



UFPB

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DOUTORADO**

ALINE VIRGÍNIA MEDEIROS NELSON

**EMPODERAMENTO E PLANEJAMENTO PARA O
DESENVOLVIMENTO**

JOÃO PESSOA

2015

ALINE VIRGÍNIA MEDEIROS NELSON

**EMPODERAMENTO E PLANEJAMENTO PARA O
DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada à Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutora em Ciências Jurídicas.

Orientador: Luciano Mariz Maia
Co-orientador: Ademir Alves de Melo

JOÃO PESSOA

2015

ALINE VIRGÍNIA MEDEIROS NELSON

**EMPODERAMENTO E PLANEJAMENTO PARA O
DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada à Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutora em Direito.

Aprovada em 23 de janeiro de 2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor. Luciano Mariz Maia
UFPB - Presidente

Prof. Doutor. Ademir Alves de Melo
UFPB- Vice- Presidente

Prof^a. Doutora. Lorena de Melo Freitas
UFPB – Membro interno

Prof. Doutor. Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior
UFRN- Membro Externo

Prof. Doutor. Yanko Marcius de Alencar Xavier
UFRN- Membro Externo

Aos meus pais, Ivaneide e Alexandre, e ao meu marido, Daniel, e, pelo apoio incondicional sem o qual eu não seria quem eu sou hoje.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois pertencem a ele todas as minhas vitórias.

Agradeço ao meu marido, Daniel, pelo companheirismo, pela cumplicidade, demonstrada em todos esses dez anos de relacionamento e, principalmente, pelo amor, pela amizade, por tornar-me uma pessoa melhor e mais feliz todos os dias, por construir comigo sonhos e dar-me esperanças e forças para continuar indo além como indivíduo. Agradeço a ele também pelo apoio incondicional à minha carreira acadêmica, pelas muitas horas dedicadas ao meu lado, ajudando-me, pacientemente, a memorizar pontos de resposta e discurso de defesa do projeto de pesquisa para seleção do mestrado e do doutorado e para os concursos para carreira docente, e sem as quais eu não teria obtido as respectivas aprovações. Agradeço ao meu marido por isso e por todo o resto, pequenos e grandes momentos, sentimentos, experiências e que, felizmente, ainda estão apenas começando em nossas vidas.

Aos meus pais, Alexandre e Ivaneide, pelo amor, pelo carinho, dedicação, afeto, por me educarem sempre da melhor forma e por me fazerem sentir a proteção e o verdadeiro sentido da família. Por todas as vezes que me aconselharam e seguraram as minhas mãos quando pensei em desistir. Pelo apoio material e emocional incondicional e por sempre me guiarem na vida para que eu me tornasse honesta, esforçada e digna. Enfim, agradeço a eles por tudo que fizeram por mim, por todas as renúncias e concessões, as quais são impossíveis de serem descritas em palavras.

Aos meus irmãos, Alberto e Airton, que sempre acreditaram em meu potencial, bem como aos meus sobrinhos, Letícia, Maria Eduarda, Cecília, Fernanda, Alexandre e Guilherme, que enchem a minha vida de alegria. Agradeço, ainda, a minha sogra, Goretti, ao meu cunhado, Felipe, e as minhas cunhadas, Zalix e Lorena, pelo carinho, pelo apoio e pelo incentivo.

Aos meus avós, principalmente à Vovó Chiquita e a Vovô Berto, por sonharem com o meu futuro, pelas horas de orações, promessas e terços e por me fazerem acreditar, desde sempre, que Deus me reservava uma vida feliz. Emanando energia de amor, agradeço aos meus avós paternos, Aúlio e Dazir, a minha tia avó Lealzi, que hoje se encontram ao lado do Senhor Jesus Cristo.

Agradeço imensamente ao Programa e aos professores que o compõe. Agradeço ao meu orientador, Professor Luciano Mariz Maia, pela humildade, pela paciência e pelo interesse, incentivando-me e despertando-me para questões cruciais na tese. Pela disposição em reunir-se, pela solicitude para ajudar-me a obter material teórico e fontes de dados para pesquisa, sempre com muita gentileza, bom humor e serenidade.

De um modo muito especial, agradeço ao meu, também, orientador, Professor Ademir Melo Alves, que aceitou a difícil e pesada tarefa de orientar o trabalho já em fase de finalização. Pela disponibilidade em lê-lo e a desafiar-me a procurar novos referenciais, a amadurecer os argumentos e a organizar a tese.

Aos professores deste Programa, principalmente a Professora Lorena Freitas, não só pela dedicação ao desenvolvimento científico, mas também pelo incentivo acadêmico e pela confiança depositada em mim, os quais permitiram-me crescer como pesquisadora e realizar meus sonhos profissionais. É um exemplo de integridade e de responsabilidade com o exercício do magistério, por isso eu a admiro e a tenho como um modelo que pretendo seguir.

Não tenho palavras também para agradecer à Professora Lenilde Duarte de Sá, Pró-Reitora de Pós- Graduação da UFPB, por toda atenção e cuidado que dispensou a mim, quanto discente, e ao respeito que demonstrou a realização do meu sonho profissional.

Não tenho como não mencionar, neste singelo agradecimento, o exemplo de solidariedade e de respeito que a mim foi ofertado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e da UFPB. Quando achava que nada mais tinha a aprender na Instituição, recebi a lição mais bonita: de fé no profissionalismo e nas pessoas. Exemplo que me tornou melhor e que eu pretendo replicar na minha vida profissional e pessoal.

Por fim, como não poderia deixar de ser, agradeço aos meus colegas de escola, de graduação, de mestrado, de doutorado e da UFERSA. Especialmente às minhas amigas de infância, Marília, Janaína, Luana, Edriene e Patrícia, pelo carinho, pela amizade sincera de quase trinta anos.

RESUMO

Motivada pelo problema de como concretizar o desenvolvimento no Brasil, trata a presente tese de investigar a hipótese de que o empoderamento, materialmente, e o planejamento público, formalmente, consubstanciam-se em meios aptos ao alcance deste designo. Para tanto, como entendimento de desenvolvimento, o trabalho adotou a perspectiva de Celso Furtado, compreendendo-o como um processo cultural e social, e da Organização das Nações Unidas, no tocante a conceituação pluridisciplinar, envolvendo os direitos políticos e civis, bem como os direitos econômicos, sociais e culturais. Ambas as definições complementam-se e coincidem com os objetivos e fundamentos do Brasil, dispostos constitucionalmente. Assim, a tese objetiva demonstrar que a efetividade do planejamento de políticas de desenvolvimento está diretamente associada à participação dos atores políticos, econômicos e sociais no processo decisório. A metodologia envolveu tanto a pesquisa hermenêutica, com uso de técnica bibliográfica, como o método indutivo e de imputação causal, em que foi comparado o dever ser das normas constitucionais à realidade do planejamento, identificando as distorções e atribuindo-as a insuficiência de empoderamento social. Também foi utilizada a pesquisa empírica, quantitativa e qualitativa, na qual foram feitas análises de documentos internacionais, realizado estudos de casos e auferidos dados nacionais, incluindo o Índice de Desenvolvimento Humano. Ao final, pretende-se confirmar a hipótese de que o alcance do desenvolvimento, no Brasil, é possível, através do empoderamento, o qual é vivenciado por meio da participação direta e indireta no planejamento das políticas de desenvolvimento.

PALAVRAS - CHAVE

EMPODERAMENTO. PLANEJAMENTO. DESENVOLVIMENTO.

ABSTRACT

Motivated by the problem of how to pursue development in Brazil, this thesis intends to investigate the hypothesis that empowerment, materially, and public planning, instrumentally, are suitable means to accomplish this design. For this, as a development concept, the study adopted the prospect of Celso Furtado, comprising it as a cultural and social process, and of the United Nations, regarding multidisciplinary conceptualization, involving civil and political rights, economic, social and cultural. Both definitions complement and coincide with the objectives and fundamentals of Brazil, provided constitutionally. Thus, the thesis aims to demonstrate that the effectiveness of development policy planning is directly related to participation of political, economic and social actors in decision-making. The methodology involved both hermeneutics research, using bibliographic technique, as the inductive method and causal attribution that compared the duty be of constitutional norms to the reality of planning, identifying distortions and assigning them the lack of social empowerment. Also it was used the empirical, quantitative and qualitative research, in which they were made analysis of international documents, conducted case studies and survey of national data on the Human Development Index. In the end, it intends to confirm the hypothesis that the achievement of development is possible in Brazil, through empowerment, which is experienced through direct and indirect participation in the planning of development policies.

KEYWORDS

EMPOWERMENT. PLANNING. DEVELOPMENT.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	017
2.	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO.....	023
2.1	ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO.....	023
2.2	DIVISÃO DO TRABALHO E ACÚMULO E USO DE EXCEDENTE	027
2.3	DESENVOLVIMENTO COMO PROGRESSO SOCIAL E ECONÔMICO	040
2.4	DESENVOLVIMENTO NA ESCOLA LATINO AMERICANA DA CEPAL..	046
2.5	DESENVOLVIMENTO E NEOLIBERALISMO	058
2.6	DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA ATUAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	064
3.	EMPODERAMENTO E DESENVOLVIMENTO	083
3.1	TEORIAS DO EMPODERAMENTO.....	084
3.1.1.	Empoderamento crítico e de classe	085
3.1.2.	Empoderamento por participação	090
3.1.3.	Educação em direitos humanos como instrumento de empoderamento	098
3.2.	PROCESSOS DE EMPODERAMENTO: CONSENSO E DISSENSO	105
3.2.1.	Empoderamento através do Direito: da normatização a concretização de direitos	106
3.2.2.	Direito através do Empoderamento: da luta ao reconhecimento e declaração de direitos.....	117

3.3.	PROCESSO DEMOCRÁTICO: BUSCA POR LEGITIMIDADE	125
3.3.1.	Escola Rousseauiana sobre legitimação do poder	126
3.3.2.	Escolas Positivistas sobre legitimação de poder	129
3.4.	O POVO E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	136
3.5.	EMPODERAMENTO PELO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO	142
4.	EMPODERAMENTO E PLANEJAMENTO NO BRASIL: UM RETRATO.....	149
4.1.	ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO	153
4.2.	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL	161
4.3.	PLANEJAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	171
4.4.	PLANEJAMENTO MACROECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO: ASPECTOS DO EMPODERAMENTO ECONÔMICO.....	178
4.4.1	Transparência e equidade fiscal: face econômica do empoderamento	187
4.5.	PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA: A ARENA MAIS SENSÍVEL	195
4.5.1.	A natureza vinculante das leis orçamentárias	201
4.6.	FEDERALISMO BRASILEIRO E OS IMPACTOS PARA O PLANEJAMENTO: EMPODERAMENTO COMO COMPREENSÃO SOBRE DISTRIBUIÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL DO ESTADO.....	218
4.6.1.	Impactos no âmbito da Saúde	224
4.6.2.	Impactos no âmbito da Educação	226
4.7.	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, GOVERNO DE COALIZÃO E FACE POLÍTICO- PARTIDÁRIA DO EMPODERAMENTO	231
4.8.	PLANEJAMENTO E CONCERTAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL: A DINÂMICA DO EMPODERAMENTO	241

4.9.	METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO: A ONTOLOGIA DECISÓRIA	254
4.10.	INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	260
4.10.1.	Debates, consultas e audiências públicas	261
4.10.2.	Conselhos de Gestão	263
4.10.3.	Orçamento participativo	266
5.	ESTUDOS EMPÍRICOS COMPLEMENTARES	271
5.1.	EMPODERAMENTO E DESENVOLVIMENTO: VERIFICAÇÕES EMPÍRICAS	271
5.1.1.	Avaliação do empoderamento	272
	a) Manifestações individuais intercessoras aos processos de empoderamento.....	273
	b) Análise de fatores indicativos de manifestações do processo de empoderamento	277
	c) Análise das revoltas do movimento passe livre em 2013	283
5.1.2.	Análise do Desenvolvimento Humano brasileiro	288
5.2.	NAÇÕES UNIDAS, DESENVOLVIMENTO E MONITORAMENTO	299
5.2.1.	Apresentação dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio	312
5.2.1.	Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	314
5.2.3.	Impactos dos Objetivos do Milênio para o Brasil	319
5.3.	ESTUDO DE CASO SOBRE O BANCO PALMAS COMO EXPERIÊNCIA COMUNITÁRIA DE EMPODERAMENTO	329
5.3.1.	Bancos comunitários: política de inclusão econômica e financeira	331
5.3.2.	Análise do Banco Palmas: variáveis indicativas de empoderamento	334
	a) Primeira variável: participação ampla da comunidade na gestão institucional do Banco e valorização da identidade cultural do bairro	335

b)	Segunda variável: inclusão econômica e financeira da comunidade por meio de acesso a crédito	337
c)	Terceira variável: redução do índice da razão de dependência, com enfoque na inclusão econômica da mulher	341
5.3.3.	Verificação sobre melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano	344
5.3.4.	Conclusões do Estudo de Caso	346
5.4.	ESTUDO DE CASO: DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO SOCIETAL: A EXPERIÊNCIA DOS PROGRAMAS BRASILEIROS DE DIREITOS HUMANOS	348
5.4.1.	Programa Nacional de Direitos Humanos – 1	349
5.4.2.	Programa Nacional de Direitos Humanos – 2	351
5.4.3.	Programa Nacional de Direitos Humanos – 3	353
5.4.4.	Conclusão do estudo de caso	363
6.	CONCLUSÃO	365
	REFERÊNCIAS	378

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 -	Representação do quadro da ação comunicativa em ambiente adequado..	109
Figura 02 -	Representação do quadro da ação comunicativa em ambiente de crise.....	109
Figura 03 -	Crescimento das transferências da União às famílias em proporção ao PIB: participação dos componentes (2004 a 2010).....	186
Figura 04 -	Peso da carga tributária de ICMS e PIS/COFINS da cesta de alimentos sobre a renda nos grandes centros urbanos por faixas de renda expressa em salários mínimos (em porcentagem).....	191
Figura 05 -	Recursos orçamentários destinados à saúde.....	209
Figura 06 -	Carga tributária por Ente Federativo.....	221
Figura 07 -	Médias dos índices de gastos por aluno e proficiência.....	228
Figura 08 -	Relação com número de matriculados e de concluintes em 2012.....	275
Figura 09 -	Demonstrativo de felicidade conforme a renda.....	277
Figura 10 -	Projetos de Lei, propostas de Emenda à Constituição, Leis e Emendas constitucionais por Grupos temáticos e Projetos de Lei e Emendas por Governo (filtro qualitativo)	281
Figura 11 -	Participação nos diversos níveis no Brasil.....	282
Figura 12 -	Confiança nas Instituições.....	285
Figura 13 -	Confiança Interpessoal.....	285
Figura 14 -	Distribuição por Municípios: faixas de desenvolvimento humano municipal – 1991, 2000 e 2010	291
Figura 15 -	IDHM Longevidade no Brasil – 1991, 2000, 2010.....	291
Figura 16 -	IDHM Educação no Brasil – 1991, 2000, 2010.....	292

Figura 17 -	Visão de longo prazo: desigualdade de renda <i>per capita</i> (Gini).....	294
Figura 18 -	Inclusão horizontal – taxa de crescimento de renda individual de grupos excluídos	295
Figura 19 -	Distribuição dos ocupados por setor de atividade Brasil e Grandes Regiões – 2009 (em %)	297
Figura 20 -	ODM: Percentual de alcance das metas do Estado da Paraíba	321
Figura 21 -	ODM: Percentual de alcance das metas do Estado do Rio Grande do Sul	323
Figura 22 -	ODM: Percentual de alcance das metas no Município Santo Antônio da Patrulha /RS.....	324
Figura 23 -	ODM: Percentual de alcance das metas no Município São Gonçalo do Amarante/ RN	325
Figura 24 -	ODM: Percentual de alcance das metas no de Belém do Pará/PA	326
Figura 25 -	Taxa de extrema pobreza por faixa etária	328
Figura 26 -	Bairros com maior intensidade de pessoas na extrema pobreza no Município de Fortaleza/ CE	345

O diálogo não pode existir sem um profundo amor pelo mundo e pelos homens. [...] O diálogo exige igualmente uma fé intensa ao homem, fé em seu poder de fazer e refazer, de criar e recriar, fé em sua vocação de ser mais humano: o que não é privilégio de uma elite, mas o direito que nasce com todos os homens.

(Paulo Freire)

*E no mundo dizem que são tantos,
Saltimbancos como somos nós.*

(Chico Buarque de Holanda)

1. INTRODUÇÃO

Tendo como enfoque inicial a problemática da pesquisa: “Como desenvolver o Brasil?” A tese, apresentada neste trabalho, era sustentada pela hipótese central de ser possível alcançar o desenvolvimento, através do planejamento de políticas públicas, que posteriormente, entretanto, foi modificado. Para a investigação não bastou compreensão teórica, mas, sobretudo, a verificação empírica de como o desenvolvimento ocorre no Brasil, que segundo constatação preliminar era através de planejamento.

De fato, o ordenamento jurídico brasileiro é bastante rico em instrumentos de planejamento para políticas de desenvolvimento e, nas duas últimas décadas, avançou significativamente, em âmbito infraconstitucional, no tocante à abertura de espaços de participação direta da sociedade. Porém, a ocupação de tais espaços, ainda, não pareceu suficiente para controle e mudança social. Este trânsito está intimamente relacionado ao empoderamento dos grupos sociais, principalmente dos mais vulneráveis.

Deste modo, no curso da pesquisa, a hipótese de que o planejamento era responsável pelo desenvolvimento foi refutada parcialmente, pois a partir de estudos em referencial crítico, constatou-se que, apesar de formalmente o desenvolvimento ocorrer, através do instrumento de planejamento, não é esta a ferramenta responsável pelo não cumprimento de expectativas e alcance satisfatório de resultados no combate das desigualdades.

A questão da articulação e da sistematização de planos coerentes e adequados ao alcance dos objetivos do Estado brasileiro tem como pressuposto a questão humana. O enfoque deve ser dado às pessoas, porque as decisões públicas não são tomadas por um ser abstrato, mas por indivíduos e grupos que devem atuar subjugados a vontade popular, a supremacia do interesse público. E verificada a cisão entre esta e as prioridades estabelecidas pela agenda governamental, o problema não é de método de planejamento, mas de legitimidade das decisões.

E explica-se que em uma perspectiva normativa, a eficácia é um elemento relacionado a finalidade social do planejamento, a efetividade ao cumprimento do planejado pela Administração Pública e por administrados, agentes públicos e privados de um modo

geral; a legitimidade significa a competência, em âmbito formal e material do poder, que constrói o planejamento, é a verificação sobre quem decide nos planos de desenvolvimento. Efetividade, eficácia e legitimidade normativas formam a efetividade em sentido amplo ou na perspectiva da Ciência da Administração Pública, de cumprimento real do planejamento e esse é o sentido para efetividade a ser utilizado no trabalho.

Assim, foi refutada, parcialmente, a primeira hipótese de que o desenvolvimento era gerado pelo planejamento. Passou-se, então, a investigar a assertiva de que apesar do Brasil se desenvolver instrumentalizado pelo planejamento, o motor do desenvolvimento é o nível de empoderamento dos envolvidos nesse processo.

A escolha do tema justifica-se em decorrência da percepção da necessidade urgente de concretizar o desenvolvimento e da carência de estudos jurídicos que apontem uma análise específica sobre o artigo 174, § 1º da CF/88 e correlatos, que constitucionalizam o planejamento público democrático de políticas públicas como instrumento jurídico de desenvolvimento. Assim, esse trabalho objetiva ofertar contribuição para a compreensão pragmática de uma ferramenta constitucional do Estado, cujo escopo central apresenta-se como realização da transformação político-social, construída sob os fundamentos do artigo 1º da Carta Política.

Em havendo a interligação entre desenvolvimento e o empoderamento, em que o último é elemento condicionante do primeiro, o trabalho buscou demonstrar como processos de empoderamento convergem para uma perspectiva emancipatória, através da comprovação de que a efetividade do planejamento de políticas de desenvolvimento está diretamente associada à participação dos atores políticos, econômicos e sociais. Sem empoderamento, instrumentalizado pelo planejamento, não é possível falar-se em desenvolvimento.

Deste modo, buscou-se construir a pesquisa e resolver a problemática central de como concretizar o desenvolvimento, em que este é entendido como um processo social, político e cultural, envolvendo uma perspectiva pluridimensional. O titular, para a Constituição Federal é o povo, compreendido em sua totalidade ou numa visão crítica, a sociedade organizada em grupos de interesse antagônicos de interesse, que exercita a titularidade deste direito através do empoderamento, necessário para legitimação das decisões pública. Por fim, a obrigação de concretização cabe ao Estado, atendendo aos valores estabelecidos pelos fundamentos e objetivos da Republica, através do planejamento, por causas das disposições constitucionais sobre orçamento.

Aqui, defende-se, portanto, a ideia de desenvolvimento e de empoderamento como processos, não como termo de exercício de ação e organização da jurisdição, mas sim com o significado ofertado pela sociologia, de processo social, de atuação e de construção da esfera pública, podendo ser eles tanto associativos, advindos do consenso, quanto do dissenso, originados dos conflitos. Dissenso e consenso são faces dialéticas, que coexistem em um ambiente de pluralidade. O consenso precisa ser buscado e o dissenso não pode ser ignorado, sob a pena de inadequação de diagnósticos por ocultação de realidade. Assim, é importante o reconhecimento dos conflitos de interesses, que está permanentemente presente nas decisões públicas.

A originalidade da tese está em agregar o planejamento ao empoderamento e analisar juridicamente esta ferramenta constitucional da administração pública com enfoque para concretização do direito ao desenvolvimento, buscando, por meio de método comparativo e através de pesquisas empíricas, estabelecer um paralelo de desconformidade entre a deontologia constitucional e a realidade e, assim, comprovar a hipótese através da confrontação da harmonia das normas constitucionais com as desarticulações federativas - níveis de governo e funções poderes, bem como da interação destes com a sociedade civil e com a ordem econômica. Deve ser dito também sobre a originalidade que, até a presente data, inexistia um estudo jurídico específico sobre o planejamento de políticas públicas como ferramenta de concretização do direito ao desenvolvimento e da correlação do empoderamento para sua efetividade.

Como objetivo geral, pretende demonstrar que é possível concretizar o desenvolvimento no Brasil, desde que a sociedade empodere e passe a participar, ampla e ativamente, do planejamento de políticas de desenvolvimento. São objetivos específicos da pesquisa: a) analisar o conceito de desenvolvimento; 2) explicar sobre o que é empoderamento e como é possível pensar em processos de empoderamento como meio e como fim do desenvolvimento; 3) Expor como está prevista a normativa de instrumentalização do desenvolvimento via planejamento, analisando a vinculação do orçamento às prioridades sociais constitucionalmente estabelecidas, avaliando a articulação entre os níveis de governo pela verificação os acordos de coalizão e inferências da concertação econômica e social para o planejamento; e 4) Apresentar estudos empíricos complementares para comprovação da tese.

A fim de cumprir os objetivos da pesquisa, esta tese optou por uma metodologia que utiliza o método dedutivo, no qual se partiu de uma construção teórica sobre desenvolvimento, empoderamento e planejamento para posteriormente testá-las e analisá-las frente aos fatos sociais, principalmente no quinto capítulo, em que são realizados estudos empíricos específicos que confirmam a tese de que empoderamento e planejamento são imbricados ao alcance de desenvolvimento.

Além disso, também foi utilizado o método comparativo, ou de imputação causal, em que foram analisados textos legais infraconstitucionais e fatos históricos, envolvendo o planejamento, sendo focado, principalmente o período Pós-Constituição Federal, a fim de demonstrar que as falhas e ineficiências na concretização das políticas de desenvolvimento estão intrinsecamente associadas à ausência material de empoderamento da sociedade brasileira, que prejudica a coordenação e a integração que são necessárias no federalismo, estabelecidas pela Carta Política entre os níveis de governo e entre as funções- poderes.

Também deve ser dito, sobre a metodologia, que foi utilizado tanto o método de pesquisa hermenêutico, quanto o empírico, cuja preponderância de um ou de outro método fosse determinada, conforme a exigência probatória de cada objetivo específico.

Desse modo, no tocante ao método hermenêutico, preponderantemente utilizados nos capítulos segundo e terceiro, foi adotada a técnica bibliográfica; fez uso de referenciais legislativos de direito interno, internacional e doutrinário, e não circunscritos à Ciência Jurídica, em decorrência do ineditismo do tema à abordagem jurídica e também pela própria natureza interdisciplinar que exige a compreensão de conceitos da Administração Pública e da Economia. Deste modo, apontam-se como principais referenciais teóricos do trabalho, obras selecionadas de: Celso Furtado para construção do desenvolvimento nacional; sobre o planejamento, a teoria de Planejamento Estratégico Situacional de Matus, e, principalmente, Jan Tinbergen, pois a Constituição Federal, ao vincular planos nacionais e setoriais, adota um esquema de articulação federativo, fundamentado neste economista. Além Destes, outro referencial importante para o planejamento é Jürgen Habermas com a proposta de planejamento dialógico. Este Autor também é o principal referencial ao lado de Paulo Freire, Michel Foucault e Herrera Flores no debate sobre processos de empoderamento.

No tocante ao método empírico, preponderantemente utilizados nos capítulos quarto e quinto, foram adotados tanto a pesquisa quantitativa, como a qualitativa, por meio,

essencialmente, de análise de documentos, como relatórios de Comitês das Nações Unidas e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, das leis orçamentárias, e estudos de casos.

Alguns subtópicos de capítulos, especificamente o trato sobre instrumentos de participação democrática, no capítulo terceiro, apresentam conteúdo similar ao já desenvolvido em artigo e publicado nos anais do CODE – Conferência Nacional para o Desenvolvimento. Além disso, tópicos dos capítulos terceiro e quarto foram publicados em dois artigos distintos, nos Anais do XXIII CONPEDI, realizado em João Pessoa, notadamente resultados parciais sobre o embate entre Jürgen Habermas e Michel Foucault sobre a racionalidade dos processos de empoderamento; bem como a verificação de inferências do federalismo para as políticas públicas.

Destas considerações, expõe-se sobre a estrutura do trabalho, que a apresentação dos capítulos foi traçada por questões metodológicas, mas não retratam a ordem da elaboração, em que a pesquisa sobre empoderamento foi realizada posteriormente a de planejamento. Assim, assenta-se que o primeiro capítulo é consubstanciado nesta própria introdução.

No segundo capítulo, pretende-se verificar a evolução das teorias do desenvolvimento, tendo como enfoque inicial o pensamento de Celso Furtado e delimitar epistemologicamente o conceito de desenvolvimento construído e atualmente adotado pela Organização das Nações Unidas.

No terceiro capítulo, são analisados os processos de empoderamento, vinculados à própria emancipação humana, ocasionadora da legítima atuação democrática. Para tanto, são verificadas duas propostas teóricas opostas, fundadas em Jürgen Habermas e em Michel Foucault respectivamente: a do empoderamento como resultado, ou seja, a que defende que através do reconhecimento normativo de direitos o empoderamento é realizado; e a corrente que percebe o empoderamento como meio de lutas para o reconhecimento e concretização de direitos. Posteriormente, são apresentados referenciais teóricos sobre a legitimação do poder e encarado como a democracia participativa pode servir de elemento de convergência entre essas duas correntes.

No quarto capítulo são feitas as intercessões entre planejamento e gestão pública no Brasil. Neste capítulo, o processo orçamentário é analisado, verificando a vinculação entre leis orçamentárias e despesas constitucionalmente vinculadas, sendo enfocada a repartição de competências federalistas na Constituição Federal, pelas coalizões de governo, e interação

com agentes econômicos e sociedade, através da concertação econômica e social. Finaliza o capítulo com a apresentação dos instrumentos de democracia participativa, visando um modelo de gestão societal.

No quinto capítulo, são apresentados estudos empíricos complementares à confirmação da tese, comprovando, especificamente: a) que empoderamento e desenvolvimento são ações e resultados integrados; b) que a Organização das Nações Unidas, como agente externo, exerce papel importante como indutor do Estado para alcance de resultados inclusivos mínimos; c) demonstração de que projeto isolado de iniciativa da sociedade, por mais que gere empoderamento, não conduz a concretização de políticas de desenvolvimento, sem a atuação conjunta do Estado e introdução de ações no planejamento governamental; d) que projetos de empoderamento de iniciativa do Estado, no estágio atual, para que ganhem efetividade precisam de ampla participação e apoio dos mais diversos segmentos da sociedade, inclusive de grupos dominantes.

Por fim, no último capítulo, são apresentadas as conclusões da tese, em que se pretende confirmar a hipótese de que, apesar do desenvolvimento ser formalmente instrumentalizada pelo planejamento, a efetividade deste depende do empoderamento dos envolvidos nos processos de decisões públicas e que, por consequência, não é possível falar em desenvolvimento sem esses elementos.

02. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO.

Este trabalho apresenta a tese de que o empoderamento da sociedade e a atuação no planejamento concretizam o desenvolvimento. Deste modo, a tese está sustentada por três categorias centrais: “empoderamento”, “planejamento” e “desenvolvimento”. Optou-se por esclarecer, primeiramente, o desenvolvimento, por, em torno dele, terem sido construídas as demais categorias.

Porém, dessa perspectiva, indaga-se qual é a compreensão do desenvolvimento e qual impacto dessa concepção para busca da inclusão social ampla¹. Para responder esta problemática, o capítulo foi construído a partir de uma pesquisa hermenêutica, com uso de técnica bibliográfica, cujo objetivo geral é construir uma perspectiva crítica² sobre o desenvolvimento, como uma das categorias determinantes para o trabalho.

Para alcançar este objetivo, primeiramente, será analisada a construção da teoria do desenvolvimento, sob a perspectiva da conjuntura econômica e social que acompanhou a sociedade ocidental, tendo como principal referência Celso Furtado, cujo pensamento será meditado sob fundamentos das principais escolas desenvolvimentistas. Posteriormente, será feita a análise do desenvolvimento na perspectiva das Nações Unidas, da Escola Cepalina ao atual aspecto pluridisciplinar, que o reconhece como espécie de Direitos Humanos, em suas dimensões social, cultural, política e econômica.

A metodologia adotada é hermenêutica, com técnica bibliográfica, em que foram estudadas as principais Escolas teóricas do desenvolvimento, fazendo as respectivas interfaces com as conjunturas em que foram elaboradas.

2.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO.

A abordagem do desenvolvimento vem sofrendo modificação de perspectivas. Para a compreensão desta tese, é necessário ter em mente, não só essas alterações conceituais, mas

¹ Entende-se por conceito de inclusão social ampla, o que denota os eixos de sustentabilidade social, coincidentes com as dimensões do desenvolvimento conforme as Nações Unidas, quais sejam: inclusão social em sentido estrito, inclusão econômica, inclusão cultural e inclusão política.

² A crítica compreendida em suas dimensões epistemológica e ontológica.

também o alicerce teórico, enquanto reflexo da realidade histórica concreta no mundo, que oferecerá subsídio científico do que será exposto e analisado na pesquisa.

Desenvolvimento é uma construção da teoria liberal, hoje reconhecido como espécie de direito humano coletivo. Como todos os direitos humanos, o desenvolvimento está associado a uma grande vertente de interpretações, que se complexaram, acompanhando as mudanças sociais. Tem sido revisto constantemente pelas mais diversas vertentes de pensamento científico, transformando-o em um conceito dinâmico e pluridimensional.

Em uma perspectiva geral, a construção do conteúdo do desenvolvimento e do seu próprio reconhecimento como um direito universal coletivo pode ser sintetizada em dois grandes enfoques: o quantitativo e o qualitativo; ambos representam o reflexo da conjuntura política, econômica e social do pensamento científico a partir do século XIX.

Partindo desses enfoques, Maria Luiza Feitosa³ preocupa-se em estabelecer uma diferença entre as expressões “direito ao desenvolvimento” e “direito do desenvolvimento” e explica que o primeiro está relacionado à percepção de desenvolvimento como espécie de direitos humanos, enquanto que, na segunda expressão, o desenvolvimento é percebido como crescimento econômico. Ou seja, enquanto que o “direito ao desenvolvimento” é caracterizado como direito da coletividade e dos povos, privilegiando uma dimensão individual e social, no âmbito de relações priorizantes da dignidade humana; o direito “do desenvolvimento” situa-se no âmbito do direito constitucional econômico, tendo como objeto central de estudo a regulação do mercado pelo Estado, nas relações entre esse e os agentes econômicos, ainda que conjugados em prol do interesse social, que parte da análise de processos econômicos, no tratamento jurídico de fenômenos socioeconômicos, em sentido mais promocional do que protetivo.

Assim, “direito do desenvolvimento” diz respeito ao desenvolvimento sob a perspectiva de crescimento econômico e de progresso, ou seja, a uma perspectiva quantitativa, de expansão contínua de estoque de riqueza social⁴. Apesar de esta visão unidimensional ser

³ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven (Orgs.). Conceituação e efetivação dos Direitos Humanos de solidariedade: avanços e impasses. Cidade: Editora, 2013, p.p.109 a 179, p.109-111.

⁴ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes (org). Direito econômico da energia e do desenvolvimento. São Paulo: Conceito, 2012, p.

considerada majoritariamente ultrapassada, ainda há defensores da abordagem restritamente quantitativa, inclusive dentro da própria Organização das Nações Unidas.

Por sua vez, “direito ao desenvolvimento” está relacionado não somente ao crescimento econômico, mas à construção do desenvolvimento qualitativo, ou seja, uma espécie de direitos humanos, envolvendo desenvolvimento humano, a concepção de inclusão econômica, social, cultural e política, tornando enfoque central concretização de dignidade, individual e coletiva.

Esse enfoque abarca a construção teórica contemporânea sobre o direito ao desenvolvimento defendido pelas Nações Unidas, que se originou no final dos anos quarenta, tendo como principal fonte de fundamento, no âmbito da América Latina, a Escola Cepalina e, posteriormente, nos anos oitenta, teve como destaque a ideia de desenvolvimento como liberdade sustentada por Amartya Sen.

Para Amartya Sen⁵, o desenvolvimento pode ser compreendido “como processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Assim, em seu entendimento, o crescimento da renda individual pode ser um meio importante para expandir as liberdades, porém dependem de outras determinantes, tais como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. Assim, supõe que a supressão de liberdades substantivas, relaciona-se, diretamente à pobreza e à tirania, como diretamente à pobreza econômica, que impossibilita o cerceamento da fome, de remédios, de moradia, de condições dignas de saúde e higiene sanitária.

Segundo Maria Luiza Feitosa⁶ o “direito do desenvolvimento” e “ao desenvolvimento” podem ser harmonizados para caminharem, conjuntamente, a resultados de sucesso na instrumentalização de estruturas econômicas e sociais, para consolidação de justiça ambiental e de sustentabilidade social; entretanto, nem sempre isso acontece. Assim, em posições conflitantes, apenas um deles irá se estabelecer o que ordenar em torno de si interesses mais potentes e meios mais conhecidos e ágeis de exemplificação e, daí, a explicação do porque de o Brasil ter excelente índice de crescimento econômico, mas ser um dos piores na análise de índice de desenvolvimento humano.

⁵ SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.17-18.

⁶ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer . Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven (Orgs.). Conceituação e efetivação dos Direitos Humanos de solidariedade: avanços e impasses. Cidade: Editora, 2013, p.p.109 a 179, p.113.

Desse modo, busca este capítulo trata sobre a maturação do conceito de desenvolvimento das Nações Unidas. Para tanto, inicialmente serão analisadas as principais categorias pensamento do desenvolvimento - divisão do trabalho, excedente e progresso -, sob a ótica do pensamento de Celso Furtado e a evolução teórica das Escolas Clássica Liberal, Socialista, Keynesiana e Neoclássica, sendo adota uma construção temporal, e demonstrando corroboração ou confrontação entre as posições teóricas. Posteriormente serão analisadas as Escolas Cepalina, - da qual Celso Furtado faz parte-, a Neoliberal e, por fim, a atual construção de desenvolvimento pelas Nações Unidas.

A ênfase a Celso Furtado decorre de sua abordagem interdisciplinar e de sua preocupação central com a construção de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, fundado em um processo social, o que coincidente com as aspirações deste trabalho de tese. Apesar de ser classificado como economista, Celso Furtado é um cientista social que contribuiu para outras ciências sociais e humanas como a História, a Sociologia e a Ciência Política. Neste último caso, seus livros publicados entre as décadas de 1950 a 1960 retratam a defesa de uma reforma política e a ênfase na democracia, como elementos essenciais ao alcance de desenvolvimento.

Celso Furtado integrou a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, criada em 1948 pelas Nações Unidas e que instaurou um centro de discussão de ideias, objetivando conhecer a realidade econômica deste Continente e sugerir soluções para seus problemas. Os cientistas que a integraram defenderam a emancipação econômica latino-americana e oposição ao Fundo Monetário Internacional⁷.

Porém, antes de aprofundar a teoria construída pela Escola Cepalina, optou-se, como já esclarecido, por apresentar as categorias consideradas como principais para compreensão do desenvolvimento, que são: divisão do trabalho, acúmulo e uso do excedente e progresso. A análise ocorrerá em confrontação do pensamento furtadiano com os principais representantes de outras Escolas do desenvolvimento, anteriores ou contemporâneos a Escola Cepalina.

⁷ MONTEGA, Guido. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. Revista de Economia Política, vol.9, nº4. Outubro/dezembro de 1989, pp. 29-37, p.33.

2.2 DIVISÃO DO TRABALHO E ACÚMULO E USO DE EXCEDENTE.

As categorias divisão do trabalho e excedente são construídas desde os autores clássicos liberais, haja vista serem alicerces do pensamento fundante do capitalismo e do próprio desenvolvimento. Celso Furtado trabalha com a primeira categoria em duas dimensões: a social, relacionada à especialização de atividades na sociedade; e a internacional, que é a elevação da lógica da especialização, aplicada às relações entre os países.

Em ambas as dimensões, Celso Furtado⁸ associa a busca de especialização na divisão do trabalho à eficiência, ou seja, ao intento de alcançar melhores resultados em um curso menor de tempo. Porém, o modo com que é realizada essa divisão do trabalho pode levar prejuízos aos indivíduos e aos países, através da perda de noção da totalidade da produção, do qual decorre um processo diacrônico de especialização, em que a divisão do trabalho deixa de acumular conhecimento, o qual é incorporado, sob a forma de capacidade pessoal ou industrial.

No tocante ao excedente, o pensamento furtadiano defende ser este formado pela acumulação, ocasionado pelo aprimoramento das forças produtivas e não produtivas. Entende, ainda, que a teoria clássica liberal somente enfoca o primeiro, levando a perspectiva de desenvolvimento sob o modo quantitativo, de crescimento econômico, quando, na verdade, o crescimento das forças produtivas deve ser apenas instrumento para melhorias da vida do conjunto da coletividade (forças não produtivas). Porém, para compreender essa crítica, é necessário aprofundar o pensamento clássico.

O direito ao desenvolvimento surge no cenário do liberalismo econômico por meio do respaldo teórico de Adam Smith, sob um enfoque quantitativo, que perdurou do século XVIII até início do século XX.

Segundo Adam Smith⁹, “o trabalho foi o primeiro preço, a moeda original que serviu para pagar todas as coisas” desde a sociedade primitiva. Além disso, o autor atribui à divisão do trabalho, o aprimoramento das forças produtivas, pela grande multiplicação das produções

⁸ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.57.

⁹ SMITH, Adam. A Riqueza das Nações: investigação sobre a sua natureza e as suas causas. Traduzido por Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.5 e 14.

de todos os diversos ofícios, cujo princípio inerente ao homem é verificado como a necessidade de realizar trocas comerciais; é esse poder de troca que leva à divisão do trabalho. Por consequência, deduz que a extensão dessa divisão deve sempre ser limitada pela extensão do poder, representado pela extensão do mercado.

Percebe-se que essa ideia de desenvolvimento confluía para uma sinonímia de crescimento econômico, de acúmulo de riquezas, explicando-se como um processo de expansão ou aperfeiçoamento dos elementos produtivos ou fatores de produção, os quais, por sua vez, relacionavam-se ao crescimento demográfico, a recursos naturais, à acumulação de capital, ao aumento na especialização ou na escala da produção e a progresso tecnológico¹⁰.

Essa perspectiva quantitativa não foi abandonada, continua sendo mantida como importante indicador de desenvolvimento, porém não é tida mais como completa, conforme explicitado acima pelo pensamento furtadiano. Ainda nesse sentido, Paul Singer¹¹ define crescimento econômico como “processo pelo qual recursos produtivos são transferidos para o Setor de Mercado Interno”. E explica a divisão social do trabalho como base de todo processo de desenvolvimento da economia de mercado e do capitalismo. A força de trabalho e os instrumentos tornam-se mais especializados, aumentando a produtividade, através do uso qualitativo dos recursos produtivos.

A perspectiva teórica de desenvolvimento na dimensão quantitativa, construída pelo liberalismo econômico, pode ser explicada pelo próprio contexto histórico. Na Primeira Revolução Industrial, houve a descoberta do carvão como fonte de energia e daí a invenção da máquina a vapor e a locomotiva, instrumentos fundamentais para expandir o transporte de matéria-prima, a distribuição de mercadorias e de pessoas, cujo trabalho passou a ser explorado nas grandes indústrias, no âmbito do cenário europeu.

Essa conjuntura obrigou os camponeses a deixarem o ambiente rural, para migrarem aos grandes centros, causando um hipercrescimento das cidades, desaparecimento dos pequenos proprietários rurais, dos artesãos independentes, com a imposição de prolongadas horas de trabalho¹². Na segunda metade do século XIX, inicia-se a Segunda Revolução

¹⁰ GILL, Richard T. Introdução ao desenvolvimento econômico. Traduzido por Maria Luiza Vaz Pinto. Lisboa: livraria Classica Editora, 1966, p.15

¹¹ SINGER, Paul. Dinâmica populacional e desenvolvimento. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1980, p.29.

¹² BIJOS, Leila Maria Da' Juda. Globalização, Migrações e Multiculturalidade. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008, PP. 7917-7936, p. 7919. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/anais/36/10_1547.pdf. Consulta realizada em 17 de outubro de 2014.

Industrial, a qual envolveu uma série de avanços na indústria química, elétrica, de petróleo e de aço. Esse período marca também o advento da Alemanha e dos Estados Unidos como potências industriais.

Segundo David Ricardo¹³, Smith definiu com exatidão a fonte original do valor de troca, em que todas as coisas se tornam mais ou menos valiosas na proporção do trabalho empregado para produzi-las e a quantidade de compra no mercado. Porém, discorda expressamente da teoria smithiana, ao defender que se a remuneração do trabalhador fosse sempre equivalente ao que ele produz, a quantidade de trabalho empregado em uma mercadoria e a quantidade de trabalho que essa mercadoria compraria seria igual e qualquer delas poderia medir, com precisão, a variação de outras coisas. Mas não é o que ocorre. Tanto o trabalho, quanto a mercadoria estão sujeitos a flutuações, variáveis por muitos fatores, como melhorias no maquinário, aumento da população e da riqueza, e da maior dificuldade ou facilidade para obter uma oferta crescente.

David Ricardo¹⁴ defende o trabalho como fundamento de todo valor, estimado por diferentes qualidades, ajustáveis rapidamente ao mercado, conforme a habilidade comparativa do trabalhador e da intensidade do trabalho realizado. A consequência disso é que labores diferentes são remunerados, seguindo essas variáveis. Além disso, não só o trabalho envolvido diretamente com mercadorias afeta o seu valor, pois o trabalho gasto em implementos, ferramentas e edifícios que contribuem para sua execução e outros capitais fixos e variáveis também contribuem. E conclui assentando que, ao contrário de Smith, entende que o valor trabalho é tão variável quanto qualquer mercadoria.

O trabalho, como todas as outras coisas que são compradas e vendidas, cuja quantidade pode ser aumentada ou diminuída, tem seu preço natural e seu preço de mercado. O preço natural do trabalho é aquele necessário para permitir que os trabalhadores, em geral, subsistam e perpetuem sua descendência. Por sua vez, o preço de mercado do trabalho é aquele realmente pago por ele, como resultado da interação natural das proporções entre oferta e demanda, ou seja, algo é caro quando escasso, e barato quando abundante.

¹³ RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Série Os Economistas. Traduzido por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.24-27.

¹⁴ RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Série Os Economistas. Traduzido por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.29-31.

Considera ainda o autor¹⁵, que o desenvolvimento da sociedade faz com que o preço natural do trabalho tenda ao crescimento, o que torna necessário para contenção do aumento a busca por aperfeiçoamentos na agricultura e a descoberta de novos mercados de onde os gêneros de primeira necessidade podem ser importados. Alerta, contudo, que, quando o preço de mercado do trabalho é inferior ao seu preço natural, significa tornar os trabalhadores miseráveis, sendo privados do conforto, em que o hábito torna essencial.

Assim, segundo a teoria das vantagens, os países deveriam especializar-se na atividade produtiva que apresentasse vantagens comparativas de custo, ou seja, dedicando-se a produção daquilo que estão mais aptos a fazer; e em seguida trocar suas mercadorias para que todos aumentassem os lucros; desse modo, dois países se beneficiariam com as transações comerciais. Essa perspectiva do pensamento clássico será especialmente alvo de críticas da Escola Cepalina, por entenderem nela a racionalidade da divisão internacional do trabalho e sendo fator impeditivo do desenvolvimento industrial na América Latina¹⁶.

Percebe-se, por outro lado, que há o reconhecimento de que o desenvolvimento leva a uma insuportabilidade de regresso social e econômico e à necessidade constante de acesso a produtos e serviços, que passam a ser considerados essenciais, na medida em que sejam ofertados à população.

No período em que desenvolvimento era entendido apenas na sua dimensão econômica, associado ao crescimento do Produto Interno Bruto e de acúmulo de capital, sem dúvida a constatação sobre consequências de remunerações injustas e de detecção desta causa, tida como uma das responsáveis pela marginalização social, não deixa de ser um avanço teórico. Por outro lado, o autor também tenta justificar as expansões colonialistas, o que corresponde à racionalidade da teoria liberal e de direito natural construída em sua época.

Ainda David Ricardo¹⁷, o equilíbrio adequado é que o trabalho mantenha o seu valor natural, pois a sua valorização pode estimular o crescimento populacional, denotando a influência do pensamento de Malthus em sua teoria. Reconhece, ainda, que o acúmulo de capital faz com que a sociedade progrida, gerando aumento do salário natural e de mercado,

¹⁵ RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Série Os Economistas. Traduzido por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.67-68.

¹⁶ SOUSA, José Péricles Pereira de; DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. O pensamento cepalino e a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico nos países da América Latina. Anais do XV CONPEDI, pp.3154 -3170, p. 3157. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/anais/36/10_1547.pdf. Consulta realizada em 17 de outubro de 2014.

¹⁷ RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Série Os Economistas. Traduzido por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.69.

porque o aumento do capital e da riqueza ocasiona uma demanda adicional de mão de obra. Porém, alerta que o aumento do salário natural depende do preço de bens e de serviços. Deste modo, do constante barateamento das mercadorias manufaturadas e do permanente encarecimento dos produtos agrícolas, decorreria, como consequência, uma desproporção entre valores relativos, fazendo com que, nos países ricos, o trabalhador conseguisse atender generosamente a todas as suas demais necessidades, sacrificando-se pequena parcela do salário com alimentação, o que não ocorreria aos trabalhadores de países pobres.

Esse mesmo raciocínio de David Ricardo também pode ser aplicado à marginalização entre classes sociais diferentes, uma vez que as classes mais pobres revertem parcas rendas com produtos de primeira necessidade como alimentação.

Defende também David Ricardo¹⁸ que: “como todos os demais contratos, os salários deveriam ser deixados à justa e livre concorrência do mercado, e jamais deveriam ser controlados pela interferência da legislação”, pois a interferência do Estado provocaria o empobrecimento dos ricos, o que levaria, por consequência, ao empobrecimento dos pobres. Além disso, leis favorecendo os pobres não os ensinam sobre a importância do esforço para se alcançar melhor situação de vida.

Esse entendimento demonstra que, no liberalismo clássico, a intervenção sobre o mercado vai além de mera inserção para correção nos seus mecanismos, existindo a crença em uma “mão invisível” que dirige o processo econômico, em seus melhores destinos¹⁹.

Esse pensamento clássico da teoria liberal é transformado nas primeiras décadas do século XX, decorrentes principalmente da Revolução Russa, em 1917. Essa Revolução foi embasada na teoria socialista, desenvolvida por Karl Marx.

¹⁸ Neste sentido: “Desde que foi plenamente esclarecida pela pena competente de Malthus a tendência perniciosa dessas leis já não é um mistério, e todo amigo dos pobres deveria desejar ardentemente sua abolição. Infelizmente, porém, elas foram estabelecidas há tanto tempo e os hábitos dos pobres se ajustaram de tal forma à sua existência, que erradicá-las completamente de nosso sistema político exige o maior cuidado e habilidade. Todos os que desejam a revogação dessas leis concordam em que isso deveria realizar-se da forma mais gradual, para impedir que caíam no mais deprimente abandono aqueles em cujo benefício tais leis foram erroneamente promulgadas. [...]. Restringindo gradualmente a esfera de operação das leis dos pobres, transmitindo-lhes o valor da independência e ensinando-lhes que não devem esperar a caridade casual ou sistemática, mas apoiar-se em seu próprio esforço para manter-se, e mostrando-lhes também que a prudência e a previsão não são virtudes desnecessárias nem inúteis, alcançaremos pouco a pouco uma condição mais segura e mais forte”. (RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Série Os Economistas. Traduzido por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.75-76.

¹⁹ GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p.21.

A teoria marxista é bastante complexa e abrangente. Para essa verificação sobre desenvolvimento econômico, análise de excedente e divisão do trabalho foi destacada, pontualmente, a contraposição à Teoria Clássica Liberal, no que concerne ao valor de troca, valor de uso e mais-valia, não sendo trabalhadas as demais categorias.

Karl Marx²⁰ remonta a Aristóteles, para constatar que a riqueza da sociedade é expressa por mercadorias, sendo que estas são manifestadas sob os aspectos de valor de uso e de valor de troca. Como visto, segundo a construção da teoria liberal inglesa, a mercadoria enquanto valor de uso confunde-se com sua existência material tangível; adquirindo realidade no processo de consumo. Deste modo, independentemente da forma social da riqueza, os valores de uso constituem sempre seu conteúdo, que permanece em primeiro lugar.

No que tange ao valor de troca, este aparece primeiramente como uma relação quantitativa na qual os valores de uso são permutáveis por outros valores de uso, cuja interação muda constantemente no tempo e no espaço, isso faz com que o valor de troca ganhe a aparência casual e relativa²¹. Indiferente à substância particular dos valores de uso, o trabalho, criador do valor de troca, é indiferente à forma particular do próprio trabalho, que é percebido de modo abstrato e geral.

Assim, Karl Marx constrói a dialética entre valor de uso e valor de troca, em confrontação direta com a teoria de David Ricardo²², expondo que este Autor trata o trabalhador sem considerar a individualidade inerente a cada pessoa.

Ratificando essa posição em *O Capital*, assenta Marx²³ que cada coisa útil deve ser percebida em duplo ponto de vista, segundo qualidade e quantidade. A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso para troca. Nessas trocas, o trabalho objetivado no valor das mercadorias não se representa somente de modo negativo, como são abstraídas, por isso, a forma valor geral representa os produtos de trabalho como “meras gelatinas de trabalho humano indiferenciado”. Assim, ao analisar o acúmulo de capital, Karl Marx constata a dinâmica entre dois polos: em um, a massa cada vez maior de riquezas à disposição do capital, enquanto, que no polo oposto, aumenta a miséria das massas trabalhadoras. Desse

²⁰ MARX, Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política. Traduzido por Florestan Fernandes. São Paulo: Flama, 1946, p.51-52.

²¹ MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Traduzido por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.165.

²² RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Série Os Economistas. Traduzido por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.24-27.

²³ MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Traduzido por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.194 e 117-118.

modo, entendeu acentuação da miserabilidade numa perspectiva abrangente, envolvendo empregados e desempregados e a necessidade de o capitalismo manter um exército industrial de desempregados como reserva e como garantia impeditiva do aumento dos salários, levando-o a constatação de que todo progresso social vivenciado no capitalismo gera antagonismos.

Como mercadoria, na construção capitalista, a quantidade de trabalho é medida pelo seu tempo de duração. Entretanto, por não ser considerado de modo individual, analisa-se a produção como um todo coletivo, em que a força conjunta de trabalho da sociedade, apresentada como valores do mundo de mercadoria são consideradas como uma única força de trabalho do homem, mesmo sendo composta por inúmeras forças de trabalho individuais²⁴.

A extração de mais-trabalho, também chamado de produção de mais-valia, constitui o conteúdo e o objetivo específico da produção capitalista, consubstanciado no impulso do capital para a prolongação sem limites e sem considerações da jornada de trabalho²⁵. Assim, há à apropriação e, portanto, ao controle do trabalho alheio e à venda dos produtos desse trabalho²⁶.

Percebe-se, assim, a racionalidade de acúmulo de riquezas do capitalismo, bem como a “coisificação” do outro, em que a riqueza da classe industrial é sustentada pela exploração do trabalho do operariado. Este também é o ponto importante apresentação das categorias da alienação e da ideologia.

Assim, Estado e o Mercado buscam modelar o homem, a fim de transformá-lo em um robô de consumismo dócil e voraz, de eficiência produtiva, abdicado da condição de sujeito de direitos, por isso a alienação contamina e sufoca a vida cotidiana, tanto numa perspectiva subjetiva quanto objetiva, pois a relação alienada entre os homens se transforma em relação entre estranhos e o próprio homem em estranho a si. A sociedade deixa de ser

²⁴ MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Traduzido por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.168.

²⁵ MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Traduzido por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.410-411.

²⁶ Mas não é só do trabalho. Nesse sentido constatou o próprio Marx: “A apropriação sensível para os homens e pelos homens da vida e do ser humano, dos homens objetivos, das obras humanas, não deve ser compreendida apenas ao nível do gozo imediato, exclusivo, sob o ângulo da posse, do ter. O homem apropria-se do seu ser universal de maneira universal, portanto enquanto homem total”. (MARX, K; ENGELS, F. Crítica da educação e do ensino. Introdução e notas de Roger Dangeville. Lisboa: Moraes, 1978, p.231.)

formada por cidadãos livres e solidários para se transformar em uma massa alimentada pela mediocridade²⁷.

Corroborando com essa perspectiva e reconhecendo como possibilidades históricas, tanto a humanização quanto a desumanização, explica Paulo Freire²⁸ que o que distingue os homens dos animais irracionais é que estes não conseguem se perceber na condição de “desanimalizados”. Já o homem, como um “ser para si” se desumaniza, quando é submetido a condições concretas que o alteram em um “ser para o outro”.

Nessa perspectiva, Karl Marx toma cada um dos pilares básicos da Economia Política de seu tempo, como o conceito de divisão do trabalho, valor, crédito, máquinas, monopólio, a propriedade, submetendo-os à crítica, e conseguindo sucesso ao demonstrar que todos os conceitos fundamentais, por mais bem construídos que estejam, demonstram ser contraditórios, conduzindo a efeitos contrários aos que inicialmente se propõem²⁹.

Como extrator de mais-trabalho e explorador da força de trabalho, o capital supera em energia, exorbitância e eficácia todos os sistemas de produção anteriores na história, mesmo os baseados em trabalho forçado direto. E assim, “o capital personificado, o capitalista, cuida de que o trabalhador execute seu trabalho ordenadamente e com o grau adequado de intensidade”³⁰. Pela análise, nota-se que o marxismo rompeu o paradigma capitalista clássico e construiu uma teoria que demonstra de modo contundente a exploração a que a classe trabalhadora é submetida³¹.

Na virada do século XIX para o XX, os embates teóricos sobre divisão do trabalho e excedente levaram a repercussões práticas sobre aplicação e reformulação das escolas clássicas do capitalismo e do socialismo, principalmente no que concerne às categorias divisão de trabalho e excedente.

²⁷ CARVALHO, M.C. Brant. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.20.

²⁸ FREIRE, Paulo. O papel da humanização na educação: resumo de palestras da conferência, realizada em maio de 1967, em Santiago, sob o patrocínio da OEA. Revista da FAEEBA, Salvador n°7, jan/jun.1997, pp.9-17, p.10-12. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org>, consulta realizada em 29 de março de 2014.

²⁹ MOREL, José Carlos Orsi. Introdução. In: PROUDHON, Pierre-Joseph. Sistema das contradições econômicas, ou Filosofia da miséria, tomo I. Traduzido por José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2003, p. 10

³⁰ MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Traduzido por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p.423.

³¹ Suas obras influenciaram, em diferentes graus, cientistas das mais diversas épocas. E apesar desta tese não adotar o paradigma marxista, reconhece a influência do seu trabalho para muitos autores, cujas teorias são concebidas como referências teóricas, dentre eles Habermas, Paulo Freire e o próprio Michel Foucault, que apesar de não ser marxista, ratifica a perspectiva de exploração do trabalho. Além disso, a teoria marxista influenciou fortemente a Escola Cepalina do Desenvolvimento.

Com a Revolução a Russa e a quebra da bolsa de valores de Nova York de 1929, o capitalismo entra em crise. Explica-se: ou far-se-ia uma revisão do liberalismo econômico de Adam Smith, centrado no individualismo e da autogerência do mercado, ou seria criado um quadro perfeito para expansão da Revolução Socialista. Segundo Brant Carvalho³², a proposta keynesiana de conciliar acúmulo de riquezas com a equidade social, possibilitou um acordo entre classes.

John Keynes³³ explica que o período de abundância capitalista, nos primeiros anos do século XX, fez com que a classe assalariada fizesse oposição aos lucros exorbitantes dos donos de indústria, que decidiram aumentar os ganhos dos trabalhadores, melhorando em pouca medida a vida dos operários. A grande depressão de 1930, para o Autor, apontou como uma catástrofe econômica, que não podia ser combatida com redução de salários e restrições de produtos e aumento do poder de compra. Pelo contrário, propôs aumentar a produtividade, via inovações tecnológicas e elevar a produção de bens de capital, a fim de manter os preços, levando à união de bancos centrais nos Estados Unidos, França e Inglaterra, para promoverem oferta de crédito em longo prazo e restaurar a confiança no mercado internacional e manutenção dos empregos.

A inexistência de direitos trabalhistas mínimos, como limites à jornada de trabalho, constatada anteriormente por Karl Marx foi também refletida, posteriormente, por John Keynes, como sendo um dos pontos falhos da teoria liberal clássica. Porém, contrapondo o socialismo, sustentou a eficiência do capitalismo, mas necessitando da intervenção do Estado na economia, como aperfeiçoamento do sistema.

Entende John Keynes³⁴ que uma comunidade pobre tenderá a consumir a maior parte da produção de forma que um pequeno investimento será suficiente para lhe garantir o pleno emprego, o que não ocorre em grandes cidades, onde ter-se-á que descobrir oportunidades de investimento maiores, para conciliar a propensão para a poupança dos seus membros mais ricos com o emprego dos seus membros mais pobres. Além disso, em virtude do grande capital acumulado, as oportunidades para novos investimentos são menos atrativas, a não ser que a taxa de juros desça a um ritmo bastante rápido, o que exige intervenção do Estado.

³²CARVALHO, M.C. Brant. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.31.

³³ KEYNES, John Maynard. Inflação e deflação. Traduzido por Israel Singer. In: KEYNES, John Maynard; KALECKI, Michael. Textos escolhidos. Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril Cultura, 1978, p.13, 30-34.

³⁴ KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Traduzido por Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p65.

Desse modo, a prestação de serviços essenciais, a publicização dos direitos, com a positivação de direitos sociais, como as leis trabalhistas, previdenciárias e educacionais, que consolidaram o Estado Social de Direito foi uma forma de apaziguar o ânimo revolucionário do operariado.

Essa reorientação estratégica do capitalismo pode ser constatada por inúmeros indicadores, dentre os quais: i) a expansão das funções do Estado na mediação entre capital e trabalho, intervindo na proteção social e na planificação econômica e na direção das relações sociais; e ii) fortalecimento do Estado Prestador (ou Estado- Providência), que assume, progressivamente, as funções de reprodução da força de trabalho (educação, saúde, etc.), buscando maior equidade social e expandindo o consumo de massa³⁵.

O período após a década de trinta apresentou mais claramente as consequências dessa da aplicação da teoria keynesiana. Observou-se redução na margem de negociações, o elevado custo da máquina pública e a alta burocratização da Administração, abrindo espaço para uma nova Escola do Desenvolvimento: a Neoclássica.

Lauchlin Currie³⁶, um dos colaboradores do “New Deal” e conselheiro econômico do presidente Franklin Roosevelt, explica que a política adotada pelos países interfere na criação de círculos gerados pelas forças econômicas, que podem ser viciosos ou benignos. Assim, a intervenção estatal deve romper os círculos viciosos, para pôr em movimento forças autogestoras, capazes de reduzir a exclusão socioeconômica e reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos.

Analisando a teoria keynesiana, entende Celso Furtado³⁷ que a análise macroeconômica realizada por essa Escola introduziu a conotação da coordenação das decisões econômicas, a qual valoriza os centros de decisão em nível nacional, por exaltar a intervenção do Estado como ação diretora sobre o conjunto do sistema econômico, principalmente focando a geração de empregos e condução da modificação das estruturas sociais e superação do subdesenvolvimento como um quadro de projeto político.

³⁵ CARVALHO, M.C. Brant. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.33

³⁶ CURRIE, Lauchlin. Aceleração do desenvolvimento. Traduzido por Luiz Aparecido Caruso. São Paulo: Mestre Jou, 1969, p.85.

³⁷ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.30.

Nos sistemas capitalistas as décadas de 1930 a 1940, o Estado Prestador transformou o fragmentado serviço público com políticas diferenciadas, segundo gênero e faixa etária, burocratizando e setorizando as políticas públicas. Além do excesso de burocracia, o grave problema dessa postura foi a transformação da coletividade em objetos de políticas, desrespeitando a condição dos indivíduos enquanto sujeitos de direito. Desse modo, a prestação de serviços essenciais e previsão de direitos sociais, bem como as leis trabalhistas, previdenciárias e educacionais, consolidaram o Estado Social de Direito; foi uma forma de acalmar os ânimos da classe trabalhadora.

