_12/laboreal_2008_12_pt.pdf> Acesso em 15/02/2015.

FARIA, Ana Cristina de. Manual Prático para Elaboração de Monografias. Ed. 4ª Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

FORTINI, Cristiana (Coord.) Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra / Coordenação. 2 ed. . Belo Horizonte: Forum, 2012.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Termo de Ajustamento de Conduta. Disponível em: http://www.unb.br/unb/transparencia/downloads/documento_tac.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2015.

GIOSA, Lívio A. Terceirização: uma abordagem estratégica. 3. ed. São Paulo: Filiada 1994.

LEIRIA, Jeronimo Souto. Terceirização passo a passo: O caminho para a administração pública e privada. 2.ed. Porto Alegre: SAGRA-DC LUZZTO, 1993.

LEJFELD, Neide Aparecida de Souza. Projeto de Pesquisa: Propostas metodológicas. 19.ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2010.

MEDEIROS, Maurino. Terceirização e desumanização na UFCG. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=16083>. Acesso em 19 de março de 2015.

PEEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlia Vargas 2006.

POCHMANN, Marcio. O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.

SOARES, Marcos Antonio Tavares. Trabalho informal: da Funcionalidade à Subsunção ao Capital. Vitória da Conquista – BA. Edições Uesb, 2008.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Carta Aberta aos “Terceirizados” e à Comunidade Jurídica.** Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/sites/1200/1223/00002812.rtf>>. Acesso em 15 de março de 2015.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz Souto. Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/23113-23115-1-PB.pdf>>. Acesso em 10 de março de 2015.

SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes de. As Novas Configurações do Trabalho em Saúde: os indicativos do processo de desregulamentação. Revista Textos e Contextos. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. PUC – Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v.9, n.2, 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/7340>>. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. Lista dos servidores terceirados da UFCG. Disponível em: < <http://www.ufcg.edu.br/acessoinformacao/listaservidoresterceirizados.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.