No tocante ao entendimento sobre a divisão internacional do trabalho e relação com o excedente, grande contribuição foi ofertada pelos fundamentos da teoria desenvolvimentista socialista, principalmente por Baran e Sweezy, que após vivenciarem a conjuntura da crise americana de vinte e nove, desenvolveram a teoria do Capitalismo Monopolista, publicada em 1966, contemporaneamente ao lançamento de *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de Joseph Schumpeter³⁸. Apesar de ambos os livros analisarem o destino capitalista, para o último a crise capitalista vivenciada nos Estados Unidos era fruto de decisões políticas; para Baran e Sweezy, em fundamento marxista, aquele período de turbulência era um fenômeno embutido na própria realização do capital.

De acordo com Baran e Sweezy³⁹, existe uma falta de comprometimento das ciências sociais, especialmente sobre o pensamento econômico, com a realidade, pelos cientistas distanciarem-se dela, criando cenários não observáveis na prática, o que não ocorre, entretanto, com os pensadores marxistas, por enfocarem aspectos de totalidade e não em parte de realidades. Por isto, propõem a análise do capitalismo monopolista nas sociedades mais desenvolvidas, em que o excedente assume diversas formas e disfarces, que precisam ser desvendados. Para isso, identificam que a grande corporação capitalista possui características próprias, dentre estas, citam: i) o controle é centrado em uma chefia; ii) esta chefia é formada por grupos que se autoperpetuam; iii) existem objetivos próprios a cada corporação, fundados na busca de autonomia financeira, através da criação interna de fundos, administrados livremente pela chefia.

³⁸ Este autor será analisado nesta tese oportunamente na apresentação da Escola Neoclássica do Desenvolvimento.

³⁹ BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *El Capital Monopolista: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos*. 17 ed. Traducido por Arminda Chávez de Yáñez. Argentina: Siglo Veintiuno, 1986, p.8-12 e 18.

O capitalismo monopolista é formado por grandes empresas, o que não significa que não existam outros elementos, como as pequenas corporações, dentro deste sistema econômico, porém grandes e pequenos negócios não são qualitativamente iguais. Além disso, outro elemento muito importante é o Estado, que, através de sua atuação impositiva e de investimentos públicos, exerce repercussão significativa no funcionamento do capitalismo.

Expansões colonialistas são características do capitalismo: a intermediação dos agentes econômicos no fornecimento de subsistência, assim como a concentração de renda pela acumulação de capital. As empresas que estão ganhando com a cumulação desigual de rendas comerciais, procuram novos escoadouros para seu capital e aquelas que estão perdendo buscam novas formas de capturar fluxos de caixas adicionais⁴⁰. A consequência é que em todos os contextos existe a exploração do trabalho.

Citando Celso Furtado, Baran e Sweezy⁴¹, assentam que o crescimento do monopólio cria uma tendência forte de aumento de excedente de capital, sem apontar mecanismos adequados de absorção e que a economia americana, historicamente, contou com dois estímulos externos: as inovações que fizeram época, como a máquina a vapor e o carro, e as guerras e suas consequências. Destaca-se, principalmente, a primeira guerra, responsável por transformar estagnação em alavanca para o crescimento, aumentando a procura por habitações e outros tipos de construção, por automóveis. Desse setor em particular, surgiram desdobramentos, efeitos indiretos, como a suburbanização, construção de rodovias, indústrias derivadas.

Os mesmo autores⁴² apontam, ainda, que Adam Smith teve razão ao destacar a divisão do trabalho como a chave da riqueza para as Nações; e que esta divisão afeta emocional e intimamente os indivíduos, que sentem muito precocemente as pressões da racionalização e especialização do trabalho, como também as Estados, constatando que os Estados Unidos interferiam em maior ou menor grau, conforme graus de resistência, na economia de todos os países do chamado “mundo livre”. E explicam, inclusive que o sistema capitalista forma uma hierarquia entre os Estados, sustentada por um complexo de relações de exploração. Os países da cúpula, as metrópoles, exploram todos os inferiores, as colônias, os

⁴⁰ ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. 4 ed. Traduzido por Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 21-23.

⁴¹ BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. El Capital Monopolista: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos. 17 ed. Traducido por Arminda Chávez de Yáñez. Argentina: Siglo Vientiuno, 1986, p.176-180.

⁴² BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. El Capital Monopolista: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos. 17 ed. Traducido por Arminda Chávez de Yáñez. Argentina: Siglo Vientiuno, 1986, p.280-282 e 287.

que se colocam em um nível intermediário da hierarquia, exploram os de camada inferior, e sucessivamente até alcançar a camada mais baixa. Deste modo, as nações em níveis equivalentes disputam, entre si, para obtenção do maior número possível de explorados, formando uma rede de relações antagônicas. Assim, a teoria do capitalista monopolista corrobora com a posição da Escola Cepalina sobre a divisão internacional do trabalho e exploração da América Latina.

Dessa perspectiva, outro referencial importante da Escola Marxista foi Oskar Lange, um dos precursores do chamado “socialismo de mercado”, que emergiu na década de 1960, buscando a superação dos problemas do planejamento centralizado, através da mescla de princípios do capitalismo e do socialismo.

Oskar Lange⁴³ identifica a insuficiência de capital como traço característico da economia subdesenvolvida, porém isso não o enquadra como um economista da teoria econômica ortodoxa. Pertencendo à escola de economistas marxistas, ele entende que a causa do subdesenvolvimento é o colonialismo, inicialmente, e ao desenvolvimento do capital monopolista e do imperialismo, em seguida. Para ele, o socialismo permitiu um caráter consciente e propositado, por organizar as atividades sociais dos homens, visando aos fins determinados, que consistiram em moldar as forças produtivas.

Após identificar a causa da insuficiência de Capital, Oskar Lange⁴⁴ propõe o planejamento do desenvolvimento como diretriz básica para superação das desigualdades. Para fins de elaboração desse planejamento sugere a superação de obstáculos institucionais, tais como: i) abolição de todos os vestígios de produção que produz pequeno excedente econômico que é investido de forma improdutivo; ii) liberação do domínio colonial; iii) liberação da dependência do capital monopolista estrangeiro, o qual priva os países subdesenvolvidos de parte de seu excedente, impedindo o desenvolvimento econômico equilibrado.

Oskar Lange⁴⁵ também constata ser função do planejamento estatal a alocação eficiente de recursos, que garanta suficiente investimento produtivo, e aumente a capacidade produtiva de uma economia nacional. Para isso, verifica que um plano de desenvolvimento

⁴³ LANGE, Oskar. Ensaio sobre a planificação econômica. Traduzido por Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultura, 1986, p.38.

⁴⁴ LANGE, Oskar. Ensaio sobre a planificação econômica. Traduzido por Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultura, 1986, p.55.

⁴⁵ LANGE, Oskar. Ensaio sobre a planificação econômica. Traduzido por Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultura, 1986, p.39.

precisa ser observado sob dois aspectos: no setor público, funcionar como diretriz para as ações da Administração. Com relação ao setor privado, o plano não tem força de diretriz, mas um desejo expresso do Estado, que poderá ser cumprido, por meio de incentivos.

A convicção pela superação da economia de mercado foi reduzida gradativamente no curso da década de 1960. Poucos países conseguiram industrializar-se, através do planejamento estatal centralizado, principalmente pelo excesso de burocratização, o que prejudicou o dinamismo tecnológico, notadamente no setor da microeletrônica. Porém, os fundamentos teóricos desta Escola ofertaram grande contribuição para compreensão científica sobre o desenvolvimento.

2.3 DESENVOLVIMENTO COMO PROGRESSO SOCIAL E ECONÔMICO.

A terceira categoria do pensamento de Celso Furtado é a ideia de desenvolvimento como progresso social e econômico. Apesar das teorias clássicas terem a perspectiva de desenvolvimento como acúmulo e geração de excedente através da divisão do trabalho, a ideia de progresso emerge no século XX, sendo Celso Furtado um dos pioneiros ao detectar a pluridimensionalidade do desenvolvimento e sua construção como um processo social.

Assim, define Celso Furtado⁴⁶ o desenvolvimento como um processo de transformação, englobando a sociedade, através da introdução de métodos mais eficazes e produtivos, resultando em um aumento de fluxo de bens e de serviços finais à disposição da coletividade. Para isso, entretanto, é preciso partir da apreensão da realidade social, identificando-se as relações de causalidade entre a produção, a inovação e as estruturas sociais, valorizando a capacidade humana e objetivando a satisfação das necessidades coletivas.

Essa compreensão de desenvolvimento como processo social é pressuposta da integração entre empoderamento e de planejamento, pois o processo de mudança da sociedade, que gera e é gerada pelo desenvolvimento, tem como principal motor o empoderamento dos atores sociais e integração na gestão pública da esfera privada, conforme será aprofundado no próximo capítulo.

⁴⁶ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.41-45.

Entende Celso Furtado⁴⁷ que a proposta de sistema de forças produtivas da teoria de Karl Marx projeta luz sobre a complementariedade das atividades produtivas, vistas como um processo social e não como introdução de elementos discretos. Isso porque Marx⁴⁸ defende que "o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral". Nesse sentido, Edgar Morin⁴⁹ expõe que na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas e independentes de sua vontade, que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento das forças produtivas materiais. Assim, a estrutura econômica da sociedade é formada pelo conjunto das relações de produção.

Segundo a interpretação de Edgar Morin⁵⁰, o pensamento marxista é fundado na crença da racionalidade profunda e na missão histórica do proletariado, ao acreditar que, através do materialismo histórico, surgiria uma sociedade sem classes. Na atualidade, os fatos demonstraram não ser lineares e que esta responsabilidade do proletariado, não é científica, porém messiânica e inalcançável; adquiriram caráter metafísico. Ainda explica que muitas ideias do materialismo histórico de Marx, são essenciais para compreensão do capitalismo atual, como a crítica à globalização econômica e as regras do livre mercado.

Em contraponto, José Paulo Netto⁵¹ entende que a questão não se coloca em termos de pretensas soluções definitiva do marxismo, mas de expor seu pensamento no enfrentamento dos novos problemas. Esta perspectiva assenta-se no ponto de vista de classe; a classe trabalhadora enquanto sujeito histórico revolucionário. Assim, ainda que a teoria marxista não cumpra com a "missão histórica", o proletariado, enquanto classe em si, pela sua mera existência, viabiliza a dialética social a partir da perspectiva do processo do trabalho.

Apesar da contribuição da teoria marxista, a ideia de progresso, entretanto, foi aprofundada no século XX, sendo analisadas por cientistas, anteriores e contemporâneos a Furtado, dentre os quais se destacam os autores da Escola Neoclássica, Joseph Schumpeter e de Walt Rostow.

⁴⁷ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.30-31.

⁴⁸ MARX, Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política. Traduzido por Florestan Fernandes. São Paulo: Ed. Flama, 1946, p.276-277.

⁴⁹ MORIN, Edgar. O pensamento socialista em ruínas. O que se pode esperar? In: A decadência do futuro e a construção do presente. Florianópolis:UFSC, 1993, p.23.

⁵⁰ MORIN, Edgar. O pensamento socialista em ruínas. O que se pode esperar? In: A decadência do futuro e a construção do presente. Florianópolis:UFSC, 1993, p.23.

⁵¹ NETTO, José Paulo. Para a crítica da vida cotidiana. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.77-79.

Joseph Schumpeter publicou uma teoria do desenvolvimento econômico em 1911. Foi pioneiro ao reconhecer o papel central do crescimento econômico para a justiça social, porém distinguindo, que aumento de riqueza e de capital não significam desenvolvimento.

De acordo com Celso Furtado⁵², a influência do seu pensamento foi significativa por ter se preocupado com o problema específico do desenvolvimento e por compreender e defender que as forças sociais podem provocar mudanças, dando especificidade ao processo histórico do capitalismo, em que o conceito de desenvolvimento é vinculado, implicitamente, à história social europeia e a avanços nos processos acumulativos deste continente face ao de países com desenvolvimento retardado, o que remete a categoria de divisão internacional do trabalho.

Já na década de 1940, Joseph Schumpeter⁵³ defendeu que o capitalismo não sobreviveria, em decorrência de um provável colapso econômico, pois o êxito do capitalismo dependia de agredir instituições sociais que o protegem e o sustentam. Desse modo, entendeu que o “New Deal”, apesar de considerá-lo um bom plano, não poderia persistir por muito tempo por afetar o rendimento da produção e do funcionamento da empresa privada.

Conceitua o Autor⁵⁴ a sociedade socialista como “um conjunto institucional no qual o controle sobre os meios e sobre a própria produção está concentrado em uma autoridade central”, a qual representa a esfera pública e que “pretende atingir metas mais altas do que estômagos cheios”. Segundo Joseph Schumpeter, o processo social é um todo indivisível. Naquele momento, o desenvolvimento econômico era analisado como objeto da história econômica, que por sua vez é meramente uma parte da história universal; retratando uma dependência fundamental entre desenvolvimento e aspecto econômico. Porém o estado econômico de um povo não emerge simplesmente das condições econômicas precedentes, mas de toda a totalidade de aspectos vivenciados pela sociedade.

Deste modo, o desenvolvimento econômico não pode ser compreendido como um fenômeno a ser explicado economicamente, “mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas”. Por consequência, a explicação sobre desenvolvimento deve ser procurada fora do grupo de fatos

⁵² FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.31-32.

⁵³ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p.89-90.

⁵⁴ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p.239-240.

descritos pela teoria econômica tradicional. Assim, não designa como um processo de desenvolvimento como mero crescimento da economia, demonstrado pelo aumento da população e da riqueza, em que é necessário perceber o desenvolvimento econômico focando em outros fenômenos⁵⁵, tais como: criatividade e incentivo ao crédito para o empreendedorismo⁵⁶, deste modo a função principal do mercado monetário ou de capital é o comércio de crédito com o propósito de financiar o desenvolvimento.

Na análise de valores excedentes, faz uma verificação, classificando-os em dois grandes grupos principais: o primeiro abrangendo valores excedentes que o desenvolvimento necessariamente traz consigo, explicados pela escolha de usos novos, mais vantajosos, dos bens de produção, seria o lucro empresarial; já o segundo abrange os que tem por base as repercussões do desenvolvimento, ou seja, aumentos efetivos ou esperados da demanda de certos bens provocados. Neste intercâmbio, o desenvolvimento leva uma parte do lucro capitalista, através dos juros sobre o lucro, funcionando, assim, aquele como um tributo sobre este e conclui o autor⁵⁷: “o juro, enquanto um grande fenômeno social, é um produto do desenvolvimento, que provém do lucro, e que não se prende a bens concretos, são a base de nossa teoria do juro”.

Percebe-se na perspectiva shumpeteriana que o desenvolvimento é um processo de inovação, que gera avanços sociais. Por isso, ele também foi pioneiro ao lançar as sementes de políticas de inclusão econômicas, voltadas para proposta de bancos de desenvolvimento, o que se identifica ao pensamento furtadiano.

⁵⁵ SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Coleção Os Economistas. Traduzido por Maria Sílvia Possas. São Paulo: a Nova Cultural, 1997, p.71.

⁵⁶ Neste sentido: “Chamamos “empreendimento” à realização de combinações novas; chamamos “empresários” aos indivíduos cuja função é realizá-las. Esses conceitos são a um tempo mais amplos e mais restritos do que no uso comum. Mais amplos porque em primeiro lugar chamamos “empresários” não apenas aos homens de negócios “independentes” em uma economia de trocas, que de modo geral são assim designados, mas todos que de fato preenchem a função pela qual definimos o conceito, mesmo que sejam, como está se tornando regra, empregados “dependentes” de uma companhia, como gerentes, membros da diretoria etc., ou mesmo se o seu poder real de cumprir a função empresarial tiver outros fundamentos, tais como o controle da maioria das ações”. (SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Coleção Os Economistas. Traduzido por Maria Sílvia Possas. São Paulo: a Nova Cultural, 1997, p.83)

⁵⁷ SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Coleção Os Economistas. Traduzido por Maria Sílvia Possas. São Paulo: a Nova Cultural, 1997, p.168 e 170.

Na perspectiva de racionalidade, ou seja, no campo abstrato da teoria, entende Joseph Schumpeter⁵⁸ que as metas econômicas podem mais facilmente ser alcançadas, tendo melhores condições de implantação na administração socialista do que no planejamento do progresso dentro do quadro das instituições capitalistas. Além disso, é prejudicial ao capitalismo a dicotomia entre esferas pública e privada, o que gera um antagonismo de princípios e valores e uma ruptura entre Estado e Sociedade.

Neste sentido, chama atenção posição schumpeteriana sobre a democracia, que compreendeu como método de seleção das elites, através de eleições periódicas, em que os candidatos cargos eletivos fazem propostas políticas para se elegerem e não pensando prioritariamente na população⁵⁹.

Para Ele⁶⁰, o capitalismo prepara para o socialismo. Assim, previu que, se adotado em um momento adequado, a transição ocorreria de modo pacífico, por meio de emenda constitucional, sem, portanto, interrupção da ordem legal, pois a maturidade política enfraqueceria a resistência e a cooperação da maioria das classes.

Porém, não foi esse quadro que se mostrou na história, até o presente. Isso porque a atividade econômica é o ponto essencial dos sistemas econômicos. Joseph Schumpeter realiza seus estudos com base nas instituições, sem considerar, contudo, que a conjuntura histórica, política e social fizeram com que o capitalismo encontrasse em si mesmo mecanismo de renovação.

Posteriormente, a II Guerra Mundial mostra-se como marco histórico mundial do período chamado (pós-) moderno⁶¹ e foi responsável pela ascensão de novos valores, tais como o da busca do bem-estar e da solidariedade, o uso da linguagem retórica e o protagonismo da sociedade civil pela proteção dos direitos coletivos e pela bipartição do mundo entre os sistemas capitalista e socialista.

⁵⁸ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 244.

⁵⁹ LAVALLE, Adrián G., HOUTZAGER, Peter P. CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: Lua Nova: revista de cultura e política. O futuro da representação. Vol. 67. São Paulo: CEDEC, 2006, p. 59

⁶⁰ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p.265.

⁶¹ Explica-se que “pós” foi escrita entre parênteses, em decorrência das inúmeras divergências doutrinárias tanto com relação a própria nomenclatura, bem como sobre a possibilidade de falar-se em pós-modernidade na própria realidade brasileira.

Exposto as principais perspectivas, no mundo capitalista dos anos sessenta, o desenvolvimento foi associado à ideia de progresso, partindo-se de cinco fases lineares, conforme teoria de Walt Rostow⁶²: sociedade tradicional; as condições para o arranco; o arranco; a marcha para a maturidade; e, por fim, a era do consumo em massa.

Nesse sentido, explica-se que a primeira, a sociedade tradicional, pode ser entendida como aquela que empreende grande proporção de seus recursos à agricultura, propiciando uma estrutura social hierarquizada, com poucas oportunidades para ocorrência de mobilidade vertical. As condições para o arranco ocorrem através de transformações socioeconômicas lentas, observáveis, dentre outras formas, por meio do aumento do número de investidores nas áreas de transporte, comunicações, e na produção de matérias-primas, bem como pelo fortalecimento do comércio interno e externo e a propagação da ideia de que o progresso é necessário para o alcance de objetivos comuns⁶³.

O arranco, por sua vez, caracteriza-se pela superação de velhos bloqueios e de resistência ao crescimento continuado, tornando o crescimento condição normal da sociedade. Na marcha para maturidade, o aumento da produção supera o crescimento demográfico; há expansão do comércio internacional, o surgimento de novas indústrias e autonomia tecnológica nos processos produtivos. Por fim, na última fase, a era do consumo em massa, a população é predominantemente urbana; a renda per capita da maioria garante alto padrão de vida, o consumo é direcionado a bens duráveis e sociedade atende anseios de bem-estar social⁶⁴.

A tese do progresso linear foi refutada nos anos seguintes pela Escola Cepalina, porém exerceu grande influência na teoria do desenvolvimento em meados do século XX, principalmente, nos países da América Latina.

⁶² ROSTOW, Walt Whitman. As etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. Traduzido por Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1961, p.11-27.

⁶³ ROSTOW, Walt Whitman. As etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. Traduzido por Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1961, p.11-27.

⁶⁴ ROSTOW, Walt Whitman. As etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. Traduzido por Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1961, p.11-27.

2.4 DESENVOLVIMENTO NA ESCOLA LATINO AMERICANA DA CEPAL.

Na década de 1940, a especialização primária- exportadora em países periféricos como os da América Latina, havia produzido uma tendência crônica à deterioração dos termos de troca e à transferência de parte dos frutos do progresso técnico para o exterior.

A modernização do núcleo exportador tenderia a reduzir a população ocupada no conjunto de suas atividades, contribuindo para nova queda de salários e preços de exportação. Nesse contexto, Pebrisch publica, em 1949, o manifesto pela industrialização na América Latina e rapidamente repercute da recente criada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) para ser o centro de um intenso debate entre as principais correntes econômicas da época no Brasil⁶⁵.

Segundo Celso Furtado⁶⁶, a abordagem interdisciplinar dos pesquisadores latino-americanos, trouxe grande contribuição sobre a compreensão sobre a divisão internacional do trabalho e relações externas assimétricas com o sistema de dependência e de dominação social.

A vasta literatura a respeito do desenvolvimento na América Latina, produzida nos anos sessenta e setenta pela CEPAL, demonstrou a confusão da doutrina liberal entre industrialização da economia com desenvolvimento social, em que era atribuído às políticas sociais um papel secundário, voltadas aos segmentos assalariados inseridos no mercado formal de trabalho, acarretando uma concepção meritocrática e contributiva para os modelos de proteção social desses países, que tiveram seus processos de crescimento e industrialização calcados na desigualdade econômica e social, sofrendo as consequências até a atualidade⁶⁷.

Desse contexto, na Escola Cepalina emergiram duas principais formas de pensamento: a econômica, histórica ou estrutural-funcionalista e a sociológica ou dependentista, as quais marcaram o pensamento econômico e desenvolvimentista na América

⁶⁵ COLISTETE, Renato Perim. A força das ideias: a CEPAL e os industriais paulistas na primeira metade da década de 1950. *História Econômica & História de Empresas*, vol. X, 2006, pP. 123-153, p.125. Disponível em: http://www.fea.usp.br/feaecon//media/livros/file_222.pdf, consulta em 18 de setembro de 2014.

⁶⁶ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.36.

⁶⁷ KLASSEN, Stephan. O impacto da globalização no desenvolvimento econômico e social da América Latina. In: HOFMEISTER, Wilhelm (org.). Política Social Internacional. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, p.51

Latina⁶⁸, cuja semente inicia-se com José Carlos Mariátegui, reconhecido como pai do pensamento marxista latino-americano tendo como obra mais conhecida *Sete Ensaios de Interpretação da Realidade Peruana*, publicado em 1928.

Nesse livro, defende o autor⁶⁹, ao analisar o Peru, que, em decorrência da colonização, a país nasceu sem o índio e contra o índio, o que deve ser resgatado. Para isso, a propagação de ideias socialistas tem atraído um forte movimento de reivindicação indígena. E defende que a solução do problema deve ser social e seus realizadores devem ser os próprios indígenas, que devem construir um vincula nacional, já que os protestos por eles realizados apresentariam sempre caráter regional, o que seria um contrassenso por grande parte da população ser aborígene.

Assim propõe que o Peru é uma nacionalidade em formação e que o povo indígena constitui o alicerce dessa nacionalidade em formação. Por isso, não basta a reivindicação indígena sobre o direito à educação, cultura, progresso, amor e céu, pois o primeiro direito que deve ser reconhecido é o direito à terra, em decorrência de um grave problema agrário, segundo o qual não deve ser resolvido por métodos liberais, mas garantindo a sobrevivência da comunidade, dispostos por elementos práticos do socialismo na agricultura e na vida indígena. Dispõe três influências no processo de ensino na República: a herança espanhola, a influência francesa e a americana. Mas só o espanhol alcançou em seu tempo no comando. Isso gerou um povo sem a ideia de fusão. Também influenciou negativamente o pensamento religioso, que sufocou as tradições culturais. Além disso, citando o pensamento marxista, relacionando o capitalismo ao protestantismo, constata que a religião interfere em sentido econômico⁷⁰.

Analisa também o autor⁷¹ a questão federalista, face ao debate regionalismo versus centralismo e constata que ideia federalista não é tratada na história peruana com raízes

⁶⁸ SALOMÃO FL, Calixto Salomão. *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.34-35

⁶⁹ MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 70 Ed. Lima: Biblioteca Amavta, 1998. Disponível em: http://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com_content&view=article&id=387:obras-completas-de-mariategui-disponiveis-na-web&catid=8:biblioteca-comunista. Consulta realizada em 02 de novembro de 2014.

⁷⁰ MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 70 Ed. Lima: Biblioteca Amavta, 1998. Disponível em: http://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com_content&view=article&id=387:obras-completas-de-mariategui-disponiveis-na-web&catid=8:biblioteca-comunista. Consulta realizada em 02 de novembro de 2014.

⁷¹ MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 70 Ed. Lima: Biblioteca Amavta, 1998. Disponível em: http://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com_content&view=article&id=387:obras-completas-de-mariategui-disponiveis-na-web&catid=8:biblioteca-comunista. Consulta realizada em 02 de novembro de 2014.

profundas, pois uma abordagem que detém a supremacia do problema indígena é, ao mesmo tempo, muito humana e muito nacional, muito idealista e realista, não é questão regional. No debate federalista deve ser declarada prioridade ao problema indígena e à questão agrária, por ser absolutamente impossível considerar a questão do regionalismo ou, mais precisamente, da descentralização administrativa, a partir de pontos de vista não subordinados à necessidade de resolver de maneira radical e orgânica os dois primeiros problemas, sob a pena de não resultar em nenhuma melhoria para os peruanos, ou agravar os quadros de exploração, por concentrar poder em líderes regionais que agravem a discriminação dos direitos indígenas. Além disso, retrata que as regiões geográficas peruanas também refletem uma diferenciação das populações, a serra é indígena; a costa é espanhola ou mestiça, repercutindo no sentimento peruano de unidade⁷².

Semeados nestas propostas de desenvolvimento, sob uma perspectiva de valorização e inclusão das comunidades locais nos projetos nacionais, a Escola Cepalina prospera. A corrente econômica da Cepal, cujos maiores expoentes são Celso Furtado e Raúl Prebisch, defende a existência de diferenças estruturais nas economias subdesenvolvidas, decorrentes do processo histórico de evolução econômica internacional. A linha sociológica, que teve como um dos precursores Theotonio dos Santos, embasa-se na teoria da dependência e procura identificar as determinantes para o subdesenvolvimento, ou seja, em lugar do determinismo econômico, insere-se forte decisionismo político, de inspirações marxistas.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e com as novas responsabilidades públicas consagradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em que os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas comprometeram-se a assegurar o respeito efetivo dos direitos. Conforme esclarecido desde o início do capítulo, o pensamento de Celso Furtado ajudou a construir a própria concepção de desenvolvimento dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, uma vez o economista brasileiro ter integrado a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), desde a sua criação, a partir da segunda metade do século XX. A reforma social pode ser considerada a principal tradição dessa teoria.

⁷² MARIÁTEGUI, José Carlos. 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana. 70 Ed. Lima: Biblioteca Amavta, 1998. Disponível em: http://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com_content&view=article&id=387:obras-completas-de-mariategui-disponiveis-na-web&catid=8:biblioteca-comunista. Consulta realizada em 02 de novembro de 2014.

Destá perspectiva, emergem as políticas de desenvolvimento por países da América Latina durante as décadas de 1950 e 1960, para alcance de uma rápida industrialização. Assim, nesse período há proliferação de planos econômicos nos países capitalistas, que passam adotar métodos de planejamento como forma imprescindível para realização do desenvolvimento socioeconômico, compreendido como relacionado ao intervencionismo e ao dirigismo econômico⁷³.

A abordagem específica sobre a proposta de planejamento desenvolvimentista brasileiro neste período será realizada no quarto capítulo, que se preocupa especificamente sobre o planejamento no Brasil. Por hora, entretanto, é oportuno compreender, a identificação do papel estatal e das forças sociais para realização de um projeto de transformação social, introduzindo a perspectiva de empoderamento a concepção desenvolvimentista.

Pela conjectura do meado do século XX, o desenvolvimento econômico passa a ser interpretado com outra dimensão, passando a ser compreendido como um processo de mudança estrutural em que as crescentes necessidades humanas, preexistentes ou decorrentes do próprio processo, são satisfeitas⁷⁴. Já ao final do século XX, Celso Furtado⁷⁵ ratifica ser o subdesenvolvimento uma formação estrutural gerada pelo modo como se propagou o progresso técnico no plano internacional. Assim, para ele, a primeira condição para liberar-se da condição de subdesenvolvido “é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se autointitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade”. Tal pensamento retrata oposição ao ideário de liberalização dos mercados e de ausência de intervenção estatal.

Ainda segundo Celso Furtado⁷⁶, voltando aos anos setenta, o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial, em sociedades marcadas por profundas desigualdades sociais, sempre será o privilégio de uma minoria, já que o custo para manutenção desse alto padrão, em termos de depredação do mundo físico, é tão elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria, inexoravelmente, ao colapso da civilização e, portanto, ao risco da espécie humana. Então, só isso já seria argumento suficiente de que o desenvolvimento econômico, fundamentado na ideia de que os povos pobres um dia venham desfrutar das formas de vidas

⁷³ GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p.12.

⁷⁴ FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, p.61.

⁷⁵ FURTADO, Celso. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p.62

⁷⁶ FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p.62-69.

dos povos atualmente ricos é simplesmente irrealizável e serve unicamente para fazer com que os pobres aceitem sacrifícios na esperança de um futuro que nunca acontecerá⁷⁷.

A essa tomada de consciência, Edgar Morin⁷⁸ chamou, na década de 1990, de “a crise do futuro”, na qual, por toda parte, passou a reinar um sentimento - ora difuso, ora agudo – de perda daquele, induzindo a uma angústia psicológica, principalmente, quando a fé de uma civilização foi investida em um futuro que não se realiza. É a perda da esperança, é a reiteração das incertezas, que, contudo, passaram a ser amortecidas por projetos de âmbito individual de cada ser humano.

A divisão internacional do trabalho e a dependência tecnológica dos países em desenvolvimento surgiram para atender de forma prioritária os interesses dos que estavam à frente no processo de industrialização.

Nesse diapasão, Raúl Prebisch⁷⁹ alerta sobre as consequências para América Latina divisão internacional do trabalho, em que é percebida como periferia do sistema econômico mundial, exercendo papel específico de produzir matérias primas e alimentos para os grandes centros industriais. Assim, frente a esse problema geral e muito acentuado, além das próprias complicações internas, entende ser necessário traçar um plano em longo prazo, envolvendo investigação e ação prática, a fim de resolver os problemas econômicos e sociais na América Latina.

Celso Furtado⁸⁰, por sua vez, explica que a transição para uma nova ordem econômica mundial, inicialmente, assumiu a forma de transferências de recursos para beneficiar áreas, que apresentavam quadros institucionais que ofereciam menor resistência à concentração de poder de decisão e à destruição de valores culturais. Tal transferência de recursos provocou endividamento dos Governos receptores, retirando a eficácia dos instrumentos de política monetária e agravando o quadro de concentração de renda, levando-o

⁷⁷ Ratificando esse entendimento, expõe Edgar Morin: “O terceiro mundo continua a sofrer exploração econômica, mas sofre também a cegueira, o pensamento limitado, o subdesenvolvimento moral e intelectual do mundo desenvolvido (MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. Terra-pátria. Traduzido por Paulo Neves. 5° Ed. Porto Alegre: Sulina, 2005, p.79)

⁷⁸ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. Terra-pátria. Traduzido por Paulo Neves. 5° Ed. Porto Alegre: Sulina, 2005, p.77.

⁷⁹ PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL, p.5-6. Disponível em: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf. Consulta em 10 de outubro de 2014.

⁸⁰ FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p.17-18 e 74.

a concluir que subdesenvolvimento é resultado de uma conformação estrutural de como se propagou o progresso tecnológico no plano internacional⁸¹.

Expondo a origem desses problemas, Celso Furtado⁸² aduz que a superação do subdesenvolvimento não pode ocorrer simplesmente pelos impulsos das forças de mercado, mas depende de um projeto político que, apoiado na mobilização de recursos sociais, possa permitir a realização do trabalho para reconstrução de certas estruturas.

Para Raúl Prebisch⁸³, é imperioso analisar de modo profundo as particularidades dos Estados latino-americanos, a fim de que sejam salvaguardadas suas aspirações, seus interesses e possibilidades para que possam ser integrados adequadamente em formulas gerais de cooperação econômica internacional.

A divisão internacional do trabalho e a dependência tecnológica dos países em desenvolvimento surgiram para atender, de forma prioritária, os interesses dos que estavam à frente no processo de industrialização. Nesse sentido, Celso Furtado⁸⁴ explica que a transição para uma nova ordem econômica mundial, inicialmente, assumiu a forma de transferências de recursos para beneficiar áreas, que apresentavam quadros institucionais que ofereciam menor resistência à concentração de poder de decisão e à destruição de valores culturais. Tal transferência de recursos provocou um endividamento dos Governos receptores, retirando a eficácia dos instrumentos de política monetária e agravando o quadro de concentração de renda, levando-o à conclusão de que um dos fatores do subdesenvolvimento resulta de uma conformação estrutural de como se propagou o progresso tecnológico no plano internacional.

No mesmo sentido, Celso Furtado⁸⁵ assenta que da inserção do sistema de subdivisão internacional do trabalho na economia, que em âmbito global se periferiza, decorrem inúmeras transformações, nas quais é possível identificar três tipos de indústrias: i) a diretamente ligada ao setor primário-exportador; ii) indústrias complementares de importações; iii) indústrias que se beneficiam, de alguma forma, de proteção natural. Na evolução natural das economias periféricas, as indústrias do segundo tipo são as que mais se

⁸¹ Este é quadro verificável na década de 1970 no Brasil, conhecido como “Milagre Brasileiro”.

⁸² FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. 2.ed. São Paulo:Paz e Terra, 1992, p.75.

⁸³ PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL, p.6. Disponível em: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf. Consulta em 10 de outubro de 2014

⁸⁴ FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. 2.ed. São Paulo:Paz e Terra, 1992, p.17-18 e 74.

⁸⁵ FURTADO, Celso. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 98-103

desenvolvem por acompanharem as tendências do mercado. Já as últimas são as que menos crescem, por despertarem pouco interesse dos investidores estrangeiros.

Importante esclarecer: Raúl Prebisch⁸⁶ reconheceu que quanto mais ativo o comércio exterior na América Latina, maior a possibilidade para o aumento da produtividade e a geração de empregos pela intensa formação de capital, pois há uma relação positiva entre desenvolvimento e crescimento econômico. Porém, constata que nem todo crescimento é propulsor do desenvolvimento.

Corroborando com o mito do desenvolvimento, proposto pela Escola Cepalina, Edgar Morin⁸⁷ analisa o desenvolvimento sob dois aspectos: de um lado como mito global de que as sociedades industrializadas atingem o bem-estar e reduzem suas desigualdades extremas e propiciando felicidade aos indivíduos; por outro, uma concepção redutora, em que o crescimento econômico apresenta-se como motor necessário e suficiente para o alcance do bem-estar. Essa fé cega no desenvolvimento determinou a precisão de sacrificar tudo por ele, agravando as tragédias do subdesenvolvimento.

A verdade é que a sociedade atual vinculou seu destino a uma necessidade de acumulação ilimitada. Quando ocorre a desaceleração, gera-se uma crise econômica, a qual afeta a criação e a manutenção de quadros de emprego, além de investimentos e pagamento das despesas públicas, como os custos com a oferta de serviços públicos.

Entretanto, Celso Furtado⁸⁸ não era um pessimista com relação ao alcance do desenvolvimento humano em si, mas defendia que, para isso, seria necessário o Brasil observar suas potencialidades nacionais e buscar o máximo de autonomia econômica e política, como requisito para a consecução dos objetivos propostos. A preocupação maior dele era que acreditassem que o Mercado faria isso pelo país, quando, na verdade, deveria decorrer pelo Estado, através da tomada de consciência da sociedade brasileira. Por isso, entendia o desenvolvimento como um processo social, atrelado à cultura política e este é o conceito de desenvolvimento adotado por esta tese.

⁸⁶ PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL, p.7. Disponível em: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf. Consulta em 10 de outubro de 2014

⁸⁷ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. Terra-pátria. Traduzido por Paulo Neves. 5º Ed. Porto Alegre: Sulina, 2005, p.78-79.

⁸⁸ FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, p.40 e 93.

Assim, ele⁸⁹ expõe que a modificação das formas de produção, decorrentes do processo de modernização e globalização social priva as massas demográficas de suas ocupações tradicionais, como atividade artesanal pré-existente, o que as leva a buscar abrigo em sistemas subculturais urbanos que, somente esporadicamente, articula-se com os mercados, servindo essa massa de reserva de mão de obra. Desta perspectiva, resultam as “populações marginais” que atuam em um sistema informal de produção e é retrato de uma estratificação social que tem suas raízes na modernização.

Na perspectiva sociológica, constrói-se a corrente cepalina dependente, que tem como um dos criadores Gunder Frank. Para ele⁹⁰, o subdesenvolvimento nos países da América Latina é consequência do próprio sistema capitalista, cujo desenvolvimento da metrópole provoca, simultaneamente, o subdesenvolvimento dos centros nacionais subordinados. Mantendo a visão marxista, propõe que sistema capitalista deva ser compreendido como um sistema único que estabeleça, por meio da própria dinâmica do capital, a contradição entre países exploradores e países explorados.

Assim como Baran e Sweezy, entende Gunder Frank⁹¹ que o sistema capitalista tem uma estrutura colonial que serve as metrópoles imperialistas para explorar suas colônias latino-americanas, e colônias afro-americanas, em âmbito interno nacional. A América Latina, por sua vez, explora, por meio de um "colonialismo interno", os seus centros provinciais, que por sua vez, exploram seus respectivos sertões locais, formando uma cadeia predatória que se estende continuamente. Por esta razão, uma compreensão adequada dos aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais da América Latina e de outras áreas subdesenvolvidas, requer uma revisão científica dessas próprias sociedades, partindo-se a análise da estrutura colonial e de classe do sistema capitalista.

Defende, ainda, o autor⁹² que na primeira guerra mundial, a economia dos países latino-americanos teve uma trégua do patrimônio e de comércio exterior e de outros laços com a metrópole. Como havia acontecido em outras ocasiões, estes Estados empurraram seu

⁸⁹ FURTADO, Celso. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p.28.

⁹⁰ FRANK, Gunder. Latinoamérica: subdesarrollo capitalista o revolución socialista. Pensamiento Crítico, Habana, nº 13, febrero de 1968, pp.3-41, p.06. Disponível em <http://www.filosofia.org/rev/pch/1968/pdf/n13p003.pdf>. Consulta em 02 de novembro de 2014.

⁹¹ FRANK, Gunder. Latinoamérica: subdesarrollo capitalista o revolución socialista. Pensamiento Crítico, Habana, nº 13, febrero de 1968, pp.3-41, p.08. Disponível em <http://www.filosofia.org/rev/pch/1968/pdf/n13p003.pdf>. Consulta em 02 de novembro de 2014.

⁹² FRANK, Gunder. Latinoamérica: subdesarrollo capitalista o revolución socialista. Pensamiento Crítico, Habana, nº 13, febrero de 1968, pp.3-41, p.17. Disponível em <http://www.filosofia.org/rev/pch/1968/pdf/n13p003.pdf>. Consulta em 02 de novembro de 2014.

próprio desenvolvimento industrial, principalmente pelo mercado interno, para bens de consumo. Entretanto, tão logo acabou a guerra, a indústria metropolitana, principalmente americana, entrou nessas regiões e setores, gerando crises internas no balanço de pagamentos que, naturalmente, foram sanadas com endividamento externo, o qual não só cobriu os déficits, mas também serviu para subsidiar os governos e aumentar a penetração da metrópole nas economias da América Latina.

Todo esse movimento de exploração e estrutura colonial, segundo o autor⁹³, é ocasionado pela ideologia desenvolvimentista capitalista, por isso, defende ser papel dos cientistas sócias combatê-la. A última invasão ideológica sugere que a “experiência” e tecnologia EUA podem resolver todos os problemas do povo mundo, significando, entretanto, um maior grau de dependência, monopolização e de desemprego. Realmente, isso foi constatado no Brasil.

Na década de 1960, o mundo desenvolvido estava dividido em dois polos: um “capitalista” e outro “socialista” e ambos apresentavam seu próprio modelo de desenvolvimento aos países chamados “do terceiro mundo” ou “subdesenvolvidos”⁹⁴. Na conjuntura brasileira o país ainda não produzia indústrias dotadas de recursos tecnológicos mais avançados e níveis de automação maior que o das indústrias tradicionais, tampouco indústrias de tecnologia de ponta que utilizam recursos tecnológicos altamente sofisticados, em constante processo de inovação, com altos investimentos financeiros para o desenvolvimento de pesquisas⁹⁵. Por esses fatores, em 1962 teve início uma crise no Brasil que se arrastou até 1967. Com o golpe militar, que trouxe concentração de renda, desvalorização do salário e aumento da dívida externa⁹⁶.

O Brasil foi o país latino-americano que mais recebeu investimentos do programa de política externa dos Estados Unidos, criada oficialmente no Encontro Extraordinário do Conselho Econômico e Social Interamericano, realizado em Punta del Este, no Uruguai, em 1961. O Nordeste brasileiro era considerado, então, uma região com grande potencial de expansão de ideias comunistas, além de territorialmente ser um ponto estratégico. Assim,

⁹³ FRANK, Gunder. *Latinoamérica: subdesarrollo capitalista o revolución socialista*. Pensamiento Crítico, Habana, nº 13, febrero de 1968, pp.3-41, p.35-36. Disponível em <http://www.filosofia.org/rev/pch/1968/pdf/n13p003.pdf>. Consulta em 02 de novembro de 2014.

⁹⁴ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. Terra-pátria. Traduzido por Paulo Neves. 5º Ed. Porto Alegre: Sulina, 2005, p.70.

⁹⁵ MELO, Ademir Alves de. Comentários em orientação de tese. João Pessoa: PPGD-UFPB, 2014.

⁹⁶ NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento: a economia política do ‘modelo brasileiro de desenvolvimento’. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.327.

tornou-se imperativo para o governo americano vigorar governos estaduais que deveriam funcionar como contraponto às experiências “subversivas”, e servindo de objetos da intervenção direta dos Estados Unidos⁹⁷.

Com intensificação da intervenção norte-americana, através do programa Aliança para o Progresso, no fim da década de 1960, o pensamento dependentista ou sociológico do desenvolvimento emerge dentro da Escola Cepalina, com uma acentuada inspiração marxista, que credita o desenvolvimento, essencialmente, a decisões políticas.

Theotonio dos Santos⁹⁸ define a dependência como: “uma situação na qual a economia de certos países é condicionada pelo desenvolvimento e pela expansão de outra economia à qual está subordinada”. Deste conceito, o autor aponta de que modo formas históricas de dependência são condicionadas: i) pela estrutura básica da economia global que possui suas próprias leis de desenvolvimento; ii) pela dominação dos países centrais; iii) pelas relações econômicas que se estabelecem entre países centrais e periféricos para expansão dos primeiros.

Essas características geram formas diferentes de dependência, destacando-se, primeiramente, a colonial, que persistiu até século XIX, embasa no monopólio de extração de recursos e exploração de mão de obra escrava. Posteriormente, a financeiro-industrial, caracterizada pela expansão dos países centrais ao estrangeiro, mediante investimento na produção de matéria- prima e produtos agropecuários, havendo dominação do grande capital nos centros hegemônicos. E, no pós-guerra, consolidou-se a dependência por corporações

⁹⁷ Um grande enfoque foi dado ao Rio Grande do Norte, onde ocorreu distribuição de alimentos, a fundação de um bairro, o Cidade da Esperança e de escola pública, a Escola Estadual Presidente Kennedy, além da expansão da rede de energia elétrica da Usina Paulo Afonso para cobertura do estado. Nesse sentido: “No Nordeste, o Rio Grande do Norte foi o locus preferencial de atuação da Aliança para o Progresso. Graças aos investimentos do programa norte-americano, a administração Aluízio Alves (1961-1966) colheu significativos frutos políticos. Com o apoio dos Estados Unidos, o Estado do Rio Grande do Norte foi palco, durante o período inicial de implementação da Aliança no início da década de 1960, de uma série de experiências pioneiras em diferentes áreas, como o projeto piloto do Método Paulo Freire de alfabetização, a Campanha da Fraternidade da Igreja Católica Romana, e a utilização de policiais brasileiros treinados pelos EUA para interrogar “subversivos” logo após o golpe de 1964.[...] Se Pernambuco foi considerado pelo governo norte-americano como uma espécie de centro da “subversão” no Nordeste, o Rio Grande do Norte deveria ser o seu contraponto. Tendo essa meta em vista, os Estados Unidos investiram pesadamente no Estado e fortaleceram os grupos políticos ligados ao governador Aluízio Alves. (PEREIRA, Henrique Alonso de A. R. Os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil. Associação Nacional de História – ANPUH, XXIV Simpósio Nacional de História – 2007. Disponível em <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0966.pdf>, consulta realizada em 16 de outubro de 2014.)

⁹⁸ SANTOS, Theotonio dos. A estrutura da dependência: 40 anos da teoria da dependência. Revista Soc. Bras. Economia Política, São Paulo, nº 30, outubro 2011, pp. 5-18, p.5-6.

multinacionais em investimento de indústrias, voltadas para o consumo interno dos países periféricos⁹⁹.

Na década de 1970, ocorreram dois fatores essenciais para o fenômeno da globalização: a substituição do padrão fixo de taxas de câmbio para o padrão flutuante pelo Governo americano em 1971, o que intensificou o aumento da procura pelo dólar, levando a uma excessiva variação do preço da moeda; e a elevação do preço do barril de petróleo em 1974 e 1979 que gerou acréscimo geral dos preços e da instabilidade econômica¹⁰⁰. No final da década de 1970, observa-se uma intensificação no processo de internacionalização das economias capitalistas, com enorme integração dos mercados financeiros internacionais e crescimento singular do comércio internacional, com a queda de barreiras protecionistas¹⁰¹.

Enfocando o Brasil, Paul Singer¹⁰² esclarece que o crescimento econômico está relacionado ao grau de integração no mercado global. Assim, constata, em âmbito interno, duas espécies de comunidades marginalizadas: i) as historicamente excluídas, que vivem em economia de subsistência, de forma quase autossuficiente, como, por exemplo, as comunidades quilombolas; e ii) as recém- excluídas, formadas por trabalhadores de indústrias, que encolheram ou desapareceram em função da abertura do mercado interno e do progresso tecnológico, a exemplo da região do ABC Paulista, nas quais os moradores passaram a sobreviver com rendas precárias, em forma de benefícios previdenciários, como o auxílio desemprego e aposentadoria. Em ambos os casos nota-se a exclusão dessas comunidades ao acesso à economia de mercado.

A estrutura produtiva criada pela industrialização dependente limita o crescimento do mercado interno, porque submete o trabalhador a condições extremamente exploratórias, restringindo o poder aquisitivo das classes salarizadas e porque, ao adotar uma tecnologia de produção intensiva, acaba reduzindo a quantidade de postos de trabalhos¹⁰³.

⁹⁹ SANTOS, Theotonio dos. A estrutura da dependência: 40 anos da teoria da dependência. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, São Paulo, n° 30, outubro 2011, pp. 5-18, p.7-8.

¹⁰⁰ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Defesa da Concorrência e Globalização Econômica*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.141.

¹⁰¹ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. 3° ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 14.

¹⁰² SINGER, Paul. É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres? In: *É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres: texto para discussão*. Brasília: MTE/ Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2004, p. 2.

¹⁰³ SANTOS, Theotonio dos. A estrutura da dependência: 40 anos da teoria da dependência. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, São Paulo, n° 30, outubro 2011, pp. 5-18, p.15.

Por essas razões, para corrente dependentista, o imperialismo era o maior inimigo da humanidade, naquele momento, em que através da divisão do trabalho produtivo e do câmbio no monopólio da fabricação e matérias-primas, o capitalismo estava se reinventando em uma nova fórmula de exploração, concebidas em invasões estrangeiras intituladas de “ajuda”. Na medida em que a metrópole alcançasse formas de produção mais necessitadas de capital e mais tecnologicamente complexas, cada vez mais substituiria os investimentos de comércio exterior simples em fábricas subsidiárias no exterior, produzindo, localmente, os bens de consumo que antes eram importados, mas resguardado tecnologicamente pela empresa matriz, provocando uma dependência tecnológica e criação de monopólios, porque a indústria local não conseguia competir e nem se desenvolver, levando, por consequência, ao maior enriquecimento da metrópole por fluxos adicionais de capital que saiam da colônia, em forma de remessas de lucros, de dívidas e de royalties¹⁰⁴.

Dessas considerações, a tese de seguir decisões políticas conforme determinado pelos países centrais foi refutada pelos dependentistas principalmente pelos seguintes argumentos: i) inexistência de estagnação das relações sociais; ii) que o subdesenvolvimento não seria fruto do atraso tecnológico nos meios de produção, mas sim resultado de uma marginalização internacional à relação de dependência entre países desenvolvidos¹⁰⁵.

Desse modo, constata-se que Escola Cepalina oferta importante contribuição à teoria do desenvolvimento, por romper a associação deste com a de crescimento econômico, pela perspicácia em associar o desenvolvimento a um processo social e cultural, de ação e de canalização das forças sociais, de melhoria da capacidade de exercício da iniciativa e inventiva e da associativa para participação nas decisões públicas e que consubstanciou a origem da contemporânea teoria desenvolvimentista adotada pelas Nações Unidas.

¹⁰⁴ FRANK, Gunder. *Latinoamérica: subdesarrollo capitalista o revolución socialista*. Pensamiento Crítico, Habana, nº 13, febrero de 1968, pp.3-41, p.22. Disponível em <http://www.filosofia.org/rev/pch/1968/pdf/n13p003.pdf>. Consulta em 02 de novembro de 2014.

¹⁰⁵ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, p. 41.

2.5 DESENVOLVIMENTO E NEOLIBERALISMO.

A Escola Neoliberal emerge entre fins dos anos setenta e início dos anos oitenta. As atividades econômicas externas, a partir da década de 1980, têm sido caracterizadas por dois tipos de desenvolvimento: liberalização dos mercados e globalização. Esta apresenta um conceito plúreme já que está associado a múltiplos aspectos e acontecimentos, percebidos a partir da década de 1980, mas originários de diversos outros fatores históricos como a Revolução Industrial e a colonização das Américas e da África, por exemplo.

A globalização econômica¹⁰⁶ pode ser descrita como um processo caracterizado pela sobreposição e inter-relação de diversos fatores, dentre eles: intensificação do fluxo de capitais entre as nações; formações de blocos regionais de comércios; alteração dos padrões de produtividade com a ampliação da importância dos fatores tecnológicos; maior importação das empresas multinacionais e intensa ligação entre os mercados financeiros.

Nesta conjuntura em que instituições privadas ganham espaço na condução da sociedade, Perry Anderson¹⁰⁷, influenciado pela Escola Cepalina, expõe que as maciças estruturas das próprias corporações multinacionais firmaram a dinâmica social de que os que estão acima tem a coerência do privilégio; os que estão abaixo carecem de unidade e solidariedade. Tudo isso visando ao surgimento de um novo “trabalhador coletivo”. Assim, uma das principais características do processo de expansão do capital financeiro e, portanto, da globalização, é a existência de países em um meio termo entre o estado de atraso e o de desenvolvimento, ou, entre “o centro” e a “periferia”, como ocorre em alguns países da América Latina, tal qual o Chile, nos anos 70, e o Brasil, atualmente. Assim, a “semiperiferia” significa a posição intermediária na estrutura da economia capitalista. Explica-se: a estrutura núcleo orgânico-periférico é formado por uma rede de trocas desiguais entre Estados industriais, núcleos orgânicos, e Estados semi-industrializados¹⁰⁸.

¹⁰⁶ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Defesa da Concorrência e Globalização Econômica. São Paulo: Malheiros, 2002.p.14

¹⁰⁷ ANDERSON, Perry. As origens da pós-modernidade. Traduzido por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p.74-75

¹⁰⁸ ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. 4 ed. Traduzido por Sandra Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 137 e 207

Esse fenômeno repercute diretamente do ordenamento jurídico dos países. Ana Maria Nusdeo¹⁰⁹ aponta três ordens de consequência para o Direito, quais sejam: acentuação de um processo de aproximação entre as legislações nacionais em matéria econômica e concorrencial; tendência dos operadores internacionais de construir suas próprias regras, a fim de reger as relações contratuais e solucionar conflitos, implicando a constituição de campos políticos autônomos em relação ao direito estatal; e discussão sobre conceitos clássicos de soberania, de legitimidade, dentre outros.

Em âmbito global, a interdependência entre Estado e empresas tem uma propensão a estabelecer normas de interação, as quais reduzem as chances de grandes interrupções no fluxo circular da vida econômica. Tais acordos restringem a competição e se apoiam em teorias de racionalidade econômica, a fim de garantir a cooperação necessária para produção de subsistência, de proteção e a busca da estabilidade nas relações¹¹⁰.

O resultado é que a partir da década de 1980, acentua-se a exaustão dos mercados internos, nos países centrais, sinalizando graves sintomas de superprodução, requerendo nova vaga de expansão de capitais na disputa por mercados potenciais além-fronteiras¹¹¹.

Assim, pode-se dizer que uma das consequências da globalização é o impacto imediato que um fato/ato pode ocasionar em diversos lugares, afetando especialmente, em decorrência da vulnerabilidade de países pobres.¹¹² Como dado comprobatório, cita-se o relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD-ONU¹¹³, o qual constatou o aumento das desigualdades em face de intensificação do processo de integração dos mercados. Assim, ao mesmo tempo em que as grandes cidades articulam-se à economia global, concentrando poder mundial também se tornam depositárias de muitos segmentos excluídos da população. É o que Dupas¹¹⁴ chama de “face metropolitana da exclusão social”.

¹⁰⁹ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Defesa da Concorrência e Globalização Econômica. São Paulo: Malheiros, 2002, p.148.

¹¹⁰ ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. 4 ed. Traduzido por Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1998, p.21

¹¹¹ MELO, Ademir Alves de. Comentários em orientação de tese. João Pessoa: PPGD-UFPB, 2014.

¹¹² KLIKSBURG, Bernardo. Por uma economia com face mais humana. 2º. Brasília: Unesco, 2003, p.99

¹¹³ “Quando o mercado vai longe demais no controle dos efeitos sociais e políticos, as oportunidades e as recompensas de mundialização, se difundem de forma desigual e iníqua, concentrando o poder e a riqueza num grupo seleto de pessoas, países e empresas, e deixando à margem os demais.” (PNUD-ONU. Relatório de desenvolvimento humano. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/27169334/Relatorio-do-Desenvolvimento-Humano-2009-PNUD-ONU>, consulta realizada em 01/05/2011).

¹¹⁴ DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3º Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p.48.

Nesse contexto de internacionalização das decisões e de grande mobilidade de massa de capitais, que apresentam lógicas autônomas em relação às decisões dos Estados nacionais, o espaço para operação de políticas públicas sofreu sensível diminuição, por várias razões, das quais Gilberto Dupas¹¹⁵ cita: i) a manipulação das políticas monetárias passa a ser afetada pela imensa massa de recursos circulantes no mercado financeiro internacional, afetando diretamente as políticas fiscais e os gastos governamentais, que encontram novos limites, por ocasionarem efeitos inflacionários, prejudiciais à competitividade dos produtos nacionais; ii) a mobilidade das transnacionais gera menor compromisso com os países que sediam as suas atividades, aumenta o poder de barganha com os Estados, reduzindo-se a receitas tributárias adicionais e restringindo a capacidade estatal de operar seus principais instrumentos discricionários¹¹⁶.

Porém, em cenário internacional, explica Jeffrey Sachs¹¹⁷, na década de 1980 foram instauradas práticas conservadoras de desenvolvimento, conhecidas como Era do Ajuste Estrutural, que foi encabeçada por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, no Reino Unido. Nesse período, os programas do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Mundial eram projetados para o enfrentamento de quatro doenças econômicas, segundo o enfoque neoliberal: má governança, excessiva intervenção dos governos nos mercados, excesso de propriedade estatal e gastos públicos em demasia. Entretanto, esses problemas, genéricos, em muitos países, não representavam causas centrais de subdesenvolvimento. Como consequência, ocorreu um fracasso de aconselhamentos econômicos e ajuda insuficiente, cujo foco central era a autoajuda, em que a responsabilidade pela redução da exclusão social era tida como exclusiva dos países pobres, provocando a redução extrema de ajuda externa nas décadas de 1980 e 1990.

Assim, ocorre em 1990, baseadas em propostas desenvolvidas pelo economista John Williamson, o Consenso de Washington, dispondo de um conjunto de dez regras básicas a serem seguidas pelos países subdesenvolvidos, quais sejam: 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9)

¹¹⁵ DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 14.

¹¹⁶ Observa-se com bastante nitidez que essa conjuntura vivida no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, o qual era submetido às diretrizes do Fundo Monetário Internacional- FMI.

¹¹⁷ SACHS, Jeffrey D. O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Traduzido por Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p.111.

desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual. Deve ser dito, ainda, que a referência a “consenso” significou que esta lista foi fundada num conjunto de ideias partilhadas pelos círculos de poder de Washington, incluindo o Congresso e a Administração dos Estados Unidos da América (Tesouro e “Federal Reserve Bank”), por um lado, e instituições internacionais com sede em Washington, tais como o FMI e o Banco Mundial, por outro, apoiados por uma série de grupos de reflexão e economistas influentes¹¹⁸.

Hoje efetivamente é verificável resistência e tentativa de introdução de uma perspectiva democrática na chamada reforma gerencialista, inclusive na própria Inglaterra, pela corrente do Serviço Público Orientado. Nos anos 2000, a substituição de um modo de gestão pública focada apenas em eficiência para um modo societal, privilegiou o debate democrático e aberturas de espaços cívicos, em busca de uma maior participação da sociedade nas decisões do Estado, conforme será aprofundado, no próximo capítulo, pela análise de processos de empoderamento e construção de esfera pública dialógica e por meio da verificação da interação entre planejamento e gestão pública no Brasil a ser feita no capítulo quarto.

No Brasil, grande impacto do modelo gerencialista foi trazido no Governo Fernando Henrique Cardoso, que expressamente põe de lado as ideias dependentistas, antes construídas por ele ao lado de Faletto, passando a defesa de posições neoliberais e implantando um modelo de gestão gerencialista, durante o período em que foi presidente.

Conforme será analisado no quarto capítulo deste trabalho, o movimento neoliberal trouxe fortes repercussões econômicas, políticas e institucionais para o Brasil, provocando uma reforma institucional, que começa no Governo Collor e atinge o auge entre os anos de 1995 a 1998, propondo a superação da burocracia weberiana, através da inserção de instrumentos de gestão corporativa no setor público, na busca de eficiência na prestação dos serviços e de redução do âmbito e do custo do Estado.

Segundo José Celso Cardoso¹¹⁹, a estruturação das instituições, ou seja, das instâncias, dos instrumentos, das organizações e dos procedimentos necessários à administração e à gestão pública cotidiana do Estado padeceu, no Brasil, de atavismo quando

¹¹⁸ LOPES, Carlos. Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington. Revista Crítica de Ciências Sociais. São Paulo, Vol.94, setembro de 2011, pp.3-20, p.4.

¹¹⁹ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p.8.

pensasse nas iniciativas do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) do governo de Getúlio Vargas, pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) da ditadura militar, e também pelo próprio regime jurídico estabelecido pelo poder constituinte originário da Constituição Federal de 1988. Somente a partir da década de 1990 é que se verifica, por um lado, o esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse momento, atrelado ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública a busca por resultados.

Ratifica-se, entretanto, que, o período após Consenso de Washington¹²⁰ não é voltado para uma gestão pública participativa; muito pelo contrário, a democracia, para atender as metas impostas, deveria ser praticada pela representação liberal, cujas decisões estatais eram submetidas às especulações sobre o funcionamento do mercado. Assim, a implantação de princípios de justiça distributiva necessita que as decisões estatais sejam submetidas à avaliação dos cidadãos e não recair sobre especulações teóricas, quanto ao funcionamento do mercado¹²¹.

Segundo Paulo Nogueira Batista¹²², a justificativa em defesa do Estado-Mínimo era usurpação das riquezas dos países da América Latina, através da persuasão, cujo viés de cientificidade foi uma das ferramentas. Justificativa para isso era a de que os países que formavam o Consenso de Washington estavam mais interessados em exportar bens e não tecnologia ou capitais que proporcionassem a outros países a capacidade de produzi-los. Deste modo, expõe ser compreensível a existência de dois modos para conquista de um país estrangeiro, a saber: obter o controle do povo pelas forças armadas ou pelo controle econômico por meios financeiros. O Consenso de Washington significou, uma tentativa de conquista por esta última forma.

¹²⁰ Expõe Ademir Melo: “A racionalidade preconizada no final de noventa na esteira da queda da bipolaridade no mundo, denominado Consenso de Washington, teve como objetivo ratificar a imperiosa necessidade de reformas neoliberais na América Latina. Na Conferência de Helsinque, realizada nos dias 8 e 9 de setembro de 2005 e que foi o ponto culminante na política de distensão, o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento lançou um documento que sentenciava as consequências dessas reformas com as seguintes palavras: [O Consenso de Washington] “decretou a morte dos projetos nacionais de desenvolvimento e entregou o destino dos povos da periferia do capitalismo às incertezas e azares das forças de mercado, sem considerar a história, as peculiaridades e as urgências de cada sociedade”. (MELO, Ademir Alves. O acicate teórico de Celso Furtado. Palestra no Seminário Homenagem a Celso Furtado, realizado na data de 18 de setembro de 2014, João Pessoa/PB.)

¹²¹ HABERMAS, Jürgen. A Ética da Discussão e a Questão da Verdade. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p.40.

¹²² BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. In: Coletânea em Defesa do Interesse Nacional. Paz e Terra, São Paulo, 1994, p.

Além disso, por buscar a forma mais eficiente de alcançar lucro, conforme analisado pela Escola Cepalina, o modo capitalista de produção aprofundou as injustiças sociais e os conflitos, entre o capital e o trabalho, em razão do divórcio entre valor de uso e valor de troca dos produtos de trabalho. Essa conjuntura acentua a exploração das classes sociais inferiores, provocando o aumento da desigualdade social e da concentração de renda.

Fundamentando sociologicamente a teoria neoliberal, encontra-se Ulrich Beck e a defesa da teoria da Sociedade Reflexiva¹²³, segundo a qual o processo de modificação social, da antiga para moderna, pode ser embasado em duas etapas: a primeira, a de desincorporação; e a segunda, a de reincorporação das formas sociais por outra modernidade. Ou seja, destrói-se uma conjuntura de comportamento e de valores, para reconstruí-las com a introdução de novos elementos. No caso da transição para sociedade (pós-) moderna, é possível identificar essa nova perspectiva pela rediscussão de conceitos de república e garantia de direitos, bem como pela nova ótica econômica, o modo de produção capitalista¹²⁴, caracterizada pela crítica a intervenção do Estado na economia.

Nesse sentido, deixando para trás a ideia de ordem imutável, a sociedade na concepção da reflexão, passaria a se conscientizar de que é possível melhorar de vida, almejando um futuro de prosperidade. Porém, essa melhora estaria vinculada a um movimento de trocas mercadológicas transnacionais, as quais se construiriam em redes entre Estados e entre estes e o setor privado, formando agentes multinacionais pela imposição de poder político e econômico.

Ulrich Beck¹²⁵, verificando que os riscos sociais, econômicos e individuais migram do Estado para o controle das instituições privadas, nomeia essa nova sociedade de “sociedade do risco”, cujas características intrínsecas são a incerteza, a insegurança e a ambivalência. Para ele, as questões de risco pressupõem decisões- individuais e coletivas-, não necessariamente livres, mas impostas, a partir de modelos que conduzem a dilemas, provocando consequências ao meio social. Nessa conjuntura, instituições públicas perdem espaço para privadas na condução da sociedade e o Mercado, representando o poder econômico, tenta desacreditar a política, lutando contra ela, tentando mostrar-se como mais

¹²³ BECK, Ulrich; GIDDENS, Antony; LASH, Scot. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. Traduzido por Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1995, p.12

¹²⁴ BRAGA JR., Sergio Alexandre. O papel do Direito Econômico como fator de conciliação entre o liberalismo e o socialismo. In. Revista Direito e Liberdade, Mossoró: Esmarn. Volume 2, Número 1, janeiro/junho 2006. p.308-324, p.310

¹²⁵ BECK, Ulrich; GIDDENS, Antony; LASH, Scot. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. Traduzido por Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1995, p. 21-27

eficaz para organizar as sociedades, fazendo com que seja independente às suas regras. Esse pensamento levou à construção de defesa de reavaliação do papel do Estado e da sua própria soberania, em face de organismos internacionais e de blocos econômicos.

Enfrentando a ideia de sociedade de risco, Herrera Flores¹²⁶ defende que aceitação sobre a reflexão social, significa acolher o entendimento de que o contexto hegemônico globalizado surgiu inexplicavelmente, pela própria natureza das coisas; ou que tais riscos são intrínsecos a qualquer modo de vida, quando, na verdade, as sociedades são postas em riscos por tal contexto socioeconômico. A teoria da sociedade reflexiva serve para justificar a relação de dominação internacional entre os Estados.

Deste modo, a crítica propõe uma modificação da compreensão da sociedade de reflexiva para “inflexiva”, significando que é possível a modificação das estruturas internacionais, através da compreensão dos fenômenos de exploração e de busca e conquista dos direitos pelos grupos sociais.

2.6 DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA ATUAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.

Com o crescimento de mobilizações sociais, a velocidade da informação, o sentimento de solidariedade entre os povos, decorrente, em grande medida, pelos horrores vivenciados na II Guerra Mundial, a consolidação do ideário de bem-estar social, bem como a pesquisa sobre origem e combate a fome e a pobreza extrema, levaram a teoria do desenvolvimento a uma nova compreensão: o desenvolvimento deixa de ser percebido como quantitativo, relacionado ao acúmulo do Produto Interno Bruto, e passa a ser qualitativo, ou seja, relacionado à democracia e à qualidade de vida da população. Assim, o grau de desenvolvimento de um país passa a ser traduzido no grau de liberdade de seu povo, conforme embasamento teórico de Amartya Sen.

Desse modo, observou-se que o desenvolvimento passou a ser percebido como a combinação entre crescimento econômico e melhoria dos padrões distributivos no país, no

¹²⁶ FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009, p 18 e 19.

qual o caminho determinante foi o de intervenção do Estado na economia¹²⁷, a fim de concretizar os direitos sociais.

O direito ao desenvolvimento é tratado pelas Nações Unidas como uma espécie de Direitos Humanos. A Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, da Organização das Nações Unidas ratificaram o compromisso dos direitos humanos com a tríade democracia, desenvolvimento e direitos humanos. Antes disso, tanto a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, quanto a Declaração das Nações Unidas sobre Direito e Desenvolvimento, de 1986, reiteram que desenvolvimento envolve direitos econômicos, culturais e sociais.

Desses documentos, a Declaração de Direito ao Desenvolvimento é o mais específico; fruto de um longo processo, iniciado desde a criação da Organização das Nações Unidas, na década de 1940¹²⁸. Desde o início, a proposta dos direitos humanos como uma preocupação internacional foi construída como um todo integrado, abrangendo todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Após a adoção da Declaração Universal, deveria ter sido realizada uma aliança única geral para negociar e incluir todos os direitos estabelecidos na Declaração Universal, dando-lhes a natureza de um tratado internacional. Porém, isso ficou impossibilitado pela Guerra Fria e bipolarização do mundo. Assim, em vez de uma aliança unificada, esses direitos foram codificados, em 1966, em dois convênios: um, sobre os direitos civis e políticos; o outro, sobre os direitos econômicos, sociais e culturais¹²⁹.

¹²⁷ BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. *Revista Olkos*, vol.08, nº01/2009, p.p72-91, p.75.

¹²⁸ Nesse sentido, Arjun Sengupta realiza todo o retrospecto da perspectiva de direito ao desenvolvimento pelas Nações Unidas O direito foi promovido pela primeira vez na Declaração de Filadélfia da Conferência Internacional do Trabalho em 1944, e depois foi consagrado na Carta das Nações Unidas ("Carta"), em 1945. Depois disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ("a Declaração Universal"), reconheceu claramente a unidade de todos os direitos e elaborou o tema que todo mundo estava igualmente intitulado "a todos os direitos e liberdades estabelecidos nesta Declaração" (artigos 1 a 21 abrangendo os direitos civis e políticos, bem como os artigos 22 a 28 que abrangem os direitos econômicos, sociais e culturais). Mais tarde, no preâmbulo a cada um dos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, este princípio foi reiterado como "o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria só pode ser alcançado se forem criadas condições que todos podem gozar dos seus direitos civis e políticos, bem como dos seus direitos econômicos, sociais e culturais ". A natureza integral de todos esses direitos foi, assim, reconhecido como o princípio orientador do exercício dos direitos humanos. (SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. *Human Rights Quarterly*. Baltimore, Vol. 24, nº 4, Novembro de 2002, p.p 837-889 Disponível em http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/human_rights_quarterly/v024/24.4sengupta.html. Acesso em 10 de setembro de 2013.)

¹²⁹ SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. *Human Rights Quarterly*. Baltimore, Vol. 24, nº 4, Novembro de 2002, p.p 837-889 Disponível em http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/human_rights_quarterly/v024/24.4sengupta.html. Acesso em 10 de setembro de 2013.

Deve ser dito que o referencial teórico mais importante para a concepção de desenvolvimento pelas Nações Unidas, após a década de 1980, foi construído por Amartya Sen, segundo o qual¹³⁰, o desenvolvimento precisa estar relacionado à melhoria da qualidade de vida, o que possibilita a expansão das liberdades e é garantido por uma segurança econômica, nascida da distribuição de renda e da oportunidade de participação nas decisões públicas. Assim, a liberdade, na perspectiva deste autor, deve envolver tanto processos que permitem a liberdade de ações e decisões, como as próprias oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias sociais e pessoais, o que ocorre através da expansão de capacidades.

Sob a ótica instrumentalista do Direito, essas liberdades podem ser classificadas como: i) liberdades políticas; ii) facilidades econômicas; iii) oportunidades sociais; iv) garantias de transparência; e v) segurança protetora¹³¹. Agora, aqui é preciso fazer uma dissociação do paradigma ontológico do Amartya Sen com as teorias americanas de concretização de direitos e de direitos fundamentais, cujo enfoque é axiológico e deontológico.

Os direitos sociais, segundo Alexy¹³², formam um conjunto de direitos, sem os quais as liberdades públicas seriam transformadas em meras fórmulas vazias, pois exigem uma forma atuante do Estado, a fim de promover implantação de igualdade social dos hipossuficientes. Dessa proposta e mantendo-se o foco no Estado Democrático de Direito, consolida-se, na doutrina, a ideia de direitos fundamentais operacionais e condicionantes, em que os primeiros, representam direitos de liberdade e exercício de poder político, inerentes à democracia; os segundos, representam um aspecto indireto do exercício democrático. O conjunto desses direitos, em relação ao ambiente estatal, desempenha o papel de subsistemas constitucionais, no qual o papel dos direitos condicionantes é obter dos grupos sociais e econômicos adesão ao ordenamento estatal vigente, através dos direitos operacionais, ou seja, permitindo que grupos participem do jogo político, sustentando a democracia¹³³.

¹³⁰ SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 30.

¹³¹ SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.25

¹³² ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Traduzido ao espanhol por Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.487.

¹³³ COUTO, Claudio Gonçalves. Política Constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). Políticas Públicas: reflexões sobre conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 107.

Segundo essa Teoria dos Direitos Fundamentais, quando há inibição dos direitos condicionantes, formalmente o Estado democrático se sustenta, o que não ocorre com a mitigação dos direitos operacionais. Entretanto, materialmente, é observado que sem os direitos condicionantes, sem inclusão social, não há verdadeira inclusão política.

Não que se queira desmerecer essa construção teórica, que se apresenta, na atualidade, como uma das mais importantes e referenciadas no meio jurídico. Porém, ela não se apresenta como suficiente, do ponto de vista pragmático, pois pode gerar ciclos intermináveis de direito a ter direitos¹³⁴.

A perspectiva de desenvolvimento como libertária do Amartya Sen, por outro lado, apresenta uma construção, bem mais pragmática, pois suas publicações são produto de pesquisas relacionadas ao combate à fome e à pobreza extrema, no qual tenta apontar, em base empírica, que o desenvolvimento está estritamente relacionado ao comprometimento social e às posições públicas, e não à escassez de recursos. O que é diferente do pregado pelo liberalismo pós-guerra, defensor da insociabilidade da análise dos resultados econômicos, como condição para o alcance dos resultados sociais, ou não econômicos, pois estes exigem aplicação de amplos recursos, gerados em um ambiente econômico de competição global, em que as unidades políticas compartilham com entidades da sociedade organizada, dentre esses os agentes econômicos, o poder decisório.

Assim, tendo que se equilibrar em forças opostas - de um lado o mercado, buscando expansão e do outro a sociedade embasada de valores de justiça social -, bem como sem conseguir manter os elevados custos dos direitos sociais, o Estado adapta-se, assumindo papel de regulador. Deixando de prestar diretamente os serviços públicos de base, ele passa a intervir como negociador entre mercado e sociedade, a fim de concretizar os direitos sociais.

Frisa, ainda, Sen¹³⁵ que existe uma dialética entre as capacidades e as políticas públicas, em que as primeiras podem ser expandidas pelas segundas, porém a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo, significando que quanto maior a capacidade de escolhas, maior o empoderamento e representatividade na condução dos programas governamentais. Por isso, defende que

¹³⁴ Em sentido semelhante, cita-se as críticas de Herrera Flores às teorias de justiça de Hart e de John Rawls. (FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009,p 73 -77.)

¹³⁵ SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 31-33.

“pobreza” não se limita a privação de renda, mas também a privação de capacidades básicas, entendidas como privação alimentar, nutricional, cuidados de saúde, saneamento básico e água potável, educação eficaz, emprego rentável, segurança econômica e social, bem como direitos políticos e cívicos.

Verifica-se, desse modo, a construção do direito a liberdade é sustentada por uma estrutura mínima e concreta de direitos, em que o empoderamento, apesar de não estar expressamente reconhecido, é face essencial de dignidade humana. A compreensão do empoderamento de direitos será realizada no capítulo seguinte, porém torna-se central a verificação desse elemento como condicionante, como essência da racionalidade de construção atual do conceito de desenvolvimento.

Entretanto, apesar de reconhecer a face coletiva, ao analisar a importância da democracia como elemento básico das escolhas e de implantações de políticas públicas, percebe-se a adoção uma concepção por Sen, ainda, individualista. Então, torna-se importante reiterar que agregada a essa visão, a perspectiva emancipatória precisa incluir uma abordagem de grupo, não necessariamente de classes, como defendia Paulo Freire, mas de reconhecimento e de identidade social, incluindo-se o de classe, de raça, de ideologia ou simplesmente o de comunidade, que compartilha sentimentos de privações cívicas, políticas, econômicas e/ou sociais.

Avalia-se também que Sen focou na liberdade individual como pressuposta, da liberdade de grupo, como soma de individualidades. Tal entendimento não prejudica a análise das dimensões (educação, saúde e renda) do Índice de Desenvolvimento Humano, pois, para ele, é obrigação do Estado garantir oportunidade ampla a todos, cabendo a cada indivíduo optar por acessar, ou não, aquela oportunidade.

Como já salientado, a teoria do desenvolvimento como liberdade influenciou fortemente as Nações Unidas¹³⁶, para quem o desenvolvimento humano é mais do que o simples desenvolvimento de capacidades individuais, as quais estão incorporadas num sistema social muito mais amplo, em um sistema de proteção social ao ser humano.

¹³⁶ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Traduzido ao português por Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2013, p.86.

Assim, é preciso tratar sobre a racionalidade da construção de desenvolvimento humano pelas Nações Unidas, esclarecendo que “diretrizes” são formadas através de experiências bem-sucedidas, no âmbito interno de cada Estado, posteriormente compartilhadas.

De acordo com Luciano Mariz Maia¹³⁷, diretrizes podem ser compreendidas como todas as espécies de recomendações, consideradas como um código de conduta desejável, e que se solidificam nas políticas estatais. No âmbito do desenvolvimento, podem ser compreendidas como experiências compartilhadas e envolvem desde relatórios dos Comitês de monitoramento até, em estágio mais maduro, as declarações de direitos.

Neste diapasão, a Declaração Universal sobre Direito ao Desenvolvimento, define o desenvolvimento como um processo social, econômico, cultural e político abrangente, o qual “visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” e que todos os direitos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, por isso, deve ser dada igual atenção à implantação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, não podendo a violação de um determinado direito servir de justificativa para concretização de outro. Declara, ainda, que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e, por essa razão, as políticas de desenvolvimento adotadas pelos Estados devem fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento.

Ao declarar que o processo de desenvolvimento deve ser construído pelo reconhecimento de sujeitos de direitos como destinatários e como participantes deste processo, as Nações Unidas adotam uma perspectiva emancipatória, no sentido de que a sociedade não deve ser percebida como objeto ou simplesmente destinatária, mas como sujeito integrante das decisões públicas na busca da proteção e implantação dos direitos econômicos, sociais, culturais e políticos.

Apresentada a racionalidade do desenvolvimento, deve ser esclarecido que as Nações Unidas não determinam meios aos Estados- Membros para o alcance do desenvolvimento e,

¹³⁷ MAIA, Luciano Mariz. Do controle judicial da tortura institucional no Brasil hoje: À luz do direito internacional dos direitos humanos. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito Público. UFPE: Recife, 2006, p.294.

em regra, não interferem diretamente no planejamento governamental; limita-se ao debate, pesquisa e proposta de diretrizes e de resultados.

Pela análise da Declaração do Desenvolvimento, as diretrizes para o planejamento devem ser: o desenvolvimento é um processo social, econômico, cultural e político; o ser humano deve ser respeitado como principal participante e beneficiário do desenvolvimento; e, para isso, esta participação deve ser ativa, livre e significativa e com distribuição justa dos benefícios resultantes.

Se as políticas de desenvolvimento devem obedecer a essas diretrizes e o meio para concretização é através do planejamento, logo o planejamento deve obedecer a essas mesmas diretrizes. Como processo social de concretização de direitos, o planejamento de políticas de desenvolvimento precisa ser legitimado através de uma participação ativa e significativa, somente alcançada através do empoderamento, experimentado e construído pela sociedade na própria atividade de planejar e de monitorar as ações estatais, conforme será exposto no capítulo seguinte.

Além de debater e consensuar diretrizes para o desenvolvimento, as Nações Unidas também propõem resultados, tanto através da verificação do Índice de Desenvolvimento Humano, como de fixação de metas de melhoria, sistematizadas nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio¹³⁸. Além disso, nos relatórios globais há o esclarecimento de práticas bem sucedidas e que podem servir de inspiração e orientação a outros países; além disso, há expedição de recomendações, conforme anteriormente analisados.

A verificação tanto do Atlas do Desenvolvimento Humano, quanto do avanço dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, como recomendações dirigidas ao Brasil no tocante ao combate a pobreza extrema serão realizadas no quinto capítulo, em que um estudo empírico quantitativo e qualitativo traça um desenho da atuação da Organização das Nações Unidas como agente externo propulsor da gestão nacional para concretização de políticas de desenvolvimento.

Por ora deve ser compreendida a racionalidade do conceito de desenvolvimento. Para tanto, de já se esclarece que as diretrizes das Nações Unidas podem ser compreendidas como as traçadas para a sustentabilidade, entendidas não somente como a de âmbito ambiental, mas

¹³⁸ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são formadas por um conjunto de 8 objetivos, 18 metas e 48 indicadores para o desenvolvimento do mundo, a serem cumpridos até 2015.

principalmente – focando o objeto de estudo deste trabalho – a social, a qual envolve as quatro dimensões - direitos econômicos, sociais, culturais e políticos - estabelecidos na Declaração do Direito ao Desenvolvimento.

Na Declaração do Milênio¹³⁹ foram eleitos como princípios e valores do desenvolvimento: i) a liberdade, garantida através de democracias participativas; ii) a igualdade para que todos possam ser beneficiários do desenvolvimento; iii) solidariedade, em que os custos para o desenvolvimento devem ser compartilhados entre todos os Estados de forma equitativa, buscando alcançar o equilíbrio econômico e social entre todos os países; iv) a tolerância, envolvendo o respeito às diferenças culturais; v) respeito à natureza pelo combate de produção e de consumo insustentáveis ambientalmente; vi) responsabilidade comum para alcance do desenvolvimento econômico e alcance da paz pelo fim de conflitos armados. Destes princípios, foram eleitos dentre os objetivos chave a erradicação da pobreza, a qual depende de uma boa governança em cada país no âmbito da economia internacional; mobilização de recursos internacionais para financiamento do desenvolvimento sustentável; redução de juros e facilitação de pagamentos de dívidas externas; aumento da capacidade de aplicação de princípios; práticas democráticas e o respeito aos direitos humanos, principalmente o direito de minorias e de grupos vulneráveis, bem como a adoção das metas de desenvolvimento para os anos de 2015 a 2020.

Os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio, que englobam dimensões de educação, saúde, meio ambiente e cooperação internacional, justificam-se pela racionalidade de que os indivíduos devem ser reconhecidos como sujeitos de direitos e, portanto, construtores e destinatários de políticas de desenvolvimento e também pela diretriz de que se deve dar o mesmo grau de observância aos direitos políticos, sociais, econômicos e culturais.

Reconhece a Declaração de Direito ao Desenvolvimento¹⁴⁰ da ONU¹⁴¹, nos artigos 2º e 3º, que a responsabilidade primária pelo alcance do desenvolvimento é dos Estados, os

¹³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. Nova Iorque, 6-8 de Setembro de 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Consulta em 16 de agosto de 2014.

¹⁴⁰ Explica-se: “O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Esse conceito é a base do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e

quais devem elaborar políticas adequadas de desenvolvimento, visando ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, de forma que estes participem ativamente e livremente das políticas, bem como de seus frutos, que devem ser distribuídos equitativamente entre todos.

A grande questão, ao interpretar esta norma, é não deixar de considerar os Estados em suas nuances subjetivas, em que as decisões são tomadas por um corpo administrativo formado por pessoas, representando os mais diversos interesses, deontologicamente da vontade popular.

Nos artigos 1º e 6º, reconhece como direito ao desenvolvimento o direito de todos os povos de participarem do desenvolvimento econômico, social, cultural e político - todos indivisíveis e interdependentes -, contribuindo e dele desfrutando, em que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. Além disso, o direito humano ao desenvolvimento implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui o da soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Nestes dispositivos há a outra face da obrigação do Estado quanto à concretização de direitos: a garantia da participação, contribuição no planejamento das políticas, bem como do usufruto em todas as dimensões do desenvolvimento, denotando, mais uma vez, o empoderamento de direitos como essência da inclusão social ampla.

Além de prever a cooperação entre os países, em âmbito internacional, a Declaração de Direito ao Desenvolvimento¹⁴², nos artigos 8º e 10º, dispõem, ainda, que, em âmbito interno, os Estados devem tomar todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, bem como assegura igualdade de oportunidade para todos quanto ao acesso aos recursos básicos: educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Além disso, deve assegurar a igualdade de gêneros nesse processo de desenvolvimento, o qual deve ser concebido por meio de reformas econômicas e

do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente pelo PNUD.” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO –PNUD. O que é desenvolvimento. Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH. Consulta em 17 de agosto de 2014.

¹⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre Direito e Desenvolvimento. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

¹⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre Direito e Desenvolvimento. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

sociais, apropriadas à erradicação da pobreza; encorajamento da participação popular em todas as esferas, como um fator importante para a plena realização de todos os direitos humanos e a formulação, adoção e implantação de políticas, através de medidas legislativas e outras, a níveis nacional e internacional.

Por sua vez, a Declaração de Viena¹⁴³ assentou, no artigo 8º, que a democracia, o desenvolvimento e as liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se de forma mútua. Neste sentido, explica que a democracia não diz respeito somente a escolhas no campo político, mas também nas searas econômica, social e cultural, bem como a participação em todos os aspectos da vida. No artigo 25¹⁴⁴, afirma serem a pobreza extrema e a exclusão social uma violação da dignidade humana, devendo-se buscar um fim a estes males sociais, através do encorajamento da participação democrática nas decisões das comunidades que estejam integrados.

Deste modo, percebe-se a ratificação da diretriz de que, para realização do direito ao desenvolvimento, é muito importante que haja participação social de modo direto, amplo e contínuo no planejamento das políticas e seus respectivos programas implementadores.

Coadunando com a teoria de Amartya Sen, assenta o Quarto Relatório Sobre o Direito ao Desenvolvimento, apresentado por Arjun Sengupta¹⁴⁵ ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, que o direito ao desenvolvimento deve ser percebido como um processo, que expande as capacidades ou a liberdade dos indivíduos, a fim de melhorar o seu bem-estar e para entender o que eles valorizam, devendo envolver a direitos políticos, civis, sociais, culturais e econômicos, em que todas essas faces são dependentes umas das outras. Além disso, considerou como fundamental o crescimento do produto interno bruto (PIB) e de outros recursos financeiros, técnicos e institucionais do Estado, de forma a permitir a melhoria do bem-estar de toda a população.

Nota-se, portanto, um reconhecimento da Organização das Nações Unidas de que mais do que simples declaração direitos, o direito ao desenvolvimento deve ser percebido como um processo, tal qual também é defendido pela perspectiva crítica.

¹⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. Celebrado em Viena, em 25 de Junho de 1993.

¹⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. Celebrado em Viena, em 25 de Junho de 1993.

¹⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. Fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9. Disponível em [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/\\$FILE/G0116402.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/$FILE/G0116402.pdf), consulta realizada em 10 de setembro de 2013.

É preciso dizer que os direitos econômicos, políticos, sociais e culturais são espécies de direitos humanos e constituem faces do direito ao desenvolvimento, o qual também integra de direitos humanos, uma vez que o direito ao desenvolvimento é um todo integral desses direitos, significando que todos eles deverão ser implantados de forma "baseada em direitos", que é definido como “uma forma que se segue os procedimentos e as normas da legislação de direitos humanos, e que seja transparente, responsável, participativa e não discriminatória, com equidade na tomada de decisões e partilha dos frutos ou resultados do processo”¹⁴⁶.

Além disso, todas as faces do direito ao desenvolvimento – direitos sociais, culturais, econômicos e políticos - são interdependentes, pois a realização de um deles depende da concretização dos outros. Da mesma forma, a efetivação de todos esses direitos de forma sustentável depende do crescimento do PIB, e de todas as outras formas de recursos, incluindo institucionais e tecnológicos, que por sua vez estão subordinados à realização dos direitos à saúde e à educação, bem como à liberdade de informação. Isso significa que a concretização do direito ao desenvolvimento traduz uma melhoria em todas essas espécies de direitos humanos¹⁴⁷.

E daí pensar-se nos desafios, referendados por Amartya Sen¹⁴⁸, entre desenvolver economicamente as cidades sem eliminar as tradições e heranças culturais; entre legitimar o poder, face Autoritarismos tradicionalmente aceitos; entre liberdade de difusão de informação e oferta de oportunidade de instrução básica para garantia de senso crítico individual.

Por isso, torna-se importante na ação atuação estatal, que busque o desenvolvimento, procurando entender a respectiva realidade cultural, o que compreende os costumes, as percepções e os valores individuais. As variações dos núcleos familiares, as maneiras de habitar, de interagir com ambiente, a forma de distribuir os produtos do trabalho, dentro outros aspectos, são fruto cultural da comunidade e que precisam ser observados, a fim de ser construída uma plataforma firme, que rompa círculos viciosos de submissão e que respeite a dignidade das relações humanas. Esta percepção torna-se bastante clara pela análise das

¹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. Fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9. Disponível em [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/\\$FILE/G0116402.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/$FILE/G0116402.pdf), consulta realizada em 10 de setembro de 2013.

¹⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. Fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9. Disponível em [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/\\$FILE/G0116402.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/$FILE/G0116402.pdf), consulta realizada em 10 de setembro de 2013.

¹⁴⁸ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 49-51.

repercussões e tensões geradas pelas aberturas de espaços deliberativos e aspectos culturais do povo.

Em sendo percebido como um processo integrado de todos os direitos humanos, o direito ao desenvolvimento deve ser interpretado como além de mera aceitação de metas de desenvolvimento em termos de potencialidade humana, mas como um processo que avalia as diferentes formas de organização social que conduzem aos resultados esperados em termos dos objetivos perseguidos. Desta forma, converte metas em direitos dos indivíduos e identifica a responsabilidade de todos os titulares de direitos, em conformidade com as normas de direitos humanos, tendo como objetivo a melhoria contínua do bem-estar de toda a população com base na sua liberdade, a qual significa ativa e distribuição justa dos benefícios resultantes da inclusão plena¹⁴⁹.

Deste modo, percebe-se que há uma aproximação da concepção do desenvolvimento das Nações Unidas com a de Celso Furtado, uma vez que em ambas o desenvolvimento é percebido como um processo social. A diferença é que Furtado entende que o grande motor está na dimensão de cultura política, dando caráter subalterno à inclusão econômica, por entendê-la como consequência. Já as Nações Unidas, atribui a todas as dimensões a mesma carga axiológica. Apesar de ratificar a importância da participação social ampla no planejamento, o principal ator é o Estado. Já para Celso Furtado a responsabilidade de mudança social está compartilhada pela sociedade, através de ocupação ativa, criativa e permanente dos espaços decisórios de gestão pública, revelando, na interpretação deste trabalho, o empoderamento.

Assim, destaca-se que espaços realmente públicos dependem da tomada de consciência do fato de que a comunidade é parte de cada indivíduo que a integra e que o destino comunitário pode ser definido pelo o que cada um pensa, faz e decide. Isso se consubstancia a educação cidadã, albergada pela participação na vida pública.

Eis porque sendo a democracia um conceito político, é um método de convivência, que assume sentido mais complexo, quando analisado sob uma concepção mais ampla. Filosoficamente, a democracia pode ser entendida como conjunto de valores coerentes com o

¹⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. Fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9. Disponível em [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/\\$FILE/G0116402.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/$FILE/G0116402.pdf), consulta realizada em 10 de setembro de 2013.

respeito à dignidade humana, em que mais do que um método de decisão coletiva, mostra-se com a exigência de resultados coerentes com os valores que os informam¹⁵⁰.

A questão central do desenvolvimento humano é a convergência da possibilidade para concretizar o bem-estar social em países com problemas graves de distribuição de renda e de marginalização social. Esse problema, quando pensando sob a ótica do desenvolvimento capitalista, chama a atenção, pois o bem-estar é uma construção liberal, representando, portanto, um paradoxo entre duas racionalidades discrepantes: busca de lucro e de equidade social.

Observando essa conjuntura, Ralf Dahrendorf¹⁵¹ analisa o paradoxo da teoria capitalista, relacionando o mercado com a teoria liberalista e o planejamento com a busca o bem-estar social. Deste modo, considera ser o mercado um lugar de troca e de competição e pela ótica da teoria da racionalidade, envolve procedimentos e personalidades de competição política, no qual as decisões são tomadas naturalmente em defesa do jogo mercadológico. Em uma economia competitiva de mercado, o planejamento público seria desnecessário, posto que o próprio mercado exercesse as funções de órgão central de planificação. Já a orientação racional do planejamento para busca de bem-estar, ao contrário, preocupa-se com normas sociais substantivas. O planejamento não dá margens a decisões individuais conflitantes, posto realizar previsão de todas as necessidades, determinando o modo de satisfazê-las, relacionando-as claramente aos fins e aos meios.

Assim, a racionalidade real do capitalismo é processo contínuo de concentração de renda, de acúmulo e centralização de capital, como vertentes de formação de monopólios, que é o oposto da racionalidade do bem-estar social, o qual é justiça e equidade social. Então, como pode ser possível querer compatibilizar objetivos opostos? Esta é uma importante questão, que centraliza a problemática de como concretizar o desenvolvimento pela atuação do Estado. É certo que o crescimento econômico possibilita o acesso ao emprego e renda, porém este acesso, bem como o valor de salários é controlado pelas forças econômicas dominantes.

¹⁵⁰ MOREIRA NT, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 164-165.

¹⁵¹ DAHRENDORF, Ralf. Ensaio da teoria de sociedade. Traduzido por Regina Lúcia M. Morel. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974, p. 243-247.

A concretização do direito ao desenvolvimento passa, segundo a ONU¹⁵², pelo crescimento de recursos, tais como o Produto Interno Bruto- PIB e pela tecnologia, que devem ser incluídos como elementos integrantes no planejamento das políticas de desenvolvimento. Explica-se: o valor acrescentado ao conceito do direito ao desenvolvimento não é apenas que a realização de cada direito como planejado, como dependente de todos os outros direitos, mas também o crescimento dos recursos (incluindo o PIB, a tecnologia e as instituições) deve ser planejado e implantado como parte do programa. Assim como os direitos à saúde, educação, dentre outros, a dimensão do crescimento econômico deve ser visto simultaneamente como um objetivo e um meio. É um objetivo, pois resulta em maior consumo per capita e padrões de vida; é instrumental, na medida em que permite a realização de outros objetivos de desenvolvimento e direitos humanos.

Aqui é preciso fazer uma ressalva, pois notadamente o relatório vincula o conceito de direito ao desenvolvimento, conforme enfoque liberal de aumento de consumo, quando, na verdade, acredita-se que não necessariamente haverá essa correlação. Na concepção deste trabalho, o grande embate no planejamento de políticas de desenvolvimento é a alocação adequada de recursos, nos padrões vigentes de distribuição do produto social, não significando aumento de consumo, mas uso racional, na perspectiva de contínuos e permanentes efeitos de difusão social da riqueza gerada no país.

Também é preciso dizer que os direitos humanos se relacionam com a temática do desenvolvimento não somente como direito ao desenvolvimento, mas também quanto à Abordagem do Desenvolvimento baseada em Direitos - ABD, mais restrita, e que discute modos de implantação de direito em instancias as quais excedem a responsabilidade direta dos Estados, como ações das organizações da sociedade civil e dos organismos multilaterais, além de outros enfoques, como: abordagens sobre a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; realização da justiça social por ampliação das capacidades humanas; a educação em direitos humanos; a pobreza como violação dos direitos humanos e integração de direitos econômicos, sociais e culturais, bem como direitos civis e políticos das pessoas, em todos os aspectos do processo de desenvolvimento¹⁵³.

¹⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. Fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9. Disponível em [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/\\$FILE/G0116402.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/$FILE/G0116402.pdf), consulta realizada em 10 de setembro de 2013.

¹⁵³ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda

Isso significa que as múltiplas abordagens representam o elemento mais importante na discussão de concretização do direito ao desenvolvimento, principalmente por ter conseguido aproximar os militantes do desenvolvimento com a linguagem jurídica, normativa e legal dos direitos, decorrendo daí diversas consequências e possibilidades. Isso porque as Abordagens do Desenvolvimento Baseadas nos Direitos Humanos possuem em comum a importância que atribuem à participação e ao empoderamento dos sujeitos, bem como ao enfoque das minorias, na percepção das causas estruturais da pobreza, como modo de violação dos direitos humanos e da busca por equidade. Porém, em decorrência da própria dinâmica dos direitos humanos e suas práticas, as abordagens ganham nova significação e acolhem diferentes interpretações nas políticas e nas práticas e cotidianas de militância para garantia desses direitos¹⁵⁴.

No tocante às Nações Unidas e a proposta de universalidade dos direitos humanos, o qual, conforme analisado, alberga o desenvolvimento, como espécie macro e sintetizador dos demais direitos humanos, será analisado de forma aprofundada posteriormente, no capítulo de estudos empíricos complementares. Porém antecipa-se que, passados vinte anos, ocorreu um aprimoramento da atuação das Nações Unidas sobre o tema.

Por hora, deve ser compreendido que o direito ao desenvolvimento humano é um conceito pluridimensional, em que são possíveis detectar ao menos cinco dimensões: a social, a econômica, a cultural, a política e a ambiental. Estas faces representam analiticamente a inclusão social em sentido amplo, também conhecida como sustentabilidade social. Essas dimensões são intrínsecas, conforme entendimento da ONU- Habitat¹⁵⁵, a qual constatou que a inclusão econômica genuína, responsável por levar alocação justa de oportunidades e de renda, é determinada, em regra, pelos parâmetros de igualdade política, cultural e social, específicos para cada cidade.

Falar em inclusão social requer a verificação também da exclusão, posto serem faces opostas do desenvolvimento. Entretanto, é possível traçar pontos universais sobre a análise e vivência da exclusão. É preciso ser esclarecido que a sensação de exclusão surge e alimenta-

Cristina Oliveira; PETERKE, Sven (Orgs.). Conceituação e efetivação dos Direitos Humanos de solidariedade: avanços e impasses. João Pessoa: Editora, 2013, p.p.109 a 179, p.131.

¹⁵⁴ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer . Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven (Orgs.). Conceituação e efetivação dos Direitos Humanos de solidariedade: avanços e impasses. João Pessoa: Editora, 2013, p.p.109 a 179, p.131.

¹⁵⁵ ONU-HABITAT. Estado das Cidades do Mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações. Brasília: IPEA, 2011, p. 22. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf, consulta realizada em 19/08/2011.

se de forma diferente nos indivíduos, de acordo com o país, com o ambiente socioeconômico e cultural. Por isso, a abordagem sobre exclusão social deve ocorrer de forma multidimensional, envolvendo, a desigualdades políticas, econômicas, culturais e de acesso à prestação de serviços públicos, de uma forma geral.

Não há uma definição clara do que realmente significam igualdade e inclusão para os povos de todas as religiões, raças e gênero, por serem valores afetados pela cultura¹⁵⁶. Da mesma forma, é preciso distinguir-se a sensação da efetiva exclusão. Nos países desenvolvidos, dotados de mecanismos públicos de bem-estar eficientes, o conceito de exclusão relevante é afastado, em alguma medida, da definição de pobreza, o que não ocorre nos países em que os indivíduos não contam com uma rede pública de proteção. Além disso, conforme já mencionado, os elementos utilizados para determinar o grau de exclusão varia, conforme os costumes, os hábitos e as expectativas de cada comunidade¹⁵⁷.

A sociedade atualmente, em sua totalidade, precisa ser entendida como formada por grupos dominadores e grupos dominados, o que não deveria existir em uma sociedade, que garanta o desenvolvimento, ou seja, onde haja amplo acesso social de garantias e de oportunidades para todos os indivíduos.

Porém, aqui é importante reiterar que, o direito ao desenvolvimento, assim como todos os direitos humanos, assume uma natureza utópica, no sentido de que, em decorrência da complexidade social, todos os dias surgem novas necessidades, as quais o Direito não consegue acompanhar com a mesma velocidade. Por isso uma situação ideal nunca vai existir¹⁵⁸. Entretanto, quando se utiliza um parâmetro concreto como o Índice de Desenvolvimento Humano do Município- IDHM¹⁵⁹, não há mais que se falar em utopia, pois é possível alcançar, no Brasil, níveis de eficiência inclusiva, em todos os Municípios, através da articulação entre Estado e Sociedade, buscando profundas mudanças estruturais, por meio do planejamento participativo e do empoderamento social.

Fica claro que desenvolvimento é qualidade de vida, amplo acesso a serviços públicos de qualidade; é a igualdade material, representada por igualdade de oportunidades e

¹⁵⁶ SAMPATH, Padmashree Gehi. Cidades inclusivas: uma perspectiva asiática. Traduzido por Emmanuel Cavalcanti Porto. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, fev/mar 2010, PP.30-30, p.30.

¹⁵⁷ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. 3º Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 23.

¹⁵⁸ Nesse sentido, Douzinas defende a natureza utópica dos direitos humanos e, como todas as utopias estes, negam o presente em nome do futuro. (DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Traduzido por Luzia Araújo São Leopoldo:, Editora Unisinos, 2009, p.384)

¹⁵⁹ Conforme já salientado, o IDHM analisa variáveis relacionadas ao acesso à renda, à educação e à saúde.

respeito máximo à identidade individual e comunitária. Portanto, não se confunde com o “mínimo existencial”, que é uma proposta de sujeição das dimensões do desenvolvimento a interesses econômicos descompromissados com o desenvolvimento e representa a ineficiência do Estado como instituição gestora de recursos públicos, a qual busca justificar as desigualdades sociais e o descumprimento dos fundamentos e princípios constitucionais estabelecidos, por meio da teoria do “mínimo existencial” e da “reserva de possível”.

Assim, fica entendido que a inclusão econômica, relacionada com direito de autossustento, acesso a trabalho e a fontes de renda, está relacionada ao nível de emprego gerado pelo Estado, à garantia legal e contratual do ambiente geral de negócios, à presença de incentivos fiscais para as atividades econômicas, à liberdade de expressão e liberdade de imprensa. O microcrédito para os pobres e desassistidos mostra-se como uma das medidas mais importantes para o aumento da inclusão política, embora a sua concepção tenha sido inicialmente feita como uma medida econômica, pois fortalece socialmente o empreendedor, ressaltando seu senso de dignidade e de membro ativo da comunidade¹⁶⁰.

Pressuposto que a sociedade é como um todo indivisível, admitir o hiato riqueza-pobreza é reconhecer a permanência da instabilidade, dado a riqueza desperdiça e para pobreza significa falta de opção e incapacidade para realizar investimentos com eficiência¹⁶¹. Destas perspectivas, para alcançar o desenvolvimento pleno, é preciso pôr em prática ações que garantam nas comunidades os eixos da sustentabilidade, definíveis como cinco - econômico, político, social, cultural e ambiental¹⁶² – os quais coincidem com as dimensões do desenvolvimento.

O viés econômico está relacionado à valorização do trabalhador, à liberdade de realização de atividades produtivas, de acesso à renda e à possibilidade de consumo. Na dimensão territorial está relacionada à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades. A sustentabilidade, no processo de desenvolvimento, alude ao reordenamento dos

¹⁶⁰ SAMPATH, Padmashree Gehi. Cidades inclusivas: uma perspectiva asiática. Traduzido por Emanuel Cavalcanti Porto. In: Desafios do Desenvolvimento. Brasília: IPEA, fev/mar 2010, PP.30, p.30.

¹⁶¹ ERIKSSON, KARL-ERIK. Ciência para o desenvolvimento sustentável. Traduzido por Mary de Araújo. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 99.

¹⁶² Inexiste uma posição unificada sobre as dimensões do desenvolvimento. Numa perspectiva de sustentabilidade, unicamente social, entende esse trabalho ser suficiente os eixos econômico, cultural, político e social. Compartilhando esse pensamento, cita-se Goulet (GOULET, Denis. Desenvolvimento autêntico: fazendo o sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 78.) Entretanto, numa perspectiva de sustentabilidade ambiental, cita-se SACHS, para quem os eixos são cinco: em cinco - social, ambiental, territorial, econômico e político. (SACHS, Ignacy. Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 15.)

assentamentos urbanos e ao estabelecimento de novas relações funcionais, entre a cidade e o campo.

Assim, entende que a inclusão econômica está relacionada ao nível de emprego gerado pelo Estado, à garantia legal e contratual do ambiente geral de negócios, à presença de incentivos fiscais para as atividades econômicas: isso envolve as demais dimensões do desenvolvimento. Neste sentido, o microcrédito para microempreendedores, por exemplo, mostra-se como uma das medidas mais importantes para o aumento da inclusão política, embora a sua concepção tenha sido inicialmente adotada como uma medida econômica, pois fortalece socialmente o empreendedor, ressaltando seu senso de dignidade e de membro ativo da comunidade¹⁶³.

A proposta de sustentabilidade política está relacionada não somente aos direitos políticos, mas essencialmente com o dever de todos para a manutenção da sobrevivência humana, o que é alcançável por meio de segurança econômica, gozo de liberdade, confiança e possibilidade de participação nas ações públicas.

Edgar Pieterse¹⁶⁴ estabelece proposta para alcançar resultados sociais inclusivos, passando basicamente por três eixos participativos de ações: i) verificar quais são os fatores causadores da desigualdade; ii) institucionalizar compromissos públicos que assegurem medidas práticas para que os assentamentos mistos e as áreas residenciais de renda mista possam coexistir e cooperar; iii) estimular um movimento cultural amplo que apoie coalizões e iniciativas de caráter de intergrupar e de interclasse, a fim de traçar objetivos coletivos comuns, focados na sustentabilidade, na solidariedade social e no desenvolvimento econômico.

Disto surge a governança democrática - entendida como a ideia de que as diretrizes de uma boa administração ultrapassam distinções entre administradores e administrados, entre Estado e sociedade civil, a qual se apresenta como um instrumento necessário para efetivação da sustentabilidade.

¹⁶³ SAMPATH, Padmasheree Gehi. Cidades inclusivas: uma perspectiva asiática. Traduzido por Emmanuel Cavalcanti Porto. Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília: IPEA, fev/mar 2010, PP.30, p.30.

¹⁶⁴ PIETERSE, Edgar. Tornando as cidades africanas mais inclusivas. Traduzido por Emmanuel Cavalcante Porto. Revista Desafios do desenvolvimento, fevereiro/março de 2010, n°59, IPEA, pp.32, p.32

Nesse sentido, Souza Barros¹⁶⁵ aponta que a democracia não pode deixar de apoiar-se no todo complexo social, não se concebendo pensar-se em democracia apenas em termos políticos, pois filtros econômicos cerceiam direitos. Para o planejamento e para a construção de espaços democráticos é necessário à proteção da liberdade e, por conseguinte, a descoberta de mecanismos limitadores, uma proposta de reação inteligente a fim de superá-lo e um bom caminho para isso é a aquisição de conhecimentos e descoberta, pelos indivíduos, da própria realidade.

Por sua vez, o desenvolvimento social e culturalmente sustentável está relacionado à busca da igualdade material e à proteção que devem ser ofertados aos sistemas simbólicos de significação e aos fundamentos e valores da vida comunitária. Isso significa que a sustentabilidade precisa buscar o acesso social universal aos bens e serviços básicos necessários à preservação de valores culturais e à reprodução ampliada de condições dignas de existência, protegendo a autonomia cultural de cada comunidade, garantindo a autodeterminação de suas necessidades e conduzir a um sentimento de pertença.

Infere-se, portanto, que não é possível falar em desenvolvimento, sem a perspectiva de que este conceito envolva necessariamente eixos de inclusão imbricados, ou seja, condicionados um ao outro. Sem que haja respeito a todos eles, não é possível considerar um Estado como desenvolvido, em que a população, em geral, tem direito de usufruir do meio em que vive, em toda a sua plenitude, é o direito de viver e de conviver, tendo respeitados e garantidas pelo Estado todas as condições que envolvam os mais diversos aspectos da dignidade dos indivíduos e, por conseguinte, da coletividade.

Todos esses enfoques são face do processo de desenvolvimento emancipatório. Assim, a teoria do desenvolvimento, acompanhando tendências econômicas, culturais, políticas, reflete as expectativas jurídicas de cada momento, do crescimento simples, ao vinculado a progresso, à superação de um paradigma quantitativa para o desenvolvimento qualitativo, emancipador.

Portanto, conclui-se este capítulo, após apresentar os fundamentos do desenvolvimento, apontar o caminho para concretizá-lo, qual seja: materialmente pelo empoderamento e instrumentalmente pelo planejamento. Passando o próximo capítulo a apresentar os fundamentos do primeiro elemento.

¹⁶⁵ BARROS, Souza. Arte, Folclore, subdesenvolvimento. Brasília: INL, 1977, p. 216-217.

3. EMPODERAMENTO E DESENVOLVIMENTO.

Para efetivação do planejamento reestruturante, voltado para o alcance do desenvolvimento, é necessário haver o empoderamento, originalmente tratado por “Empowerment”. Isso é justificado, porque o processo de empoderamento é intrínseco, condicionante do próprio processo de desenvolvimento, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Diga-se que, conforme já explicitado na Introdução deste trabalho, a compreensão do processo de empoderamento levou a refutação da hipótese inicial da tese, segundo a qual o planejamento potencializava o desenvolvimento. Na verdade, descobriu-se, no curso da pesquisa, que o principal para concretização do desenvolvimento é o empoderamento dos grupos sociais, para participação ativa e contínua na elaboração e execução do planejamento de políticas de desenvolvimento.

Conforme destacado no capítulo anterior, essa concepção é ressaltada por Celso Furtado¹⁶⁶, para quem o desenvolvimento é, sobretudo, um processo de ação e de canalização das forças sociais, visando melhoria da capacidade de exercício da iniciativa inventiva e da associativa. Por isso, o desenvolvimento deve ser percebido principalmente como um processo cultural e social e somente secundariamente econômico. Partindo-se dessa compreensão, o desenvolvimento ocorre quando a sociedade se manifesta intensamente, produzindo uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que se encontravam dispersas ou latentes.

No epicentro deste debate encontra-se o empoderamento, uma vez que a percepção de beneficiários de políticas públicas está intimamente relacionada a questão de quem as decide. Quando a população socialmente excluída passa realmente a tomar suas próprias decisões, ou seja, decisões que não sejam frutos de manipulação, mas de real consciência de realidade, são respeitados em sua humanidade, assumem posição ativa e alcançam autonomia e independência.

Deste modo, entre o desenvolvimento e sua instrumentalização pelo planejamento público, está o empoderamento, compreendido como elemento central da materialização da

¹⁶⁶ FURTADO, Celso. A nova dependência. São Paulo: Paz e Terra, 1982, p.62.

legitimação decisória e do entendimento de poder e de controle social sobre o setor público, para condução da satisfação das reais necessidades coletivas.

Uma vez que ter sido apresentado o fundamento teórico do desenvolvimento, o trabalho passa a apresentar os fundamentos para o processo de empoderamento e, assim, preparar as balizas para compreensão do planejamento brasileiro, a ser realizada no próximo capítulo, cuja abordagem será eminentemente pragmática.

A fim de construir a concepção de empoderamento, foi utilizado o método pesquisa hermenêutica e normativa, com uso de técnica bibliográfica e dialético, no tocante a análise de processos de empoderamento, adotando-se dois referenciais teóricos opostos: estudos sobre ação comunicativa em espaços públicos de gestão de Jürgen Habermas e a percepção de relações de poder em rede e conflito social de Michel Foucault .

Desse modo, objetiva esse capítulo, de forma geral, demonstrar as teorias sobre o empoderamento, bem como apresentar o processo de empoderamento sob duas racionalidades distintas: a dialógica e a crítica na construção de uma gestão pública participativa. De forma específica, busca analisar as escolas teóricas sobre empoderamento e democracia, consideradas importantes para a compreensão da tese e confrontar as teorias de Jürgen Habermas e de Michel Foucault , inter-relacionando- as à proposta teórica dos processos de empoderamento, analisando-o como resultado da normatização estatal e, posteriormente, como meio para alcançar o reconhecimento de direitos.

Ao final, o capítulo pretende delimitar a categoria empoderamento e confirmar teoricamente a hipótese sobre a essencialidade dele como verdadeiro condicionante do desenvolvimento.

3.1. TEORIAS DO EMPODERAMENTO

É necessário ratificar que a pesquisa apresentada, neste capítulo, está centrada na categoria “empoderamento”, significando, para este trabalho, um processo coletivo condutor do entendimento individual e de grupo do papel social que cada ator assume em suas relações cotidianas.

O termo “empowerment” teve crescente utilização a partir da década de 1960 nos Estados Unidos, a partir de movimentos emancipatórios, relacionados ao exercício de cidadania, como de mulheres, de negros e homossexuais. Porém a tradição do “Empowerment” tem sua origem na Reforma Protestante, iniciada por Lutero no séc. XVI, na Europa, em um movimento protagonista na luta por justiça social. Isso porque o movimento luterano teve consequências além da religião, gerando um conjunto de críticas à Igreja e à autoridade papal, defendendo o livre acesso à interpretação da bíblia¹⁶⁷. Essa reformulação de preceitos foi extremamente atrativa para a classe burguesa, que ascendia economicamente e que encontraria uma justificativa divina para a usura.

No decurso do século XX, o termo foi retomado pelas ciências administrativas, ganhando interpretações relacionadas à capacitação de empregados em organizações privadas, posteriormente a qualificação da sociedade para o planejamento e a participação nas decisões estatais, no âmbito da Administração Pública. Receberam, ainda, interpretações críticas de emancipação humano e coletiva, bem como de conotação individualista e meritocratas. Deste modo, a seguir, serão objeto de análise as principais correntes de empoderamento.

3.1.1. Empoderamento crítico e de classe.

A Teoria Crítica está estritamente relacionada à emancipação humana, considerada como conceito de transcendência do desenvolvimento. A emancipação está relacionada à totalidade dos aspectos de cada indivíduo; nasce e se reitera nas práticas cotidianas, como produto da cultura, em um processo contínuo de vivência e de convivência com o meio social. Assim, há o entendimento de que a emancipação é produto dos processos de empoderamento.

Assim, numa perspectiva crítica de natureza epistemológica, Paulo Freire¹⁶⁸ trabalhou com o conceito de empoderamento e de diálogo, ao construir uma pedagogia libertadora, cujo alcance de um ensino de transformação social é articulado pelo professor. Explica o autor que o diálogo não pode ser compreendido apenas como uma técnica, um instrumento para obter resultados e fazer amigos, pois, nesse caso, o diálogo seria utilizado

¹⁶⁷ BOQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, jan/abr. 2012, pp.173-187, P.175.

¹⁶⁸ FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. Traduzido por Adriana Lopes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.64.

como instrumento de manipulação e não de libertação, devendo ser percebido, portanto, como parte da própria natureza histórica do homem. E define o diálogo como “momento em que os humanos se encontram para refletir sobre sua realidade, como a fazem e refazem”, selando-se, assim, uma relação entre os sujeitos cognitivos.

Tratando sobre a visão humanista, aponta ele¹⁶⁹ que ninguém pode coisificar pessoas, através da manipulação. E constata que muitas vezes, para justificar tais atos de desrespeito, disfarçassem-se seus verdadeiros propósitos com explicações messiânicas¹⁷⁰. E alerta para uma questão muito importante: a de que ninguém liberta ninguém, pois “toda busca movida por interesses pessoais ou de grupos é necessariamente uma busca contra os demais. Consequentemente uma falsa busca. Tão somente em comunhão a busca é autêntica”. Porém, essa comunhão não poderá existir se alguns, ao buscarem, transformarem-se em antagônicos dos que proíbem que a busquem, já que o diálogo entre ambos se tornará impossível, as distâncias aumentarão e as soluções procuradas não passarão do assistencialismo. Deste modo, defende que no momento em que superem o antagonismo e almejem o diálogo, conseguirão a comunhão e o grupo dominante já não fará oposição e renunciará a desumanização tanto de si mesmo quanto dos demais, pois ao humanizarem os dominados, os dominadores também estariam se humanizando e vice-versa. E expõe que do ponto de partida para este consenso está no homem-mundo, ou seja, no homem em suas relações com o mundo.

É Interessante notar que, apesar de não negar o conflito de interesses, a ótica freiriana denota certa credibilidade demasiada na boa-fé dos grupos socialmente antagônicos e chega a ser ingênua ao defender que é possível a simples abdicação de poder.

E já prevendo receber este julgamento, Paulo Freire¹⁷¹ defende que o diálogo envolve discurso e práticas democráticas e ao ser reflexão e a ação, não pode ser convertido em simples intercâmbio de ideias, tampouco em uma discussão hostil, ou a imposição de verdade,

¹⁶⁹ FREIRE, Paulo. O papel da humanização na educação: resumo de palestras da conferência, realizada em maio de 1967, em Santigo, sob o patrocínio da OEA. Revista da FAEEBA, Salvador n°7, jan/jun.1997, pp.9-17, p.10-12. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org>, consulta realizada em 29 de março de 2014.

¹⁷⁰ Nesse sentido, Paulo Freire exemplifica: “É necessário, dizem, salvar essas pobres massas cegas de influências malsãs. E, com essa salvação, o que pretendem os que assim atuam é salvarem-se a si mesmos, negando ao povo o direito primordial de dizer a sua palavra”. (FREIRE, Paulo. O papel da humanização na educação: resumo de palestras da conferência, realizada em maio de 1967, em Santigo, sob o patrocínio da OEA. Revista da FAEEBA, Salvador n°7, jan/jun.1997, pp.9-17, p.10. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org>, consulta realizada em 29 de março de 2014.)

¹⁷¹ FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. Traduzido por Kátia de Mello e Silva. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979, p.42.

por isso é um ato de amor, não existindo, portanto sem humildade, sem uma fé intensa no homem e sem esperança.

Porém, ao reconhecer a natureza dialética do aprendizado gerado pelo processo de empoderamento, a perspectiva freiriana apresenta uma hipótese confirmada na prática social, pela própria evolução sobre o direito ao desenvolvimento e também na construção da educação em direitos humanos pelas Nações Unidas, que será objeto de análise.

Nota-se que a construção dialógica de Paulo Freire é ontologicamente democrática, pois no processo de conhecimento de realidade existe a comunicação entre indivíduos. O diálogo necessariamente precisa ser uma comunicação democrática, uma vez que a crença no conhecimento não pode ser entendida como instrumento de posse exclusiva de um dos sujeitos; deve ser a confirmação conjunta, no ato comum de conhecer e de reconhecer, em um processo de aprendizagem e de reaprendizagem¹⁷².

Entretanto, esclarece Paulo Freire¹⁷³ que não há diálogo em um vácuo político, em um espaço em que se possa fazer tudo o que se quiser, pois o diálogo ocorre inserido em um programa ou contexto, implicando responsabilidade, disciplina e direcionamento¹⁷⁴. Deve ser construído em permanente tensão entre autoridade e liberdade, em que os sujeitos crescem e amadurecem na capacidade de autodisciplina, não sendo concebida uma cisão, uma dicotomia, entre o conhecimento científico e a realidade; a ciência sobrepõe o pensamento crítico, a partir do senso comum, isto é, da observação da realidade e do conhecimento popular sobre ela. Assim, entende ser essencial, no trabalho do professor, o ensino humanizador.

Nesse sentido, Paulo Freire¹⁷⁵ nota uma preocupação nos Estados Unidos em se utilizar a palavra e o conceito de “empowerment” nas atividades de ensino e entende que a razão esteja no incentivo à potencialidade criativa de quem aprende e a perda da funcionalidade do interlocutor, do professor, do transmissor de conhecimento, o que se mostra

¹⁷² FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. Traduzido por Adriana Lopes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.65.

¹⁷³ FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. Traduzido por Adriana Lopes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.66-67.

¹⁷⁴ Nesse sentido, fale salientar que no capítulo quinto desta tesa será realizado um estudo de caso sobre as experiências dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, em que será ilustrado os malefício em não buscar um diálogo em todos os segmentos sociais.

¹⁷⁵ FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. Traduzido por Adriana Lopes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.69-70.

despropositado, por acreditar inexistir autoaprendizado e autoemancipação, já que a educação é sempre diretiva e a libertação um ato social.

E aqui se revela um ponto de vista muito importante na teoria freiriana, sobre a crítica numa perspectiva ontológica. Como já esclarecido, para ele não é possível falar-se em autoemancipação pessoal, pois, mesmo quando o indivíduo se sente individualmente mais livre, se esse não foi um sentimento social, de instrumentalidade, para reverter essa autoconsciência em capacidade de ajudar os outros também a se libertarem, por meio de uma transformação global da sociedade, então, há apenas o exercício de uma atitude individualista no sentido de “empowerment” individual ou de liberdade, que foi a conotação adotada, em regra, pelos cientistas sociais norte-americanos. E reitera que apesar de fazer parte de um processo de transformação social ele, por si só, não é suficiente para isso.

Na verdade, a reflexão de Paulo Freire sobre a impossibilidade de autoemancipação pode ser levada aos dois extremos, tanto para a concepção unicamente ontológica da crítica, como para a liberdade, individualista. Isso porque o empoderamento, realmente transformador, é um ato social, em que a sensação de libertação é o meio, mas não o fim do processo, o qual exige mais do que uma concepção coletivista. Assim, é preciso haver um direcionamento para a libertação, sendo necessário um processo de aprendizado, que através de um diálogo democrático, os indivíduos sejam direcionados à vivência crítica e a propagação da emancipação.

Sob enfoque ontológico, o empoderamento ocorre através da suspensão do cotidiano, em que, por meio de momentos de fuga para realização das atividades prazerosas, o indivíduo consegue superar a alienação, percebendo a verdade e somando aquele momento a uma vivência doravante mais crítica e reflexiva¹⁷⁶.

Assim, a crítica ontológica da vida cotidiana impõe aos indivíduos um padrão de comportamento, o qual apresenta modos típicos de realização, que faça com que o indivíduo se perceba como ser singular. Para romper com percepções ideológicas, é necessário suspensão da vida cotidiana, a qual pode ser alcançada pelo trabalho, arte, ciência e moral, pois através dessas atividades pode-se alcançar uma escolha consciente e autônoma para realização de um trabalho livre, prazeroso e provocador de intensa motivação. É importante alertar que essa suspensão da vida cotidiana não é fuga, mas um circuito, pois se sai dela e se

¹⁷⁶ NETTO, José Paulo. Para a crítica da vida cotidiana. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.77-79.

retorna a ela de forma modificada, aprimorada. Assim, apesar da suspensão do cotidiano ser temporária, ela permite ganhos de consciência do indivíduo para transformação do cotidiano singular e coletivo¹⁷⁷.

Ainda na perspectiva de crítica unicamente ontológica, Agnes Heller¹⁷⁸ defende que o preconceito – entendido como espécie de juízo provisório, como categoria de pensamento e de comportamento cotidianos, do qual todo homem é dotado - é um grande obstáculo, a fim de realizar práticas emancipatórias, uma vez que impede a autonomia do homem por limitar as margens de escolha diária e por alimentar a alienação. Cada um é responsável por seus preconceitos e, tentando responder a questão de como libertar-se deles, a autora responde: “só podemos nos libertar dos preconceitos se assumirmos o risco de erros e se abandonarmos – juntamente com a infalibilidade sem riscos – a não menos tranquila carência de individualidade”¹⁷⁹.

Já no âmbito teórico do liberalismo - individualista, a proposta de desenvolvimento como emancipação, deve ser compreendida como aquele que reflete, em grau máximo, a possibilidade de escolhas individuais dos sujeitos. Essa posição, conforme analisado no capítulo anterior, reflete um contraponto a construção teórica do Amartya Sen e demais teóricos liberais. Apesar de esta tese confabular com a proposta para o desenvolvimento elaborada por Sen, constata-se que Paulo Freire lança significativa reflexão no tocante ao empoderamento de direitos não ocorrer de modo individual, mas somente de forma coletiva.

Considerando que uma das racionalidades do desenvolvimento é a participação ativa e ampla do ser humano; e que a participação democrática é concebida como um valor, institucionalizado em instrumentos de consultas e de debates coletivos; e percebendo, ainda, que a força motriz capaz de transformar a realidade não é gerada individualmente, constata-se que o empoderamento é construído coletivamente, através da vivência participativa.

Paulo Freire¹⁸⁰ aponta que o empoderamento capaz de transformação social é o empoderamento de classes, que não se confunde com o individualista, comunitária ou social.

¹⁷⁷ CARVALHO, M.C. Brant. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.27-28.

¹⁷⁸ HELLER, Agnes. O cotidiano e a história. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p.43 e 59.

¹⁷⁹ HELLER, Agnes. O cotidiano e a história. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p.63.

¹⁸⁰ FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. Traduzido por Adriana Lopes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.72.

E aqui explicita o fundamento marxista, porém, pondera que não é que esteja reduzindo tudo às classes sociais, como em corrente mais estreita do socialismo. E expõe que o “empowerment” de classe social está muito além de um evento individual ou psicológico, pois “indica um processo político de classes dominadas, que buscam a própria liberdade de dominação, um longo processo histórico de que a educação é uma frente de luta” e envolve um processo permanente de aprendizado. Vai além, afirmando que literaturas de autoajuda sobre sucesso e esforço pessoal, muito bem aceitos na cultura norte-americana são um bloqueio ao empoderamento de classes, justamente por intervir no direcionamento do aprendizado do indivíduo, levando-o a uma visão egoísta.

Deve ser ponderado que se discorda, entretanto, da concepção freiriana se for interpretado o empoderamento de classes como classes de trabalho, empregadores e empregados, mas concorda-se se for expandida essa interpretação para uma concepção ampla de classes sociais, da relação de exploração econômico-social e de dominação, não restrita a relações de trabalho, conforme complexidade social da contemporaneidade, mas a todos os modos de exploração de um grupo dominador, sobre outro mais vulnerável ou marginalizado. Ratifica-se, ainda, que este é o entendimento de empoderamento para esta tese.

3.1.2. Empoderamento por participação.

Enquanto Paulo Freire construiu uma teoria de empoderamento, de natureza epistemológica e sociológica, contemporaneamente, autores de outras ciências estavam debruçando-se sobre o empoderamento e também se utilizando do fundamento democrático.

A perspectiva de empoderamento de gestão pública nasce, conforme construção teórica do Friedmann¹⁸¹, vinculada ao amadurecimento da sociedade contemporânea sobre democracia participativa, sendo este o ambiente propício à emancipação, na medida em que esta resulta da integração política e social em espaços públicos de decisões coletivas. No âmbito da Ciência da Administração Pública este é um dos referenciais teóricos mais importantes.

¹⁸¹ FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.27.

Na década de 1950, Jonh Friedmann¹⁸² reconstrói o empoderamento voltado para a gestão pública, buscando a democratização e alternativas de políticas públicas, através de construção endógena, pela busca de modos alternativos de se trabalhar as realidades sociais, ocorrendo valorização de suporte mútuo entre as diferentes esferas (não) - governamentais, formas cooperativas, e de democracia participativa e de autonomia de movimentos sociais, em que o Estado e as empresas precisariam atuar de forma justificada.

Para Friedmann¹⁸³, o empoderamento está embasado na noção de poder, uso e distribuição, como ponto principal para um processo de transformação social, em que as comunidades são capazes de controlar suas próprias situações. Nesse sentido, explica que um desenvolvimento alternativo envolve um processo social e político de capacitação cujo objetivo é, em longo prazo, reequilibrar a estrutura de poder dentro da sociedade, tornando a ação do Estado mais responsável, reforçando os poderes da sociedade civil na gestão dos seus próprios assuntos, bem como fazer com que empresas também atuem de forma socialmente mais responsável. Assim, entende que o planejamento deve ser um processo de decisões racionais, desvalorizando a ideia de plano como documento sintetizador de registro de decisões. Do mesmo modo, defende que é possível existir planejamento sem que se alcance um plano formal, o que para ele ocorre nos Estados Unidos.

Destarte, é importante destacar que o planejamento deve ser percebido como um modelo de decisão pública e não de simples modelo de previsão, por isso é caracterizado pela dinamicidade, pela constante busca de aperfeiçoamento e adequação social, o que reforça a percepção de planejamento como processo social.

Reconhecido que o planejamento e a gestão pública estão inter-relacionados, verifica-se que a atividade de planejar sem gestão adequada torna-se tendente a fracasso e descontinuidades de várias ordens, correndo o risco de transformar-se em um conjunto de diagnósticos, de estudos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano¹⁸⁴.

¹⁸² FRIEDMANN, Jonh R. Empowerment: The Politics of Alternative Development. Oxford: Blackwell, 1992, p. 65.

¹⁸³ FRIEDMANN, Jonh R. Empowerment: The Politics of Alternative Development. Oxford: Blackwell, 1992, p.21.

¹⁸⁴ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 12.

Jonh Friedmann¹⁸⁵ explica que mais importante do que dominar técnicas de planejamento público, é preciso aprofundar a filosofia do planejamento, o qual envolve hábitos especiais do pensamento, combinados para conduzir o processo de planejamento. Disso, distinguiu diversas esferas de raciocínio, que habitualmente precisam ser desenvolvidas: o raciocínio objetivo, o analítico, o integrante, o projetante e o experimental. Além das formas próprias de raciocínio, aponta como sendo importante para o planejamento da gestão pública a utopia, que relaciona ao inconformismo e a busca de implantação de melhorias, mesmo que possam parecer inalcançáveis e ao senso de estética, relacionado à importância de harmonização entre ambiente, sujeitos e ocupação dos espaços, principalmente no meio urbano.

No raciocínio objetivo, o planejamento é percebido como um processo rigoroso de dar racionalidade à ação, envolvendo o pensamento claro realizado sobre fatos e não em termos de valor, a fim de despir o planejador de preconceitos próprios e alheios, e captando efetivamente a realidade. Na verdade, não é possível querer o sujeito imparcial, posto que, conforme perspectiva crítica de Foucault¹⁸⁶, as ações são movidas por interesses.

Friedmann¹⁸⁷ reconhece, ainda, ser equivocado e simplista explicar o raciocínio objetivo como aquele construído por um sujeito, que de forma desapaixorada, observa fatos. Explica que “fatos” pretendem descrever algum aspecto de realidade, constituindo partículas individuais de verdade. São, portanto, construções artificiais da mente, que formam a visão de mundo de cada sujeito. Disso, distinguiu três categorias de fatos: i) os científicos – afirmação, repetidamente verificada, através de comprovação empírica; ii) os espirituais – advindos de dogmas religiosos; iii) e os ideológicos – surgidos de princípios políticos ou sociais, que não são comprovados empiricamente e cita, como exemplo, o marxismo e a democracia jeffersoniana¹⁸⁸.

¹⁸⁵ FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.13.

¹⁸⁶ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 6.

¹⁸⁷ FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.15-16.

¹⁸⁸ Nesse sentido: “Em contraste com que os que proclamam o valor dos fatos espirituais, os que adotam uma ideologia política ou social, via de regra, não rejeitam as imposições do empirismo. Não baseiam suas pretensões na Autoridade nem na revelação mística. Para eles, como para os cientistas, a experimentação é um meio aceitável de comprovação de uma afirmativa; contudo, relutam em submeter suas crenças a investigações científicas [...]. Em última análise são a fé e a crença no fato em si e não na Autoridade divina da qual procede. “A história do mundo é a história da luta de classes”, exclamam os marxistas e apresentam testemunhos coligidos em seu apoio. Mas a compreensão do testemunho é válida apenas para provar e não para refutar a

Aqui, mais uma vez, o autor revela a forte influência do positivismo na construção de sua teoria, uma vez que apresenta dificuldades em ofertar cientificidade a teorias sociais e políticas.

Para Friedmann¹⁸⁹, cientistas, pessoas de vida espiritual e indivíduos orientados por ideologias formam o mundo, onde cada um tem uma compreensão distinta dele. Apesar de todos os conflitos serem de origem factual, existe uma confusão sobre a compreensão da natureza dos fatos. Numa proposta de emancipação, sob uma ótica crítica, entende ser necessário que cada sujeito realize um trabalho íntimo de perceber seus preconceitos, para conseguir superá-los. Em complementaridade ao raciocínio objetivo está o analítico, realizado por meio de pesquisa de fatos passados, presentes, para prever o futuro, em que o planejador tenta compreender a complexidade dos fatos, decompondo-os em parte.

As duas primeiras formas de pensamento parecem anunciar a cartilha de uma forte tendência do pensar positivista ou da ciência tradicional. A opinião expressa neste trabalho defende o enfoque crítico, em que é impossível querer compor um sujeito como intérprete imparcial de fatos, despojado de seus próprios valores. Da mesma forma, também parece frágil querer compreender os fatos sociais abstraindo-se do contexto histórico que os encerra.

Entretanto, Friedmann parece compreender o imbróglio que implica restringir-se a essas formas de pensamento. Por isso propõe que ao lado do raciocínio objetivo e analítico, esteja o raciocínio integrante, no qual deve ser preservada a manutenção de capacidade de percepção de conjuntos e universos, em vez de seção e de fragmentos, através do conhecimento profundo¹⁹⁰. Assim, propõe ao projetista um olhar abrangente, uma capacidade de integrar diversas partes.

O raciocínio projetante é a técnica de previsão de como determinadas variáveis do planejamento se comportariam sobre a influência da ação planejada, estabelecendo nexos de coerência entre o conjunto de fatos presentes e futuros. Por fim, há a proposta do raciocínio experimental para empreendimentos governamentais de grande envergadura, isto é,

hipótese inicial. “todos os homens são criados livres e iguais”, asseguram os democratas jeffersonianos. Mas aqui a evidência é dada a priori. A diferença entre ciência e ideologia, portanto, é que o crente verdadeiro nunca submete a sua doutrina à prova experimental rigorosa. Para o cientista, ao contrário, as verdadeiras hipóteses, presunções e teorias que formam a base do seu pensamento final são submetidas à verificação e alteração. Cientistas, pessoas de vida espiritual (FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.16-17)

¹⁸⁹ FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.15-16.

¹⁹⁰ SILVA, Bededicto. Introdução à edição brasileira. In: FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.XV.

experimental cada desígnio de vultuosidade antes de sua conclusão, testando-os de modo a evitar desperdícios ou investimentos em planos infrutíferos pragmaticamente. Essa visão empírica é importante, uma vez que entre planejamento teórico e realização prática ocorrem enormes dificuldades para o Governante¹⁹¹.

Deve ser dito, ainda, que Friedmann¹⁹² não nega o conflito de interesses entre os diversos grupos que formam uma comunidade pluralista e propõe como solução um enfrentamento alternativo ao dilema, sob o entendimento de que cada indivíduo se reconheça como pertencente a diferentes grupos, conforme a complexidade das diversas funções sociais que cada um assume na cotidianidade. Assim, o interesse público é alcançado por um difícil processo entre somar ou abater interesses particulares, a fim de alcançar o melhor os membros atuais e futuros da comunidade. E é a esse processo de se reconhecer como pertencente a determinado grupo social, que o autor chama de empoderamento.

Porém, Peter Oakley¹⁹³ adverte que, na maior parte dos contextos, o poder está na base da riqueza, enquanto que a impotência está na base da pobreza: tanto o opressor, quanto o oprimido, são categorias de atores fundamentais para a compreensão da dinâmica da qualquer processo de desenvolvimento. A energia, a água, as riquezas minerais podem ser vistas como ativos de propriedade do Estado ou de uma classe dominante, cujo poder sobre esses ativos pode ser exercido para manutenção do controle e para carimbar a legitimidade das decisões. Poder, além disso, atua em muitos níveis diferentes e se manifesta nos interesses conflitantes de diferentes grupos, dentro de qualquer contexto particular, tais como: patronos locais ou regionais; o poder masculino sobre as mulheres e o poder que instituições sobre as pessoas. E neste ponto, Peter Oakley aproxima-se muito de Michel Foucault¹⁹⁴, que entende que a exploração envolve uma complexidade muito maior na contemporaneidade, sendo percebidas em diferentes níveis e das mais diversas formas.

¹⁹¹ SILVA, Bededicto. Introdução à edição brasileira. In: FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.XVII.

¹⁹² FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.27.

¹⁹³ OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. The monitoring and evaluation of empowerment: A Resource Document. Oxford: INTRAC,2000, p.3. Disponível em <http://www.un.org.kg/en/un-in-kyrgyzstan/what-we-do/un-theme-groups/article/document-database/un-system-in-kyrgyzstan/human-rights-and-human-rights-based-approach/133-programming-and-results-based-mangement/1832-intrac-the-monitoring-and-evaluation-of-empowerment-a-resource-document>. Consulta realizada em 02 de fevereiro de 2014.

¹⁹⁴ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 46.

Apesar de não enfrentar dilemas de como superar as divergências de interesses econômicos, políticos e sociais, a teoria de Friedmann avança como ratificador de um paradigma democrático, em que o empoderamento é compreendido pela percepção da necessidade da atuação intensa da sociedade sobre as decisões públicas. Essa perspectiva corrobora com a teoria de Jürgen Habermas e vai de encontro à crítica de Michel Foucault. Essa confrontação teórica será realizada mais a frente; por hora, entretanto, deve ser antecipado que a proposta dialógica corrobora com a racionalidade dos instrumentos legais de participação democrática e sustentam, portanto, o modo de gestão pública societal e que servirá de embasamento teórico para ela.

No mesmo sentido, Herrera Flores¹⁹⁵ define a democracia como um processo de construção de um espaço público de empoderamento. É esse o entendimento para democracia que será compartilhado neste trabalho.

Assim como John Friedmann, Robert Putnam também defende o empoderamento, sob o fundamento democrático, alegando que os mecanismos participativos são essenciais na regulação do Estado, porém este Autor enfoca a Ciência Política e institucionalista.

Assim, Putnam¹⁹⁶ defende que o associativismo contribui para a estabilidade e a eficiência do governo democrático, tanto em decorrência de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, como também devido aos seus efeitos “externos” sobre a sociedade, ou seja, no âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de solidariedade, de cooperação e de espírito público. Afinal, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos, as atitudes tomadas por eles são mais moderadas por causa da interação grupal e das múltiplas pressões, fazendo com que desenvolvam a autodisciplina e o espírito de colaboração.

A ideia associativista de Putnam é construída através da análise do contexto italiano, ao tentar responder sobre a problemática de como instituições políticas das diversas

195 FLORES, Joaquín Herrera. La ilusión del acuerdo absoluto: la riqueza humana como criterio de valor. De Jure - Revista Jurídica Do Ministério Público De Minas Gerais, n° 10, Janeiro/Junho de 2008, pp.4-40, p.34.

¹⁹⁶ PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002, p.103-4.

províncias italianas puderam exercer desempenhos tão díspares entre si, numa realidade em que todos os governos regionais dispunham idênticas instituições políticas¹⁹⁷.

Desta forma, é construído o conceito de capital social, compreendido como equivalente a comunidade cívica, embasado em confiança recíproca entre seus membros e que gera desempenho institucional dos instrumentos de gestão pública. Isso explica a dualidade entre o “círculo virtuoso democrático” e o “círculo vicioso Autoritário”. De um lado, os laços de confiança mútua reforçam a cooperação entre os habitantes e favorece o desempenho das instituições políticas. Porém, na mesma proporção, quando inexistente participação, as instituições passam a agir Autoritariamente, precariamente subordinados à vontade daquele que esteja à frente no exercício do poder, e submetendo os atores sociais a um ambiente de incertezas¹⁹⁸.

Nitidamente, essa construção teórica reflete a influência do pensamento weberiano de legitimação do poder patriarcalista, em que inexistente a separação entre decisões públicas e privadas pelo Estado, em decorrência deste estar subjulgado à vontade de um poder autoritário.

Assim, o associativismo repercute amplamente nos indivíduos, por construir valores morais sob uma ótica coletiva. Através da vivência de troca de experiência, de saberes e dos próprios conflitos interpessoais, constrói-se uma ética comunitária, que se propagada gradativamente pelas gerações, tornando-se cada vez mais fortalecida pelos acertos e erros cometidos no passado, bem como pela negociação de interesses não só no âmbito dos moradores da comunidade, mas também desta com agentes externos.

Paralelamente à construção de Putnam, o “empowerment” tornou-se um conceito central no discurso e na prática do desenvolvimento, na década de 1990, porém adotado com significados bastante diferentes. Desde então, a noção de empoderamento é amplamente utilizado nas políticas e programas de agências bilaterais e multilaterais, e não apenas nas associações e Organizações não governamentais- ONGs . No entanto, é um termo complexo, que não é facilmente definido e está aberto a uma ampla variedade de interpretações. Além das correntes já explicitadas, o neoliberalismo também buscou apropriar-se do termo nos anos

¹⁹⁷ REIS, Bruno Pinheiro W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, n° 21, nov. 2003, pp. 35-49, p.36. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a04n21.pdf>. consulta realizada em 15 de outubro de 2014.

¹⁹⁸ PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002, p.165-180.

1990, concebendo-o com uma conotação individualista e extremamente econômica. Nesse sentido, foi operacionalizado em metodologias práticas que buscavam o empoderamento dos indivíduos em três grandes áreas: poder através de uma maior confiança na própria capacidade de realizar, com sucesso, algumas formas de ação; potência em termos de relações cada vez mais que as pessoas estabelecem com outras organizações; poder como resultado do aumento de acesso aos recursos econômicos¹⁹⁹.

Entretanto, empoderamento limitado a pouco mais que uma maior participação na tomada de decisões de projetos tem pouco, ou nenhum, impacto na mudança estrutural mais ampla. Isto levou à preocupação sobre a utilização do conceito de desenvolvimento tendendo a mascarar a verdadeira natureza das relações de poder. Grande parte da preocupação é que muitos projetos de desenvolvimento em causa com a capacitação não conseguem entender e analisar a dinâmica histórica da política local em sua complexidade, na interação entre diferentes grupos de interesse locais, política de Estado e a política econômica. Essas críticas aos desvios de utilização atual do conceito de empoderamento são essenciais, mas não podem levar a um desapontamento, nem abandono da proposta, pois tem o potencial fundamental de incitar um vasto leque de intervenções de desenvolvimento. Então, o desafio para os que buscam a concretização do desenvolvimento humano é aprofundar a compreensão do termo, reconhecer suas complexidades, pontos fortes e limitações, e construir uma avaliação de resultados do planejamento de políticas, que tenham seu propósito como fim²⁰⁰.

Pelo exposto, constata-se que na atualidade, existem correntes distintas de empoderamento no tocante à sociedade civil: uma, de matriz toquevilliana, entende-a como um espaço independente da do Estado, como Putnam; e a outra, de inspiração Jürgen Habermaseana e freireana, compreende a sociedade civil como um espaço público de transformação de pensamentos em ação, espaço de emancipação dos grupos dominados e excluídos²⁰¹.

¹⁹⁹ OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. *The monitoring and evaluation of empowerment: A Resource Document*. Oxford: INTRAC,2000, p.4. Disponível em <http://www.un.org.kg/en/un-in-kyrgyzstan/what-we-do/un-theme-groups/article/document-database/un-system-in-kyrgyzstan/human-rights-and-human-rights-based-approach/133-programming-and-results-based-mangement/1832-intrac-the-monitoring-and-evaluation-of-empowerment-a-resource-document>. Consulta realizada em 02 de fevereiro de 2014.

²⁰⁰ OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. *The monitoring and evaluation of empowerment: A Resource Document*. Oxford: INTRAC,2000, p.4. Disponível em <http://www.un.org.kg/en/un-in-kyrgyzstan/what-we-do/un-theme-groups/article/document-database/un-system-in-kyrgyzstan/human-rights-and-human-rights-based-approach/133-programming-and-results-based-mangement/1832-intrac-the-monitoring-and-evaluation-of-empowerment-a-resource-document>. Consulta realizada em 02 de fevereiro de 2014.

²⁰¹ BOQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, jan/abr. 2012, pp.173-187, P.176.

Parte dos cientistas situa as Nações Unidas na primeira esfera, o que suscita controvérsias. Esse embate será aprofundado a seguir.

3.1.3. Educação em direitos humanos como instrumento de empoderamento.

A educação em direitos humanos pode ser percebida como uma estratégia para o alcance do desenvolvimento, em que o processo de participação de indivíduos e de comunidades torna-se o meio para concepção dessa educação, o qual pode ocorrer de diversas maneiras.

A proposta de empoderamento através da educação em direitos humanos pode alcançar duas compreensões diferentes. Por um lado, é possível adotar um enfoque de generalidade e de abstração, tendo como base o texto da Declaração dos Direitos Universais. Por outro, é possível adotar um entendimento mais específico, focado em práticas e experiências de valorização de direitos humanos. Entretanto, para o real empoderamento acontecer é preciso conciliar as duas visões, unindo conhecimento às experiências, vivência a práticas de busca pelos direitos. Desse modo o empoderamento pode ser definido com um processo em que pessoa ou comunidade passa a ter controle e entendimento sobre como a vida e as decisões que tomam a afeta²⁰².

Isso é uma estratégia importante, porque as violações em desenvolvimento são veladas e afetam questões de primeira necessidade como a saúde e o acesso à renda, às políticas sanitárias, à moradia e respeito à diversidade. O mais grave é que, apesar de gravíssimas, essas violações são cultural e socialmente aceitas, por ser fruto de histórica exploração de classes, de raças, de gênero, de etnias e das relações de poder, o que dificulta imensamente a busca por sua concretização.

Paulo Freire²⁰³ reconhece, sobre a educação humanista, que a paz precisa ser objeto de práticas, pois é construída através da superação de realidades perversas e na construção de

²⁰²MEINTJES, Garth. Human Rights education as empowerment: reflections on pedagogy. In: ANDREOPOULOS, George; CLAUDE, Richard Pierry (org.). Human Rights education for the twenty-first Century. Pennsylvania: Universidad of Penssylvania Press, 1997, p.64-65.

²⁰³FREIRE, Paulo. Discurso para Prêmio UNESCO da Educação para a Paz. São Paulo, Setembro de 1985. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/1022#page/6/mode/1up>. Consulta realizada em 30 de março de 2014.

justiça social, por isso não há verdadeiramente educação se esta se torna opaca e objeto de manipulação das vítimas da opressão. Essa ideia representou, na verdade, uma crítica direta ao Programa Mundial por uma Educação pela Paz da UNESCO.

Entretanto, refletindo sobre a influência do cristianismo na sua teoria, a luta na teoria freiriana não é armada, mas sim concebida através do empoderamento de classes, construída através de diálogo, o qual só pode ser formado se não houver oposição entre homem.

Somente através do empoderamento, os processos cívicos e políticos caminham positivamente, a fim de concretizar a racionalidade do desenvolvimento, conforme compreensão declarada pelas Nações Unidas, de reconhecimento do ser humano como sujeito direito, cabendo garantia de ampla participação em todas as fases do planejamento de políticas de desenvolvimento.

Assim, reitera-se que concepção de empoderamento precisa ser articulada como modos de gestão e de planejamentos participativos. Essa é a construção de empoderamento a ser utilizada por esse trabalho. Entretanto, antes, é preciso fazer uma análise do comportamento e normatização da UNESCO sobre educação em direitos humanos, no curso das últimas quatro décadas, a fim de identificar se ocorreram alterações e se a proposta freiriana pode ou não ser encontrada, como fundamento dessa possível mudança.

Ao tentar construir arranjos teóricos e práticos da atuação das Nações Unidas para educação em direitos humanos com a perspectiva crítica de Paulo Freire é preciso considerar essencialmente o empoderamento de classes excluídas do desenvolvimento humano.

Deve ser dito que apesar de manter duras críticas às Nações Unidas, que pode ser desprezadas no discurso de Paulo Freire²⁰⁴, em 1986, na UNESCO em desfavor da

²⁰⁴ Neste sentido: “[...] De anônimas gentes, sofridas gentes, exploradas gentes aprendi, sobretudo, que a paz é fundamental, indispensável, mas que a paz implica lutar por ela. A paz se cria, se constrói na e pela superação de realidades sociais perversas. A paz se cria e se constrói na superação na construção incessante da justiça social. Por isso não creio em nenhum esforço chamado de educação para a paz que, em de desvelar o mundo das injustiças o torna opaco e tenta manipular suas vítimas. Pelo contrário, a educação pela que me bato é a que rigorosa, séria, substantivamente democrática ou progressista, preocupada com que os educandos aprendam, os desafios e os critica. Não quero dar a impressão aos que me ouvem agora e aos que amanhã talvez me possam ler que eu escondo ou nego as marcas tantas que recebi e que continuo a receber de um sem número de intelectuais, cientistas, filósofos, pedagogos, políticos de diferentes tempos e espaços. Creio que não seja difícil encontra-los e encontrá-las em meus trabalhos, ora explicitamente, ora permeados por minhas análises. De uma coisa estou certo, sem muitos dos meus primeiros referidos e sem muitos dos segundos mencionados dificilmente estaria aqui agora. A todos o meu reconhecimento [...]”(FREIRE, Paulo. Discurso para Prêmio UNESCO da Educação para a Paz. São Paulo, Setembro de 1985. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/1022#page/6/mode/1up>. Consulta realizada em 30 de março de 2014.)

Declaração sobre os princípios fundamentais relativos à contribuição dos meios de comunicação de massa para o fortalecimento da Paz e da compreensão internacional para a promoção dos Direitos Humanos e a luta contra o racismo, o apartheid e o incitamento à guerra – 1978, a questão é saber se não houve um aprimoramento das ações da ONU para educação em direitos humanos no curso das últimas duas décadas. No âmbito científico, não é possível reproduzir-se um discurso de décadas, sem verificar se ocorreram alterações de realidade.

Nos onze artigos que compõem o referido documento²⁰⁵ encontra-se uma preocupação acentuada com a liberdade de comunicação e a circulação de informações, centrando-se praticamente todo o documento nesses esforços. Nos artigos 1º, 2º e 10º reconhece que o fortalecimento da paz, na luta contra o racismo, contra “apartheid” e contra incitação da guerra exige-se a garantia do exercício da liberdade de opinião, da liberdade de expressão e da liberdade de informação, bem como a circulação livre e uma difusão mais ampla e equilibrada da informação. Isso requer contribuição dos órgãos de comunicação, fundamentais para dar voz ao povo oprimido, que lutam contra o colonialismo, o neocolonialismo, a ocupação estrangeira e todas as formas de discriminação racial e de opressão, sendo alimentados e difundidos os intercâmbios de informações.

Não é de se surpreender as críticas traçadas por Paulo Freire. O documento pela paz demonstra uma acentuada e exclusiva preocupação com a garantia da liberdade de imprensa e com liberdades de expressão e de opinião, como instrumento de luta pela paz e contra a opressão. Entretanto, conforme os vários escritos analisados do educador, não esta a concepção que ele adota para o alcance de libertação da opressão, instrumentalizado no empoderamento de classes.

Conforme análise anterior, a perspectiva freiriana para empoderamento é um fato social, envolve uma compreensão coletiva da classe oprimida, bem como revelação dessa realidade de opressão, que é alcançada de forma comunitária, passando por um estágio de libertação individual, que, entretanto, é convertido em multiplicador, para o alcance de resultados coletivos de emancipação.

²⁰⁵ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre os princípios fundamentais relativos à contribuição dos meios de comunicação de massa para o fortalecimento da Paz e da compreensão internacional para a promoção dos Direitos Humanos e a luta contra o racismo, o apartheid e o incitamento à guerra. Proclamada em 28 de novembro de 1978 na vigésima reunião da Conferência Geral da organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e à Cultura, celebrada em Paris.

Esse processo envolve, portanto, liberdade de expressão e de opinião, cujos instrumentos de comunicação de massas podem realizar importante papel, mas não basta. Nesse intuito, há a defesa de garantias abstratas de direito, que apenas reforçam a manipulação das massas e, portanto, desumanizam-na por retirar-lhes a possibilidade de construção própria de pensamento. Por outro lado, se partir do conhecimento de que em vários locais do homem, essa liberdade de expressão não era garantida, então, de fato, a declaração significou um avanço, um primeiro passo.

Ao analisar os documentos relacionados à educação em direitos humanos, principalmente a partir da década de 2000, notam-se um grande avanço sobre a atuação da UNESCO para os processos de empoderamento. As Nações Unidas declararam a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos no período compreendido entre 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2004. Além disso, através da resolução N° 53/25, de 10 de novembro de 1998, as Nações Unidas proclamou o período 2001-2010 como "Década Internacional para uma Cultura de Paz e não violência para as crianças do mundo",

Em 1999, ocorreu a Declaração e o Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz²⁰⁶, através da Resolução 53/243, de 6 de outubro de 1999. O documento assenta que o caminho até o alcance de uma cultura de paz é conquistado através de valores, atitudes, comportamentos e estilos de vida voltados ao fomento da paz entre as pessoas, entre os grupos e entre as nações.

O empoderamento de grupos oprimidos pode ser incluso, portanto. Entretanto, para não se desvirtuar a perspectiva freiriana, é necessário reiterar que as pessoas são responsáveis pela libertação de grupos e que as nações são resultados desse processo, no qual, entretanto, é construído por diálogo e é aqui que se verifica um encontro mais acentuado de fundamentos.

O artigo 3º do referido documento²⁰⁷ vincula o desenvolvimento de uma cultura de paz para a promoção da democracia, do desenvolvimento humano, das liberdades fundamentais e a oportunidade para que pessoas em todos os níveis possam desenvolver aptidões para o diálogo, negociação e formação de consenso. Além disso, atrela também ao fortalecimento das instituições democráticas e a garantia de participação plena no processo de

²⁰⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e o Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz. Resolução 53/243, de 6 de outubro de 1999.

²⁰⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e o Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz. Resolução 53/243, de 6 de outubro de 1999.

desenvolvimento econômico e social sustentável e a erradicação da pobreza e do analfabetismo, bem como à redução das desigualdades entre as nações.

Verificou-se, assim, a constatação que uma cultura de paz está atrelada à construção de um diálogo democrático e alcance do desenvolvimento humano pleno, o que se encontram na construção de empoderamento freiriano.

O Documento das Nações Unidas²⁰⁸ por uma cultura de paz também se autodeclara crítico. Afirma-se essa condição, não só pelas condicionantes estabelecidas, conforme explanação acima, mas também por expressamente reconhecer que a paz não significa ausência de conflitos, porém que requer um “processo positivo, dinâmico e participativo em que se promova o diálogo e se solucionem os conflitos dentro de um espírito de entendimento e cooperação mútuos”.

Percebe-se nessa Declaração um encontro com a proposta de Paulo Freire e um avanço com relação à teoria de Jürgen Habermas por não negar a existência de relações conflituosas, mas para a compreensão de que para superação destas é necessário um processo dinâmico e participativo, o que retira a qualidade de passividade da sociedade civil na busca de concretização de direitos.

Por outro lado, no ano de 2000 houve a promulgação do Manifesto 2000 por uma Cultura de Paz e Não violência²⁰⁹, que não foi dirigido aos Estados nem a Autoridades superiores, mas aos indivíduos, propondo a “responsabilidade de cada ser humano traduzir os valores, atitudes e padrões de comportamento que inspiram a Cultura de Paz em realidades da vida diária”. Desse modo, o manifesto listou seis compromissos individuais (1. respeitar a vida; 2. rejeitar a violência; 3. ser generoso; 4. ouvir para compreender; 5. preservar o planeta; 6. redescobrir a solidariedade), almejando colher cem milhões de assinaturas.

Apesar da iniciativa ser bastante nobre, reforça a tomada de conscientização individualista por reforçar comportamentos individuais, indo expressamente de encontro à perspectiva de empoderamento freiriana, na qual há necessidade de um aprendizado voltado para atitudes comunitárias. Além disso, tal manifesta denota um caráter eminentemente e

²⁰⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e o Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz. Resolução 53/243, de 6 de outubro de 1999. Artigo 9º. As Nações Unidas deveriam seguir desempenhando uma função crítica na promoção e fortalecimento de uma Cultura de Paz em todo o mundo.

²⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Manifesto 2000: Por uma Cultura de Paz e Não-Violência. Proposto em Paris, 2000. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/UNESCO-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-Ci%C3%A7%C3%A2ncia-e-Cultura/manifesto-em-defesa-da-paz-2000.html>. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

expressamente simbólico, tendo o condão de desviar a atenção para lutas e ações que realmente pudessem surtir efeito para transformação social das realidades do mundo.

Com o fim do período declarado como Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 2004, A Assembleia Geral das Nações Unidas criou o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos²¹⁰, proposto pela UNESCO, visando apresentar aos gestores públicos e militantes de direitos humanos subsídios e orientações para a construção de programas educacionais baseados no respeito aos direitos humanos, sendo concebido em duas fases: a primeira para os anos de 2005 a 2009, reunindo recomendações para o ensino primário e secundário; e a segunda para o ano de 2010 a 2014, voltado para o ensino superior e à formação em direitos humanos para professores, servidores públicos, forças de segurança, agentes policiais e militares. Para o Brasil, as consequências resultaram na elaboração, pelo MEC, da Política Nacional em Educação em Direitos Humanos, em 2012.

Programa Mundial das Nações Unidas para os Direitos Humanos²¹¹ declara ter por objetivo promover o entendimento aproximadamente metodologias e de princípios básicos em educação em direitos humanos, a fim de construir um marco concreto para a ação, reforçando oportunidades de cooperação e de associação, desde o nível internacional até o nível das comunidades.

A obra de Jürgen Habermas, principalmente a teoria da ação comunicativa, é fortemente influenciadora da atuação mais recente das Nações Unidas, conforme se demonstrará mais a frente. Além disso, quando se estuda mais profundamente a vida e obra de Paulo Freire, por exemplo, constata-se que ele atuou na UNESCO durante parte de sua carreira, contribuindo para o avanço desta entidade sobre limites e aberturas de mecanismos para alcance da alfabetização em lugares extremamente marginalizados²¹².

²¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa Mundial das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/brasil/pt/about-this-office/single-view/news/plan_of_actionworld_programme_for_human_rights_education_first_and_second_phases_in_portuguese_pdf_only/#.Uzlv5vldVp0. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

²¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa Mundial das Nações Unidas para os Direitos Humanos Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/brasil/pt/about-this-office/single-view/news/plan_of_action_world_programme_for_human_rights_education_first_and_second_phases_in_portuguese_pdf_only/#.Uzlv5vldVp0. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

²¹² Quando exilado trabalhou como assessor especial da Oficina Regional da Unesco. Foi nomeado especialista da UNESCO em 1969, passando a dar aulas na Universidade de Harvard, nos EUA. E em 1970, mudou-se para Genebra, exercendo atividades de consultor do Conselho Mundial de Igrejas, dando assessoria a diversos países africanos, desenvolvendo programas de alfabetização e de apoio a reconstrução desses países, entre eles Guiné-Bissau e Cabo Verde (GERHARDT, Heinz-Peter. Paulo Freire (1921-1997). Perspectivas: revista trimestral de

Porém, o mais importante para desvendar esse problema recai na questão sobre a atuação da ONU estar embasada, ou não, em um universalismo abstrato, problema que será enfrentado ao final deste trabalho. Apesar disso, neste capítulo será dado enfoque a atuação das Nações Unidas no tocante à educação em direitos humanos, que é um importante instrumento de empoderamento. Assim, é preciso entrelaçar mais profundamente o empoderamento à emancipação: tem-se como o pressuposto que o segundo decorre do primeiro.

Em uma posição crítica, a emancipação poderá ocorrer subjetivamente, por meio do processo de construção participativa e reivindicatória para concretização do direito ao desenvolvimento. Neste tocante, Joaquín Herrera Flores²¹³ tenta responder a três questões básicas sobre direitos humanos: o que são; o porquê protegê-los; e para quê servem. Responde que no seu ponto de vista, partindo do pressuposto que Direitos Humanos são produto da cultura, estes direitos constituem um processo dirigidos à obtenção de resultado provisório, alcançado pelas lutas sociais. Devem ser estudados, porque preservam valores mais importantes para sociedade e servem para empoderar e fortalecer pessoas e grupos que sofrem violação de direitos.

Desse modo, entende este autor²¹⁴ que os seres humanos nascem e vivem com a necessidade de satisfazer conjuntos culturalmente determinados de bens materiais e imateriais, em processos sociais que impõe aos grupos sociais um acesso restrito, desigual e hierarquizado a esses bens, que leva esses grupos a uma luta permanente por uma vida digna, por meio da generalização dos processos igualitários. Então, se há o reconhecimento, por parte do Estado, do poder político e de representatividade legislativa, é necessário estabelecer sistemas e garantias econômicas, políticas e sociais, que façam com que as instituições cumpram o que foi conquistado por essas lutas.

educacióncomparada. París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación, vol. XXIII, n° 3, 1993, págs. 463-484). Disponível em <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/freires.pdf>). Em 1996, recebeu o “Prêmio UNESCO da Educação para a Paz” e em 1992 o “Prêmio Andres Bello” da Organização dos Estados Americanos, como Educador do Continente. Em seu discurso na UNESCO em 1986 afirmou que “ao ressaltar o que homenageiam, para que continuem fazendo cada vez melhor”. (FREIRE, Paulo. Discurso para Prêmio UNESCO da Educação para a Paz. São Paulo, Setembro de 1985. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/1022#page/6/mode/1up>. Consulta realizada em 30 de março de 2014.)

²¹³ FLORES, Joaquín Herrera. A (re)invenção dos Direitos Humanos. Traduzido por Carlos Roberto Diogo Garcia. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 22-38.

²¹⁴ FLORES, Joaquín Herrera. A (re)invenção dos Direitos Humanos. Traduzido por Carlos Roberto Diogo Garcia. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 22-38.

Assim, de forma sucinta, há a identificação do empoderamento como um processo emancipatório, por levar à compreensão do papel político que indivíduos e comunidade exercem na sociedade, através do conhecimento sobre o direito, bem como por meio de práticas de transformação social, que conduzam à busca por um viver digno e, portanto, ao próprio desenvolvimento humano.

Desse modo, conclui-se que a legitimação democrática depende do empoderamento, o qual é tido como um processo de aprendizado em direitos humanos, bastante complexo. Além disso, pode ser confirmada a hipótese freiriana de que no diálogo existe um aprendizado mútuo entre o que se propõe a ensinar e o que se coloca para aprender pela própria evolução da atuação e das declarações das Nações Unidas, que caminhou de um universalismo abstrato à concretização, cada vez maior, dos direitos, dentre eles o desenvolvimento.

3.2. PROCESSOS DE EMPODERAMENTO: CONSENSO E DISSENSO.

Ratifica-se que a categoria “empoderamento”, defendida nesse trabalho, significa a tomada de conhecimento sobre a condição pessoal e de grupo, direitos e papel social dos atores, possibilitando a transformação social por meio de cada indivíduo em práticas coletivas. O empoderamento pode ser percebido tanto como um processo, o qual descreve um relacionamento continuamente em mudança, entre quem tem o exercício de formas objetivas de poder e os que não as tem, como um resultado de distribuição equitativa, em uma forma objetiva de poder, por meio do próprio exercício de poder no âmbito de uma relação.

Além das inúmeras correntes sobre o empoderamento já apresentadas, esse trabalho estuda o processo de empoderamento, através do referencial teórico filosófico de Jürgen Habermas e Michel Foucault, objetivando aprofundamento do tema, por meio do embate antagônico entre a perspectiva dialógica e a crítica, por entender que estas correntes servem de racionalidade para ações e processos distintos de empoderamento.

Apesar da postura filosófica desses autores apresentarem-se antagônicas, convergem no tocante à preocupação de apontar caminhos de como a legitimação do poder deve ocorrer, a fim de acabar com a dominação entre grupos sociais diferentes e, por consequência, envolve à própria concretização de direitos.

Tanto Michel Foucault quanto Jürgen Habermas são pensadores políticos. O pensamento de Jürgen Habermas é bem desenvolvido no que diz respeito a ideais políticos, mas fraco em sua compreensão dos processos políticos reais. O pensamento de Michel Foucault, ao contrário, é opositor declarado de ideais, entendidas como respostas definitivas, entretanto, seu trabalho reflete uma compreensão sofisticada sobre as relações de poder. Ambos eram familiarizados com o trabalho um do outro, mas nunca chegaram a um debate teórico direto. Porém, as divergências são patentes e podem ser estreitadas no próprio embate sobre o relativismo e o universalismo do direito. Na teoria habermasiana, que tenta detectar os elementos presentes universalmente no diálogo, historiografias sobre genealogia, como as foucaultianas eram pseudociência e perigosamente não davam conta dos fundamentos normativos legítimos. Porém, por outro lado, próprio trabalho de Jürgen Habermas também podem ser considerado relativista, pela incapacidade de demonstrar que o fundamento racional e universal da ética do discurso, construída na ação comunicativa²¹⁵.

Assim, no enfoque habermasiano, observa-se um processo de busca por um consenso, através do diálogo, da qual à norma jurídica que promoverá à concretização de direitos. A visão foucaultiana, por sua vez, nega o diálogo para um reconhecimento de disputas de poder e é, através dessa luta, que os direitos são concretizados. São essas duas visões paradoxais, que se passará a estudar a seguir.

3.2.2. Empoderamento através do Direito: da normatização a concretização de direitos.

Tendo-se como fundamento filosófico a proposta dialógica habermasiana, para análise do processo de empoderamento, percebe-se que este é fruto, resultado, da normatização e da atuação do Estado, que, através de suas leis e da busca de legitimação institucional, alcança a concretização de direitos.

A teoria de Jürgen Habermas sobre a Ação Comunicativa está voltada a desvendar elementos universais que estão presentes no diálogo, entendendo que uma vez estes sejam compreendidos, será possível estabelecer mecanismos eficientes de comunicação, que

²¹⁵ FLYVBJERG, Bent. *Ideal Theory, Real Rationality: Habermas Versus Michel Foucault and Nietzsche*. Oxford: Paper for the Political Studies Association's 50th Annual Conference, The Challenges for Democracy in the 21st Century, London School of Economics and Political Science, 10-13 April 2000. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2278421, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

possam, por consequência, por fim às situações de crises, percebidas como distúrbios sociais²¹⁶.

Como já esclarecido, Paulo Freire²¹⁷, por sua vez, define diálogo como “encontro entre os homens, mediados pelo mundo, para designá-lo”, é como a “a reflexão e a ação, inseparáveis daqueles que dialogam”, pois se impõem aos homens como caminho para que ele se descubra quanto indivíduo e por isso é uma necessidade existencial. Neste sentido, há o encontro das teorias de Paulo Freire e de Jürgen Habermas.

Jürgen Habermas²¹⁸ realiza uma escala do aspecto da ação comunicativa: i) no “aspecto funcional do entendimento”, a ação comunicativa serve à tradição e à renovação do saber cultural; ii) no “aspecto da coordenação da ação”, serve à integração social e à criação da solidariedade; e iii) o “aspecto de socialização” forma as identidades pessoais. As estruturas simbólicas do mundo da vida se reproduzem por via da continuação do saber válido, da estabilização, da solidariedade dos grupos e da formação de atores capazes de responder às ações. O processo de reprodução é formado pela relação entre às novas situações e os estados de mundo já existentes, tanto na dimensão semântica de significados, representado pela tradição cultural, tanto na dimensão de espaço social, constituído por grupos socialmente integrados, quanto no tempo histórico, concebido como sucessão de gerações – estas são as dimensões da ação comunicativa. A estes processos de reprodução cultural, integração social e socialização são correspondentes aos componentes estruturais do mundo da vida, quais sejam: cultura²¹⁹, sociedade²²⁰ e personalidade²²¹, reproduzidas na prática comunicativa cotidiana.

²¹⁶ HABERMAS, Jürgen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.13-14.

²¹⁷ FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. Traduzido por Kátia de Mello e Silva. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979, p.42.

²¹⁸ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.7.

²¹⁹ Habermas conceitua cultura da seguinte forma: “Chamo de cultura o acervo do saber, nos quais os participantes da comunicação se abastecem para compreender o mundo”. Tradução livre. (HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.196)

²²⁰ Já sociedade, é conceituada da seguinte forma: “Chamo de sociedade as organizações legítimas através das quais os participantes na interação regulam o sentimento de pertença a grupos sociais, assegurando com ele a solidariedade”. Tradução livre. (HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.196)

²²¹ Nesse sentido: “por personalidade entendo as competências que convertem um sujeito em capaz de linguagem e em ação, ou seja, que o capacitam para tomar parte em processos de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade. Tradução livre. (HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.196)

Isso significa que as ações comunicativas não são somente processos de interpretação, mas representam o próprio processo de interação social e de socialização. Desse modo, quando os participantes, em interação com o mundo reproduzem, através das operações, mediante as que se entendem o saber cultural de que se nutrem, transformam tanto a coletividade, quanto a própria personalidade. A teoria da sociedade está baseada no conceito de mundo da vida, reduzido ao aspecto de integração social, na qual a cultura e a personalidade são convertidos a meros complementos da comunidade social, significando que a análise do direito é realizada somente sob a perspectiva dos fatos. Por outro lado, na escola sociológica, a teoria da sociedade é reduzida ao aspecto de socialização dos indivíduos, no qual a cultura e a sociedade são somente meios no processo de formação dos atores, ao longo de suas vidas, ou seja, para esta corrente a teoria da ação é mera psicologia social²²².

Para Jürgen Habermas²²³ as três dimensões - cultura, sociedade e personalidade - se complementam e explicam a relação entre os componentes estruturais e os processos de reprodução em ambiente ideal e em momentos de crises, quando ocorrem perturbações na reprodução do mundo da vida. Assim, conforme já esclarecido anteriormente, nos processos de reprodução, tem-se a visão cultural, a social e a socialização; e como componentes estruturais a cultura, a sociedade e a personalidade. Os processos de reprodução, em ambiente adequado resultam: i) a reprodução cultural: relacionada à cultura, gera interpretações suscetíveis de consenso; relacionada à sociedade, atos de legitimação; e à personalidade, padrões de comportamento eficazes ao processo de formação e a metas educativas; ii) a integração social: relacionada à cultura, gera obrigações; à sociedade, decorrem relações interpessoais, legitimamente reguladas; e à personalidade, sentimento de pertença a um determinado grupo; iii) a socialização: relacionada à cultura, suscita interpretações inclusivas; à sociedade, motivações de atuar conforme a normas; e a personalidade, gera capacidade de interação e reconhecimento da identidade pessoal.

²²² HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.199.

²²³ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.200-202.

Representação do quadro da ação comunicativa em ambiente adequado.			
Componentes estruturais / Processos de reprodução	Cultura	Sociedade	Personalidade
Reprodução cultural	Interpretações suscetíveis de consenso	Atos de legitimação	Padrões de comportamento eficazes ao processo de formação e a metas educativas
Integração social	Obrigações	Relações interpessoais, legitimamente reguladas;	Sentimento de pertença a um determinado grupo
Socialização	Suscita interpretações inclusivas	Motivações de atuar conforme a normas	Capacidade de interação e reconhecimento da identidade pessoal

Figura 01

Agora, serão as mesmas interações entre processos de reprodução e componentes estruturais e respectivos resultados em fenômeno de crise: i) a reprodução cultural: relacionada à cultura, gera perda de sentido; relacionada à sociedade, perda de legitimidade; e à personalidade, crises de orientação e educativas; ii) a integração social: relacionada à cultura, gera insegurança e perturbações de identidade coletiva; à sociedade, decorre apatia; e à personalidade, a alienação; iii) a socialização: relacionada à cultura, suscita ruptura de tradições; à sociedade, a perda de motivação; e a personalidade, resulta psicopatologias²²⁴. Essas perturbações geram o fenômeno da individualidade, da não percepção do outro.

Representação do quadro da ação comunicativa em ambiente de crise.			
Componente s estruturais / Processos de reprodução	Cultura	Sociedade	Personalidade
Reprodução cultural	Perda de sentido	Perda de legitimidade	Crises de orientação e educativas
Integração social	Insegurança e perturbações de identidade coletiva	Apatia	Alienação
Socialização	Ruptura de tradições	Perda de motivação	Psicopatologias

Figura 02

²²⁴ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.203.

A preocupação com o senso coletivo surge, então, através do sentimento de pertença, o qual é verificado por meio de um processo adequado de reprodução e componentes estruturais, especificamente no tocante a sobreposição entre a integração social com a cultura.

Segundo constatação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD²²⁵, a qualidade das relações nas esferas políticas e públicas de vida, bem como senso de realização e autoestima dos indivíduos é diretamente afetado pela exclusão social. Por isso, a desigualdade não pode ser efetivamente combatida, sem políticas governamentais participativas que conjuntamente prevejam melhoria de oportunidade econômica e acesso à renda, a acesso às amplas oportunidades e a serviço público de base. Além disso, é necessário reduzir a desigualdade, através de práticas que combatam as normas culturais de reprodução de desigualdades e que fortaleçam a ação política de grupos desfavorecidos.

Corroborando, William Biddle²²⁶ explica que em decorrência da ausência de senso comunitário gera-se a violência local, que reflete a frustração das minorias em relação à autoridade e a outras frustrações da população local, como desemprego, preconceito, a falta de acesso ao ensino básico. Por isso, é importante que no planejamento estatal no âmbito local busque a compreensão sobre fatores de violência urbana e de propostos de solução, como forma de entender quando os indivíduos perduram ou se algum dia tiveram o sentido de comunidade. O sentimento de não pertencer ao meio, de ser indesejado de não compartilhar uma identidade cultural comum, retrata a própria perda da dignidade humana. As experiências comunitárias e o fortalecimento das unidades familiares mostram-se, por isso, essenciais para o processo construtivo do desenvolvimento.

Em momentos de crises, Jürgen Habermas²²⁷ sugere as funções da ação orientada para o entendimento no mundo da vida, nas mesmas interações entre processos de reprodução e componentes estruturais, da seguinte forma: i) a reprodução cultural: relacionada à cultura, gera tradição, crítica e aquisição do saber cultural; relacionada à sociedade, leva a renovação do saber legitimador; e à personalidade, reprodução do saber eficaz nos processos de formação; ii) na integração social: relacionada à cultura, gera imunização de um núcleo de

²²⁵ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO- PNUD. Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/humanity-divided--confronting-inequality-in-developing-countries>. Consulta realizada em 18 de julho de 2014.

²²⁶ BIDDLE, William W., BIDDLE, Loureide J. Estímulo ao desenvolvimento nas comunidades. Traduzido por Marília Diniz Carneiro. Rio de Janeiro: Agir, 1969, p.144.

²²⁷ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003, p.204.

orientações valorativas; à sociedade, decorre coordenação de ações, através do reconhecimento de pretensões de validade; e à personalidade, a reprodução de padrões de pertença social; iii) na socialização: relacionada à cultura, suscita reconhecimento da própria cultura; à sociedade, a internacionalização de valores; e a personalidade, a formação de identidade individual. Essa é a ação orientada que o Estado deve exercer para os processos de empoderamento.

Explica Jürgen Habermas²²⁸ que a filosofia da razão prática na modernidade parte da ideia de que os indivíduos pertencem à sociedade, como os membros a uma coletividade, numa relação entre parte e todo. Dada a complexidade do mundo contemporâneo não é mais possível dissociar a sociedade centrada no Estado, da sociedade composta por indivíduos. Essa reflexão é importantíssima, sendo uma crítica ao utilitarismo e a um dos pontos chave da teoria liberal atual: a soma de individualidades, que formam o corpo social e o papel assumido pelo Estado como garantidor de equidade social.

Jürgen Habermas²²⁹ expõe que a expressão “capitalismo tardio” está relacionada à hipótese de que até mesmo o capitalismo, que faz uso dos instrumentos regulatórios da economia pelo Estado, não está isento de contradições ou crise, significando esta uma força objetiva que priva um sujeito de sua soberania normal; por isso, a solução de uma crise significa a própria libertação de um sujeito colhido por ela. Em uma construção sistêmica, as crises são percebidas como distúrbios, que não surgem acidentalmente, mas através de imperativos sistêmicos inerentes estruturalmente incompatíveis, os quais não podem ser integrados hierarquicamente.

É importante esclarecer que “crise” para Jürgen Habermas não significa conflitos de poder inerentes às relações sócias imersas nas disputas econômicas e políticas, mas sim quando essas divergências tornam-se tão acentuadas que coloca em questão a própria estrutura normativa do Estado, provocando uma desintegração social.

Deve-se ponderar que o capitalismo tardio significa para os países periféricos ou em desenvolvimento, o processo industrial que começou aproximadamente um século depois do que nos países centrais ou desenvolvidos. Conforme visto no capítulo dedicado à teoria do desenvolvimento, no Brasil, somente teve início no século XX. Como consequência, os

²²⁸ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. Vol I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p.18.

²²⁹ HABERMAS, Jürgen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.11-14.

Estados que viveram o capitalismo tardio sofreram com o atraso tecnológico e com a urgência de desenvolverem-se economicamente, o que gerou impactos sociais muito intensos, dos quais ainda não se recuperaram.

Nesses países a contradição entre discurso e prática de direitos humanos como apropriação dos setores econômicos e do mercado tornaram-se, ainda mais intenso e irremediável, exigindo um esforço maior para sua superação, que na teoria habermasiana é alcançável através de mecanismos dialógicos. Nesses casos, o Estado deve assumir o papel de intermediador, devendo agir de forma orientada nas interações entre processos de reprodução e componentes estruturais do mundo da vida - cultura, sociedade e personalidade.

Sob a ótica habermasiana de crise, João Herkenhoff²³⁰ define violência como “a qualidade ou característica daquilo que age com ímpeto, que se exerce com força, ou que se faz contra o direito e a justiça” e a distingue em três níveis conexos de manifestações, quais sejam: i) a violência institucionalizada, decorrente da estrutura econômico-social; ii) a violência privada, manifestada através de comportamentos criminalizados; e iii) e a violência oficial, representada pelo aparato judiciário. A violência institucionalizada provoca a maioria dos comportamentos individuais violentos, se consubstanciando a resposta consciente ou inconsciente em uma vivência de violência social.

Alerta Jürgen Habermas²³¹ que somente sujeitos podem ser envolvidos em crises, mas estas somente são verificadas quando membros de uma sociedade experimentam alterações estruturais críticas à existência contínua e sentem sua identidade social ameaçada. Conforme explicado anteriormente, isso significa que os distúrbios de integração sistêmica só ameaçam a existência contínua até o ponto no qual a integração social esteja ameaçada, ou seja, quando os fundamentos consensuais das estruturas normativas sejam tão danificados que a sociedade torne-se anacrônica. Por isso, “os estados de crise assumem a forma de uma desintegração das instituições sociais”.

A visão habermesiana aponta a importância do consenso das instituições de legitimação do poder. Sob essa ótica, a experiência dos protestos ocorridos em 2013, no Brasil, por exemplo, demonstrou que, se o Governo não buscasse dar uma resposta às exigências da população de forma imediata, o país seria conduzido a uma crise de

²³⁰ HERKENHOFF, João Baptista. Direito e Utopia. São Paulo: Acadêmica, 1993, p.26 e 30.

²³¹ HABERMAS, Juergen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.14.

legitimação, por exigência de mudanças nas estruturas. A análise desse momento da história brasileira será realizada no capítulo quinto desta tese.

Porém, o próprio Jürgen Habermas²³² alerta que nem sempre a crise se instala quando os sujeitos tomam consciência do problema de condução. Embora os indivíduos geralmente não estejam conscientes do problema, a condução inadequada cria problemas secundários, que afetam a consciência de um modo específico e ameaçam a totalidade da condução social.

Expõe Jürgen Habermas²³³ que os princípios organizacionais de uma sociedade limitam a capacidade de aprender sem perda de identidade. Desse modo, problemas de condução podem ter efeitos de crise somente se não puderem ser resolvidos dentro do alcance de possibilidade, que é circunscrito pelo princípio organizacional da sociedade. Assim, dentro da visão procedimentalista, os princípios de organização da identidade de um sistema social são determinantes em três aspectos: i) para determinar o mecanismo de aprendizado, do qual o desenvolvimento das forças produtivas depende; ii) para o alcance da variação dos sistemas interpretativos que asseguram a identidade; e iii) para fixar os limites institucionais para uma possível expansão da capacidade de condução.

Isso significa que na visão habermesiana a condução do processo de empoderamento, de maturação política, dentro das experiências de estímulo ao planejamento democrático, devem ocorrer através dos instrumentos normativos previstos pela ordem jurídica instituída, a fim de não levar o Estado à crise.

Ainda nesse panorama, os sistemas sociais se excluem simbolicamente do seu conjunto social, salvo se existirem éticas universalistas, que afetem o processo pelo qual as naturezas externas e internas se relacionem para a reprodução da vida sociocultural. Estes são os processos de adaptação da sociedade.

Nesse sentido, as Declarações de Direitos e as demais normas construídas pelas Nações Unidas podem ser consideradas como uma ética universal, que interage, transforma e é transformada pelos sistemas sociais internos. As Nações Unidas são expressas na adoção do

²³² HABERMAS, Jürgen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.15.

²³³ HABERMAS, Jürgen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.19.

universalismo dos direitos humanos, sendo o reconhecimento destes o primeiro passo para concretizá-los.

A Declaração de Viena de 1993 consagra o universalismo, mesmo tendo reconhecido a diversidade cultural. Isso é perceptível pela leitura do artigo 1º da Convenção²³⁴, que “reafirma o compromisso solene de todos os Estados de promover o respeito universal e a observância e proteção de todos os direitos humanos”. E, ao fim do dispositivo, reitera que “A natureza universal desses direitos e liberdades está fora de questão”.

Essa perspectiva leva ao Cosmopolitismo, termo que remonta ao iluminismo, mas de origem na filosofia grega clássica, principalmente no estoicismo²³⁵, e significa um pensamento filosófico, que prega o desprezo às barreiras geográficas, por entender uma lei universal. Na contemporaneidade, discute-se se seria possível a construção de um ordenamento cosmopolita ou se as normas das Nações Unidas teriam esse caráter.

Na concepção habermasiana²³⁶, a Organização das Nações Unidas tem possibilidade de construir um direito cosmopolita, desde que esse organismo seja reformulado, exercendo um papel fundamental para superação do direito internacional e dos modelos jurídicos a ele inerentes (Tratados) para a regulação das relações entre Estados, pessoas, sociedade civil e demais organizações, pois o atual modelo já não consegue acompanhar a complexidade no século XXI, cujas barreiras comunicativas foram, em grande parte, quebradas pelos sistemas de comunicação atuais.

A mesma lógica de universalidade utilizada positivamente para a concretização de direitos humanos pode, sob uma visão negativa explicar a expansão do modo capitalista de produção, que adapta a natureza externa à sociedade com a ajuda de forças de produção, que organizam e treinam as forças de trabalho. O ajustamento interno ocorre através da normatização válida, nas quais as necessidades são interpretadas e as ações são permitidas, obrigadas ou proibidas. Desse modo, os sistemas sociais podem manter-se perante a natureza externa, através de ações instrumentais, possível por regras técnicas, e perante a natureza

²³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e programa de ação de Viena, 1993. artigo 1º.

²³⁵ Nesse sentido, explica Arendt que: “ De acordo com o entendimento da Antiguidade, o homem não poderia libertar-se da necessidade a não ser mediante o poder sobre os outros homens, e ele só poderia ser livre, se possuísse um lugar, um lar no mundo”. (ARENDR, HANNA. Entre o passado e o futuro. São Paulo: Perspectiva, 1972, p.194)

²³⁶ HABERMAS, Jürgen. O ocidente dividido. Tradução: Luciana Villas Boas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006, p. 115-204.

interna por meio de ações comunicativas, conforme normas válidas²³⁷. E dessas reflexões, é possível alcançar a perspectiva de empoderamento.

Em uma interpretação da teoria de Jürgen Habermasiana, o processo de empoderamento pode ser compreendido como reconstrução racional que segue os processos de aprendizado coletivo. Para Jürgen Habermas²³⁸, a história do conhecimento e da tecnologia seculares de um lado e da alteração estrutural dos sistemas interpretativos asseguradores de identidade por outro, esclarecem a sequência de transformações possíveis. Na ótica formal, a demarcação de diferentes níveis de aprendizado decorre do fato deste ocorrer das dimensões teóricas e práticas e que estes processos de aprendizado são relacionados a pretensões de validade as quais podem ser reavaliadas discursivamente.

Dialogando com a teoria Jürgen Habermasiana, como já apresentado, Robert Putnam²³⁹, especificamente, aprimora a questão do empoderamento, mesmo sem usar esse termo, através do conceito de capital social, que significa laços entre comunidade e os sujeitos que a compõe, fortalecidos por redes de associações, atividades ou relações que reforçam, através, tanto das normas sociais, quanto da cultura e da presença de um elevado nível de confiança interpessoal o qual se mostra como essencial para o fortalecimento da sociedade civil e para o desenvolvimento econômico.

Jürgen Habermas²⁴⁰ defende que a construção de uma ordem legítima não envolve apenas consentimento normativo, alcançável através da internalização de valores comuns. Para ele esse consentimento modifica-se conforme o tipo de garantias internas e externas expostas conjuntamente aos argumentos de legitimidade. Isso significa que a validade social de uma ordem é refletida na natureza ambivalente das instituições em geral e que os interesses somente são satisfeitos em longo prazo, quando estão vinculados a ideias que justifiquem pretensões de validade, propiciadoras de força propulsora a realização desses interesses²⁴¹.

²³⁷ HABERMAS, Jürgen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.21-22.

²³⁸ HABERMAS, Jürgen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.27-8

²³⁹ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Empoderamento: definições e aplicações. In: Anais do 30º Encontro Anual da ANPOCS, 24 A 28 de outubro de 2006. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3405&Itemid=232.

Consulta realizada em 19 de janeiro de 2014.

²⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol I. Traduzido por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.97.

²⁴¹ E aqui é válido salientar que, apesar de boa parte das prescrições constitucionais brasileiras utilizarem termos abertos e indeterminados, como dignidade, igualdade, solidariedade social, o que, em certa medida, pode

Nesse panorama, o autor²⁴² entende que o núcleo de cidadania é formado pelos direitos de participação política, que são essenciais para as novas formas de intercâmbio da sociedade civil, na rede de associações espontâneas e nas formas de comunicação de uma esfera política produzida através da mídia. Nesse contexto, o direito moderno conseguirá estabilizar as expectativas de comportamento de uma sociedade complexa, estruturada por modos diferentes de sistemas e de subsistemas sociais, caso consiga manter a pretensão de solidariedade entre eles, na realização dos processos públicos, inclusive na formação de opinião, o que, em última instância significa adoção de uma posição mediadora de interesses juridicamente diversos, relacionados à subculturas também diversas.

Em uma sociedade seguindo este modelo, a política e a cidadania seriam definidas em termos de tomar parte no debate público. A participação é a participação discursiva, na medida em que a racionalidade comunicativa requer a tomada de papel ideal, poder neutral, significando que a ética do discurso, não deve ser confundida com tipos contingentes de negociação ou com modelos de compromissos negociados estrategicamente entre os interesses particulares conflitantes. Assim, na perspectiva Habermasiana os movimentos sociais são percebidos como agentes de comunicação racional e da mudança na esfera pública²⁴³.

De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL²⁴⁴, para alcançar a concretização dos direitos básicos, deve-se contar com uma estrutura legal e administrativa adequada, já que há necessidade de instrumentalidade da atuação estatal por meio de leis e de regulamentos, que estabeleçam de forma clara a repartição de competências sobre execução e controle das políticas públicas. É preciso deixar claro que não basta vontade política, sendo necessário realizar discussão e arcabouço jurídico que sustentem a atuação estatal. Partindo desse desenho técnico, deve-se preservar a estratégia de comunicação que possibilite a formalização normativa do planejamento.

prejudicar a interpretação dos dispositivos pelos tribunais, estes princípios estão arraigados na sociedade pátria e hoje, com a publicidade dos atos, é bem mais difícil considerá-los sob a ótica do respeito pleno ao cidadão.

²⁴² HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol I. Traduzido por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.105.

²⁴³ FLYVBJERG, Bent. Ideal Theory, Real Rationality: Habermas Versus Michel Foucault and Nietzsche. Oxford: Paper for the Political Studies Association's 50th Annual Conference, The Challenges for Democracy in the 21st Century, London School of Economics and Political Science, 10-13 April 2000. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2278421, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

²⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE -CEPAL. Protección social inclusiva: una mirada integral: un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011, p.196.

É possível, por conseguinte, constatar a importância do papel do Estado como promotor do empoderamento das populações, através de instrumentos legais. A teoria de Jürgen Habermas fundamenta teoricamente a construção de gestão pública societal, em uma administração dialogada.

Nesse sentido constrói-se um movimento de concretização dos direitos da normatização para sociedade, ou seja, o Estado reconhece os direitos e a partir daí busca a concretização destes. Explica-se: o Estatuto das Cidades apresenta uma série de instrumentos que podem ser utilizados pelo Poder Público, a fim de viabilizar participação social nos processos de elaboração e execução normativa de políticas de desenvolvimento, como principalmente: audiências públicas, conferências, orçamento participativo e conselhos de setores sociais.

Aqui é preciso apresentar uma ressalva: o Estado não pode ser pensado como um sujeito imparcial, que age como mediador de interesses diversos, uma vez que, para o entendimento deste trabalho o Estado atua conforme interesses econômicos, políticos e sociais, podendo viciar o processo participativo, através da manipulação das deliberações, fazendo com que se crie uma falsa e perigosa sensação de que as decisões tomadas representam a vontade da maioria.

É por isso que, para que ocorra o empoderamento social não se podem esconder os conflitos sociais, nem a percepção de que os direitos não são dados, mas nascem de conquistas, conforme será aprofundado a seguir.

3.2.3. Direito através do Empoderamento: da luta ao reconhecimento e declaração de direitos.

Na teoria habermasiana, esclarecida anteriormente neste trabalho, o empoderamento é consequência do reconhecimento e da atuação do Estado. Já na construção do processo de empoderamento, tendo como enfoque o referencial teórico de Michel Foucault, esse é consubstanciado em lutas e não em tomada de consciência.

Essa influência é fortemente encontrada em Joaquin Herrera Flores²⁴⁵, apresenta uma posição ácida a visão habermasiana, adotando como principal argumento o de que não é possível superar os riscos impostos às sociedades, por meio de situações ideais de diálogo, notando-se evidente e expressa influência de Michel Foucault.

Esclarece Herrera Flores²⁴⁶ que concorda com Michel Foucault, quando este defende que na luta social é preciso parar de se questionar sobre a bondade ou sobre a maldade do poder e que o poder político, em regra, situa-se ao lado do poder econômico, garantindo-lhe respaldo jurídico nos interesses deste. Nesse sentido, Michel Foucault²⁴⁷ observa que o cientista social não deve analisar todos os acontecimentos em um mesmo plano, porque os acontecimentos são dispostos em um escalonamento, cujos efeitos, repercussões, amplitude cronológica e alcance diferem uns dos outros.

A questão central é distinguir acontecimentos, diferenciar as redes e os níveis a que pertencem e reconstituir os fios que os engendram, uns a partir dos outros. O que determina a história é a guerra; a relação de poder se estabelece de forma belicosa e não linguística. Por isso, a "semiologia"²⁴⁸ é percebida como uma maneira de evitar o caráter violento das relações de poder e da realidade que a percebe platonicamente como apaziguada pela linguagem e pelo diálogo.

Conforme já visto, em sendo Jürgen Habermas um dos cientistas sociais que fundamenta sua teoria na semiologia - com a corrente da pragmática universal, ou seja, para ele, o discurso não se revela pela fala, mas pela prática; o discurso é ação – pode ser percebido que existiu um embate entre esses filósofos.

Michel Foucault e Jürgen Habermas assumem posições filosóficas extremas. Na perspectiva foucaultiana a proposta de construção de uma linguagem e de condições sociais universais, recortada pela realidade histórica, a fim de conseguir critérios ideais de comunicação é falsa. Nesse sentido, a proposta habermesiana de consenso é incapaz de perceber a importância do conflito em uma sociedade pluralista, em que a dissensão não pode

²⁴⁵ FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009, p.21.

²⁴⁶ FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009, p.62.

²⁴⁷ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 6

²⁴⁸ Nesse sentido: “A semiologia é a ciência geral dos signos [...]; na semiologia integrar-se-ia por sua vez a linguística enquanto ciência específica dos signos linguísticos. A semiologia fica assim delimitada a montante e a jusantena árvore das ciências”. (FIDALGO, Antônio. Semiótica:A Lógica da Comunicação. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 1998, p.14)

ser percebida apenas como um obstáculo ao consenso, numa visão de ignorar que onde há “nós” também há “eles”, o que acaba sendo uma armadilha na teoria habermesiana²⁴⁹.

Na teoria foucaultiana, essa crítica é expressa de forma enfática por entender que a omissão do conflito social, serve para encobrir as relações de poder que existem, de forma a não permitir que os dominados possam se compreender nessa posição, impedindo, portanto, o empoderamento, conforme categoria ora analisada.

Apesar de não se propor a discutir concretização de direitos, o processo de empoderamento pode ser analisado na perspectiva de Michel Foucault, através de suas explicações sobre a teoria da soberania. Para o autor²⁵⁰, a teoria da soberania estabelece uma trílice preliminar: sujeito, unidade e lei. A relação política do sujeito com o sujeito, podendo ser compreendida como um ciclo do sujeito ao sujeito, ou seja, mostrar como um sujeito – um indivíduo dotado por natureza de direitos e capacidades pode e deve se tornar sujeito, entendido agora como sujeitado a uma relação de poder, que é a unidade de poder, que assume a fisionomia da forma do Estado e que dela vão derivar as diferentes formas, mecanismos e instituições de poder.

Desse modo, a multiplicidade de poderes, compreendidos como poderes políticos, somente podem ser estabelecidas e auferir sucesso a partir de uma unidade de poder, fundamentada pela teoria da soberania, que tenta mostrar como um poder pode constituir-se não exatamente segundo a lei, porém de acordo com uma legitimidade fundamental, que seria a lei de todas as leis. Assim a teoria da soberania pode compreender três ciclos - sujeito ao sujeito; o ciclo do poder e dos poderes e o ciclo da legitimidade e da lei²⁵¹ - em que o sujeito é central, pois é para ele que se busca fundamentar a unidade essencial de poder e legitimar a lei.

Para Michel Foucault ²⁵², “a política é a guerra continuada por outros meios”, significando que as disputas e conflitos estão intrínsecos às decisões públicas, sendo construída como mais uma guerra cotidiana, privada, entre homens, entre os grupos sociais e econômicos. Dessa forma, a lei não nasce da natureza, mas de batalhas reais, em que cidades

²⁴⁹ ORTEGA, Francisco. Habermas x Michel Foucault : apontamentos para um debate impossível. *Síntese*, Belo Horizonte, v.26, n° 85, pp.239-248, p.240.

²⁵⁰ FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. Traduzido por Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.49.

²⁵¹ FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. Traduzido por Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.50.

²⁵² FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. Traduzido por Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.55 e 58.

são devastadas e pessoas são mortas. Porém, isso não significa que a lei, a sociedade e o Estado sejam como sanção e vitórias, pois a lei não é pacificação; ela continua a gerar conflitos no interior de todos os mecanismos de poder, mesmo os mais regulares e é essa guerra que serve como motor das instituições e da ordem. E conclui: “uma frente de batalha perpassa a sociedade inteira, contínua e permanentemente, e é essa frente de batalha que coloca cada um de nós num campo ou no outro. Não há sujeito neutro. Somos forçosamente adversários de alguém”.

Torna-se, assim, um grande problema negar as disputas de poder. No discurso histórico político da universalidade de verdade e justo direito, o sujeito que fala põe-se em posição de neutralidade e impõe uma lei geral a cada um fundada em uma ordem que diz conciliar, quando a verdade imposta está concebida a uma relação de força, que inverte valores, dando explicações obscuras e confusas sobre a sociedade, a fim de omitir as obscuridades dos casos e imposições de poder²⁵³.

Assim, a discussão sobre poder não pode restringir-se a questões econômicas, nem a formas de Estado e exemplifica que até a década de 1960, a corrente de direita nominava o poder no socialismo soviético como totalitarista; estes, por sua vez, denunciavam a dominação de classe capitalista, porém a mecânica do poder não era analisada, o que só poderia ser feito a partir da verificação das lutas cotidianas e realizadas na base, com aqueles que tinham que se debater nas malhas mais finas da rede do poder²⁵⁴.

Para Michel Foucault²⁵⁵, os efeitos do poder não se limitam à repressão, pois a sanção é apenas a face jurídica do poder. O que faz com que o poder se mantenha não é somente a força proibitiva, pois se assim o fosse, as pessoas não a obedeceriam. Desse modo, o poder constrói valores, induz prazer, produz saberes e discurso, por meio de uma rede produtiva, que atravessa todo o corpo social. Assim, a verdade não existe fora do poder ou sem poder e explica que cada sociedade tem seu regime de verdade, os discursos acolhidos como verdadeiros as instâncias e os mecanismos de distinção entre enunciados verdadeiros e falsos, a forma de se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são

²⁵³ FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976). Traduzido por Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.63-65.

²⁵⁴ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 6

²⁵⁵ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 7.

valorizados para a obtenção da verdade, o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro.

Assim, define Michel Foucault²⁵⁶ verdade como “um conjunto de procedimentos regulados para a produção, a lei, a repartição, a circulação e o funcionamento dos enunciados”. Isso significa que, a verdade está estritamente relacionada a sistemas de poder que a reproduzem e a apoiam e aos seus respectivos efeitos, que foram os “regimes de verdade”, que não são simplesmente ideológicos, já que tanto foi uma condição de formação e desenvolvimento do capitalismo e que também conduz os países socialistas.

Então, o problema político essencial para o pesquisador, o intelectual não é criticar conteúdos ideológicos, mas tentar descobrir se é possível constituir uma nova política da verdade. Por isso, Michel Foucault²⁵⁷ afasta a ideia de ideologia marxista por entender ser uma categoria que está em oposição virtual a uma verdade, porém entende que Karl Marx conseguiu explicar as questões de exploração das massas – quem explora, para onde vai o lucro, por quais mãos passa e em que se reinveste -, entretanto, a questão de poder, ainda, encontra-se nebulosa, mas o principal é perceber que o poder não está nas mãos dos governantes, aliás, ninguém pode dele ser titular, porém, apesar disso, ele sempre se mostra em determinada direção, com uns de um lado e outros do outro. Assim, apesar de não se sabe ao certo quem o detém, torna-se fácil saber quem não o possui.

Assim, entende o pensamento foucaultiano que as massas sabem da dominação a que são submetidas, por isso não concorda com a categoria marxista da alienação. Porém, defende existir um sistema de poder que barra, proíbe, invalida esse discurso e esse saber. Mais grave é que o sistema de poder não se encontra somente nas instâncias superiores da censura, mas penetra muito profundamente, muito sutilmente em toda a trama da sociedade. Até os próprios intelectuais, cientistas sociais, fazem parte do sistema de poder. Por isso, dizer a verdade a todos não é mais o papel que se espera do cientista social, mas o de lutar contra as formas de poder hegemônico, que se revelam na economia, na cultura e na política.

Assim, percebe-se que na visão Foucaultiana, o empoderamento é luta, é conquista nas mudanças de relação de poder. Desse modo, cada luta se desenvolve em torno de um foco particular de poder, como relações de um chefe e com seus subordinados em uma empresa, o

²⁵⁶ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 10 e 11.

²⁵⁷ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 6 e 45.

diretor de uma escola em relação aos demais funcionários e alunos, um juiz, um presidente sindical, o redator de um jornal. A simples denúncia de abusos já se torna uma luta-, percebida em forçar a rede de informação institucional, dizer quem fez e o que fez -, é a primeira inversão de poder; é um primeiro passo para outras lutas contra o poder. Se detentos ou médicos denunciam maus-tratos em uma prisão, é porque eles confiscam, ao menos por um instante, o poder de falar, em regra, monopolizado pela administração carcerária. Esse simples exemplo demonstra que o discurso de luta não se opõe ao inconsciente, mas sim ao segredo.

Entende Michel Foucault ²⁵⁸ que a distinção entre luta contra o poder hegemônico e luta contra a exploração não se confundem, pois quando o foco é a exploração, quem organiza e define alvo e métodos de luta é a classe operária, significando que aliar-se a ele é aderir a sua ideologia, aos motivos de sua luta. Entretanto, se o foco da luta for contra o poder hegemônico, então, todos aqueles que se sentem vítima de abusos podem insurgir-se, a partir de sua atividade. E a luta passa a ser deles, por métodos por eles construídos, contra alvos perfeitamente conhecidos, por mais que estejam aliados do proletariado, pois, inegavelmente, o poder se exerce para manter a exploração capitalista.

Assim, ao retirar-se o foco da luta operária, reconhecem-se as diversas formas de dominação. As mulheres, os homossexuais, os negros iniciaram uma luta específica contra a forma particular de poder, de coerção, de controle que se exerce sobre eles. Estas lutas são revolucionárias, pois não pretendem reorganizar o poder, mas sim acabar com formas específicas de poder e de dominação. Porém, na proporção que buscam combater todos os controles e coerções que reproduzem o mesmo poder em todos os lugares, esses movimentos ligam-se ao movimento revolucionário do proletariado.

Porém, Michel Foucault ²⁵⁹ enfoca sua pesquisa na análise dos micropoderes que se exercem ao nível do cotidiano, não negligenciada a questão estatal, porque o poder, para ele, não está localizado no aparelho de Estado, mas sim nos mecanismos que interferem a um nível muito mais elementar na esfera cotidiana. Então, mesmo que ocorresse uma revolução

²⁵⁸ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 46.

²⁵⁹ Nesse sentido: “Eu não estou querendo dizer que o aparelho de Estado não seja importante, mas me parece que, entre todas as condições que se deve reunir para não recomençar a experiência soviética, para que o processo revolucionário não seja interrompido, uma das primeiras coisas a compreender é que o poder não está localizado no aparelho de Estado e que nada mudará na sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, cotidiano, não forem modificados” (FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 85).

socialista, a sociedade não sofreria mudanças, se as instituições locais não fossem modificadas.

Por isso, para Michel Foucault ²⁶⁰ um dos grandes problemas do corpo social é a crença de que ele é constituído por uma universalidade de vontades, pois para ele não é o consenso que faz surgir o corpo social, mas a materialidade do poder exercido sobre o próprio corpo dos indivíduos, como por exemplo, o controle da sexualidade e a proibição do aborto.

Nesse sentido, Herrera Flores²⁶¹, referindo-se a Jürgen Habermas, assenta que toda a justiça procedimental está sustentada pela expansão de instrumentos de violência e da coação e é através destes mecanismos que os espaços se legitimam desde a pretendida capacidade reguladora até à autonomia e a neutralidade dos procedimentos, conduzindo a um círculo vicioso: o procedimento é justo se o decide a própria agência que o implantou como justo. Por isso, uma transformação social libertadora deve ocupar espaços no “alegal”, ou seja, espaço fora do legal ou do ilegal.

Além disso, por essa perspectiva de processo de empoderamento, a transformação social deve envolver o fomento do protagonismo, pelo entendimento da sociedade de que só a ela cabe mudar as estruturas e controlar o poder, o que leva ao reconhecimento da multiplicidade de opções de formas de vida e, por consequência, ao contraponto da hegemonia cultural liberal.

Na análise de saberes, Michel Foucault ²⁶² define os saberes dominados como blocos de saber histórico que foram mascarados no interior dos conjuntos funcionais e sistemáticos; a crítica pode fazer reaparecer, através da erudição. Além disso, também são considerados como saber dominado, dos saberes ingênuos, de baixa cientificidade. Este saber dominado é chamado de saber das pessoas, que não se confunde com o senso comum, mas é um saber particular, regional, local, adquirido pela cotidianidade dos indivíduos. Tanto no saber da erudição como no chamado saber desqualificado, está o saber histórico da luta.

O pensamento foucaultiano apresenta uma atitude radical com relação ao saber científico, propondo uma insurreição dos saberes contra os efeitos de poder centralizadores,

²⁶⁰ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 81 e 84.

²⁶¹ FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.21.

²⁶² FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 96.

ligados a um discurso científico organizado no interior da sociedade, de forma a alcançar uma libertação da sujeição os saberes históricos, tornando-os capazes de oposição contra a coerção de um discurso teórico formal para desmantelamento de uma hierarquia de saberes.

Desse modo, fundamentado na perspectiva foucaultiana, Herrera Flores²⁶³ propõe um plano de ações críticas para concretização dos Direitos Humanos, e, portanto, ao próprio Direito ao Desenvolvimento, embasado em seis decisões iniciais, que levam à construção de empoderamento, conforme este trabalho, apesar de não ter mencionado expressamente o termo: i) pensar significa pensar de outro modo, ou seja, refletir sobre as regras determinantes do processo cultural; ii) uma transformação na construção teórica crítica de superação da negatividade dialética para a afirmação ontológica e axiológica; iii) pensar as lutas pela dignidade humana significa problematizar a realidade, ou seja, abrir caminhos para novos conceitos e alternativas no mundo, construindo espaços de encontros positivos para explicar, interpretar e intervir a partir de posições e disposições diferenciadas, que permitam a emancipação.

A perspectiva crítica deve sempre estar fundamentada na práxis humana, a fim de não ser mera construção utópica, pois não basta construir conceitos de esperança de transformação radical futura das condições existências, é necessário apontar caminhos, condições para sua efetivação. Nesse contexto, a indignação diante do intolerável deve induzir ao encontro positivo e afirmativo de vontades críticas, não cabendo ao pesquisador dizer aos movimentos sociais como eles devem agir, sendo preciso que o teórico articule-se com práticas sociais para reavaliar e revisar os seus pressupostos teóricos²⁶⁴.

Outra ressalva importante é a de que a realização de direitos necessita da atuação do Estado. Falar em planejamento e em políticas de desenvolvimento é, necessariamente, tratar sobre ações públicas, estatais. A sociedade agindo sozinha, mesmo que de forma coletiva e organizada, não conseguirá atingir todos os resultados inclusivos almejados quando se fala em desenvolvimento, principalmente quando por estes envolverem efetivação de serviços públicos de base, englobando setores da educação, da assistência social e do fomento a renda e o direito ao trabalho. Essa constatação teórica é reforçada empiricamente no Estudo de Caso do Banco de Palmas, contido no próximo capítulo.

²⁶³ FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009, p.22-39.

²⁶⁴ FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009, p.22-39.

Eis o ponto de convergência para o trabalho: o processo de empoderamento não pode ter como dirigente somente o Estado ou somente a sociedade civil. Na verdade é preciso a convergência de movimentos gerados por essas entidades, cujo ponto central é o empoderamento, ocorrido através da participação democrática na atuação do Estado.

A teoria crítica de Herrera Flores, embasada em Michel Foucault, é importante para explicar a luta pela concretização de direitos humanos sob uma perspectiva prática de observação da realidade social e de atuação imprescindível da sociedade para impor ao Estado a realização desses direitos.

Já teoria de Jürgen Habermas é importante da perspectiva de transformação da gestão pública de burocrática à dialógica, legitimando, por consequência, os instrumentos de abertura participativa do Estado para a sociedade e exigindo responsabilidades de moralidade e eficiência e de justificação dos atos da Administração Pública para com a população. Entretanto, essa perspectiva falha no tocante às decisões de poder envolvendo conflito de interesses econômicos e políticos. Esses aspectos serão aprofundados a seguir.

3.3. PROCESSO DEMOCRÁTICO: BUSCA POR LEGITIMIDADE.

Considerando o empoderamento como elemento necessário ao alcance do desenvolvimento por legitimar o poder, numa perspectiva normativa, essa legitimidade ocorre pelo regime democrático, o qual envolve todos os instrumentos de aferição da vontade popular, previstos em âmbito constitucional, como infraconstitucional, envolvendo, portanto, a democracia indireta, semidireta e indireta.

O planejamento essencialmente normativo é uma atividade estatal liderada por agentes políticos. Além disso, a construção orçamentária prescinde de debate e conflitos de interesse envolvendo toda a sociedade, daí a necessidade, cada vez mais presente, principalmente quando se pensa na opção pelo modo de gestão societal, do processo democrático, como instrumento legitimador das decisões públicas.

Conforme explicita Luciano Maia²⁶⁵, em decorrência do princípio da unidade da Constituição, o intérprete precisa considerar as normas constitucionais, globalmente, conciliando as tensões existentes; assim, revela que “o conceito de democracia pluralista envolve toda a substância da Constituição, e seus princípios informam como suas provisões devem ser interpretadas”.

Parte-se, assim, da hipótese de que, para que seja verificada uma reforma social, é necessário que ocorra uma combinação de mobilização social renovada, em que a efetividade do processo de transformação exige a participação ampla dos processos decisórios, através da utilização dos espaços oportunizados pela Constituição Federal.

Essa perspectiva é importante, sendo adota por este trabalho, pois ratifica que o objetivo não é construir um manual, explicitando classificações dogmáticas sobre o regime democrático. Pelo contrário, mantendo-se a perspectiva pragmática, os instrumentos legais serão analisados, face às experiências, as articulações e embates que formam a democracia brasileira, demonstrando que não existe um modelo taxado, mas sim em construção, o que é possibilitado pelo próprio ordenamento jurídico brasileiro.

3.3.1. Escola Rousseauiana sobre legitimação do poder.

A questão sobre poder foi central na construção do Estado de Direito, já que o grande enfoque do liberalismo era o de limitar o poder estatal. Foi escolhido Jean-Jacques Rousseau como principal referência, em decorrência do elemento democrático introduzido à modernidade.

Expõe Jean-Jacques Rousseau²⁶⁶ que ordem social é um direito que serve de alicerce a todos os outros, todavia, não vem da Natureza e sim, fundamentado sobre convenções. Sobre as primeiras Sociedades, aduz o autor que o mais antigo modelo de sociedade política é a família, que permanece unida por convenção. Defende também que “a força constituiu os primeiros escravos, a covardia os perpetuou.” Assim, sobre o direito dos mais fortes, aponta que a força não faz direito, pois só se deve obediência a autoridades legítimas.

²⁶⁵ MAIA, Luciano Mariz. Os Direitos das Minorias Étnicas. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lucianomaia/maia_minorias.html. Consulta realizada dia 24 de junho de 2014.

²⁶⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Traduzido por Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.9-11.

No tocante ao pacto social, é pensado como uma construção teórica reconhecedora da formação de uma associação que defende e protege da força comum pessoas e bens e pela qual, cada um, unindo-se aos demais, obedece a si mesmo, permanecendo livre. Os cidadãos formam a máquina política e somente eles podem tornar legítimas as obrigações civis.

A soberania, entendida como exercício da vontade geral, é inalienável e indivisível, pois somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado, segundo o fim de sua instituição, isto é, o bem comum. Entretanto, é inegável existir a possibilidade de falibilidade da vontade geral. Com relação aos limites do poder soberano, há a identificação do Estado como pessoa moral, cuja vida consiste na união de seus membros. Sobre a lei, Rousseau²⁶⁷ afirma que todo governo legítimo precisa ser republicano, em que o povo, submetido às leis, deve ser o autor das mesmas, constatando que a legislação se encontra no ponto mais alto de perfeição que possa ser atingido. Para o cientista, todo sistema de legislação deve ter dois objetos principais: a liberdade e a igualdade. Sobre a divisão de leis, aponta que somente as leis políticas, que constituem a forma do governo, interessam a sua teoria.

Jean-Jacques Rousseau²⁶⁸, ao tratar sobre o Governo Geral, aduz que atribui governo, ou suprema administração, ao exercício legítimo do poder executivo; e príncipe ou magistrado, ao homem ou ao corpo incumbido dessa administração. E afirma que “Numa legislação perfeita, a vontade particular ou individual deve ser nula; a vontade do corpo, própria ao governo, bastante subordinada; e, por conseguinte, a vontade geral ou soberana sempre dominante é a regra única de todas as outras”.

Como divisão de governos, o autor²⁶⁹ fala em: aristocracia (poder concentrado em pequeno número de cidadãos); democracia (depósito do governo no povo em conjunto ou na maioria do povo); e monarquia (o governo em mãos de um magistrado único). Desta feita, a democracia é difícil de ser exercida encontrada em seu exercício pleno e que a Aristocracia exige desigualdade na distribuição de riquezas e para funcionar, precisa moderação dos detentores de poder e submissão dos pobres. A monarquia é o pior, pois o interesse do monarca é pessoal, alicerçado na miserabilidade dos segmentos sociais e que jamais lhes

²⁶⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Traduzido por Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 33, 46 e 49.

²⁶⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Traduzido por Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.72.

²⁶⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Traduzido por Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.74-77.

possa resistir. Para ele, o poder legislativo é o coração do Estado; o poder executivo é o cérebro que põe em movimento todas as partes.

A perspectiva rousseauriana mostra-se contra a democracia indireta, pois a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada, pois ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa. Desse modo, os deputados do povo não são representantes; são apenas seus comissários. Por isso, entende ser nula as leis que o povo não tenha ratificado, em que a vontade é extraída pela soma dos votos de cada indivíduo.

Também não pode ser esquecido o debate entre Rousseau e Montesquieu. Explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho²⁷⁰ que, o primeiro defende o monismo social, em que a pluralidade de grupos deve se sujeitar a um só grupo, o Estado, detentor do poder democrático verificado pela vontade geral. O objetivo do Rousseau foi propor um sistema perfeito de tomada de decisões públicas, embasado em uma abstração de igualdade utópica, a ser implantado em uma sociedade marcada por profundas desigualdades políticas e econômicas. Em contrapartida, está a teoria do pluralismo social, desenvolvida por Montesquieu, que serve como contrapesos opostos à força da organização estatal, em que “corps intermédiaires” precisam ser fortalecidos e mantidos fora do controle do Estado, a fim de permitir ao indivíduo e à minoria, resistir à prepotência e à injustiça da maioria. Assim, a corrente do pluralismo social foi a que prevaleceu por ter-se mostrado amoldada a uma realidade, a qual necessitava limitar o poder do Estado, apresentando-se o método de divisão de funções-poderes adequado a essa conjuntura.

Paralelamente, sob um ponto de vista mais pragmático, explica Waldron²⁷¹ que, mesmo quando a maioria apresenta-se politicamente mais forte, o poder político somente é eficaz na proporção em que o sistema político mantenha-se coeso. Além disso, mesmo não havendo comprovação empírica sobre a possibilidade de consenso em uma comunidade, indubitavelmente a necessidade de realização de ações comuns, na vida em sociedade exige a escolha por uma forma de tomada de decisão, que proteja o princípio da igualdade e reconheça a capacidade dos cidadãos para posicionarem-se autonomamente; para isso, o critério majoritário é o que mais se aproxima desse propósito.

²⁷⁰ FERREIRA FL., Manuel Gonçalves. A reconstrução da democracia. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 86-87.

²⁷¹ WALDRON, Jeremy. A dignidade da legislação. Traduzido por Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.160.

Assim, se por um lado é coerente acreditar que o consenso sobre assuntos relevantes jamais será alcançado em uma comunidade, por outro, o diálogo permite uma maior eficácia do poder público na resolução e negociação de conflitos de interesses, não só de agentes internos, mas, principalmente, de agentes externos, detentores de poder econômico e político, que oferecem obstáculos, a fim impedir o controle social real sob suas ações.

3.3.2. Escolas Positivistas sobre legitimação de poder.

Por outra perspectiva, ao analisar-se o planejamento e a gestão pública no Brasil, esta tese adota como referencial teórico as tipologias de poder legítimo de Marx Weber, por entender que grande parte da história da Administração nacional enquadra-se nas espécies de poder descritas por este cientista social, não deixando de receber a sua influência até a atualidade, principalmente, pelos modelos patrimonialistas e burocrata.

Marx Weber²⁷² esclarece que o patriarcalismo está relacionado com as razões tradicionais de legitimação de poder, em que a associação de poder é a agremiação, o tipo de quem manda é o “senhor”, por força da sua dignidade própria, santificada pela tradição, o corpo administrativo são “servidores”, os que obedecem são os “súbditos”. Assim, focando-se na estrutura puramente patriarcal da administração: os servidores estão na total dependência pessoal do senhor; ou são recrutados de modo, puramente patrimonial, como escravos e servos, ou extrapatrimonial, partindo de estratos não de todo desprovidos de direitos, mas marginalizados, como a classe de plebeus. Em todos os casos, não há qualquer seleção especializada e nenhuma valorização do funcionário, em decorrência da sua condição social subalterna. Assim, senhor, grupos políticos e segmentos privados tem acesso aos recursos estatais, de forma indiferenciada, de modo que todos os verdadeiros regimes “despóticos” mantêm estas características.

A legitimidade legal do poder, por sua vez, está mais diretamente relacionada à burocracia, através da ideia fundamental de que um estatuto possa criar e alterá-lo. As bases da associação de poder podem ser escolhida ou imposta; ela própria e todas as suas partes são empresas. Uma empresa, em que o corpo administrativo é formado por conjunto de

²⁷² WEBER, Marx. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Traduzido por Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2012, p.4.

funcionários, especializado, nomeado pelo senhor, tipo governativo, e os súditos, que são membros da associação, podem tanto ser compreendidos como cidadãos, como aliados. Não se obedece ao senhor, mas a regra estatutária que determina a quem e enquanto se deve obedecer. Entretanto, quem ordena obedece também, ao promulgar uma ordem, a uma regra, lei ou ao regulamento, de natureza abstrata²⁷³.

Ao se analisar a história brasileira, percebe-se que o modelo patrimonialista²⁷⁴ enquadra-se, a partir do período colonial pelo modo dominador - aceitação de dependência política e econômica - dos súditos diante os soberanos, que conduziram as relações entre a metrópole Portugal e a colônia Brasil. Mesmo com a proclamação da independência, em 1822, o modelo se manteve até a República Velha, período de 1889 a 1930.

Apesar de o nome “Patrimonialista” remontar às relações familiares das sociedades patriarcais, tais práticas são verificáveis na gestão pública. Deve ser dito que tanto o modelo de gestão patriarcalista, quanto o burocrático tiveram como principal marco teórico Marx Weber²⁷⁵, para quem o poder é definido como “a possibilidade de encontrar obediência a uma ordem determinada”, e que nos governantes e nos governados, está fundamentado em razões jurídicas, as quais, ao ter legitimidade contestada, costuma gerar consequências devastadoras. Essas razões puras de legitimidade são apenas três -, o legal, o tradicional e o carismático-, e cada uma delas está relacionada a uma estrutura sociológica radicalmente diversa do corpo administrativo e dos meios da administração. Serão trabalhados no início deste capítulo os dois primeiros, por estarem afetos aos modos de gestão pública. O terceiro, mais envolto ao poder judiciário e às posições de mediação da Administração para conciliação de interesses, será tratado quando for explicado o ciclo de políticas públicas.

Além disso, algumas derivações do patrimonialismo podem ser encontradas, inclusive na atualidade, como: o patrimonialismo privado em que grupos espoliam o Estado por diferentes meios (empréstimos subsidiados, contratos superfaturados,); o patrimonialismo

²⁷³ WEBER, Marx. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Traduzido por Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2012, p.3.

²⁷⁴ Neste sentido: “No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predíado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito”. (BENDIX, Reinhard. Max Weber: um perfil intelectual. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986, p.270)

²⁷⁵ WEBER, Marx. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Traduzido por Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2012, p.1-3.

fiscal e jurídico, verificável pela manipulação desses sistemas para alcance de impunidade; e o patrimonialismo negativo, no qual o poder político é utilizado para segregar ou para prejudicar grupos sociais. Por estas características, observa-se que no modelo patrimonialista o aparelho estatal está constituído pelas pessoas que nele transitam, sem distinção clara entre o público e o privado, dado que inexista a institucionalização de práticas adequadas, pois toda a ação estatal é confundida com ação do particular que a coordena²⁷⁶.

Aqui, também é preciso destacar a influência de Marx Weber no tocante ao Poder Carismático, que serve para explicar a força do Governo Lula. Explica Weber²⁷⁷ que o poder carismático está relacionado a uma dedicação afetiva à pessoa do senhor, detentor de capacidades mágicas, heroicas, de poder do espírito e do discurso. O Senhor é o chefe, o súdito é o discípulo, a quem compete obedecer às ordens de modo pessoal, por acreditar nas qualidades especiais do líder, e não por causa da posição estatutária ou da dignidade tradicional. Neste modo de poder, o corpo administrativo é escolhido conforme dedicação pessoal, fugindo das concepções patriarcais, em que a escolha ocorre mediante dependência doméstica, e burocrata, que é por qualificação profissional ou por ordem, como no corpo administrativo estamental, estando, portanto, ausentes conceitos de competência e de privilégio. O modo genuíno da legitimação carismática é verificável na norma jurídica e na arbitragem dos conflitos é a proclamação da sentença pelo senhor ou pelos “sábios” e o seu reconhecimento pela comunidade.

No âmbito da administração pública, o modo genuíno da legitimação carismática está na crença de pacificador social, assumido pelo direito e seu corpo de normas jurídicas, bem como na arbitragem dos conflitos, exercido pelo Estado em função primária, pelo poder jurisdicional, desempenhado pelo Poder Judiciário.

Porém, Marx Weber²⁷⁸ reconhece a legitimação carismática, como fundamentação de eleições para representações democráticas. Assim, “o senhor, legitimado em virtude do carisma próprio, torna-se um detentor do poder pela graça dos governados e por força do mandato”, tornando um carismático em um funcionário público, o que pode ser um problema,

²⁷⁶ DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. Anais do Encontro da Administração Pública e Governo- EnAPG do ANPAD, Salvador 18 a 20 de novembro de 2012. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf. Consulta realizada em 22 de março de 2014.

²⁷⁷ WEBER, Marx. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Traduzido por Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2012, p.9-10.

²⁷⁸ WEBER, Marx. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Traduzido por Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2012, p.15-16.

se não houver, de modo claro, a compreensão por parte dos súditos se o eleito se comportará como chefe ou como funcionário, pois este se comporta inteiramente como mandatário do seu senhor, que no caso é o povo que o elegeu; enquanto isso, o chefe comporta-se como exclusivamente atido aos seus próprios interesses, como líder, e não como subalterno dos seus eleitores.

Na contemporaneidade, além da perspicácia sobre a política, a compreensão carismática também toca aos modelos de gestão democrática, através da proposta dialógica de gestão, o Estado tende a buscar a legitimação carismática, assumindo o papel de mediador de interesses econômicos e sociais no planejamento de políticas de desenvolvimento.

Em âmbito internacional, essa legitimação carismática é assumida por organismos transnacionais, como por exemplo, as Nações Unidas, em âmbito supraestatal. Sem dúvida notam-se essas características no Governo de Lula, que utilizou em campanha a figura de pacificador social, do herói, de operário que chegou a presidência; uma vez nela buscou democratizar as instâncias governamentais, conforme será demonstrado em pesquisa quantitativa, realizada no quinto capítulo, com a proliferação das Conferências Nacionais. Sem entrar no mérito de “bom” ou de “ruim”, o que importa, é verificar o modelo de gestão societal, por ele introduzida, o que será feito no quarto capítulo.

Para Marx Weber ²⁷⁹, a democratização e a demagogia caminham juntas, independentemente da espécie de constituição, na medida em que as atitudes das massas não alcançam relevância ativa. Conforme será exposto, o trabalho não compartilha dessa visão pessimista e acredita ser possível a democratização legítima, através dos processos de empoderamento.

Ao compreender as relações de poder e de legitimação das normas jurídicas, torna-se possível aos sujeitos assumirem papéis ativos, na busca de transformação da sociedade, para

²⁷⁹ Nesse sentido: “ A democratização ativa de massas significa que o líder político não é o mais proclamado candidato porque demonstrou seu valor num círculo de dignitários, tendo-se tornado um líder por causa de suas proezas parlamentares, mas significa, sim, que ele adquire a confiança e a fé que as massas depositam nele conquistando o poder pelos meios de demagogia de massa. Na verdade, toda a democracia propende nessa direção [...] Todavia, nem por isso a existência do parlamento da Inglaterra é inútil, na verdade. Em face do representante cesarista efetivo das massas, o parlamento da Inglaterra garante: 1) continuidade e 2) a supervisão da posição de poder desse representante; 3) preservação dos direitos civis; 4) um campo de provas político apropriado para cortejar a confiança das massas; e) 5 a eliminação pacífica do ditador cesarista quando este tenha perdido a confiança das massas. Todavia, visto que as grandes decisões políticas, mesmo e principalmente numa democracia de massas, são inevitavelmente tomadas por poucos homens, a democracia de massas, desde o tempo de Péricles, tem comprado seus êxitos com concessões importantes ao princípio cesarista da seleção de líderes” (WEBER, Max. Parlamentarismo e governo. Traduzido por Maurício Tragtenberg e outros. In: WEBER, Max. Textos selecionados. Coleção os pensadores. São Paulo: Abril Cultura, 1985, p.74-75)

que se torne cada vez mais inclusiva e o desenvolvimento alcançável, por meio da concretização de direitos.

É extremamente importante a delimitação da categoria democracia, em face da enorme quantidade de referencial teórico e de perspectivas diversas sobre tema. Disto, assenta-se que, a ideia democrática de autogoverno do povo desenvolveu-se plenamente, durante o século XX com a consolidação do Estado Democrático, o qual nasceu sob o alicerce do Estado de Direito e da democracia.

Porém, a democracia não se apresentou da mesma forma em todos os estágios do Estado de Direito. Segundo Bonavides²⁸⁰, a democracia do Estado Liberal é caracterizada por ser parlamentar e representativa. Já a democracia do Estado Social é marcada pelo partidarismo, é coletivista em que a perspectiva de valores humanos é referenciada a grupos e não indivíduos. Essa tradição partidarista é levada à formação democrática dos Estados contemporâneos.

A primeira metade de século XX vivenciou o embate político entre as concepções liberal e marxista de democracia, que marcaram o pensamento da teoria democrática do final do século XX e análise de três questões principais: i) a relação entre procedimento e forma; ii) o papel da burocracia; e a iii) inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala²⁸¹.

O primeiro grande procedimentalista na perspectiva democrática foi Hans Kelsen. A fim de responder às críticas marxistas, reduziu as questões de legitimidade a de legalidade. Kelsen apresenta críticas severas ao Estado Soviético, considerando-o mais perigoso do que o fascismo e o nazismo, não só por combater a democracia, mas por ter se apropriado do símbolo democrático e aduz que na teoria política soviética, a ditadura do partido comunista é apresentada como democracia.

Explica o autor²⁸² que tanto a autocracia, quanto a democracia podem ser governos para o povo, em que a “vontade do povo” é apenas retórica, e não realidade, pois é uma massa de indivíduos diferentes. Porém, somente a democracia é governo do povo, cuja característica

²⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.279.

²⁸¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.43-44.

²⁸² KELSEN, Hans. A democracia. 2 ed. Traduzido por Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p 141-143.

essencial é a participação na criação e na aplicação das normas do Estado. As discussões sobre o modo de participação, se direto ou indireto, envolvem questões de método, de processo e não de conteúdo dessa ordem. Sendo a ordem jurídica, o método de conteúdo é sempre criado e regido por ele, que é a característica própria do Direito, reger a sua própria criação e aplicação. E critica a paradigma democrático de Rousseau, dizendo ser equivocado pensar que a crença na existência de um bem comum, objetivamente determinável, em que o povo é capaz de conhecê-lo e transformá-lo em conteúdo de sua vontade, pois o “bem comum” são valores subjetivos e que mesmo que o homem médio, ou seja, povo existisse, esse não seria capaz de auferi-lo. E define “povo” como “indivíduos adultos, que estão sujeitos ao governo exercido diretamente pela assembleia desses indivíduos ou indiretamente pelos representantes eleitos”.

Hans Kelsen²⁸³ faz uma associação entre o absolutismo e o relativismo filosófico aos regimes de Estado absolutista e democrático, sob a perspectiva de que um dos fundamentos democráticos é o respeito e a tolerância à opinião política dos demais, sendo todos livres e iguais. Para ele a tolerância, a liberdade de pensamento e de expressão, próprias da democracia, não são possíveis em regimes políticos com crenças em valores absolutos e que, invariavelmente, conduzem a que aquele que afirma possuir a verdade, sinta-se no direito de impor sua opinião aos outros, os enganados. Partindo-se da perspectiva de que tanto o conhecimento, quanto a vontade humana são relativos, a imposição de uma ordem social a indivíduos relutantes só é justificável por vontade da maioria. E complementa, auferindo que talvez a opinião da minoria esteja correta - perspectiva que só o relativismo filosófico admite, de que a verdade de hoje pode não ser a mesma de amanhã-; mas sempre deve se dar o direito a minoria expressar-se, tendo todas as oportunidades de um dia chegar a ser maioria. E conclui: “Este é o verdadeiro significado do sistema político que chamamos democracia, e que podemos opor ao absolutismo político apenas por ser um relativismo político”.

Hans Kelsen é bastante criticado, principalmente pelos marxistas. Segundo Ademir Melo²⁸⁴, ao caracterizar a democracia de forma generalista, não vai além de aduzir a suas características à margem das condições econômicas e sociais da vida e da sociedade. Surge como resultado da ideia da denominada democracia ‘pura’ e não como forma de organização política da sociedade, em última instância determinada pelas relações de produção. Fazendo

²⁸³ KELSEN, Hans. A democracia. 2 ed. Traduzido por Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 355-356.

²⁸⁴ MELO, Ademir Alves de. Comentários em orientação de tese. João Pessoa: PPGD-UFPB, 2014.

abstração do desenvolvimento histórico da democracia, sua dependência direta das mudanças nas formações socioeconômicas, do caráter e da correlação de forças das classes e grupos sociais em pugna pelo empoderamento.

Pondera-se que, se por um lado a teoria kelseniana sobre democracia peca pelo excessivo procedimentalismo, pois democracia é formada por procedimento e processos de legitimação, por outro, a relação entre o absolutismo e o relativismo filosófico aos regimes de Estado parece coerente, uma vez que a democracia é, sim, um conceito de natureza relativa, não-fundacionista, do mesmo modo que o marxismo, ao contrário, é um conceito filosoficamente absoluto, fundacionista. Por isso, acompanhando o paradigma democrático rousseauiano defende-se que a revolução, conforme categoria marxista, não pode ser entendida como democrática, a não ser que expresse vontade da maioria, de garantia da liberdade de expressão para a minoria derrotada e que não haja violação de direitos fundamentais maiores sobre direitos menores, conforme ponderação principiológica.

Na análise de procedimentalismo e legitimidade, Norberto Bobbio²⁸⁵ está um passo à frente de Hans Kelsen, por reconhecer que o Estado que tenha um parlamento não necessariamente será democrático. Entretanto, para ele a crítica à democracia representativa não conduz à democracia direta, mas sim ao aprimoramento da representação, que deve ser concebida com representantes com mandatos revogáveis.

Segundo Norberto Bobbio²⁸⁶, há uma necessidade crescente do regime democrático, o qual se clama que a democracia representativa seja ladeada ou substituída pela forma direta, o que, para ele, é insensatez, pois a democracia direta significa que todos os cidadãos decidem sobre tudo. Isso é impossível em uma sociedade complexa e indesejável, pois constrói o “cidadão total” que é face ameaçadora do Estado total e explica as críticas de que a democracia roussoniana seria uma democracia totalitária. Além disso, defende que entre a extrema de democracia representativa e a direta há infindáveis e contínuas formas

²⁸⁵BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 10 ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 57.

²⁸⁶ Nesse sentido: “O cidadão total e o Estado total são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da polis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública e assim por diante [...] É dever do crítico teórico descobrir e denunciar as soluções meramente verbais, transformar uma fórmula de efeito, numa proposta operativa, distinguir a moção dos sentimentos do conteúdo real”.(BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 10 ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 52-55).

intermediárias; o que importa dizer que democracia – seja de participação direta ou indireta- é uma só.

Há de se indagar se o binômio público/privado existe, o que parece não ser o caso. Há interferência da vida pública, nas privadas, em todos os aspectos, principalmente, quando se observam as pessoas que são excluídas de direitos. Ora, como falar em esfera privada, ao analisar o homem que não tem onde morar, ou que sofre de doença, sem acesso a tratamento médico adequado? Deste modo, sob um aspecto de totalidade, é preciso compreender o homem social, como um homem político, existindo uma imbricação entre a atuação pública e os direitos coletivos, às ações particulares e os direitos individuais.

Este trabalho converge para a visão de Norberto Bobbio, sob a perspectiva de que a democracia representativa é necessária e precisa ser aprimorada, conforme a realidade e valores de cada Estado. Além disso, a democracia indireta, semidireta e direta fazem parte da ordem jurídica brasileira, de modo que, apesar do trabalho focar instrumentos participativos - por defender um método endógeno de desenvolvimento - não se pode desmerecer a democracia representativa pelo volume de competências assumidas pelas Casas Legislativas, e mostram-se imprescindíveis para o planejamento de políticas de desenvolvimento, em decorrência da coordenação e harmonia entre as funções-poderes e da integração necessária entre os planos nacionais, setoriais e locais, conforme será demonstrado no capítulo seguinte.

3.4. O POVO E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA.

O embate sobre empoderamento em um trabalho que adota o paradigma crítico e o democrático surgem duas categorias distintas, mas não incompatíveis: “povo” e “sociedade civil organizada” estruturadas em classes antagônicas. Para democráticos, povo é a representação do conjunto de indivíduos, titulares do poder.

Assim, como visto, Rousseau²⁸⁷ compreendia o termo “povo” como aquele que estava no exercício da vontade geral e que deveria estar à frente no processo de elaboração de leis. Na perspectiva crítica, “povo” é uma abstração retórica, que querendo abranger todos, não representa ninguém. Por outro lado, a crítica prefere usar a categoria “sociedade civil

²⁸⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Traduzido por Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.33-37.

organizada”, estruturada em grupos antagônicos, pois desse modo torna-se visível ou não velado conflitos de interesses existentes para formação da vontade do Estado.

Para compreensão de quem seja o “povo”, esta tese utiliza a construção teórica dada por Friedrich Müller²⁸⁸, o qual considera “povo” toda sociedade, construindo uma concepção abrangente e rompendo um paradigma de associação de povo somente aos que exercem direitos políticos. A perspectiva de Friedrich Müller considera que todos os indivíduos são destinatários e sujeitos de direitos, com acesso aos instrumentos adjetivos de proteção. É esta interpretação que deve ser dada a “povo” no curso do trabalho.

Assim, o ciclo de legitimação democrática, no qual o povo ativo elege seus representantes, cujo trabalho resulta nos textos normativos, dizem respeito a diferentes funções do Estado. Os destinatários dessas leis são potencialmente todos, ou seja, o “povo”, enquanto população. O rompimento dessa estrutura de legitimação somente ocorre por modo não democrático.

Explica, ainda, o autor²⁸⁹, analisando o preâmbulo da constituição brasileira de 1988, que a legitimidade deve vincular-se no plano da realidade ao povo ativo, ao povo enquanto instância de atribuições e ao povo destinatário. O povo ativo está relacionado ao exercício dos direitos políticos; o povo enquanto destinatário, à compreensão do sujeito de direitos; e povo enquanto instância de atribuições, ao acesso aos deveres, aos direitos e aos instrumentos de proteção, em que a visão rousseauriana é a única que respeita o povo como totalidade.

Alerta-se que, em perspectiva crítica, não é desejável perceber “povo”, de forma homogênea, sem considerar as desigualdades sociais, políticas e econômicas, sob a pena de outorga de um poder de violência, de imposição de um monopólio de linguagem e de definições do texto constitucional por grupos dominantes, provocando cisões sociais reais. Em termos práticos, é preciso reconhecer as diferenças entre os sujeitos políticos reais, a fim de atuarem como agentes de responsabilidade e de controle.

Friedrich Müller reconhece essa realidade; constrói o método hermenêutico conhecido como “espiritual” ou “normativo-estruturante”, como um mecanismo de superar as limitações positivistas e evitar o nacional-positivismo, repudiando o princípio da explicação

²⁸⁸ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.9, 55 e 61

²⁸⁹ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 55 e 73

unitária de realidade, pelo respeito da interpretação das normas conforme a cultura política e social originária²⁹⁰. Entende que o território não deve subjugar a dignidade humana e que o regime democrático, para ser legítimo, deve respeitar os direitos humanos, não somente as liberdades cívicas, pois “povo” é a totalidades dos submetidos ao direito vigente²⁹¹.

Assim, se uma Constituição, como a brasileira, expressa que “todo poder emana do povo”, é de importância decisiva para compreensão da legitimidade democrática, verificar em que campos e níveis essa pretensão é cumprida ou não no cotidiano, não somente por agentes públicos políticos, mas por pesquisadores, docentes, juristas e pelo exercício das funções-poderes.

A compreensão da articulação entre instituições e instâncias políticas, sociais e econômicas para o planejamento democrático serão analisadas no próximo capítulo; por ora, finaliza-se este capítulo propondo uma reflexão sobre os referenciais teóricos apresentados.

Conforme já analisado neste trabalho, a forma associativa foi uma das soluções apresentadas para garantir a igualdade entre os indivíduos, através da inclusão político-social dos grupos vulneráveis, promovendo legitimação do processo democrático e garantindo maior eficiência nas políticas adotadas pelo Estado, pelo valor cooperação.

As entidades formadas pela sociedade civil organizada integram o terceiro setor. Estas entidades são todas aquelas que não compõem a Administração Estatal, não visam lucro e tem como foco, questões específicas de garantia de direitos, o que resulta numa visão de cidadania participativa. Por essa definição, fazem parte da rede do terceiro setor todas as organizações civis, como as associações de moradores e religiosas, organizações não governamentais (ONGs), as fundações, dentre outras.

Em verdade, pode ser dito que a sociedade civil organizada no Brasil apresenta-se interligado a três fenômenos fundamentais: i) difusão de ideias democráticas; ii) vontade de formação de um espaço intermediário entre Estado e sociedade; e iii) constituição de instrumentos legais apropriadas para institucionalização das reivindicações sociais²⁹². Por isso, é importante valorizar a participação em ato ou processo de atividade pública ou de

²⁹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.6 e7.

²⁹¹ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 76 e 77.

²⁹² SANTOS, Hermílio. Elementos para uma análise do estado contemporâneo: em torno de políticas públicas. In: TIMM, Luciano Benetti (coor). Direito e economia. São Paulo: Thomson Iob, 2005, p. 37.

ações coletivas, em que o termo “fazer parte” implica pensar na relação social, no estatal e na relação das partes entre si e com o todo. Como não há homogeneidade nestas relações, sobressai-se a divergência de interesses, de valores e de recursos de poder²⁹³.

Observa-se que, nas últimas décadas a defesa do bem-estar passa a ser integrada ao âmbito dos direitos humanos, abrangendo discussões sobre formas de integração das “minorias” no Estado. O meio encontrado pelas experiências sociais foi o de implantação e garantia da liberdade associativa, para formação, tanto de partidos políticos, quanto para as demais associações civis²⁹⁴.

A garantia de liberdade de associação está amplamente difundida nos tratados internacionais sobre Direitos Humanos. Dentre esses se destaca a Declaração Universal de Direitos Humanos²⁹⁵, que no artigo XX declara que “Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”. Além disso, é possível encontrar outros inúmeros instrumentos internacionais para proteção dos Direitos Humanos²⁹⁶.

Agregados à proteção normativa, é possível mencionar cinco fatores principais que explicam o crescimento das organizações não governamentais em âmbito internacional: i) a velocidade da informação, que permite troca de informações, divulgação dos problemas-objeto das ações-, e angariação de investimento para os projetos desenvolvidos; ii) Intensificação do sentimento de solidariedade; iii) aumento da participação democrática; iii) incentivo de governo e de organizações transacionais de fomento; iv) desgaste da política partidária.

Hoje, o terceiro setor é valorizado pelo ordenamento jurídico, como consequência do próprio processo democrático almejado pela Constituição Federal de 1988. Através da discussão horizontal, descobre-se o interesse material comum, que passa a guiar a ação

²⁹³ TEIXEIRA, Eleonaldo Celso. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. 2 ed. Salvador: UFBA, 2001, p.27

²⁹⁴ FROWEIN, Jochen Abr.; BANK, Roland. A participação de minorias no processo de tomada de decisões. Traduzido por Fábio César do S. Oliveira. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOSEVAN, Flávia (org.). Igualdade, diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.79.

²⁹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo XX: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

²⁹⁶ A título de exemplo, dentre outros, cita-se a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos - Pacto de San José, que no artigo 16, faz previsão de que todos têm direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, só podendo haver restrições legais, caso os interesses da associação afetem a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, ou dos direitos e das liberdades de terceiros. Com redação bastante semelhante, o artigo 11, da Convenção Europeia de Direitos Humanos e o artigo 22 do Pacto internacional sobre Direitos Civis e Políticos²⁹⁶ também garantem a liberdade de associação.

coletiva, possibilitando a mobilização social autônoma capaz de comunicar-se verticalmente com o Estado e seus respectivos governantes. Ressalta Maria Luiza Feitosa²⁹⁷, a importância da atuação internacional das Organizações Não Governamentais, que passaram a refutar a dimensão destruidora dos efeitos da globalização econômica, para as populações mundiais.

A tendência da atualidade é a de que movimentos integrem, direta ou indiretamente, a estrutura e a prática do governo local, através de um sistema diversificado de participação e de envolvimento da comunidade; isso possibilita a reconstrução do controle político. No Brasil, direito de associação foi positivado expressamente pelos incisos XVII ao XXI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988²⁹⁸, que garantiu essa liberdade, bem como limitou o poder do Estado no controle associativo, a fim de preservar os valores democráticos.

Além de formas associativas, outras importantes manifestações da sociedade ocorrem através dos movimentos sociais, cuja noção é a de grupos organizados, que agem coletivamente, respeitando valores e ideologias comuns, a fim de promoverem mudanças, dentro de uma determinada conjuntura sociopolítica. Nota-se que, principalmente, entre as décadas de 1970 a 1990 observou-se o nascimento e fortalecimento, no Brasil, de diversos movimentos que conseguiram contribuir para a construção das normas constitucionais, exercendo influência na Assembleia Constituinte de 1988, como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, pelo direito à proteção de crianças e adolescentes, Movimento Negros, contra o racismo, o Movimento das Donas de Casa, pelos direitos do consumidor e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, pela pugna à especulação imobiliária e a defesa do direito à moradia.

Portanto, se esses fatores são respeitados, independentemente das ferramentas adotadas pelo sistema democrático, haverá respeito à própria democracia. Por isso, a tendência da atualidade é de que os movimentos urbanos integrem, direta ou indiretamente, a

²⁹⁷ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer . Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven (Orgs.). Conceituação e efetivação dos Direitos Humanos de solidariedade: avanços e impasses. Cidade: Editora, 2013, p.p.109 a 179, p.128.

²⁹⁸ BRASIL, CF/88, artigo 5º: [...] XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de Autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI - as entidades associativas, quando expressamente Autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

estrutura e a prática do governo local, através de um sistema diversificado de participação e de desenvolvimento da comunidade, o que possibilita a reconstrução do controle político.

Rubens Naves²⁹⁹ explica que os movimentos sociais fundamentam-se em questões de identidade coletiva e nasceram no Brasil, principalmente a partir dos anos sessenta, com a visão limitada de questões localizadas na vida prática da sociedade, como por exemplo, movimentos da Igreja Católica, associação de bairro, que tiveram grande apoio das mulheres que buscavam pressionar os Governos a fim de suprir necessidades primárias de seus filhos como criação de creches, de maior número de vagas na escola e de alimentação. A partir da década de 1980, propulsados a redemocratização, esses movimentos passaram a incluir parcelas sociais mais abrangentes; surgiram movimentos ecológicos, de defesa do consumidor, de combate a epidemias, como a AIDS, e para o fortalecimento do Ministério Público como instrumento institucional para proteção dos interesses coletivos.

Assim, as comunidades locais e suas respectivas organizações, nas últimas décadas, alimentaram movimentos importantes e distintos: i) nas áreas ocupadas pela classe média, principalmente, cresce um movimento ambiental influente e amplamente difundido. A mobilização das comunidades locais em defesa de seu espaço que mais rapidamente cresce e talvez seja capaz de inter-relacionar preocupações imediatas com questões mais amplas da degradação ambiental; ii) nas comunidades de baixa renda, em todo o mundo, observou-se criações de projetos de sobrevivência coletiva, a fim de combater a fome e a doença dos moradores, à margem de iniciativas estatais, estruturados por redes de solidariedade, não raro em torno de Igrejas, sustentados por organizações não governamentais e financiadas por recursos internacionais ou com auxílio de intelectuais de esquerda³⁰⁰.

Recentemente, foi promulgado Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, como forma de aproximar a União da sociedade civil organizada do planejamento – elaboração, execução, monitoramento e avaliação - de políticas públicas, porém, foi revogado, em 29 de outubro de 2014 pela Câmara dos Deputados Federais, o que representou mais um de tantos embates historicamente ocorridos sobre conflitos com a

²⁹⁹ NAVES, Rubens. Novas. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org). História da Cidadania. 2d. São Paulo: Contexto, 2003, p. 568-569.

³⁰⁰ CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. Vol II. 2 ed. Traduzido por Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 82.

abertura maior de aproximação social das decisões políticas, o que será melhor analisado no próximo capítulo

3.5. EMPODERAMENTO PELO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO.

No curso deste capítulo, verificou-se que a vivência nos processos democráticos realiza a tomada de consciência crítica, fortalecendo o poder de reivindicação e de fiscalização da população, por isso, a participação garante o controle social das decisões da Administração. Dessa concepção propaga-se a ideia de descentralização e de planejamento participativo, como instrumento de inclusão.

Hoje, no ordenamento jurídico democrático, a cidadania deve desempenhar uma função includente, pois tende a integrar nas diversas esferas de comunicação social juridicamente regrada a todos a quem tenha um vínculo pessoal ou territorial, por menor que seja, com o poder público do Estado. Desse modo, se a integração na comunidade é a principal característica da cidadania, não restam dúvidas de que a participação política, através do sujeito coletivo constitui não a única, mas sim a via essencial para articular essa pertença em um estado social e democrático de direito³⁰¹.

A democracia, por isso, precisa ser um meio e não um fim em si mesmo, devendo se interiorizar como uma conduta pessoal, de modo que as escolhas e os comportamentos individuais se integrem ao bem da comunidade. Nesse sentido, a postura de manter-se à margem ou alheio a política é uma forma de dar apoio prévio e incondicional a todas as decisões do grupo dominante, portanto, também é uma decisão política³⁰².

Democracia significa autoridade do povo, sendo a comunidade fonte de poder. Essa concepção se traduz num sistema político onde a comunidade é titular e se autogoverna no sentido de exercer uma influência exclusiva ou decisiva na manifestação e instrumentalização desse poder. Assim, em um significado primário, a democracia contém duas noções básicas: liberdade política e igualdade política.

³⁰¹ ALÁEZ CORRAL, Benito. Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución? Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 201 e 204.

³⁰² DALLARI, Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1983, p.84.

Apesar de o procedimento integrar o regime democrático, a exacerbação do procedimentalismo tende ao formalismo, principalmente em uma cultura de gestão burocrática como a brasileira, onde somente a partir da década de 1990, revela-se uma preocupação jurídica para legitimar decisões através da fiscalização e participação direta da sociedade.

Nesse sentido, Edgar Morin³⁰³ questiona essa perspectiva dialógica formal de direitos políticos em face da permissibilidade jurídica de participação democrática e a possibilidade de dedicação da população a esses espaços, face os compromissos do cotidiano. Ocorre que as cidades tornam-se tentacular, ao provoca estresse e cujas coerções, começando pela rotina casa/metrô/casa, sufocam a existência.

Joaquín Herrera Flores³⁰⁴, por sua vez, defende que “a democracia deve consistir em um processo de construção de um ‘espaço público para apoderar-se’”. Para Herrera Flores, a democracia não é visualizada como um resultado, mas como um meio para o alcance do empoderamento, sendo percebida como um processo de construção de condições políticas, econômicas, culturais e sociais, que permitem a luta por acesso igualitário de direitos materiais e imateriais, por práxis, ações cotidianas de aberturas em espaços de democracia, os quais permitam o empoderamento por permitir o esclarecimento sobre as múltiplas formas de desigualdade e exploração e a distinção entre liberdade, igualdade. E adota a perspectiva crítica de Michel Foucault no que concerne ao papel do teórico crítico, em tornar visível, o visível, ou seja, aquilo que de tão próximo acaba por não ser percebido.

Assim, estabelecer pragmaticamente a relação entre a democracia participativa e o desenvolvimento humano mostra-se instável e difícil, pois aquela pode dificultar a rápida tomada de decisões políticas e econômicas, além de despertar a massa populacional para questões relacionadas à equidade de distribuição de renda, de infraestrutura urbana e de serviços públicos, trazendo à tona conflitos de interesses sociais e políticos, até então encobertos por uma ideologia dominante, e cujo resultado pode desagradar agentes econômicos, afetando, por conseguinte, investimentos de capital privados para realização de políticas desenvolvimento.

³⁰³ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. Terra-pátria. Traduzido por Paulo Neves. 5º Ed. Porto Alegre: Sulina, 2005, p.84.

³⁰⁴ FLORES, Joaquín Herrera. La ilusión del acuerdo absoluto: la riqueza humana como criterio de valor. De Jure - Revista Jurídica Do Ministério Público De Minas Gerais, , nº 10, Janeiro/Junho de 2008, pp.4-40, p.34.

Aponta Jürgen Habermas³⁰⁵ que as expectativas do Estado de bem-estar, tal como a distribuição justa de riqueza social, acarretam uma visão idealista da cultura e das próprias estruturas de personalidade, atingindo o direito que passa a receber pressão para alcance desses novos valores. A sociedade - enquanto totalidade de ordens legítimas - tende cada vez mais a buscar instrumentos que permitam sua integração no sistema jurídico. Por essa razão, a legitimidade do direito começa a pautar-se nos princípios morais de justiça e no da solidariedade universal, objetivando projetar os indivíduos e a coletividade a comportamentos éticos, que conduzam a um ambiente favorável à emancipação e ao desenvolvimento.

Ocorre que, na perspectiva atual, o Estado precisa atuar de forma democrática a fim de legitimar as suas decisões; entretanto, quando abre espaços de participação, quanto menor for a informação da população, mais fácil ocorrer a manipulação desta, de forma que apesar de contribuir muito para o empoderamento a cerca dos direitos humanos, o processo de transformação social ocorrerá em ritmo muito mais lento do que seria com o envolvimento da sociedade civil, que assim, de fato, poderia se apropriar das oportunidades participativas institucionais para revertê-las em avanços significativos na busca de justiça social.

De forma mais crua, Manuel Gonçalves Ferreira Filho³⁰⁶ esclarece que a necessidade de desenvolvimento gera fortes tensões e provoca, de imediato, o conflito e não paz, em razão, principalmente, do aumento de necessidades de concretização de justiça social e da própria restrição ao consumo³⁰⁷, que gera revolta nos seios populares pelo aumento das expectativas de melhoras na qualidade de vida. A conscientização e as mobilizações populares, essenciais para o alcance do desenvolvimento, agravam o quadro de insatisfação.

Por isso que, nesse processo em busca de emancipação e de legitimidade na construção de políticas para o desenvolvimento a proteção, pelo Estado, dos primeiros núcleos- família e comunidade imediata – são o ponto chave para a construção de uma proposta sólida de desenvolvimento. A inexistência de serviços públicos e a fragilidade de políticas econômicas e sociais que busquem a emancipação da cidadania colocam a

³⁰⁵ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol I. Traduzido por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.132-133.

³⁰⁶ FERREIRA FL. Manuel Gonçalves. A democracia possível. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 44.

³⁰⁷ Nesse sentido, Gilberto Dupas explica que na conjuntura latino-americana de busca de desenvolvimento, cita-se a anedota de que a sociedade, hoje, divide-se em três grupos: i) os que tem cartão de crédito; ii) os que não tem cartão de crédito, mas gostariam de ter; iii) e os que nunca ouviram falar em cartões de crédito. Apesar dos integrantes do terceiro grupo serem os mais excluídos, o segundo grupo é potencialmente mais frustrado do que o último, por partilharem os valores da sociedade de consumo, o qual centra na possibilidade aquisitiva de compra boa parte re realização pessoal e social (DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 17).

comunidade imediata em um papel fundamental para reivindicação e suprimento dos referidos serviços³⁰⁸.

Numa visão dialógica de espaços públicos, o Estado é um ator social que tem condições de buscar intermediar os conflitos entre os atores privados. Além disso, ao incentivar as aberturas para uma gestão participativa, pode ocorrer uma transformação de cultura política, a qual se apresenta também como uma pedagogia ética, que torna os indivíduos aptos à cidadania por liberar o ideal coletivo de cada indivíduo.

Reconhecendo essa face, Joaquín Herrera Flores³⁰⁹ constata que as questões culturais estão interconectadas com as políticas e econômicas, pois a cultura não é uma entidade alheia das estratégias de ação social, sendo, na verdade, uma resposta à forma como se constituem e se desenvolvem as relações sociais, econômicas e políticas em um tempo e um espaço determinado.

Deste modo, uma das características do Estado democrático de direito é a ampliação do espaço público, através da criação de mecanismos constitucionais de participação dos cidadãos nos assuntos de governo e de controle das ações estatais pela sociedade civil. Em última análise, o objetivo da inclusão política é definido como ampliar as escolhas pessoais, isso pressupõe desejo e capacidade de escolher, assim como conhecimento das opções possíveis.

Daí ser válida a indagação de Joaquín Herrera Flores³¹⁰ sobre meios para se reconhecer juridicamente a promoção de um espaço democrático onde a pluralidade não é um obstáculo, mas sim um recurso público para promoção de uma sociedade igualitária, em que a igualdade material é uma condição da liberdade, pois sem condições culturais, econômicas e sociais demais direitos não serão postos em prática e o debate democrático permanecerá estéril, sem efetividade. Indo além, o autor também alerta que como consequência da desigualdade a legislação passa-se a produzir-se e convalidar-se pragmaticamente leis protetoras de interesses dos detentores do poder político-econômico.

³⁰⁸ PINHEIRO, Angela de Alencar Araripe. Cidadania: busca de uma delimitação conceitual de suas origens sociohistoricas. In: BARREIRA, Irllys; VIEIRA, Sulamita (org). Cultura política: tecidos do cotidiano brasileiro. Fortaleza: EUFC, 1998, p.108.

³⁰⁹ FLORES, Joaquin Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. Traduzido por por Carol Proner. Seqüência. UFSC, Florianópolis, V. 23 n. 44 (2002), pp. 9-29, p.12.

³¹⁰ FLORES, Joaquín Herrera. La construcción de las garantías. Hacia una concepción antipatriarcal de la libertad y la igualdad. . In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOSEVAN, Flávia (org.). Igualdade, diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.111.

Nessa mesma perspectiva, assenta Paulo Freire³¹¹ que a busca por conscientização é um projeto político que para as direitas é irrealizável, uma que exige uma denúncia radical das estruturas desumanizantes, caminhando ao lado da proclamação de uma nova realidade que pode ser criada pelos homens. À direita, que para o autor representa a classe dominante, não pode gerar meios de desmascará-la mais do que ela deseja.

Neste ponto, Paulo Freire afasta-se de Jürgen Habermas ao reconhecer o empoderamento como um processo político, o autor reconhece as relações de poder. Por isso, esse processo precisa ser realizado pela sociedade, na busca de um diálogo democrático.

Daí, mais uma vez assenta-se o ponto de convergência entre a perspectiva dialógica e a crítica: o empoderamento através da democracia participativa. Por um lado, a proposta é alcançável, através da abertura de novos espaços de deliberações e de participação democrática na gestão das cidades. Conforme já esclarecido, tais ferramentas já existem no ordenamento jurídico brasileiro, apesar de não serem aplicadas de forma ampla como deveria. Isso leva à sensação de que a vivência democrática plena é algo inalcançável na conjuntura brasileira atual.

Por outro, é preciso que a sociedade comprometa-se cada vez mais pela luta dos direitos humanos, em que as associações, movimentos sociais e as entidades internacionais, como as Nações Unidas, tornam-se essenciais no processo de legitimidade e de efetividade dos instrumentos jurídicos de participação.

A experiência democrática é algo construído gradativamente. Assim, ratifica-se que da mesma forma que seria utópico pensar que os sistemas jurídicos bastassem por si mesmos para o empoderamento também seria equivocada não acreditar no potencial transformador dos atores para promover mudanças, através de ferramentas legais, previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, Douzinas³¹² reconhece que institucionalmente, os direitos humanos existem e se fundamentam em seu caráter revolucionário, não comodista e utópico de que os direitos humanos sempre estão se complexando e de que sempre é preciso lutar por eles. O direito ao desenvolvimento humano é alicerçado por um discurso ideológico, que na visão da

³¹¹ FREIRE, Paulo. Pedagogia da esperança: um encontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p.32.

³¹² DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Traduzido por Luzia Araújo São Leopoldo:, Editora Unisinos, 2009, p.23 e 273.

corrente marxista³¹³, por um lado, apresenta um caráter notadamente burguês, de sustentação do Estado Liberal e de dominação da burguesia; por outro, permite o terreno de batalha, para busca da conquista de situação mais favorável para o proletariado. Em perspectiva complementar, Paulo Freire³¹⁴ defende que para ocorrência dessa luta, para o fim da opressão, é necessário acreditar ser possível a transformação da realidade, ter esperança, mas que esta alimentada somente de forma individual é ingênua e tendente à decepção que leva à resignação e ao fatalismo.

No mesmo entendimento, Paulo Freire³¹⁵ defende que o utópico não é idealismo, não é o irrealizável; é, na verdade, o processo dialético entre atos de denunciar a estrutura desumanizante e de anunciar a estrutura humanizante. É isso que torna a utopia um compromisso histórico, que se exige o conhecimento crítico; com efeito, não se pode anunciar o que não se conhece, porém o anúncio, por si mesmo não se torna em um anteprojeto transformador, pois é necessária a “práxis” para que o anteprojeto se tornasse projeto. E enfatiza uma angústia declarado também por Herrera Flores: “É atuando que posso transformar meu anteprojeto em projeto; na minha biblioteca tenho um anteprojeto que se faz projeto por meio da práxis e não por meio de blábláblá”. Além disso, retrata que entre o projeto e a concretização é necessário tempo histórico, ‘é precisamente a história que devemos criar com nossas mãos o que, devemos fazer; é o tempo das transformações que devemos realizar; é o tempo do meu compromisso histórico’³¹⁶.

É preciso, então, haver sentimento compartilhado, através da atuação coletiva, que na realidade brasileira depende de uma reforma de cultura política, possível de ser alcançável, entretanto, nunca será a ideal, em decorrência da própria complexidade social, a qual faz com que todos os dias surjam novas necessidades, perspectivas e interações. Esse é o significado dos direitos.

Por essas considerações, é possível concluir pela confirmação de que as doutrinas, dialógica e crítica, apesar de opostas, complementam-se. Assim, o caminho mais adequado para chegar ao processo empoderamento, partindo-se do Estado para Sociedade, é a elaboração de instrumentos para participação em políticas públicas, que façam parte do

³¹³ ATIENZA, Manuel. Marx y los derechos humanos. Madrid: Mezquita, 1983, p.149.

³¹⁴ FREIRE, Paulo. Pedagogia da esperança: um encontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p.6.

³¹⁵ FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. Traduzido por Kátia de Mello e Silva. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979, p.16.

³¹⁶ FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. Traduzido por Kátia de Mello e Silva. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979, p.16.

ambiente dos sujeitos e que, em uma simbiose introduza na cotidianidade a vivência da experiência de procedimentos participativos. Partindo-se da Sociedade para o Estado, o processo de empoderamento ocorre através de projetos que disseminem reflexões sobre o papel transformador de cada grupo e indivíduo. Por mais que esses projetos não venham a alcançar as expectativas imaginadas, os sujeitos que o vivenciaram estarão mais amadurecidos do que aqueles que nunca passaram por experiências dessa natureza.

Desse modo, conclui-se que o planejamento participativo de políticas de desenvolvimento, a fim de garantir eficácia e legitimidade, precisa ser ponto de convergência entre as duas perspectivas, o que na verdade, nada mais representa do que convergência de vontade de reestruturação do público e legitimação de poder, a representação autêntica da maioria, marginalizada, na busca de equidade social e concretização do desenvolvimento.

4. EMPODERAMENTO E PLANEJAMENTO NO BRASIL: UM RETRATO.

Este trabalho compreende o planejamento como ferramenta do desenvolvimento, envolvendo uma hipótese de reestruturação social, partindo de empoderamento, conforme comprovação do capítulo anterior. A concretização dos direitos é instrumentalizada pelo planejamento das políticas pública. A análise ocorrerá, embasando-se normas constitucionais.

Conforme já explicitado no capítulo introdutório, a problemática central deste trabalho é “Como desenvolver o Brasil?”. A primeira hipótese testada foi a de que o desenvolvimento no Brasil ocorre pelo planejamento. De fato, a norma jurídica da qual esta tese está sustentada é o planejamento de políticas de desenvolvimento nacional, previsto no § 1º do artigo 174 da Constituição Federal, que diz: “§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Além disso, toda e qualquer política de desenvolvimento, que envolva obrigações positivas do Estado, deve ser instrumentalizada pelo planejamento orçamentário, em que o estudo sobre escolhas das políticas públicas deve ocorrer atrelado à análise da conjuntura histórica, pois o Estado destina aplicação de recursos por meio de planos de desenvolvimento, previstos nas leis orçamentárias. Por isso torna-se imprescindível investigar as motivações estatais na formulação das políticas públicas e o que o orienta a eleição de prioridades pelos agentes políticos.

Daí, desmascarada a ontologia do planejamento como um processo decisório a hipótese inicial foi refutada e reformulada a fim de abranger o empoderamento como elemento central para o alcance de desenvolvimento.

Explica-se que o planejamento pode ser observado por inúmeros meios, já que é objeto de estudo de várias ciências e, portanto, sofre alteração de conotação conforme a abordagem do campo científico – a título ilustrativo, cita-se: para Ciências Contábeis é uma ferramenta orçamentária, para a Administração Pública, uma técnica para tomada de decisões sobre direcionamento do Estado, para o Direito, um instrumento normativo.

Assim, análise do planejamento não é objetivo em si mesmo desta pesquisa, que o aborda como meio para o alcance do desenvolvimento e empoderamento. Neste sentido, as políticas públicas podem ser compreendidas como processos sociais que envolvem consenso, disputas e controvérsias entre os mais diversos atores, os quais são movidos por diferentes valores, crenças e interesses, que se inter-relacionam em redes de significados sociais construídos e reproduzidos através de práticas discursivas³¹⁷.

Deve ser dito, ainda, que para concretização de direitos, o poder executivo assume papel primordial. Entretanto, conforme críticas de Gilberto Bercovici³¹⁸, a doutrina jurídica brasileira, hoje, centra forças excessivas para estudar a garantia de direitos pelo ativismo judicial, pondo de lado a atuação do próprio Estado como planejador e executor de políticas públicas.

O processo social repercute em âmbito financeiro, pois para a política nascer efetivamente necessita de previsão orçamentária. A decisão sobre quais problemas precisam ser priorizados é eminentemente política, decidida através dos instrumentos democráticos, cuja legitimidade de representatividade e participação, direta e indireta, dos interesses coletivos, passa pelo processo de empoderamento dos diversos grupos sociais.

Aqui é preciso esclarecer os conceitos sobre política, plano, programas e projetos. Política tem caráter de continuidade na proposta de oferta de determinado bem/serviço social. Para tanto, é necessário contar com uma estrutura técnica e normativa, capaz de assegurar

³¹⁷ FISCHER, Frank. Reframing Public Policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press, 2003, p.14. Disponível em [http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=yR0dZ42TjgUC&oi=fnd&pg=PA1&dq=FISCHER,+F.+\(2003\).+Reframing+Public+Policy.+Oxford:+Oxford+University+Press,&ots=aa-aA13uwJ&sig=Or3vLgSrlF2HtVQFzjRcSXRo0cY#v=onepage&q=FISCHER%20%20F.%20\(2003\).%20Reframing%20Public%20Policy.%20Oxford%20%20Oxford%20University%20Press%20&f=false](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=yR0dZ42TjgUC&oi=fnd&pg=PA1&dq=FISCHER,+F.+(2003).+Reframing+Public+Policy.+Oxford:+Oxford+University+Press,&ots=aa-aA13uwJ&sig=Or3vLgSrlF2HtVQFzjRcSXRo0cY#v=onepage&q=FISCHER%20%20F.%20(2003).%20Reframing%20Public%20Policy.%20Oxford%20%20Oxford%20University%20Press%20&f=false). Consulta em 02 de julho de 2014.

³¹⁸ Nesse sentido: “O caso brasileiro de estruturação e institucionalização do Estado social (aqui entendido em sentido amplo, como sinônimo de Estado intervencionista ou, no nosso caso específico, Estado desenvolvimentista) e das políticas públicas de implementação de direitos sociais desde a Revolução de 1930 mostra como este diálogo não só se dá entre ausentes, mas também gera um silêncio ensurdecido de nossa doutrina publicista. [...] Ocorre, no Brasil pós-1988, algo paradoxal: os cientistas políticos e sociólogos buscam, cada vez mais, compreender o funcionamento das instituições e seu regime jurídico-constitucional. Já os constitucionalistas, por sua vez, refugiam-se nos debates sobre a aplicação judicial das normas e da hermenêutica e interpretação constitucionais, tornando o judiciário praticamente o único setor estatal estudado e analisado por um direito público que se pretende democrático, mas não fala de democracia. O risco de uma teoria constitucional sem preocupações com o Estado é o do abandono, pela política democrática e partidária, da esfera da constituição. Afinal, a constituição se liberta da política, mas a política também acaba se desvinculando dos fins e tarefas previstos no texto constitucional” (BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 726 e 737)

essa continuidade. As políticas são previstas no planejamento orçamentário, construídas pelo Plano Plurianual. Os planos são formados por programas e estes por subprogramas e projetos.

O fato de se compreender o desenvolvimento como processo social envolve uma percepção mais ampla do planejamento, abrangendo a sua natureza como instrumento jurídico e como técnica de administração do Estado para alcance dos seus objetivos fundamentais, que no caso brasileiro estão discriminados pelo artigo 3º da Constituição Federal³¹⁹, envolvendo, expressamente, dentre outras metas, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização.

Vista sob outra perspectiva, na realidade brasileira, o que se observa é uma ausência de preparo dos agentes públicos para a elaboração do planejamento, mesmo a Constituição Federal tendo instituído no artigo 174 caput e §1º, como uma das funções do Estado. Neste diapasão, analisando a conjuntura histórica do Brasil, Comparato³²⁰ constata que o grande número de fracassos no planejamento brasileiro decorre da própria limitação do ato de planejar, o que significa dizer que quando realmente ocorre um planejamento, este é limitado ao Poder Executivo e retrata a demarcação temporal de seu Chefe, não passando de programas de governo, marcado pela pessoalidade, precariedade e descontinuidade dos sucessores.

Essa é uma marca do presidencialismo brasileiro, não por responsabilidade do sistema de governo, mas pelo modo como as relações de poder se estabeleceram no curso histórico, e retrata uma cultura de gestão pública concentrada e verticalizada, em que não há uma compreensão de responsabilidades coletivas e do real significado da essência republicana. Por consequência, em vez de buscar integração no processo democrático, os cidadãos tendem a assumir uma postura passiva frente aos gestores, esperando que uma única pessoa possa resolver todos os problemas do Ente Federativo – servindo aqueles de heróis ou de bandidos – como se a gestão, para ser eficiente, não englobasse um conjunto de variantes, elementos sociopolíticos e de atores, dentre estes a própria população.

Essa postura fulmina a racionalidade democrática - em decorrência da ausência de real representatividade nas tomadas de decisões – e respondem aos interesses hegemônicos do

³¹⁹ BRASIL, Constituição Federal, Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

³²⁰ COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Fabris, 1995, p. 86.

poder econômico, em sintonia com os mercados internacionais, prejudica a eficácia do planejamento público, é observável em todos os níveis. A expectativa do “Líder Salvador” recai sobre o Chefe do Poder Executivo da União aos gestores das unidades públicas de bairro, como diretores de escolas e de postos de saúde. Justamente nesse foco local, é possível uma visualização mais clara dos elementos integrantes do controle de poder político, que se torna mais compreensível o porquê do planejamento público fracassar: funcionários descompromissados, administrados desrespeitosos com o bem público³²¹, carência de verbas e de incentivos e um sentimento coletivo de resignação e de apatia.

É por isso que, por melhor que seja elaborado um planejamento excepcional sem o envolvimento coletivo, significação de valores e compartilhamento de responsabilidade, a execução falhará, o grande elemento central para a concretização do direito ao desenvolvimento está nas pessoas e não em métodos ou procedimentos, que são necessários, mas são subalternos.

Partindo-se destas considerações, expõe-se que neste capítulo faz-se necessário apresentar esquematicamente as teorias do planejamento, bem como contextualizar a manifestação dessas teorias na história e na atual ordem jurídica brasileira. Apresentar como a Constituição Federal de 1988 concebeu o planejamento de políticas de desenvolvimento, bem como analisar a aplicação práticas desse instrumento, para, ao final, comprovar, que, a desarticulação na realização do planejamento decorre da ausência de empoderamento dos segmentos sociais em níveis determinantes, para controle e monitoramento dos instrumentos de representação democrática e de participação direta, o que abala a legitimidade dos processos decisórios do planejamento e dificulta o processo de mudanças de estruturas sociais e, por conseguinte, o alcance do desenvolvimento.

Por fim, a metodologia aplicada nesta pesquisa na elaboração deste capítulo cinge-se a hermenêutica, com uso de técnica bibliográfica, em que foi dada ênfase a

³²¹ Aqui é importante assentar a distinção entre bem da comunidade e bem individual proposta por Johannes Messner. “De acuerdo com nuestro análisis ontológico, El bien de La comunidad y El bien de sus miembros se encuentran en una estrecha relación de dependência. Pero, precisamente por ello, son espécie diferente. [...] El bien común consiste em hacer posible a los miembros de la sociedade, y por mediación de ésta, una existência plenamente humana. El bien individual consiste em la existência plenamente humana de los miembros de la sociedade com sus propios médios y bajo su responsabilidad personal [...] Si designamos con el calificativo de cultura social el conjunto constituído por la realidad de los biens y valores que resultan da la cooperación social y que está al servicio de la realidade plenamente humana, resulta que la esfera del bien común es la cultura y la del bien individual, la persona; ambas esferas da valor son esencialmente diferentes y dependen mutuamente una de outra de forma esencial” (MESSNER, Johannes. *Ética social, política y econômica a la luz del derecho natural*. Traduzido ao espanhol por José Luis Barrios Sevilla; José María Rodríguez Paniagua; y Juan Enrique Díez. Madri: Ediciones Rialp, 1967, p. 231-233)

interdisciplinaridade, em face da quase inexistência de material de cunho jurídico, sendo consultadas obras da Administração Pública e de Economia, principalmente. Além disso, foram realizadas pesquisas qualitativas, em documentos de gestão pública, a fim de comprovação dos resultados.

Também foi utilizado o método de imputação causal, comparando a deontologia das normas constitucionais com fatos sociais, para assim apontar desvirtuações e correlacioná-las a insuficiência de empoderamento, demonstrando como essa categoria, construída teoricamente no capítulo anterior, manifesta-se nas mais diferentes formas na cotidianidade, afetando, de modo determinante o planejamento e a efetivação das políticas de desenvolvimento.

4.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO.

O planejamento, de uma forma geral, é pensado como uma ferramenta que permite estabelecer a direção a ser seguida para obtenção de sucesso em expectativas pré-concebidas. Isso é possível em decorrência do pensar estratégico, que busca não só aperfeiçoar os resultados, mas também oferecer subsídios para superação de obstáculos previstos e imprevistos.

O ato de planejar também se justifica em decorrência da dinâmica social, com fluxos e refluxos decorrentes das contradições do sistema inserido num contexto internacional eivado de conflitos e de antagonismos em desenvolvimento. Essa dinâmica implica mudanças sociais, culturais, políticas, tecnológicas e econômicas que estão permanentemente ocorrendo e que são impactantes para a vida da sociedade, em sua integralidade. Por consequência, é possível dizer que o planejamento permite oferecer possíveis respostas a mudanças, bem como a indicação de como e quando serão alcançados os resultados pretendidos.

O planejamento está hodiernamente enquadrado na sociedade; reflete carências, potencialidades, óbices, oportunidades e possibilidades esquadrihados em diagnóstico da realidade social concreta. Quanto maior a complexidade social, maior a necessidade de se realizar o planejamento.

Carlos Thomaz G. Lopes³²² conceitua planejamento público como “método coerente e compreensivo de formação e implantação de diretrizes, através do controle central de vastas redes de órgãos e de instituições interdependentes, viabilizado por conhecimentos científicos e tecnológicos” Por sua vez, Eugênio Gudín e Roberto Simonsen³²³ defendem que “planejamento representa uma coordenação de esforços para um determinado fim”.

Eros Roberto Grau³²⁴ conceitua planejamento como “conjunto de disposições e meios previamente estabelecidos e combinados em função da execução de um projeto voltado à consecução de objetivos predeterminados”; isso implica previsão de metas com base na tomada de decisões políticas, que exigem ações coordenadas nos diversos níveis do setor público.

Pela análise desses conceitos, percebe-se que o planejamento é uma técnica. Assim, o plano se apresenta como um instrumento para o desenvolvimento por meio de ações econômicas e sociais e eficientes para a resolução dos problemas, pautadas na racionalidade lógica operacional, na busca da eficiência e eficácia dos resultados.

Percebe-se três principais correntes históricas do planejamento público econômico-social: i) a da economia centralizada- impositivo-, formulada pela Rússia no plano quinquenal (1928-1933); ii) as desenvolvidas por países da América Latina, durante as décadas de 1950 e 1960, para alcance de uma rápida industrialização; e iii) e as realizadas por economias de mercado para reconstrução no pós-guerra. Neste último caso, o planejamento público é chamado de indicativo, pois, ao em vez de substituir os mecanismos de formação de preço e atuação do mercado, busca garantir maior eficiência do setor econômico³²⁵.

Assim, o primeiro e rudimentar ensaio de planejamento público foi implantado a partir da década de 1920. Na Rússia o planejamento foi construído como lei necessária para o desenvolvimento, para superar a anarquia da produção, bem como reduzir as desigualdades estruturais, historicamente construídas. O planejamento passa a integrar o Estado Liberal, a partir da crise econômica de 1930, a qual gerou a necessidade de adaptação da teoria liberalista, seguindo a reelaboração capitalista de Keynes.

³²² LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990, p. 24

³²³ GUDIN, Eugênio; SIMONSEN, Roberto Cochrane. Controvérsia do Planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 1978, p.158.

³²⁴ GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p.12.

³²⁵ LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990, p. 24

O planejamento, quanto à base teórica, pode ser racional- sinóptico que segue o racionalismo, conhecido também como fundamento do método racional ortodoxo do planejamento e teve como economista de maior expressão Jan Tinbergen; ou pode fundamentar-se nas novas concepções sistêmicas e orgânicas de comunicação e de adaptação³²⁶. Neste prisma, situam-se cientistas como John Friedmann³²⁷ e Jürgen Habermas³²⁸.

A teoria racional ortodoxa para o planejamento impõe método mecânico em duas fases – planejamento e execução - para operacionalização de objetivos, avaliação e estimativa de alternativas e opções para escolha das mais adequadas e eficientes, a fim de garantir a segurança da organização³²⁹. O modelo de Jan Tinbergen foi efetivado na Holanda e em outros países, através de apoio da ONU³³⁰. Entretanto, apresentou falhas, principalmente na fase de implantação, em decorrência da falta de interação com a fase inicial do planejamento, bem como do ilimitado número de possibilidades que ocorrem na prática e que dificulta as escolhas e denota o processo político – e interesses e força do poder- por trás do planejamento.

Jan Tinbergen³³¹ acentua ser papel estatal planejar e executar políticas de desenvolvimento. E que essa relação de controle do Estado sobre o setor privado exige preparação, em decorrência de que a construção de uma política econômica é um processo complexo, que necessita da integração das várias partes entre si, que deve ser edificado no planejamento.

Disso, o autor³³² conceitua plano como “um todo coerente de fatos e cifras, indicando o curso mais desejável de eventos”. O Estado deve planejar não só a vida econômica do país, mas também a vida social deste. Para isso, deve indicar fins e medidas a serem adotadas para concretização dessas metas. Partindo do método cartesiano, defende que políticas deveriam

³²⁶ LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990, p. 25

³²⁷ FRIEDMANN, John. Empowerment: the politics of alternative development. Boston: Blackwell, 1992, passim

³²⁸ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Tomo I. Madrid: Taurus, 1992, passim

³²⁹ TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento planejado. Traduzido por Heitor Pinto de Moura Filho. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 41.

³³⁰ LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990, p. 23.

³³¹ TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento Planejado. Traduzido por Heitor Pinto de Moura Filho e outro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p.34.

³³² TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento Planejado. Traduzido por Heitor Pinto de Moura Filho e outro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p.34.

ser planejadas para melhoria do futuro imediato, mais distante e remoto, ou seja, em curto – próximo ano fiscal ou gregoriano-, em médio – próximos cinco anos- e em longo – próximos dez anos- prazo. Porém, o desenvolvimento econômico para um período de cinco anos depende, em certa medida, de investimentos para futuro imediato. Do mesmo modo, o desenvolvimento previsto para um longo prazo, como melhorias da educação pública, depende da eficácia na elaboração e execução de políticas a curto e médio prazo, já que o desenvolvimento é um processo social, em que as políticas definidas guardam relação com as forças que impulsionam o processo.

Além de constatar os três principais elementos para a concepção de um desenvolvimento planejado - previsão, coordenação e consecução dos objetivos traçados – o planejamento deve ser construído com a visão de longo, de médio e de curto prazo, Jan Tinbergen³³³ também propõe, para o planejamento do desenvolvimento, o método de divisão por estágios, o qual envolve três fases principais, que podem ser visualizadas tanto em face territorial, quanto econômica: macrofase, fase intermediária e microfase; o primeiro envolve aspectos nacionais; o segundo a subdivisão, grosso modo, em territórios ou setores da indústria; e a última a divisão em distritos e centros locais.

Entretanto, apesar da coesão teórica apresentada no método cartesiano de Jan Tinbergen, ao pôr-se em prática as ações previstas em seus estudos, notou-se uma enorme propensão ao fracasso, posteriormente, relacionada à ausência de comunicação, quanto entre as esferas governamentais, no planejamento da macrofase, da fase intermediária e da microfase, tanto com relação aos atores que planejavam, os que executavam e os que avaliavam os planos. Assim, constatou-se que no que toca ao sucesso de políticas de desenvolvimento a participação da sociedade é essencial.

A fim de superar as dificuldades apresentadas pelo método de planejamento na sociedade pós-industrial, surgiram correntes com fundamento na teoria dos sistemas³³⁴. Nesta visão, o planejamento é trabalhado como elemento de um metassistema- como um todo que inclui as partes constitutivas da organização socioeconômica e seu entorno - ambiental

³³³ JAN TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento Planejado. Traduzido por Heitor Pinto de Moura Filho e outro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p.68.

³³⁴ Explica-se que atividade institucional do planejamento realizada pelo Estado, deve envolver uma preocupação em analisar os anseios dos mais diversos setores sociais. Nesse sentido, referencia Luhmann o papel do Direito para superação das expectativas comportamentais dos vários segmentos sociais com as expectativas normativas (LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito. Trad. Gustavo Bayer, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 83-120)

(natural, social e tecnológico) e, por isso, deve ser traçado partindo da análise de subsistemas com os quais pretende interagir.

Do ponto de vista das ciências sociais, o professor polonês Piotr Sztompka³³⁵ explica que o conceito de sistema social denota a ideia de uma complexa totalidade, formado por múltiplos elementos, ligado por inter-relações e separado do ambiente por um limite. No seio social, essa ideia se aplica a vários níveis de complexidade: i) o “macro”, o nível global, que envolve toda a humanidade; ii) o “meso”, que envolve os países e os blocos econômicos e militares; iii) o “micro”, relacionado às comunidades locais, às associações, às empresas, às famílias. Destas premissas, o autor atesta que as mudanças sociais- que envolvem alcance de desenvolvimento- devem ser buscadas dentro de cada sistema. Nesta perspectiva, o sistema deve ser percebido como um complexo, em que os fatores determinantes das mudanças devem ser verificados pela análise de seus componentes, tais como: os indivíduos e as relações sociais plurais entre esses; os papéis ocupacionais por eles desempenhados; os critérios de inclusão para aquele determinado sistema; os subsistemas que o formam e o meio econômico, social e ambiental que o integra.

Além do embasamento sistêmico, foram desenvolvidos outros métodos, como o planejamento comunicativo, defendido por Jürgen Habermas³³⁶, segundo o qual o planejamento envolve vontade política, emancipação cívica da população, o qual através de uma linguagem comum seja possível discutir abertamente, no seio social, os problemas, para estabelecer saídas e definir os caminhos futuro a serem percorridos pela atuação estatal. Haveria assim, uma mudança de parâmetro da racionalidade, que deixaria de ser de um sujeito cognoscitivo, que se relaciona com os objetos, para ser a relação intersubjetiva que os sujeitos estabelecem entre si, a fim de se entenderem sobre algo. Neste sentido, o planejamento público seria eficaz e legítimo, se fosse submetido a uma deliberação pública, o que possibilitaria neutralizar os pontos de vistas hosts, irracionais e perigosos, construindo uma razão pública.

Seguindo a mesma orientação do planejamento público comunicativo está a indicação da corrente dos “novos humanistas” - cujo principal expoente é John Friedmann³³⁷. Segundo esta corrente, o planejamento público deve ser compreendido como uma forma

³³⁵ SZTOMPKA, Piotr. A sociologia da mudança social. Traduzido por Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p.27-28.

³³⁶ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Tomo I. Madrid: Taurus, 1992, p. 499.

³³⁷ FRIEDMANN, John R. P. Empowerment: the politics of alternative development. Boston: Blackwell, 1992, p. 150-154.

especial de aprendizado social, adaptável às mutações próprias das sociedades. Além disso, defende que o planejamento público precisa ocorrer através, de relações horizontais entre esferas públicas e civis, sendo construído de baixo para cima.

aqui vale ressaltar que, se a sistematização de um método de planejamento foi a grande contribuição de Jan Tinbergen, coube a John Friedmann inserir a problemática da participação e monitoramento da sociedade na gestão pública, como meio de garantir eficácia, principalmente no Planejamento de políticas locais de desenvolvimento. Publicando seus estudos a partir da década de 1950, Friedmann foi um dos primeiros a adotar o termo empoderamento da sociedade, como resultado da participação desta na gestão pública.

Assim, deve ser dito que John Friedmann³³⁸ entende o planejamento público não somente como uma técnica social, mas como uma técnica a serviço do bem público, já que o governante, por meio de instituições políticas, deve buscar os desejos da coletividade e não de apenas um grupo em particular; sendo responsável pela totalidade do corpo social, deve, por isso, ter como critério de escolhas no planejamento o interesse público, definido como referência ao que seja bom e desejável para a comunidade como um todo.

Apesar de manter a teórica de planejamento racional cartesiana, John Friedmann avança em relação à Jan Tinbergen na medida em que se foca no planejamento local, na busca de modelos não padronizados de desenvolvimento, embasados no conhecimento profundo da localidade e de aberturas de espaços democráticos, a fim de que a população possa colaborar ativamente na construção de propostas alternativas de desenvolvimento, como forma de construção de autonomia e de empoderamento das comunidades para gerenciar os processos de transformação social a serem promovidas pelo Estado. Essa ideia foi difundida pela Escola Cepalina do desenvolvimento, notadamente por Celso Furtado, conforme visto no segundo capítulo.

Carlos Thomaz G. Lopes³³⁹ aponta como críticas ao planejamento comunicativo e ao planejamento empoderamento as de que essas novas correntes ainda não conseguiram operacionalizar o planejamento público, em parte pela dificuldade na aplicação prática do conceito de sistema, por outro, pelo fato de os defensores se preocuparem com exaustivo esboço conceitual, porém esquecendo o campo pragmático para aplicação teórica.

³³⁸ FRIEDMANN, John R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.26-27.

³³⁹ LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990, p. 52-53

Por fim, deve-se destacar a proposta para superação do planejamento racional, elaborada por Carlos Matus, a quem coube propor o método de Planejamento Estratégico Situacional – PES, notadamente qualitativo.

Carlos Matus³⁴⁰ entende o planejamento como inevitável ao homem, sendo concebido como produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos. Porém, essa previsão não pode ser vinculada a certezas e nem sua pertinência depende de um sistema econômico-social determinado, mas sim do uso da razão técnico- política na tomada de decisões. Citando John Friedmann, reconhece que o plano é uma mediação entre o conhecimento e a ação. Porém, vai além, ao perceber que a mediação não se produz através de uma relação simples entre a realidade e as ciências, pois esta não consegue refletir todo conhecimento das vivências sociais reais. Deste modo, a Administração Pública, o governante real, como condutor de situações, localiza-se permanentemente vivenciando as variáveis que controlam e as que não controlam e que lhe submetem a dois extremos; a busca de equilíbrio define sua governabilidade sobre o objeto do plano. Assim, situando-se entre certezas, sorte e azar, a teoria do governo não deve ser percebida híbrida entre o determinismo e o acaso.

Assim, o fundamento da planificação estratégico-situacional (PES) é a teoria de um jogo semicontrolado a serviço da prática racional da ação humana, ou seja, o governante não joga sozinho, necessita da ação de muitos outros atores. Essa perspectiva é ilustrada com a figura de um sino, sendo sustentado através de cordas por várias pessoas. Se o planejamento mantiver o silêncio e se todos estiverem comprometidos com isso, é fácil alcançar o objetivo. Porém, se o sino não estiver estabilizado e necessitar de movimentos harmônicos de todos os partícipes para estabilização, então, a tarefa já ascende em grau de complexidade.

Para Carlos Matus³⁴¹, o aspecto incontrolável do jogo social está em que todos os jogadores têm limitações de informação e de recursos, para pretender ganhar o jogo, por isso nenhum jogador pode raciocinar de modo determinístico. Assim, no âmbito real, aponta como ingredientes de incertezas: i) ignorância quanto ao futuro da parte do mundo regida por leis desconhecidas da ciência, como disseminação de doenças incuráveis como a AIDS; ii)

³⁴⁰ MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. São Paulo: São Paulo em perspectiva. 5 (4), out/dez. 1991, pp. 28-42, p. 28-29. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0Bxlq-EuCzSofd1pPV0xqXzA0UDg/edit?pli=1>. Consulta realizada em 01 de novembro de 2014.

³⁴¹ MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. São Paulo: São Paulo em perspectiva. 5 (4), out/dez. 1991, pp. 28-42, p. 30-31. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0Bxlq-EuCzSofd1pPV0xqXzA0UDg/edit?pli=1>. Consulta realizada em 01 de novembro de 2014.

Criatividade dos jogadores, que leva a um infinito modo comportamental, em uma multiplicidade do futuro imaginável, diante da necessidade de aposta numa variedade muito mais reduzida de possibilidades; iii) Opacidade da linguagem, que pode torna ambíguo o intercâmbio de significados, produzindo nas conversações entre jogadores³⁴²; e iv) o jogo maior ou o contexto em que se situa o jogo particular de cada indivíduo, sobre o qual não só há controle, nem sequer, capacidade de predição³⁴³.

Neste nicho de incerteza os jogadores interagem em cooperação e em conflito, assim, surgem problemas de relações no interior do plano de um ator, e de relações externas entre os planos dos diversos jogadores. Por isso, para alcançar bons resultados, o governante deve aprender a jogar no jogo social, que exige domínio intelectual da complexidade do jogo semicontrolado, o qual envolve saber explicar a realidade e as propostas de ação sob incertezas e pensar em estratégias para lidar com outros jogadores para alcance de objetivos, assim como recalcular e completar o plano por improvisação subordinada³⁴⁴.

Disto propõe como primeiro ponto de distinção do planejamento governamental estratégico para o racional, tradicional, a substituição do diagnóstico por explicações situacionais. O primeiro problema é identificar corretamente os problemas, porém é preciso compreender que estes podem ser explicados de diversos modos, por atores com objetivos diferentes. O governante precisa conhecer as diferentes explicações, para saber como consensuar com os grupos que não estejam de acordo com os objetivos propostos.

Por outro lado, na elaboração e na execução, o calculo estratégico envolve pensar em meios de viabilizar o plano, articulando o “dever ser” com o “pode ser”. Para isso, não basta poder contar com um bom delineamento normativo e prescritivo do plano, devendo-se pensar em estratégias para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias que cercam o jogo social, devendo-se trabalhar em nível prático-operacional com os conceitos de viabilidade, de poder e de motivação.

³⁴² Percebe nesse tocante influência da teoria habermasiana.

³⁴³ No próximo capítulo, no estudo de caso sobre os Programas Nacionais de Direitos Humanos, é ilustrada situação em que, pela falta de diálogo e de buscar agregar todos os segmentos sociais e econômicos na formulação do PNDH3, este não obteve efetividade.

³⁴⁴ MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. São Paulo: *São Paulo em perspectiva*, 5 (4), out/dez. 1991, pp. 28-42, p. 32. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0Bxlq-EuCzSofd1pPV0xqXzA0UDg/edit?pli=1>. Consulta realizada em 01 de novembro de 2014.

Para isso, propõe Carlos Matus³⁴⁵ que o planejamento seja modular, os quais devem ser percebidos como uma dinâmica entre quatro elementos: i) o explicativo, em que se constroem entendimentos sobre realidade; ii) normativo ou prescritivo (deve ser), referente à seleção das operações e ações necessárias para atingir os objetivos; iii) estratégico (pode ser do deve ser), relacionado a explorar diferentes modos de jogar, considerando os oponentes e os aliados, para incorporar viabilidade ao planejamento; iv) tático-operacional (fazer), consistente no momento da ação, porém não percebida como mera execução do plano, mas como uma adaptação deste às circunstâncias do momento. Deste modo, há a proposta de avanço de método de planejamento que pode ser aplicado em todos os níveis de governo.

Destes breves conceitos introdutórios, este trabalho passa a inter-relacionar o planejamento público à questão do desenvolvimento no Brasil, com o objetivo de demonstrar que existe uma forte desarticulação nas esferas governamentais na atividade de planejamento de políticas de desenvolvimento pela ausência de ampla participação e monitoramento contínuo dos segmentos sociais. Porém antes, será verificada a história do planejamento no Brasil e suas inferências para conjuntura atual.

4.2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL.

Planejamento governamental e gestão pública estão intrinsecamente relacionados à atuação dos Estados contemporâneos. A ideia de desenvolvimento no Brasil foi se formando, principalmente, a partir da década de 1930 e enfrenta o contexto de desenvolvimento tardio, ou seja, quando os alicerces políticos e econômicos do capitalismo já estavam estabelecidos pelos países de capitalismo originário ou centrais, o que acarretou os percalços de dominação tecnológica, econômica, política e cultural.

Os modelos de gestão na administração pública brasileira, pensando nas formas de legitimação de poder weberiana, passaram por diferentes períodos, em que a grande preponderância foi o patrimonialista, correspondendo ao período de 1500 a 1930. A partir da era Vargas foi instituído o burocrático, de 1930 a 1990, posteriormente, o Gerencialista, nos

³⁴⁵ MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. São Paulo: São Paulo em perspectiva, 5 (4), out/dez. 1991, pp. 28-42, p. 40. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0Bxlq-EuCzSofd1pPV0xqXzA0UDg/edit?pli=1>. Consulta realizada em 01 de novembro de 2014.

anos 1990 e Societal, do ano 2000 até a atualidade. Porém, tem sido debatido que não existiu uma sucessão clara dos novos modelos sobre os anteriores, de forma que as características de todos os modelos se sobrepuseram, sendo encontradas na administração pública atual³⁴⁶.

Nessa conjuntura histórica, a organização social brasileira moldou-se para superação do atraso industrial, afetando os sistemas de planejamento governamental para que a missão desenvolvimentista pudesse ocorrer naquele espaço-tempo nacional, significando que o planejamento, ainda que precário, estivesse à frente dos demais Estado³⁴⁷.

Assim, no âmbito constitucional, as Constituições Federais de 1824 e de 1891, não trouxeram quaisquer previsões expressas sobre planejamento público, o que era natural, haja vista ter sido um instrumento construído no século XX.

No período imperial a estrutura estatal alterou-se no Brasil com a instituição de quatro poderes políticos: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, em que o último, sobremaneira, interferia nos demais. Essa conclusão pode ser tirada dos artigos 98 ao 101 da Constituição do Império³⁴⁸. O artigo 98 expressamente atribui ao Poder Moderador centro de toda a organização Política, sendo delegado privativamente ao Imperador, cabendo a ele velar pela manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes. O Artigo 99 eleva a “sagrada” a natureza do imperador e ratifica sua total irresponsabilidade pelos seus atos, bem como lhe dando competências para interferir de forma direta nos agentes das demais funções-poderes.

Com a Proclamação da República e a elaboração da Primeira Constituição Republicana, em 1891³⁴⁹, a gestão patrimonialista permaneceu, mesmo com os avanços no ordenamento jurídico. Mudou a forma de Estado, mas as classes dominantes continuaram no

³⁴⁶ PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 21.

³⁴⁷ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 7-8.

³⁴⁸ BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de Março de 1824. Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos. Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma. Art. 100. Os seus Titulos são "Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil" e tem o Tratamento de Majestade Imperial. Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador I. Nomeando os Senadores, [...] Prorogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, [...]. VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154. VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condemnados por Sentença. IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.

³⁴⁹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.

exercício do poder. Victor Nunes Leal³⁵⁰ explica que no período conhecido como a “política dos governadores”, houve marcas profundas do coronelismo, em que os grandes fazendeiros, proprietários de terras, comandam discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto, exercendo ampla jurisdição sobre os que dependem dele.

No tocante ao planejamento, é preciso dizer que, ao longo do período republicano, tem-se, durante praticamente toda a Primeira República, ausência quase completa de planejamento governamental, compreendido como a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal, salvo pelas intervenções decorrentes do Convênio de Taubaté, em 1906, e da grande crise econômica de 1929, situações estas que na verdade revelam o caráter prioritariamente reativo do Estado a eventos que comprometem a rentabilidade da economia cafeeira voltada à exportação³⁵¹.

A história revela que os primeiros sintomas da superprodução cafeeira no Brasil, no início do século XX decorreram por ações inadequadas, oriundas de diversos grupos de interesses, principalmente, dos cafeicultores paulistas prejudicados pela queda dos preços externos do gênero. Em 1902, foi lançado projeto prevendo a fixação de um preço mínimo em ouro por saca de café a ser comprada, que, entretanto, não foi medida bem recebida. Em meio a protestos, reclamações, nenhuma ação concreta havia sido tomada até 1903, quando o governo do Estado de São Paulo proibira novas plantações por um período limitado. Porém, foi somente em 1906 que houve a articulação de uma ação governamental planejada entre os principais estados cafeicultores. Em 26 de fevereiro de 1906 seria assinado pelos presidentes de Estado Jorge Tibiriçá (SP), Francisco Sales (MG) e Quintino Bocaiúva (RJ), o Convênio de Taubaté³⁵². Nota-se, portanto, que nas primeiras estruturas estatais do século XX, inexistia a perspectiva planejadora em sua configuração.

Não só isso: a incipiente gestão pública, de então, estava dominada por características tipicamente patrimonialistas, não somente herdadas da cultura autoritária ibérica, mas incrementados pelo longo período de dominação e exploração colonial no Brasil. O patrimonialismo aplicado à gestão pública é verificado, principalmente, pela ausência de

³⁵⁰ Nesse sentido: “A massa humana que tira a subsistência das suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono. Diante dela, o “coronel” é rico.” (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p.45 e 46)

³⁵¹ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 15.

³⁵² MENDONÇA, Sonia Regina de. O Convênio de Taubaté e a agricultura Fluminense. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 4, n. 3 (número especial), ago/2008, Taubaté, pp. 83-104, p.86. Disponível em http://www.rbgdr.net/extra_n02/artigo4.pdf. consulta realizada em 24 de março de 2014.

separação nítida entre as esferas pública e privada na administração cotidiana do Estado³⁵³. Com a era Vargas, o modelo de gestão pública passa de preponderantemente patriarcal para burocrático.

A partir da década de 1930, verifica-se que o Estado tenta adotar o modelo de legitimação legal do poder, comandado por estruturas estatal-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação. Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, uma elite especializada, conjugou o espírito de reformas com uma nova visão da administração pública, associada a um projeto de governo voltado para o crescimento econômico e para expansão das capacidades administrativas, centralizando-as. Assim, em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, se transformou no Departamento Administrativo de Serviço Público - DASP, por meio do qual a gestão pública adquire característica de centralidade na institucionalização de organizações e funções específicas de Estado para administrar cotidianamente a máquina pública e para estruturar cargos e carreiras³⁵⁴.

No tocante especificamente ao desenvolvimento humano, a partir da década de 1930 o Brasil passou a constituir um sistema nacional de políticas sociais propriamente ditas, prestado através de uma estrutura estatal formada por serviços de educação, de previdência e de saúde. Àquela época, o país vivia seu primeiro ciclo de industrialização, durante o Governo Vargas (1930-1945). Pela primeira vez, surgia uma legislação trabalhista, fruto do constitucionalismo social. Essas transformações incluíram a criação, em 1930, do Ministério da Educação e da Saúde Pública, objetivando coordenar nacionalmente a rede pública de ensino e de saúde³⁵⁵.

Na Constituição de 1934³⁵⁶, a educação passou a ser reconhecida como um direito de todos e responsabilidade conjunta do Estado e das famílias, ficando a cargo da União

³⁵³ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 15.

³⁵⁴ RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3 Nº 6, Dez/2011, São Paulo, p.p.132-142, p.134. Disponível em http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.ODASPeocombateaineficiencianosservicospublicos.pdf. consulta realizada em 24 de março de 2014.

³⁵⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010, p.13-14.

³⁵⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1934, Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

elaborar, coordenar e fiscalizar um plano para garantir esse direito. Outros avanços no tocante ao planejamento de políticas de desenvolvimento foram à construção de Conselhos Técnicos³⁵⁷ e a possibilidade de agrupamento de Conselhos Gerais, pelo Senado Federal, a fim de elaborar planos para os problemas nacionais³⁵⁸.

Porém, ainda mais significativo, em âmbito normativo, foi à construção de um plano sistemático para mitigar os efeitos devastadores da seca, prevendo uma destinação orçamentária exclusiva para esse fim. Segundo as diretrizes do artigo 177 e parágrafos, o Poder Executivo deveria mandar ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada das obras públicas necessárias à execução do plano³⁵⁹.

Na mesma década, os direitos previdenciários e de saúde passaram a ser garantidos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que, entretanto, possuíam alcance muito limitado, pois prestavam serviços apenas aos membros das categorias que os mantinham, excluindo grande parte da população brasileira. Desse modo, embora pioneiras, a criação desses institutos passou a gerar marginalização social e acentuação das desigualdades entre as populações urbanas e rurais. E na educação a situação não era melhor, pois o analfabetismo atingia aproximadamente 54,5% (cinquenta e quatro vírgula cinco por cento) da população com idade superior a quinze anos na década de 1930³⁶⁰.

O plano econômico, conforme os requisitos da industrialização tornam-se mais exigentes, aumenta a necessidade e o espaço do planejamento governamental, que mesmo sem consolidação como atividade essencial do Estado, avança nesse sentido, através de estudos e propostas que redundam na criação das primeiras empresas estatais brasileiras, como a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), o BNDE (atual BNDES) etc. Outro grande passo para o planejamento foi o plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948), cujo

³⁵⁷ BRASIL. Constituição Federal de 1934, Art 103 - Cada Ministério será assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos consultivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal..

³⁵⁸ BRASIL. Constituição Federal de 1934, Art 91 - Compete ao Senado Federal: [...] V - organizar, com a colaboração dos Conselhos Técnicos, ou dos planos dos Conselhos Gerais em que eles se agruparem, os planos de solução dos problemas nacionais

³⁵⁹ BRASIL. Constituição Federal de 1934, Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

³⁶⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010, p.14-15.

significado da sigla já indica as prioridades dele, a saber: saúde, alimentação, transportes e energia³⁶¹.

No final da Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, consagrou novas responsabilidades públicas para os Estados, que passaram a comprometer-se com a concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Disso, os países latino-americanos criam, nos anos 1950 e 1960, instituições especializadas fundamentalmente a desenhar e definir planos nacionais de desenvolvimento econômico e social³⁶².

Desse modo, o Plano SALTE foi instituído através do Decreto Federal nº 28.225, de 12 de junho de 1950³⁶³, previa que o Presidente da República seria assistido por um delegado de sua confiança, sendo que este, por sua vez, seria auxiliado por 6 (seis) assessores, encarregados de cada um dos setores ou subsetores do referido Plano e das atribuições de ordem administrativa e financeira relacionadas com sua execução.

O planejamento estava centrado em oito pessoas. O que para os dias atuais parece ser inimaginável, para a época significou um avanço extremamente positivo em termos de planejamento de políticas de desenvolvimento. Por essa razão, atrelada à difusão da ideologia de desenvolvimento propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno esse que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubichek: há um grande avanço no planejamento brasileiro.

Os resultados do Programa de Metas foram impressionantes, principalmente para o setor industrial, pois entre os anos de 1955 a 1961, o valor da produção industrial, descontada a inflação, cresceu em 80% (oitenta por cento) com altas porcentagens nas indústrias do aço (100%), mecânicas (125%), de eletricidade e comunicações (380%) e de material de transporte (600%). De 1957 a 1961, o PIB cresceu a uma taxa média anual de 7%, equivalente

³⁶¹ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 16.

³⁶² PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso. Estado, instituições e democracia : desenvolvimento. Brasília : Ipea, 2010, p.92

³⁶³ BRASIL. Decreto Federal nº 28.225/1950, Art. 1º O Presidente da República, na realização dos empreendimentos constantes do Plano Salte, a que se refere o art. 1º da Lei nº 1.102, de 18 de maio de de 1950, será assistido por um delegado de sua confiança, com a denominação de Administrador Geral do Plano Salte. Art. 2º [...], compete ao Administrador Geral do Plano Salte coordenar os diversos programas de trabalho, previstos no mesmo Plano, a fim de estabelecer a ordem e a forma por que devam ser executados. [...] Art. 6º Ao ser estabelecida a ordem de prioridade para execução dos diversos empreendimentos previstos no Plano, deverá ser levada em consideração a natureza, o volume a duração, o local e a oportunidade dos trabalhos, a fim de guardar a harmonia do conjunto e a interdependência dos programas, e principalmente, alcançar resultados proporcionais aos investimentos realizados.

a uma taxa per capita de quase 4% (quatro por cento). Ao analisar toda a década de 1950, o crescimento do PIB brasileiro per capita foi aproximadamente três vezes maior do que o do resto da América Latina³⁶⁴.

No campo econômico, desde os anos 1930, mais acentuado nos anos 1950, verificou-se no Brasil uma política de industrialização por substituição de importações (ISI), processo pelo qual o mercado preexistente e em crise de abastecimento de suas fontes externas tradicionais incentiva a expansão da indústria local, através de instrumentos principais como o controle de importações, a política de crédito preferencial a indústria, os investimentos do estado em infraestruturas e indústrias de base, o estímulo de investimento estrangeiro, e o sacrifício dos consumos populares através da inflação. A consequência foi que o esforço para proteção da indústria nacional, propiciou aumento exacerbado de lucros, sem os riscos da concorrência externa. Além disso, excluiu a maioria da população dos benefícios do crescimento econômico, implicando em grande desperdício de recursos públicos³⁶⁵.

Apesar dos anos 1950 serem percebidos como o momento áureo do planejamento governamental no Brasil, a estrutura de gestão, por sua vez, continua sem avanços, continuando patrimonialista e burocrata. Com o esgotamento das alternativas de - financiamento do desenvolvimento, manifestadas pelo aumento da inflação e do endividamento externo, o aumento da dependência tecnológica atrelada ao padrão de industrialização da época, explica-se crise dos modelos econômicos e político até então vigentes³⁶⁶.

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas tratadas no Programa de Ação Econômica do Governo- PAEG em 1967, entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do famoso Decreto-Lei nº 200, visava (re) ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira. Além do PAEG, outras expressões históricas do planejamento brasileiro são os três Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs , do qual se destaca o II PND (1974-1979) em decorrência da envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável. No tocante aos instrumentos de gestão pública, o período Autoritário demonstrou a continuidade nos traços arraigados de

³⁶⁴ GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. Economia brasileira contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005, p.25.

³⁶⁵ NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento: a economia política do 'modelo brasileiro de desenvolvimento'. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.282 a 321.

³⁶⁶ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 17.

patrimonialismo e burocratismo, reforçados pelas características impositivas e Autoritárias do planejamento governamental da época. Desse modo, no período de vigência do Autoritarismo - tecnoburocrático no Brasil somando-se a repressão aberta do regime com o baixo nível existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade, os interesses no âmbito do Estado, preponderavam, sobre critérios racional-legais, preceitos fundamentalmente patrimonialistas na resolução de conflitos e na tomada de decisões³⁶⁷.

Com exceção da educação, que, em 1961, foi descentralizada, durante o regime militar, nas décadas de 1960 e 1970, as reformas do Estado centralizaram a prestação das políticas sociais, o que foi consequência da Aliança para o Progresso. Em 1966, os antigos IAPs foram extintos e substituídos pelo Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS, que tornou o sistema previdenciário mais racional e abrangente, aumentando substantivamente o número de assistidos, porém continuava atendendo apenas aos cidadãos contribuintes e com financiamento baseado apenas nas contribuições destes, o que colocou o sistema em grave situação após as crises econômicas que ocorreram a partir de 1973 até a década de 1980, com o aumento do desemprego. A essas dificuldades estruturais somava-se a falta de democracia, que impedia a participação social e tornava o Estado pouco permeável às demandas dos imensos setores da população não cobertas pela proteção social³⁶⁸.

Apesar de a educação ter se transformado em obrigatória para crianças entre 7 (sete) e 14 (quatorze) anos em 1971, tornou-se prioridade o investimento em ensino universitário, inacessível à quase totalidade da população, deixando-se em segundo plano a necessidade básica de combater o analfabetismo e de propiciar a todas as crianças em idade escolar um esquema de ensino obrigatório e gratuito³⁶⁹.

Na perspectiva fiscal, deve ser contextualizado que a partir de 1964, os impostos diretos e indiretos foram imediatamente aumentados. O déficit do governo, como proporção do PIB, que era de 4,2% (quatro vírgula dois por cento) em 1963, já em 1964 declinava para 3,2% (três vírgula dois por cento), em 1965 era apenas 1,6% (um vírgula seis) e, em 1966,

³⁶⁷ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 17.

³⁶⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010, p. 15.

³⁶⁹ NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento: a economia política do 'modelo brasileiro de desenvolvimento'. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.329.

1,1% (um vírgula um) ³⁷⁰. As políticas nacionais de desenvolvimento acarretaram grande concentração econômica e alta dívida internacional.

O chamado Milagre Brasileiro, da década de 1970, gerou um processo de concentração de renda e de empobrecimento da população, verificável pelo aumento da mortalidade infantil, pela diminuição de rendimentos. Isso porque, embasados em ideias de progresso linear de Walt Rostow, defenderam que o Brasil, assim como os demais países pobres, em que o nível da produção e do rendimento é baixo e que a necessidade de investimentos é maior, precisa concentrar renda para concretizar a infraestrutura econômica e social mínima.

A ideia era fazer o bolo crescer para depois dividi-lo. Nesse panorama, a política salarial foi um dos fatores mais relevantes na concentração de renda, e consequência da inserção da economia brasileira na divisão internacional capitalista do trabalho.

Toda essa conjuntura trouxe grandes consequências de longo prazo para o Brasil. Tanto o processo de redemocratização política como o de reconstitucionalização em construção recolocam na agenda pública temas e grupos historicamente marginalizados dos processos decisórios mais importantes, como a retomada dos direitos civis. Entretanto, há que considerar lamentável que isso tenha acontecido simultaneamente à contenção do ímpeto desenvolvimentista que perdurara no país entre 1930 e 1980.

Em um contexto de alto endividamento externo e regime interno de estagnação persistente, os severos constrangimentos decorrentes da política econômica da década de 1980, refletiram de forma extremamente negativa sobre as condições de vida e de reprodução social da população brasileira. Como consequência, procedeu-se o movimento de migração de poder do Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – BACEN), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda – STN/MF). Na Constituição Federal de 1988 consagram-se um conjunto de diretrizes de planejamento as quais apresentam, de imediato,

³⁷⁰ ABREU, M. P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961/64. In ABREU, M. P. (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 189.

duas características principais: centra-se em horizonte de curto/médio prazo e vincula-se a restrições/imposições orçamentárias³⁷¹.

Com a redemocratização do Brasil, a partir de 1985, o quadro de combate à exclusão social começou a ser inserido nas pautas políticas e esse processo foi consolidado na Constituição Federal de 1988, que obrigou o Estado a conduzir as políticas sociais, sendo por ele financiadas e voltadas a todos os cidadãos, independentemente de sua capacidade de contribuição. A universalização dos serviços virou regra, e através dela criou-se a base jurídica, em âmbito interno, para a construção de uma sociedade justa³⁷².

Seguindo o modelo imposto pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, na década de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1991), tem-se a implantação do modelo gerencial, caracterizado pela elaboração de estratégias, sendo apresentados como bastante característicos os Planos Diretores e os Planos Plurianuais, resultando no descolamento das funções de planejar e executar. Embora eleja um discurso de participação social nas funções de controle do Estado, o cidadão é visto como um cidadão-cliente, ou seja, não participa do Estado, seja na formulação de políticas ou controle social, apenas consome o que o Estado pode oferecer³⁷³.

Os anseios democráticos contribuíram para o fracasso da corrente neoliberalista, para ascensão de um gerenciamento democrático e disso verificaram-se-, na história do planejamento brasileiro, três principais fases: auge (décadas de 1940 a 1970), declínio (décadas de 1980 e 1990) e retomada (primeira década do século XXI)³⁷⁴.

A implantação do modelo de gestão gerencialista e as consequentes modificações das normas constitucionais serão aprofundadas a seguir.

³⁷¹ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 19-20.

³⁷² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010, p. 16.

³⁷³ DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. Anais do Encontro da Administração Pública e Governo- EnAPG do ANPAD, Salvador 18 a 20 de novembro de 2012. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf. Consulta realizada em 22 de março de 2014.

³⁷⁴ PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso. Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Brasília : Ipea, 2010, p. 121.

4.3. PLANEJAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O planejamento proposto pela Carta Política brasileira de 1988 torna-se essencialmente vinculado à questão orçamentária, em que a decisão sobre receitas e despesas do Estado apresentam-se como vinculadas ao próprio modo de gestão pública e traçam as fronteiras para as políticas nacionais do desenvolvimento.

Alerta-se que há duas formas de planejamento no artigo 174, a prevista no caput, a qual exerce a função essencial de ser indicativa do setor privado; e a prevista no parágrafo primeiro, faz previsão do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado³⁷⁵. Porém, em ambos os dispositivos legais há exteriorização de uma norma jurídica, o que significa dizer, poder vinculante.

No primeiro caso, no caput do artigo 174 da CF/88 percebe-se que o planejamento público foi previsto como um instrumento para construir um ambiente propício ao desenvolvimento da ordem econômica, capacitando, induzindo e articulando dimensões distintas da atividade econômica a fim de alcançar metas para produção e consumo. Nesta situação, percebe-se que o planejamento público é indicativo para o setor privado, pois somente possui o condão de convidar a iniciativa privada a participar das metas e estratégias ambicionadas pelo Estado³⁷⁶. Isso é feito através, principalmente, de normas tributárias indutoras, sanções premiaias³⁷⁷ e esquemas de contrapartidas.

Por consequência, o exercício da função estatal planejadora pode ser visto como absoluto e as metas buscadas no planejamento não poderão desconsiderar os processos descentralizados e a organização próprios da economia de mercado³⁷⁸. Ratifica-se, entretanto, que quanto ao papel de agente normativo, o planejamento público ocorre através de uma norma jurídica que precisa ser respeitada como tal e não como mero aconselhamento.

³⁷⁵ SCOTT, Paulo Henrique Rocha. Direito Constitucional econômico: Estado e normalização da economia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 133. Pela sua vocação indicativa ou facultativa pela plêiade de disponibilidade privada.

³⁷⁶ SCOTT, Paulo Henrique Rocha. Direito Constitucional econômico: Estado e normalização da economia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 134-135.

³⁷⁷ Neste sentido, Bobbio explica: “Em outras palavras, pode-se tanto desencorajar a fazer quanto encorajar a não fazer. Portanto, podem ocorrer de fato quatro diferentes situações: a) comandos reforçados por prêmios; b) comandos reforçados por castigos; c) proibições reforçadas por prêmios; d) proibições reforçadas por castigos”. (BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007, p.6)

³⁷⁸ É a própria diferença de racionalidade explicada pelo sociólogo Dahrendorf.

Já o planejamento previsto no artigo 174, § 1º da CF/88, nas palavras de Eros Grau³⁷⁹ não diz respeito ao planejamento da economia, mas sim ao do desenvolvimento, ou seja, ultrapassa a busca do crescimento da atividade econômica, para ir ao encontro da melhoria da qualidade de vida da população.

No planejamento público voltado para o crescimento econômico, para que ocorra a normalização da atividade econômica, é necessário que, através da racionalidade, haja um diagnóstico, que implique a análise global ou setorial do ambiente econômico, seguido por uma seleção de metas democráticas e posterior apresentação de razões que justifiquem a atuação, a fim de obter a avaliação, o aceite e o envolvimento dos agentes econômicos³⁸⁰ para implantação do plano, sob a pena de ineficácia. Essa é a descrição do método tradicional ou normativo de planejamento

Segundo José Celso Cardoso³⁸¹, as diretrizes constitucionais de 1988 para o planejamento público tem méritos e deficiências. O principal mérito talvez esteja concentrado na busca de transformação da atividade de planejamento governamental em contínuo processo da ação estatal, para o que parece que se tornará fundamental reduzir e controlar no cotidiano da gestão pública os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade. Por sua vez, o principal problema está refletido na atualidade, através do esvaziamento de conteúdo político estratégico, notado, principalmente, pela influência neoliberal, no início dos anos 1990.

Para entender o planejamento proposto pela Carta Política brasileira de 1988, é importante compreender o contexto político e econômico vivenciado pelo Brasil naquele período. No momento de redemocratização, o país enfrentou uma forte estagnação econômica, associada ao crescimento do pensamento neoliberal, em âmbito internacional.

Assim, no contexto brasileiro, na década de 1980, o baixo crescimento econômico e a elevada inflação representaram o esgotamento do padrão de desenvolvimento brasileiro, que até então estava sendo executado. Durante o governo de José Sarney (1985-1989), inexistiam definições claras, quanto ao eixo a ser seguido pelo capitalismo brasileiro. A dúvida estava entre reformular o modelo desenvolvimentista ou aderir ao modelo neoliberal associado ao processo de globalização.

³⁷⁹ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 136.

³⁸⁰ No planejamento do desenvolvimento - conforme se verificará mais adiante - também há necessidade de envolvimento dos atores sociais, em todas as fases do plano, sob a pena de ineficácia.

³⁸¹ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 20-21.

Estratégias de desregulamentação e desarticulação do aparelho estatal foram iniciadas já no fim da década de 1980 e aprofundadas durante o governo Collor (1990-1992). No governo Itamar Franco (1993-1994), o Plano Real representou um processo de estabilização de preços e um amplo ajuste estrutural, assentado na diminuição do papel do Estado na abertura econômica, financeira e comercial, para fomentar a competitividade de preços e assim forjar a estabilização da moeda nacional. Desse modo, foi assumida a posição neoliberal de que o elevado custo da máquina pública o excessivo intervencionismo estatal seriam os responsáveis pela inflação, sendo apontados como os principais empecilhos para o Brasil alcançar o desenvolvimento econômico³⁸².

A chamada nova administração pública gerencial (ou gerencialista), que tem como raízes teóricas derivadas do pensamento neoliberal, presente na Escola Austríaca de Hayek (1945), na Escola de Chicago de Milton Friedman (1962) é o movimento teórico e político responsável pela primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno verificado nos anos 1990.

Trata-se de um movimento com caráter político, nascido como crítica ao modelo burocrático das organizações dos anos 1970 e 1980 e que cresceu instigando a aplicação de princípios gerencialistas no âmbito da administração pública, nos mesmos moldes usados por organizações privadas, como: accountability; gestão de resultados, e não por processos; ênfase nos clientes em vez de nos cidadãos; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; e privatização e regulação. Ganhou muita ênfase no Brasil, a partir de 1995, que teve como um dos grandes difusores o ex-ministro Bresser Pereira e no então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)³⁸³.

O modelo de Administração Pública Gerencial no Brasil perdurou durante toda a década de 1990. Nele, houve a opção pela proposta neoliberal de enfraquecimento do Estado, resultando na extinção de cargos da administração pública, a demissão de enorme quantidade de servidores públicos, ampliação do controle sobre as empresas estatais, através de auditorias e fiscalização interna. No governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, ocorreu a criação do Ministério de Reforma Administrativa do Estado (MARE), responsável pela

³⁸²PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010, p. 23.

³⁸³ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 26-27.

condução das transformações no Brasil, que culminaram com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Houve a opção pela desestatização e a orientação para resultados. Assim como as privatizações, ocorreram também os processos de terceirização, a partir da diferenciação entre atividades exclusivas e atividades não exclusivas do Estado³⁸⁴.

Segundo Bresser-Pereira³⁸⁵, a reforma gerencial ou da gestão pública como “modelo estrutural de governança pública”, exige um aperfeiçoamento na maneira com que o Estado se organiza, além de alterações nos processos, para se atingir objetivos e gerir pessoas.

A reforma administrativa brasileira trouxe aspectos positivos e negativos. No primeiro caso, na perspectiva positiva e necessária aponta-se à estruturação e fortalecimento de carreiras típicas de Estado e o reforço de valores e procedimentos baseados no mérito e na moralidade para a seleção e a progressão funcional no setor público; à informatização e melhoria do aparato informacional de gerenciamento e tomada de decisões pelos órgãos; a tentativa de institucionalização e incorporação de diversas formas de participação de entes públicos não estatais nas atividades de desenho, implementação, monitoramento e controle social de ações governamentais, entre outros. Todos estes são aspectos realmente positivos e necessários³⁸⁶.

Entretanto, como consequências negativas da reforma administrativa brasileira apontam-se, dentre outros, o enfoque exacerbado em uma gestão para desempenho institucional, com responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado também com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, os quais impactam diretamente a capacidade institucional e individual de produção de resultados; ênfase na adoção de princípios e de ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem o devido cuidado com avaliações, as quais já apontavam para insucessos ou inadequações para o setor público; o destaque a um modelo de Estado mais regulador que prestador; a ênfase em busca de resultados quantitativos de bens e serviços públicos ofertados, com menor

³⁸⁴ DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. Anais do Encontro da Administração Pública e Governo- EnAPG do ANPAD, Salvador 18 a 20 de novembro de 2012. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf. Consulta realizada em 22 de março de 2014.

³⁸⁵ BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. A reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público. n.10, jun/jul/ago. 2007, pp.2-15, p.3.

³⁸⁶ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 27.

ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, vindo a comprometer a qualidade desses bens e serviços prestados pelo Estado³⁸⁷.

Como vantagens, o modelo de administração pública gerencial trouxe o aprimoramento dos órgãos governamentais subsidiados por ferramentas gerenciais e a constante busca pela eficiência, o que permitiu avanços na gestão econômico-financeira. Porém, como desvantagens são apontadas a baixa qualidade dos serviços em função da redução do contingenciamento de gastos sociais.

Celso Furtado³⁸⁸ coloca-se veementemente contra a proposta neoliberalista, afirmando ser absurda a ideia de colocar nas mãos do mercado o planejamento de desenvolvimento nacional. De fato, a condução neoliberalista, contrária a uma atuação do Estado, fez com que retrocedesse o planejamento público, como instrumento essencial para independência e de autonomia do país e de concretização do desenvolvimento humano.

Em 1999, Celso Furtado³⁸⁹ publica artigo, analisando que nos anos noventa, o endividamento público interno com o endividamento externo (Passivo Brasil) praticamente dobrou entre 1994 e 1998, passando de 35% (trinta e cinco por cento) para 65% (sessenta e cinco) por cento do Produto Interno Bruto- PIB, o que foi provocado, dentre outras razões, por uma política de alta de juros, a qual provocou uma hipertrofia dos investimentos improdutivos e a redução dos investimentos produtivos, levando o país a projetar a imagem de uma economia distorcida que se endivida no exterior para financiar o crescimento do consumo e investimentos especulativos, alienando o patrimônio nacional mediante um programa de privatizações.

³⁸⁷ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 28.

³⁸⁸ Nesse sentido: “A hegemonia do pensamento neoliberal acabou com a possibilidade de pensarmos um projeto nacional; em planejamento governamental, então, nem se fala (...). O Brasil precisa se pensar de novo, partir para uma verdadeira reconstrução. Para mim, o que preza é a política. Essa coisa microeconômica é um disparate completo. (...) Não espero que haja o milagre da superação desse pensamento pequeno, pois hoje em dia não tem ninguém que lidere essa luta ideológica. Todo mundo foge dessa confrontação ideológica. Planejar o presente e o futuro do país passou a ser coisa do passado. Como se pode dirigir uma sociedade sem saber para onde vai? O mercado é que decide tudo! O país passou a ser visto como uma empresa. Isso é um absurdo!” (FURTADO, Celso. Discurso de abertura de mesa redonda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Brasília, junho/2004. Apud. PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010, p. 25)

³⁸⁹ FURTADO, Celso. Brasil: os caminhos da reconstrução. Proposta, n° 82 Setembro/Novembro de 1999, pp.18-23, p. 19. Disponível em <http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20Os%20caminhos%20da%20reconstru%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

Para Celso Furtado³⁹⁰, a lição que o Brasil pode tirar dos decênios de crescimento vivido a partir do imediato pós-guerra é que o desenvolvimento é um processo de construção de estruturas, implicando, portanto, na existência de uma vontade política orientada por um projeto. Reconhece, ainda, que o Estado nacional é o instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais, mas é preciso questionar como compatibilizá-lo com o processo de globalização, que no âmbito econômico é reticente ao afirmar que pouca dúvida pode haver de que a globalização dos fluxos financeiros e monetários deve ser objeto de rigorosos controles, exigindo a preservação e o aperfeiçoamento das instituições estatais.

Assim, na virada do século, Celso Furtado³⁹¹ sugere três objetivos para mudança de estruturas e alcance de justiça social que, apesar de parecerem contraditórios, são conciliáveis no plano político, se privilegiar a maximização do bem-estar. Quais sejam: i) priorizar a solução do problema da fome e da subalimentação da população de baixa renda; ii) concentrar investimentos no aperfeiçoamento do fator humano, de modo a elevar o nível cultural das massas e ampliar a oferta de quadros técnicos; e, como consequência, iii) conciliar o processo de globalização com a criação de emprego, privilegiando o mercado interno na orientação dos investimentos e priorizando as aquisições de tecnologia. Conclui que, na inexistência de um projeto autônomo nacional para o desenvolvimento humano, deve-se dar prioridade ao bem-estar social, pois o crescimento econômico, sob a direção de empresas transnacionais, conduz à concentração da renda em favor dos países criadores de novas técnicas, perpetuando uma civilização fundada em desigualdades sociais.

As orientações de Celso Furtado parecem ser atendidas a partir dos anos 2000, em que há a ratificação do processo de abertura participativa nas decisões públicas. O modelo de gestão societal, em processo de implantação e de construção no Brasil, prioriza o diálogo através de conceitos de governança pública, transparência pública, percebendo-se como complemento às disfunções do modelo gerencial, que busca a participação social, porém não conseguiu efetivá-la. A tentativa de inserção do modelo foi realizada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), o qual optou por retomar os investimentos nas áreas sociais

³⁹⁰ FURTADO, Celso. Brasil: os caminhos da reconstrução. Proposta, n° 82 Setembro/Novembro de 1999, pp.18-23, p. 22. Disponível em <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20%20Os%20caminhos%20da%20reconstru%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

³⁹¹ FURTADO, Celso. Brasil: os caminhos da reconstrução. Proposta, n° 82 Setembro/Novembro de 1999, pp.18-23, p. 22. Disponível em <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20%20Os%20caminhos%20da%20reconstru%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

como uma política de Estado³⁹², inaugurando sua política de governo com o Programa Fome Zero.

Denhardt³⁹³ descreve esse modelo de gestão societal como sendo formadora da Escola do Novo Serviço Público. Sendo uma alternativa para a Nova Gestão Pública, está inspirada na teoria política democrática, exaltando a conexão entre os cidadãos e seus governos e abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional, construindo um viés mais humanístico na teoria da administração pública e contribuindo na remodelação do Estado, a fim de alterar as estruturas burocráticas e promovendo uma gestão mais participativa.

As políticas públicas podem incorporar a participação social a partir de grupos de debate políticos regionais, das Organizações Não Governamentais (ONGs) e associações populares. Como canais de participação social nas políticas públicas: os conselhos gestores, em todas as instâncias da federação, são consultados ou deliberam sobre as temáticas que representam educação, saúde, habitação, assistência social. São amplamente utilizados instrumentos de participação democrática, principalmente pelos Municípios, vislumbrado no Estatuto das Cidades, como o orçamento participativo, que amplia a capacidade de identificação das demandas sociais, favorecendo o controle social sobre o orçamento público. Outro instrumento relevante no modelo societal são as conferências municipais, que são desenvolvidas por uma metodologia de reuniões por instância da federação e culminando nas conferências nacionais, das quais são elaboradas as políticas públicas sociais³⁹⁴.

O mais destacável nesse modelo de gestão é que do planejamento à implantação de políticas públicas busca-se ampliar a participação dos atores sociais, permitindo que cidadãos e grupos deixem de ocupar um papel de subalterno ou de mero usuário, sendo convidados a deliberar, em busca de consenso, potencializando a concretizações de melhores soluções e adequação das ações do Estado. Assim, partindo-se da perspectiva de que a atuação estatal através de políticas públicas está vinculada a direitos previamente estabelecidos pelos princípios e objetivos constitucionais e permite o encaminhamento e tratamento dos problemas socialmente relevantes, o planejamento tem o potencial de romper paradigmas,

³⁹² PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p.81.

³⁹³ DENHARDT, R. B. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012, P.172-175.

³⁹⁴ PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p.83-85.

através da governança, termo relacionado ao processo de governar e indistinções entre Administração e administrado, entre Estado e sociedade civil.

Assim, a promulgação da Carta Magna construiu novo horizonte para o ordenamento jurídico, trazendo a consolidação da cidadania política, que transcende a delegação de poderes da democracia representativa e aproxima-se da democracia participativa ao trazer novas alternativas para o exercício político, através da descentralização do poder público, o qual possibilitou aberturas para a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões; conduzindo a um planejamento que concretize o desenvolvimento humano, um processo de planejamento que atenda aos requisitos de eficácia, efetividade e legitimidade.

Portanto, a gestão e o planejamento públicos estão inteiramente relacionados ao empoderamento e à democracia, os quais são afetados pelas relações internacionais e que envolvem o planejamento macroeconômico. Passa-se a verificação dos instrumentos de planejamento econômico, dando ênfase ao impacto da política fiscal no combate das desigualdades sociais.

4.4. PLANEJAMENTO MACROECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO: ASPECTOS DO EMPODERAMENTO ECONÔMICO.

Em princípio, importa reiterar, conforme delimitação da introdução e ratificação no início deste capítulo, que não é objeto desta tese o planejamento indutor do Estado na economia (artigo 174, caput da CF/88), mas sim o planejamento de políticas de desenvolvimento (artigo 174, §1º da CF/88). O objetivo da análise que se segue é apenas verificar o impacto do primeiro sobre o segundo.

Segundo João Sicsú³⁹⁵, as políticas macroeconômicas formam o alicerce básico, de uma estratégia de desenvolvimento, pois podem propiciar avanço quantitativo e qualitativo para industrialização, que é essencial para crescimento econômico, e, portanto, para geração de renda e de emprego. Planejamento macroeconômico está relacionado aos instrumentos de

³⁹⁵ SICSÚ, João. Texto para discussão nº 1346: planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Brasília: IPEA, 2008, p.15.

intercâmbio entre relações nacionais e internacionais dos países. Numa conjuntura globalizada, a estabilidade macroeconômica é fundamental para alcance de crescimento econômico e envolve políticas monetária, cambial, fiscal.

De acordo com Geraldo Vidigal³⁹⁶, a política monetária pode ser definida como o conjunto de operações para controlar a liquidez da economia, que significa a facilidade de conversão de ativos em dinheiro, estando intrinsecamente associada ao controle da inflação. Até 1998, o Brasil fazia o controle da inflação através de emissão de moeda. A partir de 1999, a autoridade monetária executora, o Banco Central, passou a realizar esse controle através da taxa de juros. Desse modo, a política monetária envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral.

A política monetária é o núcleo do sistema financeiro e deve ser construída através da realidade econômica, tendo a percepção de que não é instrumento apto a modificar bruscamente a média de renda social do país, porém, em longo prazo pode servir a esse propósito, já que, por meio dela, é possível encaminhar poupanças sociais para setores específicos, induzir comportamentos de consumo, investimento e alocação de poupança, e assim, condicionar a distribuição de renda. Também através do planejamento monetário é possível realizar oferta e controle de crédito, seus papéis e conjuntos de atos que lhe são próprios. Por outro lado, essa face da prerrogativa governamental mostra-se limitada, posto estar associada à emissão, mas não ao uso, o que é feito pelos demais atores econômico³⁹⁷.

Além de importante instrumento de controle econômico nas relações externas, a política monetária também interfere para manter o equilíbrio macroeconômico interno, representado através da seguinte fórmula: alto crescimento com inflação baixa. Quanto maior a taxa de juros maior é o estímulo para a poupança e, portanto, menor consumo, maior o desemprego já que se passa a circular menos dinheiro, o que parece gerar uma contradição entre positividade e negatividade no comportamento do endividamento da sociedade.³⁹⁸

A inflação deve ser compreendida como instabilidade de preços, provocada pela elevação persistente do valor dos produtos e dos serviços. Pode ocorrer através: a) do

³⁹⁶ VIDIGAL, Geraldo. Planejamento monetário. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 79, jan. 1984, pp. 363-371, p.364-365. Disponível em www.revistas.usp.br/rfdusp/rt/captureCite/67022/0. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2014.

³⁹⁷ VIDIGAL, Geraldo. Planejamento monetário. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 79, jan. 1984, pp. 363-371, p.366. Disponível em www.revistas.usp.br/rfdusp/rt/captureCite/67022/0. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2014.

³⁹⁸ SICSÚ, João. Texto para discussão n° 1346: planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Brasília: IPEA,2008, p.17.

incremento da demanda, verificável quando há aumento da procura de determinado bem sem aumento de produção; b) inflação por custos, provocada pelo acréscimo do custo de produção, o qual decorre, principalmente, de aumento de salários, de custo de matéria-prima ou aumento da margem de lucros. Desse modo, a elevação da taxa de juros reduz a inflação, gerando aumento de bem-estar social, de forma imediata. Entretanto, em médio e em longo prazo, desaquece a economia e prejudica as contas públicas.

Apesar de se mostrar como um instrumento eficiente, a utilização antiinflacionária da taxa de juros deveria reduzir-se ao máximo possível. A busca por estabilização de preços deveria ser tarefa de todos os ministérios do Governo Federal, através do desvelar sobre qual produto é a causa da inflação. Desse modo, se inflação estivesse sendo causada pelo aumento da soja, caberia ao Ministério da Agricultura, responsável em apresentar um diagnóstico do problema e apontar soluções; se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento de margem de lucro de forma excessiva por parte da indústria automobilística, seria responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento realizar esse relatório. E assim, o Banco Central deveria manter-se como a última instância de controle³⁹⁹.

Pelas considerações acima, ressaltam-se, como desafios no planejamento da política monetária: i) equilibrar a relação entre moeda e preço dos produtos e dos serviços; ii) visar o crescimento econômico; iii) distribuir renda; iv) conhecer limites políticos e planejar estrategicamente, reconhecendo que os administrados não estão dispostos a pagar qualquer preço pelas decisões de autoridade⁴⁰⁰.

A política cambial, por sua vez, está diretamente relacionada a importações e a exportações de bens e serviços, tendo o condão de reorganizar estruturalmente a produtividade nacional, repercutindo na especialização e comércio exterior. A gestão é feita pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), tendo como principal instituição executora o Banco Central do Brasil e seus agentes financeiros. E explica-se: o valor da moeda estrangeira em relação à nacional é denominado taxa de câmbio, que, quando sobe, por causa do aumento da demanda de dólares, gera desvalorização da moeda nacional, interferindo nas relações comerciais.

³⁹⁹ SICSÚ, João. Texto para discussão n° 1346: planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Brasília: IPEA, 2008, p.18.

⁴⁰⁰ VIDIGAL, Geraldo. Planejamento monetário. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 79, jan. 1984, pp. 363-371, p.367. Disponível em www.revistas.usp.br/rfdusp/rt/captureCite/67022/0. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2014.

A política cambial reflete as relações de dependência e de divisão internacional do trabalho. Nota-se discrepância entre as taxas médias de crescimento a favor dos países que adotam uma transformação dos padrões de especialização em direção a maiores exportações de alta tecnologia quando comparados àqueles especializados em setores focados em recursos naturais. Essas mudanças nas fundações industriais não é um resultado natural da dinâmica econômica, conforme já analisado: requer a intervenção do Estado mediante políticas econômicas para incentivos de setores estratégicos⁴⁰¹.

A política cambial que favorece ao investimento e à industrialização mais tecnologicamente sofisticada é aquela capaz de estabelecer uma taxa de câmbio competitiva para a produção e a exportação de bens manufaturados, de modo a permitir o acúmulo de reservas não-voláteis, ou seja, constantes. Para isso, o gestor precisa manter atenção não somente na balança comercial, mas também com a conta de investimentos financeiros internacionais, significando fomentar capitais que tenham a finalidade de financiar o investimento e a produção e desestimular, por outro lado, as correntes as quais busquem apenas a capitalização por movimentos especulativos e de arbitragem. Neste último caso, o capital especulativo é acentuado quando o país adota uma taxa de juros muito elevada em relação à taxa de juros americana⁴⁰².

Desse modo, não há como tratar a política cambial e a monetária de modo independente, já que são correlacionadas. Ratifica-se, desse modo, que um regime de altas taxas de juros está necessariamente associado a um regime de câmbio valorizado, que, impõe custos elevados ao setor público para carregamento de reservas.

Assim, a taxa de juros desempenha um papel fundamental na tomada de decisões econômicas, pois interfere nos preços e nos custos de todos os setores da economia. O impacto da alta taxa de juros, em um país com dívida pública alta, é o comprometimento da

⁴⁰¹ ARAÚJO, Eliane Cristina de.;PERES, Samuel Costa. Política Cambial, Estrutura Produtiva e Crescimento Econômico: fundamentos teóricos e evidências empíricas para o Brasil. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/Eliane%20Araujo%20-%20ARTIGO%20FORUM%20FINAL.pdf>. Consulta realizada em 24 de dezembro de 2014.

⁴⁰² Nesse sentido: “uma política de taxas de juros elevadas determina uma taxa de câmbio valorizada e impõe custos elevadíssimos de carregamento de reservas ao setor público, o qual recebe a taxa de juros americana e paga a taxa de juros doméstica por cada dólar retido no Banco Central. A taxa de juros é, assim, fundamental para manter o equilíbrio externo, que deve ser entendido como: transações com o exterior facilmente financiadas e blindagem contra movimentos de capitais financeiros que são maléficos” (SICSÚ, João. Texto para discussão n° 1346: planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Brasília: IPEA, 2008, p.16)

capacidade do governo para financiar seus projetos de investimento e realização de seus programas econômicos e sociais⁴⁰³.

Além disso, de acordo com Plínio de Arruda Sampaio Júnior⁴⁰⁴ a taxa de juros interfere muito no alcance do desenvolvimento, porque os recursos, que deveriam ser investidos na área social, são revertidos ao pagamento da dívida externa. Desse modo, explica que a taxa de juros exerce três funções principais: pagar a dívida externa, a interna e criar grandes negócios para o capital internacional, envolvendo, portanto, interesse sobre o grande capital, dos exportadores e importadores, que os grupos beneficiados na economia brasileira.

Por outro lado, os trabalhadores, de um modo geral, são os mais prejudicados, uma vez que os juros elevados têm dois efeitos perversos para a economia brasileira. O primeiro é que não permite o crescimento econômico, gerando desempregos e salários baixos. E o segundo é que os juros muito elevados aumentam a dívida pública, gerando um ciclo de “fazer dívida para pagar dívida”. Como uma boa parte da arrecadação é destinada ao pagamento de juros, as políticas sociais são comprometidas⁴⁰⁵.

O IPEA⁴⁰⁶ ratifica que após a crise econômica internacional de 2008, o movimento de recuperação da economia brasileira transcorre fundado no grande aumento da produtividade do trabalho, sem acompanhamento, no mesmo ritmo, da elevação real do rendimento do trabalho e do nível de ocupação. O aumento da taxa de juros e a valorização cambial implicam em dificuldade para as empresas colocar os produtos no mercado internacional, fazendo que elas, para compensar, evitam, ao máximo, o repasse de produtividade para os salários. Nesse contexto, a saída pós-crise internacional no Brasil tem favorecido mais os rendimentos dos detentores de propriedade (lucro, juros, renda da terra e alugueis). A consequência direta tem sido a redução relativa da participação do rendimento do trabalho na renda nacional.

⁴⁰³ OMAR, Jabr H. D. Taxa de juros: comportamento, determinação e implicações para a economia brasileira. *Rev. econ. contemp.*, vol.12, n^o, 3 Rio de Janeiro Sept./Dec. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482008000300003&script=sci_arttext. Consulta realizada em 30 de dezembro de 2014.

⁴⁰⁴ SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Economia em debate: Alta taxa de juros é fator de desemprego e salários baixos: Entrevista com Plínio de Arruda Sampaio. *Raio Agência NP*, dezembro de 2014, Disponível em www.radioagencianp.com.br/node/935 Consulta realizada em 30 de dezembro de 2014.

⁴⁰⁵ SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Economia em debate: Alta taxa de juros é fator de desemprego e salários baixos: Entrevista com Plínio de Arruda Sampaio. *Raio Agência NP*, dezembro de 2014, Disponível em www.radioagencianp.com.br/node/935 Consulta realizada em 30 de dezembro de 2014.

⁴⁰⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. *Comunicado 47: Distribuição funcional da renda pré e pós crise internacional no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010, p.8. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100505_comunicaipea_47_distribuicaoreda_final.pdf. Consulta realizada em 30 de dezembro de 2014.

Já a política fiscal pode ser entendida como conjunto de operações relacionadas ao entrelace entre receitas e despesas públicas e a influência desta bilateralidade para o crescimento econômico. Assim, a política fiscal pode ser utilizada para atenuar os ciclos econômicos, induzindo o crescimento da industrialização e de empregos, em setores do mercado ou em regiões, através de normas tributárias indutoras, bem como pode desestimular o consumo de determinados produtos pelo aumento da carga tributária. Por meio da política fiscal também é possível induzir crescimento econômico e melhorar a distribuição de renda.

De acordo com Tito Belquior⁴⁰⁷, a política fiscal é responsável pela redução de tributos e/ou aumentando gastos públicos em períodos de baixo nível de atividade econômica, bem como pelo oposto nos períodos de expansão econômica.

Partindo-se desses conceitos introdutórios, alerta-se que, em um ambiente de liberalização dos mercados, a instabilidade macroeconômica é associada a um baixo crescimento, em decorrência da ausência de investimento interno e externo. O Estado representa um obstáculo às transações do mercado internacional.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil avança no processo de aperfeiçoando dos instrumentos indutores de desenvolvimento através do planejamento macroeconômico, porém, ainda, apresenta fragilidades externas; a principal delas revela-se como fragilidade tecnológica e da fragilidade produtiva e comercial, posto a indústria nacional ser dominada por um conjunto restrito de empresas que, em sua maioria, possuem origem nos países centrais. Além disso, há uma preponderância de exportação de produtos de baixo valor e de importação de alto valor, potencializando um déficit comercial, prejudicando mudança estrutural da produção. Portanto, a economia brasileira permanece internacionalizada assimetricamente, já que a abertura do mercado nacional não implicou na conquista de outros mercados na intensidade necessária⁴⁰⁸.

Assim, de acordo com o Banco Mundial⁴⁰⁹, a fim de alcançar estabilidade, na atividade de planejamento, os gestores precisam equilibrar as necessidades de recursos dos

⁴⁰⁷ MOREIRA, Tito Belchior Silva; CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Avila. Interação entre políticas monetária, fiscal e cambial no Brasil: um enfoque sobre a consistência das políticas. Economia e Desenvolvimento, Recife (PE), v. 12, nº 1, 2013, pp. 71-102, p.73.

⁴⁰⁸ MATIAS-PEREIRA, José. Gestão das políticas fiscal e monetária: os efeitos colaterais da crise mundial no crescimento da economia brasileira. Observatorio de la economia latinoamericana. Número 148, 2010. Disponível <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br>. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2014.

⁴⁰⁹ BANCO MUNDIAL. Questões macroeconômicas. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205334135157/mac0118.pdf>. Consulta realizada em 18 de dezembro de 2014.

setores públicos e privados, evitando a marginalização indevida do investimento do mercado, impedindo a acumulação excessiva de dívida e adotando política monetária conducente à manutenção de taxas reais baixas de juros e da estabilidade de preços. Essas políticas devem, por sua vez, apoiar taxas de câmbio competitivas e inspirar confiança no Estado.

Porém, o embate é mais complexo ao se constatar que essas políticas podem privilegiar empresas nacionais ou internacionais, possibilitando equilíbrio entre investimento estrangeiro, concorrência entre as organizações e reversão para crescimento e fomento de empresas nacionais, inclusive de micro e pequenas empresas (MPEs), que apresentam uma participação expressiva na geração de postos de trabalho no Brasil e de inclusão econômica, recebendo incentivos diretos através de políticas fiscais.

Por outro lado, ao se analisar os grandes setores, os impactos do planejamento da macroeconomia mostram-se de modo mais claro. Segundo o IPEA⁴¹⁰, ao analisar o setor de tecnologia de informação, as decisões governamentais foram devastadoras. Em 1988, era dominante a participação de fornecedores nacionais nesse mercado, detendo as empresas brasileiras 77% (setenta e sete por cento) do faturamento. Em 2008, verificou-se um declínio discrepante e as empresas nacionais permaneceram com apenas 3% (três por cento) das receitas contra 97% (noventa e sete por cento) das multinacionais. A justificativa é que, por um lado, o Brasil parou de investir em inovações tecnológicas. Os fornecedores nacionais tinham destaque quando os equipamentos, especialmente em telecomunicações, ainda eram fortemente baseados em tecnologias eletromecânicas. Com a microeletrônica o país ainda se ressentia da ausência de uma indústria de semicondutores, pois com a privatização não houve preocupação em se criar um substituto à altura ao papel de fomento desempenhado pelo Sistema Telebrás junto aos fabricantes nacionais.

Essa conjuntura foi prevista por Celso Furtado. Conforme já destacado no primeiro capítulo, o autor⁴¹¹ constata que o dinamismo das grandes empresas alcançado a partir da década de 1970, trouxe a necessidade de expansão, buscando novos mercados no exterior e integração dos mercados nos países centrais, concentrando poder econômico e privilegiando países com maior potencial financeiro e tecnológico. Para tanto, era essencial a perda da autonomia monetária e fiscal dos estados nacionais em desenvolvimento. A perda da

⁴¹⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capitulo01_27.pdf. Consulta realizada em 18 de dezembro de 2014.

⁴¹¹ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.147.

autonomia levou a uma limitação do poder de iniciativa em outros setores, não somente o econômico, mas principalmente o social e evidenciando a necessidade de criação de instâncias políticas supranacionais.

No âmbito da Administração Pública, conforme esclarecido no segundo capítulo, as repercussões foram levadas a uma reforma gerencialista, que buscou reformular o modelo burocrático de gestão, através da introdução de instrumentos e princípios da iniciativa privada para o setor público, sendo iniciada por Thatcher, na Inglaterra, e por Rogan, nos Estados Unidos, no final dos anos setenta e que culminou com o Consenso de Washington, em 1989, cujo fim era imposição da redução da intervenção do âmbito de atuação e do custo dos Estados periféricos, por meio de princípios, dentre os quais estavam o controle dos instrumentos macroeconômicos de planejamento, políticas cambial, monetária e fiscal, bem como a redução dos gastos públicos.

Tal qual já analisado, as consequências para o Brasil foram introduzida a partir dos anos noventa, atingindo o auge entre os anos 1995 a 1998, com o Governo Fernando Henrique Cardoso. Com o início do modo de gestão societal, a partir dos anos dois mil, e aumento de despesas públicas pelos investimentos em programas sociais, começou grande especulação sobre o equilíbrio econômico-social do país.

Esse problema, em equilibrar despesas públicas e investimento social, está intimamente relacionado à busca de desenvolvimento qualitativo, o qual passa pela abordagem da destinação do excedente, que está relacionado à satisfação de necessidades constringentes e que pode ocorrer para o desenvolvimento das forças produtivas, relacionado ao crescimento econômico, e a acumulação fora do sistema de produção, envolto pela satisfação das necessidades coletivas, como infraestrutura urbana e ênfase na capacidade humana, como políticas de saúde e culturais. A acentuação do enfoque, em uma ou outra destinação do excedente, demonstra o sistema de fins que sustenta a vida social e a direção da gestão pública⁴¹².

Partindo da verificação da hipótese de que a partir do século XXI o governo brasileiro vem aumentando demasiadamente os gastos públicos, sem contrapartida melhoria da qualidade dos serviços públicos, o IPEA⁴¹³ realizou pesquisa de aferição, através de uma

⁴¹² FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980, p.54 - 56.

⁴¹³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2012, p.85.

radiografia das despesas públicas federais, Concluiu que os dados de execução orçamentária da União indicaram que na primeira década deste século o gasto de custeio está estabilizado, sendo consolidado um padrão de intervenção que se revela progressivamente canalizador ou redistribuidor de recursos.

Verificou o IPEA⁴¹⁴ que as transferências crescem não apenas em valores reais, mas também em proporção do Produto Interno Bruto - PIB. Outra característica desse processo de expansão das transferências é a canalização de recursos para programas sociais novos ou remodelados sob gestão estadual e municipal, na área assistencial, de saúde e de educação, havendo repasse significativo de recursos entre a União e demais Entes Federativos, corroborando com os papéis de coordenação, de normatização e de financiamento, assumidos pelo Governo Federal desde os anos noventa. Segundo, ainda, dados da mesma pesquisa do IPEA, entre os anos de 2004 a 2010, ocorreu um avanço real de 100% (cem por cento) de crescimento de transferências de renda às famílias, conforme tabela abaixo.

Crescimento das transferências da União às famílias em proporção do PIB: participação dos componentes (2004 a 2010) (Em %)

Transferências às famílias	Contribuição (%)
Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	11,9
Benefícios do RGPS	33,1
Benefícios no valor do salário mínimo	16,5
Expansão da cobertura	4,3
Valorização do salário mínimo	12,2
Demais benefícios do RGPS	16,6
Benefícios assistenciais da Loas	16,2
Benefícios no valor do salário mínimo	16,1
Expansão da cobertura	5,9
Valorização do salário mínimo	10,3
Demais benefícios da Loas	0,1
Seguro-desemprego e abono salarial	26,5
Programas sociais de transferências de renda (Bolsa Família)	12,0
Demais benefícios sociais	0,2
Total	100,0

Figura 03

As políticas redistributivas, de transferência de renda às famílias, provocaram uma forte expansão dos rendimentos da população mais marginalizadas do país. O ganho de poder de compra da população mais pobre contribuiu para vigorar a demanda interna dos últimos anos, por estimular a produção e a criação de empregos, bem como por aumentar a demanda por bens de consumo.

⁴¹⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2012, p.105.

Entretanto, conforme analisado anteriormente, por própria pesquisa do IPEA⁴¹⁵, a elevação dos juros, principalmente a partir da crise internacional de 2008, fez com que os salários estejam sendo gradativamente afetados e menos investimentos dedicados as políticas sociais. Além disso, após uma década de queda, ocorreu um aumento de 3,7 % (três vírgula sete por cento) no número de brasileiros em extrema pobreza em 2013, um aumento real de aproximadamente trinta e sete milhões de pessoas. Porém o número de pobres permaneceu em queda, uma redução de 5,4% (cinco vírgula quatro por cento) de 2012 para 2013⁴¹⁶.

Esses dados revelam as conseqüências das altas dos juros e, também, os desequilíbrios significativos, no que concerne à tributação, que afeta mais significativamente e de modo encoberto as famílias mais pobres, é o que se demonstrará a seguir.

4.4.1. Transparência e equidade fiscal: face econômica do empoderamento.

Assim como ocorre no âmbito da Administração em geral, a atividade financeira deve se realizar através da simplicidade, publicidade e clareza, buscando uma gestão responsável do orçamento⁴¹⁷ e o desenvolvimento do país. Deste modo, a transparência fiscal apresenta-se como um princípio constitucional que limita o poder de tributar e que foi construído sob o enfoque de ao menos dois aspectos: a distinção precisa do tributo que se paga e a nitidez do fim a que se destina⁴¹⁸.

A necessidade da transparência se acentua na seara da tributação “por dentro”, campo dos impostos indiretos, os quais são suportados pelo consumidor final dos bens, contribuinte de fato, em virtude do fenômeno da repercussão financeira. Nesse aspecto, a transparência fiscal é um direito garantido pela Constituição, pelo §5º do artigo 150⁴¹⁹,

⁴¹⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. Comunicado 47: Distribuição funcional da renda pré e pós crise internacional no Brasil. Brasília: IPEA, 2010, p.8. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100505_comunicaipea_47_distribuicaoreda_final.pdf. Consulta realizada em 30 de dezembro de 2014.

⁴¹⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. Banco de Dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Consulta realizada em 30 de dezembro de 2014.

⁴¹⁷ TORRES, Ricardo Roberto. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 244.

⁴¹⁸ FERRARI, Renato. Em busca da paz tributária: Fundamentos e projetos de reforma tributária nacional. R. Ferrari, 2006, p.133.

⁴¹⁹ CF/88, Art.150, § 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

segundo a qual a lei deve estabelecer meios para que a sociedade, os consumidores, sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços; e também pelo artigo 5º, inciso XXXIII⁴²⁰, o qual garante o direito sobre a informação de interesse coletivo.

Este princípio está relacionado não somente ao direito da informação sobre a quantidade de impostos incidentes, mas também como o direito a acompanhar as decisões tributárias no tocante a implantação dos incentivos fiscais. É bastante comum que ocorra a implantação de subsídios e de isenções a certos setores do mercado, sem observância dos princípios constitucionais, obedecendo a pressões e a múltiplos interesses econômicos que não correspondem ao interesse social.

Deste modo, o princípio da transparência, que se mostra essencialmente democrático - por reconhecer que, em uma sociedade, o poder não é só exercido no plano da política, mas também da economia - aparece no Código de Defesa do Consumidor, com o objetivo de regulamentar o poder econômico, exigindo-lhe visibilidade.

Apesar de se tratar de instrumentos que visam o desenvolvimento nacional, os incentivos fiscais devem ser conciliados com os princípios que informam a ordem fiscal e tributária brasileira, enfatizando a importância de se respeitar a capacidade contributiva, a redistribuição de rendas e ao princípio da destinação pública⁴²¹.

Nesse contexto, o princípio da transparência também foi evidenciado no art. 48⁴²² da Lei 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando a efetivação do artigo 70⁴²³ da CF/88, que trata sobre a obrigação de prestar contas. Por esse artigo, vislumbra-se que a transparência é tratada na Lei como um princípio de gestão, cuja finalidade, dentre outras, é o de possibilitar ao público acesso a informações relativas às

⁴²⁰ CF/88, Art 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

⁴²¹ “Identificadas as normas tributárias indutoras como forma de intervenção sobre o Domínio Econômico, afirmou-se sua submissão ao regime próprio desta, cabendo-lhes servir de instrumento para a concretização da Ordem Econômica preconizada pela Constituição de 1988.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. Contribuição ao Estudo do Regime Jurídico das Normas Tributárias Indutoras como Instrumento de Intervenção Sobre o Domínio Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.225.)

⁴²² BRASIL, LC 101/00, Art. 48. “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

⁴²³ BRASIL, CF/88, Art.70: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

atividades financeiras do Estado, bem como o de garantir, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações⁴²⁴. Em 2011, é promulgada a Lei de Acesso à informação, a qual obriga um grau maior de transparência da gestão pública, tornando obrigação do Estado divulgar amplamente as despesas públicas.

Da análise dessas normas, percebe-se que outra conseqüência dessa sociedade de informação, solidária e transparente, é a necessidade do “accountability”, termo da língua inglesa que pode ser traduzido como responsabilidade ou imputabilidade e que retrata a obrigação do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões, sobre tudo no campo fiscal. Além disso, este termo também pode designar o controle e avaliação dos objetivos propostos e dos respectivos resultados. Robert Behn⁴²⁵ ratifica que a “accountability” estabelece e reforça a confiança pública do cidadão no desempenho governamental.

Apesar de “accountability” ser tratado como instituto relacionado ao direito financeiro e a gestão do erário público, não há obstáculos para que suas respectivas designações sejam aplicadas também no âmbito da transparência fiscal tributária, a qual envolve o direito a informações sobre as motivações que levaram a aumento de alíquota, ou a instituição ou aplicação efetiva do tributo. É o empoderamento com repercussões diretamente econômicas.

Nesse sentido, a sociedade tem o direito de acompanhar se objetivos e a destinação da carga tributária estão sendo realmente alcançada. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) é exemplo recente disso. Criada em 1996, como imposto provisório, cuja arrecadação seria destinada à saúde, foi extinta em janeiro de 2008 - após ser prorrogada por três vezes - por pressão social, ao ser percebida a ausência conciliação da respectiva arrecadação com os fins da instituição do tributo.

Deste exemplo, também se verifica outro aspecto importante da transparência fiscal que é a possibilidade de análise de adequação e de necessidade pelo contribuinte, ainda mais se partindo do pressuposto que a instituição de um imposto não se esgota na justiça. Ou seja, para que ele seja realmente satisfatório é necessário que cause impacto positivo nos agentes

⁴²⁴ VICCARI JR., Adauto; CRUZ, Flávio da.; GLOCK, José Osvaldo; HERMANN, Nélío.; TREMEL, Rosângela. Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 346

⁴²⁵ BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, ano 49, n.4, out./dez. 1998, p.39.

econômicos, que tenha boa rentabilidade e incidência limitada⁴²⁶. E todos esses aspectos devem ser trabalhados e acompanhados pela análise social.

E aqui é importante ratificar que os Direitos Sociais e a busca pela justiça social guardam íntima relação com a tributação e com a própria identidade da Constituição. Desta perspectiva a doutrina construiu o princípio constitucional implícito da vedação do retrocesso social, que representa uma proibição ao Poder Legislativo de dispor livremente sobre direitos fundamentais.

Assim, deve ser dito que a dignidade humana relaciona-se diretamente com a distribuição de riquezas e com o papel regulador do Estado, o qual deve realizar essa repartição também através dos tributos, os que devem excluir do seu âmbito de incidência a renda consumida – aquela que não oferece acréscimo patrimonial - com as despesas necessárias para o mínimo existencial⁴²⁷.

Porém, em regra, não é isso que ocorre. Sem a devida transparência, torna-se difícil perceber que, no Brasil, a tributação incidente sobre consumo é bem maior do que aquela que recai sobre a renda. Assim, por mais que o Estado aparentemente diminua o ônus fiscal em produtos considerados de primeira necessidade, a incidência tributária destes bens ainda é bastante alta.

Dados do IPEA⁴²⁸ sobre a tributação incidente sobre a cesta básica confirmam o grande impacto da carga tributária para as classes com menor renda. Segundo essa pesquisa, se ocorresse isenção tributária nos alimentos, ter-se-ia uma redução de: 29,5% (vinte e nove vírgula cinco por cento) da população indigente de Fortaleza; 36,1% (trinta e seis vírgula um por cento) da de Belém; 16,4% (dezesesseis vírgula quatro por cento) em Recife; 22,1% (vinte e dois vírgula um por cento) em Salvador; 26,5% (vinte e seis vírgula cinco por cento) em Belo Horizonte; e 20,5%. (vinte vírgula cinco por cento) em Porto Alegre. Quanto à redução das populações pobres, destacam-se os resultados registrados nas áreas urbanas de: Goiânia, com redução de 7,8% (sete vírgula oito por cento), Belo Horizonte, com queda de 10,3% (dez

⁴²⁶ GUTMANN, Daniel. Do direito à filosofia do tributo. Traduzido por Selma Ferraz. In: FERRAZ, Roberto(coord). Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.32.

⁴²⁷ GRUPENMACHER, Betina Treiger. Justiça fiscal e mínimo existencial. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org). Princípios de Direito Tributário e Financeiro: estudos em homenagem a Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.110.

⁴²⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise dos impactos da carga tributária sobre alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasília: IPEA, 2001, p.14.

vírgula três por cento), de 10,8% (dez vírgula oito por cento) do Rio de Janeiro e de 12,4% (doze vírgula quatro por cento) em Curitiba.

Peso da Carga Tributária de ICMS e PIS/COFINS da Cesta de Alimentos sobre a Renda nos Grandes Centros Urbanos por Faixas de Renda Expressa em Salários Mínimos

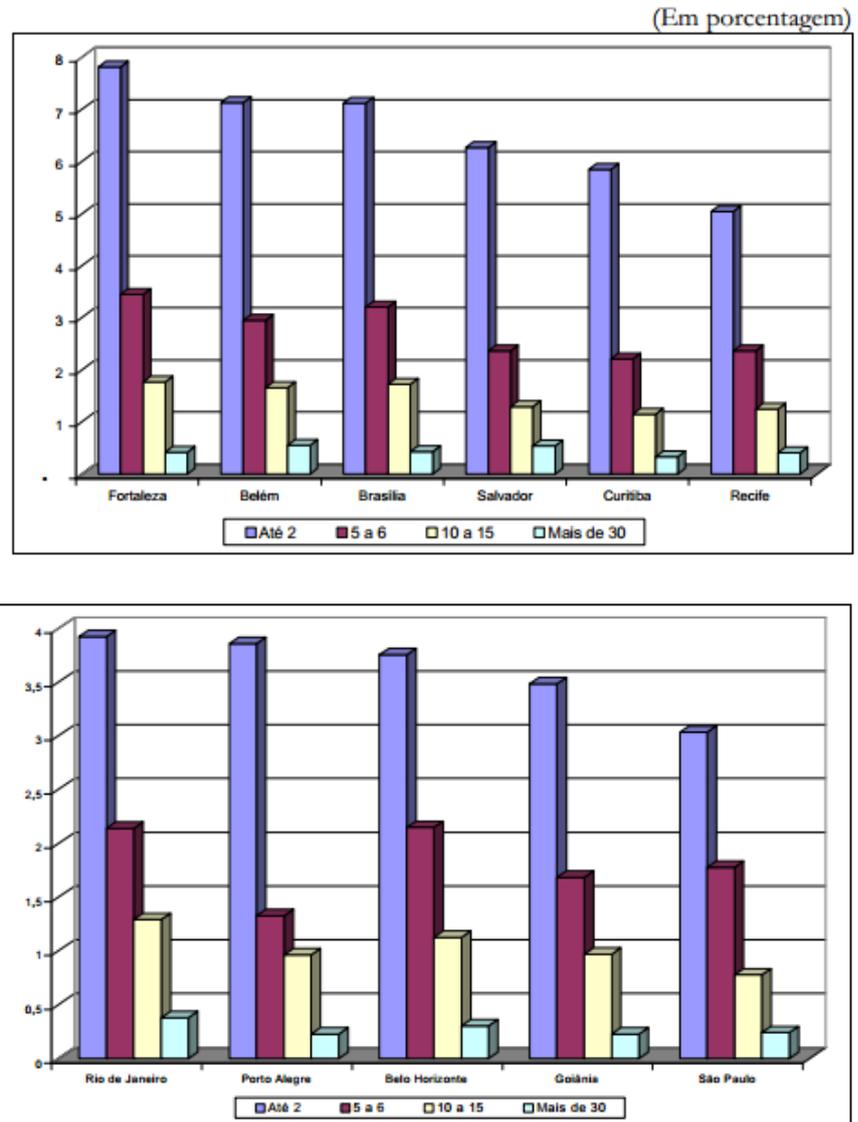


Figura 04

Além disso, quanto mais pobre a família maior o número de seus membros já que o índice de natalidade está intrinsecamente relacionado ao grau de escolaridade e a outros indicadores de desenvolvimento⁴²⁹. Disto, é possível concluir que quanto menor a renda,

⁴²⁹ No Brasil, a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2010, cuja principal fonte de dados é realizada através da Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílio (PNAD), ocorrida em 2009, confirma que há uma relação direta entre a escolaridade das mulheres e o índice de natalidade. Segundo os dados divulgados, as mulheres com até 7 (sete) anos de estudo possuem, em média, pouco mais de 3 (três) filhos e foram mães com cerca de 25 (vinte e cinco) anos de idade; as com mais de 8 (oito) anos de estudo, possuem, em média, 1,68 filhos e são mães com mais de 27 (vinte e sete) anos de idade. (Dados disponíveis em:

menor será a possibilidade de acumulação de patrimônio e maior será a quantidade de bens essenciais que a família terá de consumir. Constata-se, portanto, que no Brasil ainda não é possível falar em justiça fiscal.

Quando se parte da consideração que o ônus fiscal no Brasil é até quatro vezes maiores em tributos incidentes sobre o consumo do que os vinculados à renda e ao patrimônio, percebe-se que o princípio da capacidade contributiva deve ser percebido de forma bem mais complexa. Daí a importância de que a sociedade mantenha o controle sobre a carga tributária incidente sobre os bens e serviços oferecidos no mercado. Ora, o controle político social tem como pressuposto uma dose mínima de transparência.

Roque Antônio Carrazza⁴³⁰ explica que para se criar um tributo, a pessoa política descreve, em uma lei, a hipótese de incidência, cuja realização provoca o nascimento da obrigação tributária. Além disso, o Legislador, por obediência ao princípio da estrita legalidade, descreve critérios que permitirão fixar com exatidão a quantidade de dinheiro, valor do tributo, a ser paga ao Fisco, que é realizada através da base de cálculo. Assim, a base de cálculo apresenta duas funções: a de quantificar a prestação do sujeito passivo; e a de afirmar a natureza jurídica do tributo. Por consequência, a manipulação da base de cálculo gera a alteração da regra matriz constitucional e descaracterizando, portanto, o tributo.

Esclarece-se também que a doutrina chama de impostos de consumo, aqueles em que a obrigação tributária é transferida ao consumidor final do produto ou do serviço. Jonh F. Due⁴³¹ classifica esses tributos da seguinte maneira: i) a santuária (impostos tradicionais sobre bebidas alcoólicas e fumo); ii) a beneficiária (combustível e automóvel); iii) a heterogenia e a dos sistemas dilatados (envolve produtos de necessidade básica).

No Brasil, há ao menos cinco tributos que podem ser incluídos nessa categoria: o Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza, (ISS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Programa de Integração Social (PIS), e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1717&id_pagina=1, consulta realizada em 23 de abril de 2011)

⁴³⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. ICMS. 9ªed. São Paulo: Mallheiros, 2002, p. 210

⁴³¹ DUE, Jonh F. Tributação indireta nas economias em desenvolvimento. Traduzido por Camila Perret. São Paulo: Perspectiva, 1974, p. 84.

Percebe-se que o critério utilizado nessa classificação é o repasse do ônus fiscal na formação dos preços e dos serviços e é por isso que estão englobados nessa categoria impostos com hipóteses de incidência e bases de cálculo diferenciado.⁴³² E aqui é válido lembrar a crítica de Geraldo Ataliba⁴³³ a essa classificação de impostos indiretos por se tratar de um critério não jurídico, e sim puramente econômico, elaborado pela ciência das finanças a partir da observação do fenômeno da repercussão de tributos.

Ratifica-se, assim, a importância do acompanhamento da população nos atos do Estado Fiscal, em que se revela a face do empoderamento. Não adianta exigir a concretização do direito à transparência sem que, por outro lado, o contribuinte tenha a consciência do dever sócio-comunitário imposto por esse princípio, como garantidor da preservação da inclusão econômica.

Do ponto de vista puramente econômico, o gradativo crescimento universal do consumo sem uma devida educação fiscal da sociedade acaba por agravar distorções, ampliando desigualdades e desestabilizando o equilíbrio sócio econômico entre regiões e países. Sem dúvida alguma, o comportamento nas relações de consumo tem o condão de propiciar um aprimoramento nas relações mercadológicas entre o Estado Fiscal e as organizações privadas, já que, como agente econômico, o consumidor apresenta o dever fundamental de atuar com responsabilidade, alterando o agir dos demais agentes.

Além disso, também é necessário que haja uma reforma no pensamento dos agentes econômicos, o qual conceba um processo de reestruturação social e econômico justo e equilibrado, permeado pelo caráter da educação para a cidadania, conforme explicitado no capítulo anterior. Assim, essa educação, a ser oferecida pelo Estado, deve ser construída, de tal forma que seja proposta de baixo para cima, o que significa dizer que deve haver o fomento das discussões no seio das próprias comunidades.

Também é importante ser ponderado que a educação fiscal vai muito além das atuais campanhas governamentais sobre “o porquê exigir nota fiscal” ou “o porquê de pagar tributos”. Deve, sim, passar pelo esclarecimento do direito em saber o montante de impostos que se paga ao comprar o pãozinho ou um carro esportivo, bem como o de ser informando

⁴³² ALABARCE, Márcio Roberto. A reforma da tributação sobre o consumo no Brasil. In: VASCONCELLOS, Roberto França de (coord.). *Política Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2009, p.281

⁴³³ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.126

sobre incentivos fiscais, aumento ou diminuição de alíquota, como também sobre a destinação dada dessa arrecadação pelo Estado e sobre outros aspectos fiscais importantes.

Percebe-se que com a devida educação fiscal seria possível exigir do consumidor-contribuinte o dever ético fundamental em realizar esse acompanhamento, o qual é face de uma verdadeira cidadania participativa, e que reflete o verdadeiro espírito democrático da Constituição Federal, o que possibilitaria também questionar e reivindicar, de um modo mais efetivo, a aplicação e redução da carga tributária.

Quando a sociedade é informada claramente sobre o aumento das alíquotas dos impostos incidentes sobre o preço final do produto, permite-se a ela exigir justificativas do poder público, garantindo-se a liberdade para a conformação ou a mobilização social contra o referido aumento. Destarte, é importante dizer que as pessoas agem com mais responsabilidade quando elas, detendo a informação, sentem-se capazes de controlar o meio social.

Assim, o empoderamento não envolve somente saber quais e quantos são os direitos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, de efetivá-los e, assim, impedir que, apesar de declarados, eles sejam continuamente violados.⁴³⁴ Deste modo, a informação - e, por conseguinte, a transparência fiscal - é um importante instrumento de cidadania, o qual deve ser efetivado para o alcance da plena liberdade e do desenvolvimento do país.

Deste modo, foi exposto que a proteção social abrange a defesa da liberdade no consumo, somente possível através do desfrute de uma informação adequada e verdadeira. Sem dúvida alguma, o comportamento nas relações de consumo tem o condão de propiciar um aprimoramento nas relações mercadológicas entre o Estado Fiscal e as organizações privadas, já que, como agente econômico, o consumidor apresenta o dever fundamental de atuar com responsabilidade, alterando o agir dos demais agentes.

O planejamento na Constituição Federativa de 1988 foi subjugado a política fiscal e a previsão orçamentária e por isto, esta face do planejamento foi destacada como requisito de efetivação do desenvolvimento, conforme previsão constitucional.

⁴³⁴ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 31.

4.5. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA: A ARENA MAIS SENSÍVEL.

Introdutoriamente deve ser dito que a Constituição de 1988 consolidou um conjunto de transformações político-sociais e econômicas, que vinha acontecendo no mundo ocidental, e que afetaram significativamente a busca por concretização de direitos e, por consequência, o próprio modo de planejamento e de gestão pública.

Sob essa perspectiva, a concretização de direitos adquire um caráter preliminarmente normativo envolvendo não somente normas de natureza essencialmente orçamentárias, mas também outras, orientando prioridades de investimento público, como o princípio da prioridade absoluta para crianças, adolescentes e idosos, e determinando patamares mínimos de aplicação orçamentária, como forma de limitar a discricionariedade dos governantes. Essas são as chamadas faces da natureza vinculante do orçamento, cujo objetivo é analisar se as diretrizes.

O planejamento orçamentário não é inteiramente realizado e executado de maneira adequada, ou seja, não cumpre os ditames constitucionais e demais normas jurídicas. Para tanto, a metodologia para verificação é preponderantemente pesquisa empírica qualitativa para análise dos efeitos vinculantes das normas orçamentárias, com o estudo de Acórdão do Supremo Tribunal Federal, dos anexos do Plano Plurianual e de relatórios governamentais advindos, principalmente, da Controladoria e do Tribunal de Contas da União.

Por isso, é importante esclarecer que na construção de respostas não pareceu suficiente simplesmente explicar as leis orçamentárias. Foi necessário ir além, demonstrando as disputas de interesses que existem por trás delas, verificando-se, efetivamente, o que forma o processo orçamentário e como as escolhas de cunho financeiro são realizadas. Por isso, no título há a qualificação da programação orçamentária como “arena mais sensível”, pois nele está subjulgada o resultado das disputadas de interesse envolvendo todos os atores, públicos e privados. E, por isso, em seus desvios reflete a ausência de empoderamento suficiente dos grupos sociais.

Assim, o primeiro ponto a ser analisado como proposta de caráter de efetividade planejamento legítimo para alcance do desenvolvimento é a previsão orçamentária. Conforme será verificado, a Constituição Federal alicerçou o orçamento na natureza programática, ou

seja, este é construído como o próprio planejamento governamental, em que todas as políticas de desenvolvimento devem estar intrinsecamente associadas.

Importa esclarecer que a palavra “política” designa um objetivo a ser alcançado, relacionado a uma melhoria econômica política ou social da comunidade. Porém, não são decisões tomadas ao caso pelo Estado. Sendo um programa governamental, há uma série ordenada de normas dos mais variados tipos, conjugadas para realização de um determinado fim, eleito pelo Poder Público, ou imposto pela Constituição ou por leis ordinárias. A verdade é que o objeto do direito social é sempre uma política pública⁴³⁵.

Assim, o orçamento torna-se elemento integrante do planejamento de políticas de desenvolvimento, tal qual previsão do artigo 165, § 4º da Constituição Federal, o qual assenta que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Pela leitura dessa norma constitucional, é possível sintetizar como consequências da importância central do orçamento para o planejamento de políticas de desenvolvimento em três questões nucleares: i) as demandas públicas por bens e serviços apenas poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público; ii) as leis, programas, que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas dependem de recursos do orçamento público para sua aplicação; iii) as despesas realizadas pelos órgãos públicos dependem de autorização orçamentária⁴³⁶.

Na última década tem-se acentuado, como estratégia de desenvolvimento, a busca por um grau mais elevado de igualdade social, atribuído à imperiosidade de satisfação das necessidades básicas da população (saúde, alimentação, educação de base, água, energia, saneamento, habitação e transporte). Essa reconversão da estratégia de redução das desigualdades permite que se passe a uma noção de pobreza, relacionada a condições físicas e não meramente monetárias, bem como a relevância da participação na vida econômica e política do país, valorizando-se a mão de obra e mobilizando mais corretamente os recursos

⁴³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. (coord). Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003, p.249.

⁴³⁶ SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. Plano plurianual e orçamento público. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010, p.14.

humanos, economizando em recursos financeiros e propiciando crescimento econômico em longo prazo⁴³⁷.

Nessa conjuntura, o orçamento público torna-se elemento central, caracterizado-se por aglomerar aspectos de diferentes perspectivas científicas, como jurídico, político, contábil, administrativo, dentre outros. Sendo este trabalho de cunho eminentemente jurídico, apesar da abordagem interdisciplinar, será priorizado o viés da Ciência do Direito.

Assim, de modo introdutório, o orçamento pode ser conceituado como plano financeiro de uma Administração, em que são previstas suas receitas e determinadas correspondentes despesas, para um período determinado de tempo, permitindo, desse modo, que sejam projetados os gastos necessários para alcance das metas fixadas nos programas governamentais, apresentando, por outro lado, importante função de controle, por também servir de instrumento de autorização de gastos e de verificação da conformidade legal das despesas autorizadas. No âmbito da Ciência do Direito o estudo orçamentário é realizado no ramo do Direito Financeiro, em que são analisadas as leis orçamentárias e de organização financeira⁴³⁸.

São três as funções fiscais clássicas do Estado: a função alocativa, a função estabilizadora e a função distributiva. A primeira relaciona-se a alocação de recursos, significando a designação de investimentos, a destinação de recursos públicos. A função estabilizadora, por sua vez, relaciona o uso do orçamento com a estabilização econômica e de indicadores de desenvolvimento, como redução de taxas de desemprego, de inflação e de crescimento econômico.

A função distributiva aponta para a distribuição justa de recursos nos mais diversos setores econômicos e sociais, buscando a repartição de renda e de oportunidades. Poder-se-ia acrescentar uma quarta função, a redistributiva, ou atribuí-la como uma das faces da função distributiva, que é, em dando cumprimento ao princípio da igualdade material, o de redistribuir recursos, a fim de reverter quadros históricos de desigualdades sofridos por grupos sociais historicamente marginalizados.

⁴³⁷ NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento: a economia política do 'modelo brasileiro de desenvolvimento'. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.635.

⁴³⁸ MORGADO, Laerte Ferreira. O orçamento público e a automação do processo orçamentário: texto para discussão número 85. Brasília: Senado Federal, 2011, p.7. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos>. Consulta realizada em 19 de junho de 2014.

O orçamento, como programa governamental, segundo Nascimento⁴³⁹, é o documento no qual se demonstram os objetivos que o Governo pretende alcançar, definidos com base em levantamento e seleção das necessidades coletivas públicas, através do emprego de técnicas de planejamento e de programação, articuladas adequadamente e previsão dos fatores imprescindíveis para concretizá-los, - como elementos humanos, materiais-, e os meios financeiros, próprios e de terceiros indispensáveis, de tal modo que seja possível o acompanhamento regular da execução dos projetos e atividades e o exercício efetivo do controle, referentes a um período administrativo.

No tocante ao processo orçamentário, pode-se dizer que este é formado por quatro etapas: preparação, adoção, execução e monitoramento. A fase preparatória é realizada através de estudos e de diagnóstico, principalmente pela verificação de indicadores, de necessidades sociais verificadas, externa e internamente no país. Neste tocante, é importante a contribuição do monitoramento das Nações Unidas sobre os compromissos internacionais assumidos, principalmente, para melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano. É também nesta fase que se verifica as opções políticas de direcionamento do Estado, principalmente, as indicadas nas promessas de campanha.

Na fase de adoção, ocorre efetivamente a escolha sobre as opções de metas e objetivos a serem alcançados e efetivação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta fase é acompanhada pelo processo decisório, democrático e integrado entre o Poder Executivo e o Legislativo, cabendo iniciativa destas leis, ao primeiro, e ao segundo, cabe apreciação, deliberação e propostas de emendas. A possibilidade participativa na escolha de prioridades orçamentárias é realizada pelo poder Executivo, durante fase de elaboração do anteprojeto orçamentário.

Segundo a Constituição Federal, no artigo 166, as leis orçamentárias são apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. O projeto de lei do PPA precisa ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial. Ao chegar lá, é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, a quem caberá examinar e emitir parecer sobre eles e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Além disso, as propostas de emendas também

⁴³⁹ NASCIMENTO, Carlos V. Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p.25.

serão apresentadas nesta Comissão, que somente poderá aceitar as modificativas a Lei Orçamentária Anual, caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

A execução, por sua vez, é realizável através da previsão orçamentária anual, em que há a discriminação pormenorizada de previsão de receitas e de despesas. Cabendo à Administração, orientando-se por esse planejamento, executar somente os investimentos que neles estejam discriminados.

O monitoramento pode ser concebido como aprendizado das instituições, por ser uma observação contínua da execução do planejamento, a fim de acompanhar a implantação do planejamento, para assim, em tempo hábil, corrigir eventuais desvios. Já a avaliação envolve análise das informações obtidas, por meio de acompanhamento, confrontando-as com o que foi previsto no plano.

O monitoramento deve ser realizado por todos os poderes na forma de controle interno, conforme inciso I do artigo 74 da Constituição Federal⁴⁴⁰. De modo externo, o controle externo deve ser realizado pelos Poderes Legislativo e Judiciário. O monitoramento poderá ser realizado também pela sociedade em geral, uma vez que, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, caberá ao Executivo publicar relatório resumido sobre a execução orçamentária⁴⁴¹.

Desse modo, o círculo orçamentário representa o período em que as quatro fases são completadas, em quatro anos, através das disposições contidas nas três espécies de leis orçamentárias, conforme a Constituição Federal⁴⁴²: Projeto de Plano Plurianual (PPA)⁴⁴³, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁴⁴⁴ e Lei Orçamentária Anual (LOA).

⁴⁴⁰ BRASIL, Constituição Federal, Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

⁴⁴¹ BRASIL, Constituição Federal, Art. 165. § 3º.

⁴⁴² BRASIL, CF/88, art. 165, incisos: Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

⁴⁴³ BRASIL, CF/88, art. 165, § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

⁴⁴⁴ BRASIL, CF/88, art. 165, § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará

De forma sucinta, o Projeto de Plano Plurianual estabelece as prioridades do governo por um período de quatro anos, não coincidentes com período governamental do Chefe do Executivo, apontando regionalmente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Essa lei orçamentária é de extrema importância, pois os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento propostos pela União devem ser elaborados em consonância com ela.

Já a lei de diretrizes orçamentárias deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e, tomando por base o Projeto de Plano Plurianual, especifica as metas, prioridades e as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, de forma a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a qual compreende o orçamento fiscal, de investimento e de seguridade social, sempre em consonância, com as duas leis orçamentárias anteriores.

A Constituição Federal vincula o planejamento de políticas públicas à programação orçamentária, priorizando a gestão pública. Ao colocar o planejamento em segundo plano, acabou-se por se perder a busca por mudanças estruturais da sociedade e que somente são alcançadas através de um compromisso de política de Estado e não de Governo, que, necessariamente envolve um planejamento em longo prazo. Uma completa mudança de estruturas sociais exige um planejamento de longo prazo, que apesar de não ser previsível em termos de temporalidade, acredita-se que não seja possível realizá-lo em menos de dez anos.

Por outro lado, conforme teoria já referenciada de Friedmann, o orçamento deve ser percebido como elemento essencial para fins de efetividade. Não é incongruente pensar-se em uma posição mediática sobre esse problema, dado que a Constituição faz previsão de planos decenais de políticas sociais. A questão central é puramente de hermenêutica, pois a esses planos é construída a natureza de norma meramente diretiva, quando, na verdade, deveria ser vinculante.

Os planos em médio prazo são comparáveis aos programas governamentais, pois abrangem um período de quatro, cinco ou seis anos e focalizam a atenção sobre possibilidades que fogem aos planos anuais, cujo principal enfoque é determinar como a política

a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

governamental deve ser levada à efeito, podendo, por isso, serem considerados como extensão do próprio orçamento⁴⁴⁵.

Analisando-se a crise do “welfare state” deve ser considerado que o cerne do problema não se origina na elevação de custos nem na incapacidade de fazer frente a eles, mas sim na forma como os recursos estão sendo organizados e destinados, que, por vezes, apresenta-se inadequado para solução dos problemas enfrentados pela população. Nessa perspectiva, ganha repercussão cada vez maior o debate sobre a força vinculante das leis orçamentárias. Esta análise que se fará a seguir.

4.5.1. A natureza vinculante das leis orçamentárias.

A natureza vinculante das leis orçamentárias é uma questão integralmente relacionada à rigidez do orçamento e ao próprio planejamento, o que foi intensificado após a Constituição Federal de 1988; caracteriza-se pela descentralização de receitas, um dos atributos básicos do modo de gestão pública da corrente Gerencialista, conhecida como Nova Administração Pública.

Além disso, a Constituição Federal viu-se albergada de forte caráter social. Com a superação do regime militar, em meados dos anos 1980 e com a promulgação da Constituição de 1988, seguida por diversas legislações posteriores, o movimento de inclusão de demandas, até então reprimidas, foi expressivo. Além disso, a partir da Constituição Federal de 1988, ocorreu expressiva redução no grau de discricionariedade alocativa dos recursos orçamentários da União em decorrência das transferências para os entes subnacionais, das vinculações de receitas e do aumento expressivo de despesas obrigatórias⁴⁴⁶.

O empoderamento é revelado como a compreensão de como são destinadas as receitas do Estado, se estão alocadas adequadamente, conforme o interesse público, e pelo monitoramento da programação orçamentária. Esse acompanhamento é nominado de

⁴⁴⁵ TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento Planejado. Traduzido por Heitor Pinto de Moura Filho e outro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 48-50.

⁴⁴⁶ DANTAS, Karlo Eric Galvão. A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal ? O caso da Cide-Combustíveis. Trabalho ganhador Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009, Tema IV, p.14. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf. Consulta realizada em 01 de julho de 2014.

“accountability”, aprofundado no tópico que trata sobre transparência fiscal. Além disso, a análise de cumprimento da vinculação do orçamento também demonstra o respeito dos gestores a outras normas não eminentemente fiscais, mas que determinam priorização no trato de políticas públicas.

Desse modo, questão crucial na análise da programação orçamentária e previsão de investimentos em políticas de desenvolvimento é o caráter vinculante das leis orçamentárias, o qual envolve, na perspectiva deste trabalho, quatro questões principais: a) a obrigatoriedade de coerência entre as leis orçamentárias; b) a questão da obrigatoriedade de cumprimento das leis orçamentárias; c) a obrigatoriedade de cumprimento pelas leis orçamentárias de normas de outras espécies que determinam prioridades para investimento público ou despesas obrigatórias; e d) a obrigatoriedade de cumprimento pelas leis orçamentárias de planos decenais previstos constitucionalmente.

A coerência entre as normas orçamentárias e a vinculação que deve existir entre o Plano Plurianual e as demais leis orçamentárias existe para concretizá-lo, significando harmonia e completude do planejamento e do processo orçamentário. De modo que a construção constitucional é muito clara sobre isso, não suscitando dúvidas no tocante ao dever ser.

Quanto à vinculação das leis orçamentárias, o § 4º do artigo 166 da Constituição Federal § afirma que “as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”, retratando o princípio da vinculação. Além disso, no § 3º, do mesmo artigo, expressa a condição a aceitação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem a compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O segundo aspecto sobre a natureza vinculante das leis orçamentárias diz respeito à obrigatoriedade do cumprimento destas leis. A controvérsia acerca da face da natureza vinculante das leis orçamentárias não é assunto novo nos tribunais brasileiros. Julgado histórico ocorreu em 1976, em que a Suprema Corte⁴⁴⁷ brasileira decidiu que a previsão de despesas nas leis orçamentárias não gera direitos subjetivos na concretização das políticas. Este grande debate foi retomado, principalmente pelo ajuizamento da ADI 4663 no STF, proposta pelo estado de Rondônia contra ato da Assembleia Legislativa do Estado de

⁴⁴⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AR 929, Relator(a): Min. RODRIGUES ALCKMIN, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/02/1976, RTJ Vol. 00078-02 pp.00339.

Rondônia, a qual apresentou severas emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, gerando discussões sobre interferência de funções poderes através do abuso do poder fiscalizador pelo Legislativo estadual.

Destaca-se a alteração do artigo 22 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Rondônia⁴⁴⁸ para o exercício orçamentário 2012; a emenda alterou o texto originário, que previa a disponibilização na Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN o montante de R\$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais) para emendas individuais e igual valor para emendas de bloco ou bancada. A redação, após emenda parlamentar, sobe para o montante de R\$ 54.000.000,00 (cinquenta e quatro milhões de reais) para emendas individuais e igual valor para emendas de bloco ou bancada. Além disso, a emenda acrescentou que suas designações seriam de caráter obrigatório.

Antes do julgamento do pedido liminar, o STF⁴⁴⁹ abriu a oportunidade de apresentação de defesa para as alterações proposta a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nessa ocasião, a citada Assembleia Legislativa alegou, dentre outros argumentos que os limites estabelecidos para elaboração de orçamentos da LDO devem ser elaborados de modo conjunto pelos Poderes, não sendo, portanto, iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Analisou o STF que a busca pelo planejamento é concretizada, primeiramente pelo Plano Plurianual e na sequência, pela edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual deve compreender as metas e prioridades da administração pública. Paralelamente, também cabe a ela o papel enunciado pelo art. 169, § 1º, II, da Constituição, que condiciona a criação de determinadas despesas da Administração Pública à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁵⁰, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá dispor, dentre outros temas, sobre equilíbrio de receitas e despesas, normas concernentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Desse modo, fica notória a importância crucial da Lei de Diretrizes Orçamentárias para garantir a eficiência do planejamento e execução de políticas de desenvolvimento, cuja

⁴⁴⁸ RONDÔNIA. Lei Estadual nº 2.507 de 04 de julho de 2011.

⁴⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4663 - Ação Direta De Inconstitucionalidade. RO – Rondônia. Decisão sobre medida cautelar. Relator: MIN. LUIZ FUX. 07/03/2012 . DJU em 15/03/2012.

⁴⁵⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 101, DE 4 de maio de 2000, artigo 3º.

interpretação, entretanto, não parece ser realizada de modo a garantir a sua máxima efetividade.

Entretanto, o STF⁴⁵¹ reiterou o entendimento de 1976, de que as metas e despesas presentes em leis orçamentárias não geram direitos subjetivos, não podendo ser concretizados via controle judicial. Assim, as leis orçamentárias são somente Autorizativas e de cumprimento facultativo. Porém, houve uma tentativa de apaziguamento sobre tal posicionamento, que na perspectiva deste trabalho soou demagógica de que a ausência de possibilidade de repressão judicial não retiraria o dever de controle do Legislativo no exercício de suas funções, sendo uma das hipóteses de diálogo institucional entre os poderes políticos, exigido pelos novos valores constitucionais.

Apesar de desmerecer inteiramente o argumento de interação e de diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo, este perde acentuadamente sua força, ao reconhecer a impossibilidade de controle Judicial por descumprimento das leis orçamentárias, pois se retira a natureza de ilegalidade do descumprimento dos programas orçamentários, ferindo a obrigatoriedade de efetividade destes, sendo-lhes reconhecido o caráter iminente discricionário.

Porém, deve ser dito que o STF⁴⁵² avançou um pouco nesta decisão, pois reconheceu o caráter vinculante mínimo das leis orçamentárias, após longa citação Eduardo Bastos Furtado de Mendonça, o qual explicou que sob o fundamento democrático têm-se discutido sobre a necessidade de conferir força vinculante ao orçamento público, como forma de reduzir o incontestável arbítrio do Poder Executivo, que atualmente permite, na prática, a inércia deste Poder, por permitir não só a omissão, mas o atraso na liberação dos recursos e, na prática, possibilitando, inclusive, a condicioná-la a determinados interesses políticos ou retenção até o final do exercício, geralmente tendo em vista a superação de metas fiscais. Desse modo, há o esvaziamento da decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. Desse modo a vinculação deve existir, ou de modo autêntico – obrigando o Executivo a cumprir integralmente as leis orçamentárias – ou de modo mínimo, que é obrigando a motivação para caso de descumprimento. Em qualquer das formas de vinculação, exige-se uma execução razoável, ou seja, “o administrador não poderá

⁴⁵¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4663 - Ação Direta De Inconstitucionalidade. RO – Rondônia. Decisão sobre medida cautelar. Relator: Min. Luiz Fux. 07/03/2012 . DJU em 15/03/2012.

⁴⁵² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4663 - Ação Direta De Inconstitucionalidade. RO – Rondônia. Decisão sobre medida cautelar. Relator: Min. Luiz Fux. 07/03/2012 . DJU em 15/03/2012.

simplesmente ignorar a dotação – que espelha uma prioridade definida no processo deliberativo – nem lhe dar execução meramente simbólica”⁴⁵³.

Especificamente sobre o aumento de recursos para Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN, a fim de realizar emendas individuais e igual valor para emendas de bloco ou bancada, de R\$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais) para R\$ 54.000.000,00 (cinquenta e quatro milhões de reais), conforme artigo 22 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Rondônia⁴⁵⁴ para o exercício orçamentário 2012 e colocando o caráter de cumprimento obrigatório, o STF a julgou constitucional.

A parte autora alegou a inconstitucionalidade embasada na desobediência do respectivo Plano Plurianual e por provocar aumento de despesa no Projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. O STF asseverou que a ADI não é instrumento adequado para analisar a incongruência entre as leis orçamentárias, por não ser matéria de caráter constitucional. Além disso, reconheceu inexistir violação da separação de Poderes, por a alteração ser adequada a Constituição Estadual⁴⁵⁵, o que, entretanto, também foge de análise da Constituição Federal.

Não deixou de significar um avanço, apesar de não reconhecer a autêntica força vinculante, o Supremo ter reconhecida uma vinculação mínima das leis orçamentárias, ao exigir do administrador exposição de motivação para descumpri-las, em respeito à natureza democrática do controle exercido pelo Poder Legislativo, o que será aprofundado no próximo capítulo, o qual se focará na análise da democracia como requisito de efetividade do planejamento.

Questão deixada por último nesta análise sobre a natureza vinculante das leis orçamentárias, mas não menos importante, está relacionada à força vinculante que normas de outras naturezas exercem, como: a própria destinação obrigatória de recursos; e o princípio constitucional da prioridade absoluta da proteção da criança e do adolescente, que determina a prioridade de investimentos em políticas que envolvam infância e juventude, norma semelhante à encontrada também no Estatuto do Idoso.

⁴⁵³ MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 392-7. Apud. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4663 - Ação Direta De Inconstitucionalidade. RO – Rondônia. Decisão sobre medida cautelar. Relator: MIN. LUIZ FUX. 07/03/2012 . DJU em 15/03/2012.

⁴⁵⁴ RONDÔNIA. Lei Estadual nº 2.507 de 04 de julho de 2011.

⁴⁵⁵ RONDÔNIA, Constituição do Estado de Rondônia, Art. 136-A. Programação constante da lei orçamentária anual, decorrentes de Emendas de parlamentares é de execução obrigatória, até o limite estabelecido em lei.

Porém antes, será analisada a distribuição de receitas obrigatórias. Como o trabalho trata sobre o direito ao desenvolvimento, por corte epistemológico, decidiu-se analisar a saúde e a educação.

O Artigo 198 e parágrafos da Constituição Federal determinam uma destinação mínima de recursos à saúde. A regulamentação no tocante aos investimentos da União é feita, atualmente, pela Lei Complementar n° 141, de 13 de janeiro de 2012⁴⁵⁶. Já sobre a educação, a disciplina do Artigo 212 da Constituição Federal⁴⁵⁷ determina uma porcentagem fixa de destinação orçamentária, sendo de 18% (dezoito por cento) para a União e de 25% (vinte e cinco por cento) para Estados e Municípios da receita proveniente de arrecadação de impostos.

E aqui, deve ser verificado que a política de vinculação de percentuais mínimos, na história brasileira adquiriu um sentido idealizador, já que toda vez que o investimento se aproximava do quantum estabelecido, surgia tendência de elevá-lo. E desse modo, através da vinculação, dá-se a sensação educativa de superação, com uma meta mínima a ser cumprida, garantindo também uma prioridade permanente para o setor educacional e de saúde, protegendo-os das mudanças de políticas adotadas, principalmente, pelos representantes do poder executivo⁴⁵⁸. Essa constatação demonstra a desconfiança nas instituições democráticas, na representatividade e nas escolhas políticas.

Conforme já conceituado no início deste capítulo, os Planos Plurianuais são leis, que envolvem o planejamento estatal em médio prazo. Em estando a gestão e o planejamento subjugados à previsão orçamentária, esta pode ser considerada a lei orçamentária com um maior grau de importância por determinar as prioridades e diretrizes a serem seguidas nos quatro anos subsequentes a sua promulgação.

Os Planos Plurianuais – PPAs, em linhas gerais, são embasados por dois princípios básicos: i) a ideia de processo contínuo, através da garantia de que no primeiro ano de gestão o Chefe do Executivo precisa dar continuidade o último ano de planejamento, previsto e

⁴⁵⁶ BRASIL, Lei Complementar n° 141, de 13 de janeiro de 2012, Art. 5º A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

⁴⁵⁷ BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁴⁵⁸ FÁVERO, Osmar. *A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: Contrapontos*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*. 2.ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001, p. 250.

orçado no PPA, formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor; ii) a ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), realizável através de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações, setorialmente organizados e coordenados e criando-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual⁴⁵⁹.

Assim, de acordo com a Lei Federal nº 12.593/2012⁴⁶⁰, instituidora do Plano Plurianual 2012-2015, batizado como Plano Mais Brasil, há a indicação expressa deste instrumento como de natureza de planejamento ao conceituar planejamento governamental como atividade que, a partir de estudos prospectivos e de diagnósticos, orienta as escolhas de políticas públicas e que o PPA 2012-2015 é ferramenta instituidora de diretrizes, objetivos e metas com o propósito de orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável e de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, organizando a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado⁴⁶¹.

O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência. O primeiro diz respeito ao que deve ser feito, refletindo as situações a serem modificadas pela implantação de um conjunto de Iniciativas, e apresentando como atributos o órgão responsável pela execução, a meta – compreendida como medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa-, e iniciativa, que declara a realização de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento. Já os indicadores servem como referência periódica que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação. O Valor Global, por sua vez, é uma estimativa dos recursos orçamentários, necessários à consecução dos objetivos. Por fim, o Valor de Referência é um parâmetro financeiro, estabelecido por Programa Temático, que possibilita identificar, no PPA

⁴⁵⁹ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 22.

⁴⁶⁰ BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, artigos 2º e 3º.

⁴⁶¹ BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, Art. 5º O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos: I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

2012-2015, empreendimento, quando seu custo total superar aquele valor, ou seja, é uma estimativa de custos, através do detalhamento do valor global⁴⁶².

No tocante às diretrizes previstas no PPA 2012-2015, estas estão estabelecidas no artigo 4º, destacando-se a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero, a ampliação da participação social e o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia⁴⁶³. Mas, será que os programas temáticos e respectivas destinações orçamentárias aludem a essa priorização? É o que se passará a investigar.

O PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil, foi aprovado no Congresso com uma previsão orçamentária de cinco e meio trilhões em recursos para as políticas sociais, de infraestrutura, produtivas e ambientais, estando dividido em 65 (sessenta e cinco) programas temáticos, com 491 (quatrocentos e noventa e um) objetivos e 2.503 (duas mil e quinhentas e três) iniciativas para os próximos quatro anos, sendo dois e meio trilhões na área social, equivalente a 45,5% (quarenta e cinco vírgula cinco por cento) do PPA e pouco mais de um trilhão em infraestrutura. Entre os investimentos sociais, que incluem as áreas de segurança, saúde, educação, previdência e assistência social, 55% (cinquenta e cinco por cento) serão para a Previdência Social e 12% (doze por cento) para o fortalecimento do SUS. No tocante a investimentos em infraestrutura, que relaciona saneamento, moradia, energia elétrica e aeroportos, 21% (vinte e um por cento) para energia, 32,6% (trinta e dois vírgula seis por cento) para moradias, 24,4% (vinte e quatro vírgula quatro por cento) para saneamento básico e 42,3% (quarenta e dois vírgula três por cento) em energia e em aeroportos⁴⁶⁴.

Porém, é preciso cautela, ao analisar os percentuais de aplicação do PPA divulgados pelo Estado, uma vez que os recursos públicos são limitados e insuficientes para cumprir toda a demanda necessária para concretização de direitos. E aqui, é válido salientar que direitos prestacionais, de caráter positivo, são mais propensos à carência de efetividade do que os

⁴⁶² BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, Art. 6º.

⁴⁶³ BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes: I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; II - a ampliação da participação social; III - a promoção da sustentabilidade ambiental; IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; VI - a garantia da soberania nacional; VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos; VIII - o crescimento econômico sustentável; e IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

⁴⁶⁴ BRASIL. Secretaria da Presidência da República. Almanaque do Planejamento: para entender e participar. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012, p.23-26.

direitos de defesa, de caráter negativo, em face de necessidade de se eleger as prioridades a serem atendidas entre demandas legítima⁴⁶⁵.

Um olhar pouco mais profundo nos programas contemplados pelo PPA, disponibilizados na forma de anexos da Lei Federal nº 12.593/2012, retrata as escolhas políticas de governo e o planejamento para alcance de desenvolvimento humano pleno. Em decorrência da amplitude, para análise de vinculação das demais leis orçamentárias ao PPA, foram escolhidos o Programa de Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS), que sofreu alterações no próprio PPA, em 2013, bem como o Programa de Educação Básica.

Analisando o Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) do PPA selecionou-se, para fins de confrontação, o objetivo 0713: “Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada”.

Para fazer a verificação de vinculação da Lei de Execução Orçamentária, é preciso ter em conta também a distribuição de receitas prevista pela Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 29 de 2000, regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, determina que os gastos com a Saúde na União devem receber incrementos anuais, conforme a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Sob essa perspectiva, os recursos orçamentários destinados para a Saúde, em 2013, deveriam ser, no mínimo, de 10,22% (dez vírgula vinte e dois por cento), que foi a projeção do PIB 2012. Não se atendo ao mínimo constitucional, nos últimos seis anos, o Estado brasileiro investiu além do previsto em lei.

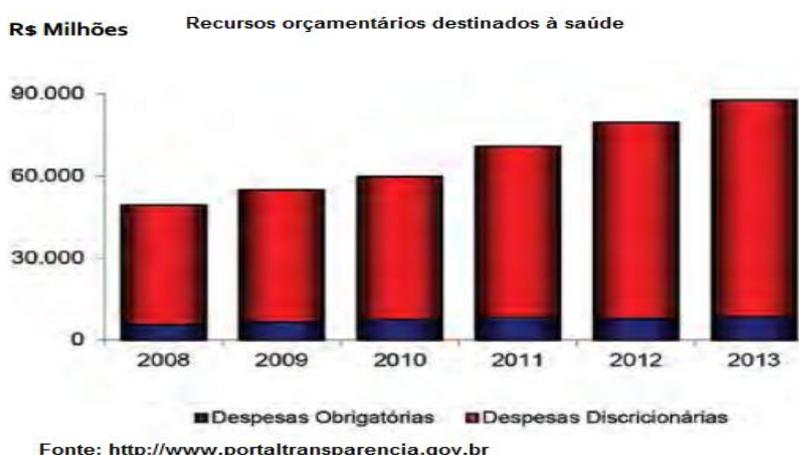


Figura 05

⁴⁶⁵ HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. The cost of right. Why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton, 1999, p.48.

A Lei de Execução Orçamentária da União fez a previsão de orçamento em R\$ 87.700.000.000 (oitenta e sete bilhões e sete milhões para a área da saúde), porém, destes apenas 19% (dezenove por cento) foram direcionados à atenção básica, o qual envolve, conforme plano “Brasil sem Miséria”, priorização da melhoria da qualidade na atenção básica por meio: de unidades básicas de saúde, do programa “Saúde na Escola”; do acompanhamento das condicionalidades da saúde no programa “Bolsa Família”; do programa “Brasil Sorridente”; da distribuição de medicamentos gratuitos para hipertensos e diabéticos pelo programa “Farmácia Popular do Brasil”; da “Rede Cegonha”, do programa “Olhar Brasil”; do saneamento e do enfrentamento das doenças relacionadas à pobreza⁴⁶⁶. Isso demonstra que as políticas de desenvolvimento estão integradas em Programas, que se interconectam a fim de atingir os objetivos e metas traçados no PPA.

No tocante à educação básica, está previsto um orçamento de R\$ 30.078.086.121 (trinta bilhões, setenta e oito milhões oitenta e seis mil e cento e vinte e um reais), tendo como público alvo não somente crianças, mas também jovens e adultos. Para previsão da Educação Superior, Pesquisa e Extensão o valor reduz a mais da metade, totalizando R\$12.812.923.728 (doze bilhões, oitocentos e doze milhões novecentos e vinte e três mil e setecentos e vinte e oito reais. Já para a Educação Profissional e Tecnológica, o orçamento é significativamente menor, totalizando pouco mais de seis bilhões de reais⁴⁶⁷. A destinação maior de recursos à educação básica é justificável, tendo em vista a necessidade de extinção do analfabetismo, através da universalização de ensino. Porém, é preocupante a falta de investimento em pesquisa, uma vez que a independência econômica está muito associada ao aprimoramento de tecnologias.

Tal priorização de destinação de recursos à educação básica segue determinação constitucional, imposta no artigo 212, §3º⁴⁶⁸ e ao artigo 208⁴⁶⁹, que impõem a prioridade de atendimento ao ensino obrigatório, que compreende o ensino fundamental obrigatório e de acesso universal e a progressividade de acesso aos demais níveis escolares.

⁴⁶⁶BRASIL. Plano Nacional de Saúde (2012-2015). Brasília: Ministério da Saúde, 2012, p.71. Disponível em http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/plano_nacional_saude_2012_2015.pdf

⁴⁶⁷ BRASIL, Lei Federal nº 12.708/2012, anexo, programas 2030, 2032 e 2031, p.38 a 59.

⁴⁶⁸ BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 212, §3. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

⁴⁶⁹ BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 208.

Além destas diretrizes, em âmbito infraconstitucional, recentemente foi aprovada a Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013⁴⁷⁰, a qual prevê a destinação de recursos provenientes dos royalties⁴⁷¹ para Educação e para saúde, sendo 75% (setenta e cinco por cento) para o primeiro e 25% (vinte e cinco por cento) para o segundo. O enfoque principal da lei é garantir o cumprimento do Plano Nacional de Educação, previsto no artigo 214 da Constituição Federal⁴⁷² e o acesso universal aos serviços de saúde⁴⁷³.

Deve ser notado um crescente aumento de despesas vinculadas, face às despesas discricionárias, o que gera controvérsias doutrinárias. Posicionando-se favoravelmente, James Buchanan⁴⁷⁴ defende que, no financiamento para educação, o Estado não pode fugir de despesas vinculantes, como o pagamento de servidores ativos e pensionistas juros e amortização. Então, se a Constituição garante o acesso universal da educação, não há razões para não garantir um mínimo de destinação de recursos. Assim, a vinculação de impostos é percebida como uma garantia de cidadania, em que a constituição serve de instrumento de segurança monetária, em que dinheiro tem papel fundamental de estabilidade e de garantia de direitos.

Posicionando-se de modo contrário, Karlo Dantas⁴⁷⁵ entende a vinculação como condenável, por limitar a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, impossibilitando o debate. O caso é que a vinculação orçamentária, por norma constitucional e infraconstitucional, está crescendo no Brasil. Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% (cinquenta e cinco vírgula cinco por cento) do total das receitas do Tesouro, enquanto atualmente a participação caiu para abaixo dos 20% (vinte por cento).

470 BRASIL, Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, Art. 2, § 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.

471 Definindo royalties: “Os royalties são uma compensação financeira, de pagamento obrigatório ao Estado pelo resultado da exploração de petróleo” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Transferências governamentais. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008, p.65)

472 BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 214.

473 BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 196..

474 BUCHANAN, James. M. The constitutionalization of money. Cato Journal, Vol. 30, No. 2, pp 251-258, p. 252. Disponível em <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2010/5/cj30n2-1.pdf>. Consulta realizada em 02 de julho de 2014.

475 DANTAS, Karlo Eric Galvão. A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal ? O caso da Cide-Combustíveis. Trabalho ganhador Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009, Tema IV, p.16. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf. Consulta realizada em 01 de julho de 2014.

Porém, deve ser dito que a vinculação constitucional de uma parte da receita de impostos é, sim, uma grande conquista, a fim de garantir que o planejamento em políticas de educação e saúde envolva um patamar mínimo de recursos. Entretanto, muitos problemas decorrem da administração orçamentária. A título ilustrativo, cita-se o relatório do Tribunal de Contas da União⁴⁷⁶, de 2011, o qual constatou ser muito grande o índice de irregularidades e de corrupção na aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico – FUNDEB. Em maio de 2013, foi publicada nova avaliação pela Controladoria Geral da União⁴⁷⁷, em que, infelizmente, repetiu-se a constatação de resultados ímprobos.

Em outra perspectiva, mesmo não estabelecendo o quantum de obrigatoriedade de distribuição de receitas, algumas normas impõem o princípio da prioridade para implantação de políticas públicas, voltadas para determinados setores de vulnerabilidade, como criança, adolescente e pessoa idosa.

Os direitos especiais reconhecidos às crianças e aos adolescentes decorrem de sua peculiar condição de ser humano em desenvolvimento⁴⁷⁸. Os da pessoa idosa, por causa da situação de vulnerabilidade e limitações que sofrem pelo percurso do tempo. A proteção prioritária da criança e do adolescente foi prevista pelo artigo 227 da Constituição Federal⁴⁷⁹, sendo reiterada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente⁴⁸⁰, em seu artigo 4º, parágrafo

⁴⁷⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Programa de Sorteios, 2011. Foram descobertas inúmeras irregularidades. O caso mais grave foi de Cachoeira do Piriá: “Ao fiscalizar as contas do município de Cachoeira do Piriá, no Pará, a equipe da CGU constatou que, do total de R\$ 10,8 milhões repassados pelo Fundeb ao município entre janeiro de 2009 e julho de 2010, a prefeitura não comprovou documentalmente a aplicação de R\$ 7,8 milhões. A irregularidade foi constatada no confronto dos documentos de suporte dos pagamentos apresentados pela prefeitura”. (Disponível em: http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+Munic%C3%ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Seleccione&ano_exercicio=&programa=Seleccione&uf=Seleccione&municipio=Seleccione&sorteio=33. Consulta realizada em 29 de junho de 2014.)

⁴⁷⁷ Segundo a Controladoria Geral da União, das 124 (cento e vinte e quatro) fiscalizações (quatro estados e cento e vinte municípios) realizadas, somente em 83 (oitenta e três) ocorreu o atingimento do limite mínimo de aplicação de 60% (sessenta por cento) dos recursos na remuneração dos professores. Na realização das licitações, das 124 unidades fiscalizadas, 49 incorreram em falhas como montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios, e em 28 ocorreram falhas diversas na execução dos contratos. Apontaram, também, a realização de despesas com preços acima da média de mercado em 12 unidades. Dessa forma, pode-se concluir que as Unidades Executoras não estão observando a legislação quanto aos procedimentos relativos às contratações realizadas. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 22 complementação da união ao fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB. Brasília: Controladoria Geral da União, 2013, p. 7-8) Disponível em http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5489_%20Relatorio_Fundeb_25062013.pdf. Consulta realizada em 29 de junho de 2014.)

⁴⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.341.

⁴⁷⁹ BRASIL, Constituição Federal de 1988, artigo 227.

⁴⁸⁰ BRASIL, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Art. 4º. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: [...]c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

único, alíneas “c” e “d”, onde expressamente expõe o privilégio em recebimento de recursos orçamentários e execução de políticas públicas. Já a proteção prioritária da pessoa idosa encontra-se no Artigo 3º do Estatuto do Idoso⁴⁸¹ que dispõe sobre o princípio da prioridade absoluta, envolvendo, não somente a preferência na execução de políticas públicas, mas também a destinação privilegiada de recursos públicos.

Segundo Liberatti⁴⁸², a ordem legal de prioridade para atendimento dos direitos da infância e juventude e da pessoa idosa é uma garantia e um vínculo normativo idôneo, para assegurar a efetividade dos direitos subjetivos; constituem um princípio jurídico e garantista na formulação pragmática, por apresentar-se como um limite à discriminação das autoridades.

Ao dar-se o enfoque a verificação de vinculação do orçamento às questões eleitas como prioritárias por normas legais - e aqui se enfoca políticas de proteção à criança e ao adolescente, bem como ao idoso – é preciso uma análise minuciosa das leis orçamentárias, principalmente do Plano Plurianual.

A atenção à criança e ao adolescente está prevista, especificamente, no Programa 2062-Promoção dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes 1.734.056.000 (um bilhão setecentos e trinta e quatro mil setecentos e cinquenta e seis reais), sendo quatrocentos e sessenta e cinco milhões para 2012 e o restante para os anos de 2013 a 2015, o que gera uma média de quatrocentos e vinte três milhões anuais. Significa um orçamento baixíssimo, considerando a precariedade da rede de proteção à infância e juventude e os profundos desafios de políticas de desenvolvimento relacionados a esse público.

Segundo o Plano Plurianual⁴⁸³ o atendimento do princípio da prioridade absoluta é distribuído em cinco objetivos, partidos em vinte e nove metas. Destaca-se: implantar serviços integrados de atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei nas vinte e sete capitais; estruturar 100% (cem por cento) dos conselhos tutelares dos mil municípios com menor IDHM nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com sede, computador, telefone e transporte; e universalizar os conselhos tutelares, estendendo - os a todos os municípios.

⁴⁸¹ BRASIL, Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, Art. 3º. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: [...]III – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas; III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso.

⁴⁸² LIBERATI, Wilson Donizeti. Adolescente e Ato Infracional: Medida sócio educativa é pena? São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 65.

⁴⁸³ BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, anexo, programa 2062, p. 271 a 277.

Ao analisar a questão de prioridade, inclusive orçamentária, prevista pela Constituição Federal, nota-se o descumprimento da normativa; afinal, a destinação orçamentária, a título ilustrativo, é um terço da previsão orçamentária prevista para esportes e grandes eventos esportivos (programa 2035), que é de R\$ 3.084.477.113 (três bilhões oitenta e quatro milhões quatrocentos e setenta e sete mil e cento e treze reais)⁴⁸⁴, somente para o ano de 2013, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Obviamente, em tal programa está o fomento de programas esportivos e de lazer, em articulação com propostas de inclusão social, como a meta destinada para Realização e Apoio a Eventos e Competições de Esporte Participativo e de Esporte Escolar, que envolve direitos humanos da criança e do adolescente, entretanto, para essa meta a previsão de destinação orçamentária para os quatro anos é de R\$ 31.525.000 (trinta e um milhões e quinhentos e vinte e cinco mil reais), que equivale à apenas 1% (um por cento) do orçamento. Já o apoio a Copa FIFA 2014 recebeu orçamento de R\$ 233.000.000 (duzentos e trinta e três milhões de reais), significando 7,5% por cento da dotação orçamentária e infraestrutura e organização dos jogos olímpicos alcançam o patamar de R\$ 631.000.000 (seiscentos e trinta e um milhões), equivalente a 20,42 % (vinte vírgula quarenta e dois por cento). Além disso, é prevista uma dotação específica para segurança nos estádios, no valor de R\$ 12.850.000 (doze milhões e oitocentos e cinquenta mil reais). Assim, Copa mais Olimpíadas geraram uma previsão orçamentária de R\$ 876.850.000 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2013, equivalente a 50,57% (cinquenta vírgula cinquenta e sete por cento) do orçamento previsto ao Programa de proteção à infância e juventude por todo período de quatro anos, conforme Plano Plurianual Mais Brasil.

Porém, é preciso ser dito que além do programa de proteção da infância e juventude o PPA⁴⁸⁵ prevê também o programa de autonomia e emancipação da juventude, Programa 2044, que tem dois eixos principais: o de inclusão econômica de jovens e de implementação do Plano de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra, que na LDO⁴⁸⁶, para 2013, ficou orçado em R\$ 33.342.575 (trinta e três milhões trezentos e quarenta e dois mil e quinhentos e setenta e cinco reais).

A atenção ao idoso e a outros grupos vulneráveis estão previstos no Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, cuja violação à prioridade legal é ainda mais

⁴⁸⁴ BRASIL, Lei Federal nº 12.708/2012, anexo, programas 2035, p. 61.

⁴⁸⁵ BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, anexo, programa 2044, p. 35.

⁴⁸⁶ BRASIL, Lei Federal nº 12.708/2012, anexo, programa 2044, p. 73.

gritante, haja vista que segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2013⁴⁸⁷, o orçamento previsto para promoção proteção dos direitos da pessoa idosa é de apenas R\$ 5.800.000 (cinco milhões e oitocentos mil reais) que não alcança sequer cinquenta por cento do que foi predestinado à segurança nos estádios.

A previsão de orçamento global para o Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no PPA⁴⁸⁸ é de apenas R\$ 655.564.000 (seiscentos e cinquenta e cinco milhões e quinhentos e sessenta e quatro mil reais), o que gera uma média de pouco mais de R\$ 163. 000.000 (cento e sessenta e três milhões anuais).

O valor global deve ser distribuído para cumprimento de onze objetivos, no percurso dos quatro anos, quais sejam: i) implantar a política de promoção de registro de nascimento e documentação básica; ii) promoção da cultura e da educação em direitos humanos; iii) promover e garantir direitos da pessoa idosa; iv) promoção e garantia de cultura à livre orientação sexual e de identidade de gênero; v) implantação de centros de direitos humanos e de caravanas; vi) prevenir violação de direitos humanos em ações de desenvolvimento urbano; vii) garantir os direitos de pessoas em situação de rua; viii) assegurar o direito à memória e à verdade por violação do Estado brasileiro; ix) erradicação do trabalho análogo à de escravo; x) proteção de testemunhas e de defensores dos direitos humanos; xi) defesa de pessoas com direitos violados ou na iminência de sê-los⁴⁸⁹.

Verificar a proporção de previsão orçamentária global por ano e por objetivos significa que, para o cumprimento de cada objeto há uma distribuição, em média anual, de R\$ 14,81 (quatorze milhões e oitenta e um mil reais). Só que, conforme visto anteriormente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2013⁴⁹⁰, o orçamento previsto para promoção proteção dos direitos da pessoa idosa é de apenas R\$ 5.800.000 (cinco milhões e oitocentos mil reais), ou seja, bem abaixo desta média, o que comprova que a proteção ao idoso não é considerada prioritária, nem dentro do próprio Programa orçamentária em que é prevista. E diga-se mais: a proteção do idoso sequer tem previsão em Programa próprio, como a criança e o adolescente, índios e portadores de deficiência, por exemplo. Mesmo havendo objetivos destinados a esse público em outros Programas como o de saúde (Programa 2015)⁴⁹¹, em que há objetivo de

⁴⁸⁷ BRASIL, Lei Federal nº 12.708/2012, anexo, programas 2035, p. 109.

⁴⁸⁸ BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, anexo, programa 2044, p. 280.

⁴⁸⁹ BRASIL, Lei Federal nº 12.593/2012, anexo, programa 2044, p. 280 a 286.

⁴⁹⁰ BRASIL, Lei Federal nº 12.708/2012, anexo, programas 2035, p. 109.

⁴⁹¹ BRASIL. Alterações do Planoplurianual 2012-2015: Relatório de Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), p.25. Disponível em

proteção específica a pessoa idosa, ainda assim, não há compensação para a subalternidade dada à proteção do idoso.

Desse modo, demonstra-se o descumprimento da prioridade de investimentos orçamentários ao público de vulnerabilidade, face o patamar de investimento aos grandes eventos esportivos ser superior, proporcionalmente, ao que deveria ser destinado ao Programa de Proteção ao Idoso.

Por fim, é preciso analisar a vinculação do orçamento no tocante à obrigatoriedade de cumprimento às leis orçamentárias de planos decenais previstos, constitucionalmente, quais sejam: i) plano de educação⁴⁹²; e ii) plano nacional de juventude⁴⁹³.

O artigo 214, que trata sobre o plano decenal da educação, sofreu uma alteração com a Emenda Constitucional nº59/2009, em que foi acrescentado o inciso VI, dispondo, expressamente, que o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A inclusão do inciso não deixa de significar um avanço legislativo orçamentário, porém recai na já debatida vinculação de despesas, não subjugando o caráter vinculante às demais diretrizes.

O plano nacional da juventude, por sua vez, passou a ser previsto na Constituição a partir da Emenda Constitucional nº 65/2010, no qual não há texto expresso sobre qualquer natureza orçamentária, traçando apenas o objetivo de articulação de várias esferas governamentais para a execução de políticas públicas, que não deixa de ser relevante, porém dar azo ao fortalecimento do caráter diretivo.

Em âmbito infraconstitucional, existe uma série de planos decenais, como o plano de assistência social, de expansão de energia e de atendimento sócio-educativo. Nestes planos, observa-se a elaboração de diagnóstico, fixação de objetivos e de metas, porém subordinados às políticas de governo, o que os comprometem, principalmente, ocorrendo descontinuidade de representação político-partidária na sucessão dos governos. Apesar de todos os planos

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/Atualizacao_do_PPA_2012_2015.pdf. Consulta realizada em 24 de junho de 2014.

⁴⁹²BRASIL, Constituição Federal de 1988, artigo 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias [...] por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; [...].

⁴⁹³BRASIL, Constituição Federal de 1988, artigo Art. 227.[...] § 8º A lei estabelecerá: II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

citados serem federais, não há impedimentos para o estabelecimento desse tipo de planejamento para demais Entes Federativos, porém padecedores dos mesmos limites.

É preciso dizer que sequer existem demandas a esse respeito nos tribunais brasileiros, o que reforça a existência de um dogma ou posição comodista sobre o tema e ausência de reflexão mais profunda, uma vez que se utilizando de uma interpretação sistêmica constitucional, os planos decenais possuem o condão de serem atribuídos como políticas de maior representatividade do povo, por vincular governos, desde que construídos por legitimação democrática.

Assim, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, - apesar de não se questionar a importância disto para responsabilidade fiscal - acabou-se transformando o planejamento em mais uma ação operacional cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública corrente. A função planejamento é convertida em Planos Plurianuais - PPAs de quatro anos. Assim, desde o momento em que houve a institucionalização do orçamento, como único meio para estruturar e conduzir as políticas de governo é ele quem antecede e orienta o planejamento e o investimento público, quando na verdade se deveria pensar em uma causalidade oposta⁴⁹⁴.

Argumenta José Celso Cardoso⁴⁹⁵ que o planejamento, no sentido estratégico e político, desapareceu das possibilidades do Estado, representando engessamento ideológico e negando a possibilidades de se pensar e reformar o Estado na direção de um desenvolvimento soberano, incluyente e sustentável no país.

Desse modo, perde-se a perspectiva do planejamento em longo prazo. Mesmo com o estabelecimento dos objetivos do Estado, no artigo 3º, não há planejamento longínquo como instrumento para a concretização das metas, somente alcançáveis através de uma forte política de Estado. Além disso, os planos decenais previstos pelo próprio poder constituinte originário são concebidos apenas como diretivos.

Além disso, importante ratificar que, ao se verificar a relação entre programação orçamentária e legitimação das decisões democráticas, constata-se que há uma conexão muito

⁴⁹⁴ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 20-21.

⁴⁹⁵ CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011, p. 20-21.

íntima, pois necessariamente integram-se um no outro, sendo construídos de modos interdependentes. As decisões sobre prioridades de políticas públicas são decididas, ou por previsão normativa prévia, ou por agenda de governo, o que envolve a participação direta de exercício de titularidade por representantes em cargos eletivos. Além disso, para uma política torna-se programa, precisa está inclusa no Plano Plurianual. Por isso, uma política sem previsão orçamentária, mesmo que elaborada adequadamente, padece de efetividade se forem previstas prestações estatais positivas.

Do mesmo modo, a legitimação plena das decisões pelos instrumentos democracia indireta só é observada quando a posição adota pelo agente político coincide com os interesses do segmento social ao qual se comprometeu a defender no período eleitoral, respeitando os posicionamentos que adotou na campanha e não de interesses meramente pessoais. Além disso, no tocante aos instrumentos de participação direta, a legitimação só é verificada se os espaços de tomadas de decisões não forem manipulados ou quando não são limitados a uma existência formal.

Analisada a política fiscal, passa-se a verificação sobre as inferências das questões federalistas no planejamento das políticas de desenvolvimento.

4.6. FEDERALISMO BRASILEIRO E OS IMPACTOS PARA O PLANEJAMENTO: EMPODERAMENTO COMO COMPREENSÃO SOBRE DISTRIBUIÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL DO ESTADO.

Inicialmente, deve ser dito que federalismo consiste no modo de organização do Estado, o qual é dividido em Entidades autônomas, numa repartição de bens e de competências entre os níveis de governo. Esse modo de organização estatal, articulado ao sistema presidencialista, ao regime democrático, a adoção da tripartição de funções poderes e ao reconhecimento de direitos fundamentais formam os princípios federalistas, de organização fundante do Estado Brasileiro.

O estudo sobre a relação do federalismo e o planejamento de políticas públicas deve ocorrer partindo-se da Constituição Federal, uma vez que nela estão descritos os princípios fundamentais e que alicerçam qualquer embate sobre o desenho institucional político

brasileiro. Por envolver extrema complexidade, de logo, este trabalho apresenta um corte epistemológico, a fim de apontar que objetiva confirmar a hipótese de que o planejamento de políticas públicas é fortemente afetado pela questão federalista.

Além disso, a compreensão sobre a perspectiva de organização política estatal, o empoderamento revela-se também como entendimento de exigibilidade de cumprimento dos direitos sociais, econômicos e culturais, conhecendo a sociedade a distribuição da responsabilização social de cada Ente Federativo e de cada uma das Funções- Poderes.

Segundo Hesse⁴⁹⁶, o Federalismo expressa, “como princípio fundamental político, a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra, regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum”. Assim, a Federação pode ser compreendida como um modo de organização político-territorial, instituída no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo, em que se busca compatibilizar dois princípios: o da autonomia e o da interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis federativos.

Desse modo, falar em federalismo é buscar a descentralização. A descentralização política é um assunto basicamente estudado sob dois enfoques: discussões sobre ações governamentais, associadas às ações participativas da sociedade civil. Nessa linha conceitual, a descentralização pode ser entendida tanto como descentralização governamental propriamente dita –, a qual desloca o poder do governo federal para outros entes federativos ou daquele e destes para entidades de natureza jurídica pública ou privada, que fazem parte da administração indireta do Estado- ou deslocamento para própria sociedade civil⁴⁹⁷, por meio de órgãos colegiados mistos.

Por isso, a descentralização pode ser percebida como um instrumento de ação para o desenvolvimento político da sociedade e não somente como mera distribuição de competência; afinal, ela está associada a uma nova proposta na condução da vida pública, que, dependendo do efetivo grau participativo, pode ser excelente - quando realmente há

⁴⁹⁶ HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p. 180-181.

⁴⁹⁷ ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (org). População, espaço e gestão na metrópoli: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC/MG, 2003, p. 270

discussões dialógicas amplas, - ou péssimas, quando a forma não é efetivada no mundo do ser e finda por revestir de legitimidade formal e perigosamente decisões tomadas arbitrariamente.

Dentro de um Estado Federativo, a concentração da autoridade política varia, dependendo da forma como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal, bem como do modo como são distribuídos às atribuições de políticas públicas entre os níveis de governo. Em conjunto, no Brasil, percebe-se que as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, em uma realidade descentralização fiscal e a fragmentação do sistema partidário⁴⁹⁸.

Esse quadro pode ser considerado como consequência do próprio desenho institucional realizada pela Constituição Federal brasileira. Segundo o artigo 18⁴⁹⁹, a organização federativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios compreende a autonomia desses Entes, envolvendo repartição de bens e de competências legislativa, material e tributária. Ao realizar uma verificação comparativa entre cada um desses elementos, nota-se uma preponderância de enfoque na União. Basta perceber que as competências materiais e legislativas da União, previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal, somam-se em 54 (cinquenta e quatro) competências, enquanto que os parágrafos do artigo 25 e os incisos do artigo 30 da Carta Política preveem 3 (três) competências para os Estados e 9 (nove) para os Municípios.

Quando se enfoca nas políticas sociais, principais realizadoras de desenvolvimento humano, o artigo 23 da Constituição estabelece competências concorrentes para realização dessas políticas, as quais retratam os fundamentos e objetivos do Brasil, conforme artigos 1º e 3º respectivamente, através da combinação entre descentralização de competências aliada a descentralização fiscal.

Porém, sem exigir uma leitura profunda dos dispositivos constitucionais, é possível constatar que houve um grande esforço da Assembleia Constituinte para descentralizar politicamente o Brasil, porém permanece uma centralidade na União, que é fruto do modo como nasceu o federalismo no Brasil.

⁴⁹⁸ ARRETICHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.17.

⁴⁹⁹ BRASIL, Constituição Federal, Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

No tocante à repartição de competências tributárias há a repetição do quadro. Quando se analisa os impostos, são previstos 7 (sete) para União - Imposto de Renda (IR); Imposto sobre produtos industrializados (IPI); Imposto de Exportação (IE); Imposto de Importação (II); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – 3 (três) para os Estados - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestaduais e Intermunicipais e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissões “Causa Mortis” e Doações de Qualquer Bem ou Direito (ITCMD) - e 3 (três) para os Municípios - Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Sobre Serviços (ISS); Imposto sobre Transmissão intervivos de Bens e Imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI)⁵⁰⁰.

Conforme Receita Federal⁵⁰¹, em estudo publicado em 2013 sobre a carga tributária no Brasil em 2012, verifica-se que a arrecadação da União chegou a mais de 70% (setenta por cento) em 2011, e a 69,5% (sessenta em nove vírgula cinco por cento) em 2012, em desfavor de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) dos Estados e de aproximadamente 5% (cinco por cento) dos Municípios.

Carga Tributária por Ente Federativo

Entidade Federativa	2011			2012		
	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.
União	1.024.783,64	24,74%	70,05%	1.087.226,33	24,75%	69,05%
Estados	357.506,71	8,63%	24,44%	396.236,29	9,02%	25,16%
Municípios	80.734,57	1,95%	5,52%	91.130,30	2,07%	5,79%
Receita Tributária Total:	1.463.024,92	35,31%	100,00%	1.574.592,92	35,85%	100,00%

Fonte: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>

Figura 06

A centralidade tributária da União não é novidade na Constituição de 1988, entretanto, o período iniciado a partir do Plano Real, em 1994, com o programa de

⁵⁰⁰ BRASIL, Constituição Federal, artigos 153 a 156.

⁵⁰¹ BRASIL. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil-2012. Brasília: Receita Federal, 2013, p.3. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>. Consulta realizada em 25 de junho de 2014.

estabilização monetária é marcado por acentuada prática centralizadora de recurso na União, com resistências frágeis por parte dos atores subnacionais⁵⁰².

Desde o final da ditadura, o fortalecimento dos Estados mais fracos economicamente, somados à descrença generalizada de uma saída coordenada para o dilema da distribuição equitativa de recursos e às acentuadas desigualdades regionais demonstraram que os incentivos priorizam atuações individuais a cooperadas. O exemplo paradigmático seria a “guerra fiscal” para obtenção de investimentos privados. Os anos noventa, notadamente com os Governos de Fernando Henrique Cardoso, foram marcados por mudanças centralizadoras e de intervenção da União. Em troca da renegociação das dívidas estatais, que alcançaram altos patamares, em meados da década de 1990, o Governo Federal exigiu a privatização dos bancos e empresas públicas estatais, criando mecanismos de suspensão de transferência de recursos, aumentando a carga tributária, através de contribuições sociais e por refreio a atuação dos Estados, por meio da retenção de recursos destinados a ele e aos Municípios⁵⁰³.

No Governo Lula ocorreu flexibilização da política econômica, através, principalmente, do aumento real no salário mínimo, da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado, da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da adoção de programas de transferência de renda direta, e das medidas anticíclicas de combate à crise internacional, a partir de 2009. Essas medidas permitiram ao Brasil crescer, entre 2003 e 2010, como não ocorrera nas décadas anteriores: o PIB aumentou 4,1% (quatro vírgula um por cento) ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% - dois vírgula quatro por cento - ao ano)⁵⁰⁴.

Com relação à perspectiva tributária, deve ser dito que a partir de 2003, o Governo Federal assume posição mais tênue, em decorrência da crescente pressão dos Entes subnacionais, pelo compartilhamento das contribuições federais. Com a Lei de

⁵⁰² LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.68.

⁵⁰³ ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p.28.

⁵⁰⁴ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012, pp. 909-941, p.923

Responsabilidade Fiscal⁵⁰⁵, ocorreu à redução das despesas por causa das regras de limite ao gasto e ao endividamento público, restando aos governos subnacionais a opção de agir pelo lado da receita, via aumento de participação no bolo tributário. Porém, na proporção em que a expansão da base de um Ente Federativo representa a retração da base de outro, o jogo político torna-se extremamente complicado e de solução difícil⁵⁰⁶.

Obviamente, a distribuição arrecadatória interfere no planejamento e execução de políticas sociais. Além disso, ao mesmo tempo em que o artigo 23 da Carta Magna autoriza que todos os Entes Federativos possam concretizar políticas de desenvolvimento, por outro lado não obrigou nenhum deles a implantar programas nas áreas sociais⁵⁰⁷.

Nesse sentido, tornou-se entendimento clássico do Direito a classificação de normas de eficácia limita, defendida por José Afonso da Silva⁵⁰⁸, em que, tendo a natureza programática, para apresentar plenos efeitos jurídicos, os direitos sociais exigem normatização jurídica ordinária ou complementar executória.

A falta de coordenação articulada no cumprimento dos programas governamentais pode gerar dois problemas graves no planejamento de políticas de desenvolvimento: i) a omissão de todos os Entes, face uma necessidade pública, ocorrendo uma responsabilização difusa, em que cada esfera governamental não assume o papel institucional que lhe cabe; ii) uma atuação simultânea, mas desarticulada, que provoca aumento de custos orçamentários e redução de eficiência de resultados. Ambas as hipóteses são deveras prejudiciais para o alcance do desenvolvimento pleno.

⁵⁰⁵ BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, Art.1º § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁵⁰⁶ LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.69.

⁵⁰⁷ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.22.

⁵⁰⁸ Nesse sentido: “Podemos conceber como programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado”. (SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.138)

Partindo desse retrato constitucional e dando continuidade ao enfoque no âmbito de concretização de direito à saúde e à educação, passa-se a analisar planejamento e execução de políticas nessas áreas.

4.6.1. Impactos no âmbito da Saúde.

Com relação à concretização do direito à saúde, deve ser dito que houve grande esforço nacional, nos anos noventa, para construção de uma complexa rede integrada de prestação de serviços e de planejamento para ações coordenadas entre os Entes Federados, consubstanciada no Sistema Único de Saúde, o SUS.

O Sistema Único de Saúde, previsto no artigo 198 da Constituição Federal⁵⁰⁹, é definido como ações e serviços integrados, em uma rede regionalizada e hierarquizada; devendo seguir os princípios do atendimento integral, descentralização com participação social; e mantém como principal fonte de financiamento recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Federal nº 8080/90⁵¹⁰, que regulamentou o SUS, definiu-o como “conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”, do qual a iniciativa privada também pode integrar. Ainda, segundo os artigos 33 a 35 dessa mesma Lei, no âmbito federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da União, devem ser administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde, cabendo a esse Ministério acompanhar, por meio de auditorias, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios.

No processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS), as necessidades da política de saúde devem ser compatibilizáveis com a disponibilidade de recursos em planos de saúde, dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. Os

⁵⁰⁹ BRASIL, Constituição Federal, Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade. § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

⁵¹⁰ BRASIL, Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990, artigo 4º.

planos de saúde, cujas elaborações devem seguir as diretrizes determinadas pelo Conselho Nacional de Saúde, constituem-se como principal instrumento de gestão, formando a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações que não ensejam nele previstas, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública⁵¹¹.

Deste modo, na distribuição intergovernamental de funções, a União está incumbida do financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais, significando que o Ministério da Saúde detém a autoridade para tomar as decisões mais importantes nesta política setorial, influenciando fortemente as políticas implantadas pelos governos locais, através das transferências de recursos e de regras para utilização destes. Deste modo, as transferências orçamentárias são utilizadas como ferramentas de interferências nas escolhas dos governos locais, afetando, por conseguinte, as agendas dos governos municipais. Além disso, Marta Arretche⁵¹² considera grave a constatação de que o principal instrumento utilizado pela União na coordenação de políticas de saúde seja a edição de decretos e de portaria ministeriais⁵¹³, condicionando as transferências orçamentárias à adesão de Estados e Municípios aos objetivos de políticas federais, significando que o Congresso Nacional assume posição marginal, pois a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio poder Executivo.

De acordo com Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, para alcançar a concretização dos direitos básicos, deve-se contar com uma estrutura legal e administrativa adequada, já que há necessidade de instrumentalidade da atuação estatal por meio de leis e de regulamentos, que estabeleçam de forma clara a repartição de competências sobre execução e controle das políticas públicas. É preciso deixar claro que não basta vontade política; é necessário a discussão e arcabouço jurídico que sustente a atuação do Estado. Desse modo, partindo-se desse desenho técnico, deve-se preservar a estratégia de comunicação que possibilite a formalização normativa do planejamento⁵¹⁴.

⁵¹¹ BRASIL, Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990, artigos 36 a 37.

⁵¹² ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.22.

⁵¹³ Analisando somente a quantidade de decretos, de 1990 até o final de 2013 foram 103 (cento e três), regulamentando aspectos do SUS. Dado disponível do site <http://brasilsus.com.br/legislacoes/decretos.html>. Consulta realizada em 26 de junho de 2014.

⁵¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. Protección social inclusiva: una mirada integral: un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011, 196.

Assim, em contraponto à Marta Arretche, a CEPAL⁵¹⁵ justifica a utilização de grande número de decretos e de portarias ministeriais em decorrência da lentidão do substrato do sistema jurídico de proteção nesse processo, permitindo ao Poder Executivo reduzir os custos que o atraso poderia infligir à população, enquanto o espaço político é criado para facilitar a sua realização por meio de leis. Ao mesmo tempo, para uma correta gestão, que respeite a ordem jurídica estabelecida, é preciso que haja, efetivamente, mecanismos ativos de participação e instâncias de controle social, tanto da sociedade civil, quanto os relacionados aos organismos internacionais, firmando compromissos mais diretos com a implantação de políticas, envolvendo direitos econômicos, sociais e culturais. Também é necessário o fortalecimento das defensorias públicas, para que estas possam promover a judicialização pelo desrespeito dos compromissos públicos assumidos.

Refletindo-se sobre as duas perspectivas, há a constatação de que a justificativa da CEPAL é plausível em curto e em médio prazo e decorre de não somente do próprio desenho institucional traçado pela Lei Federal nº 8080/90, como também do próprio problema de governabilidade enfrentado pelo Brasil neste processo de busca pelo desenvolvimento pleno, o que será aprofundado ao ser abordado o presidencialismo de coalizão. Por outro lado, inegavelmente Marta Arretche, detecta um dos sintomas deste problema de gestão e que reflete, também, um problema de democracia e de harmonização na atuação concreta das funções-poderes, no planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento.

4.6.2. Impactos no âmbito da Educação.

As políticas voltadas para a educação enfrentam desafios maiores para alcance de efetivação, em decorrência das décadas de abandono e de desvalorização, que são determinantes para explicar o porquê dessa área social apresentar resultados de concretização mais lentos do que em outros setores, conforme será demonstrado no último capítulo, ao se analisar o avanço nos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano brasileiro.

O Brasil, apesar de avanços, acumula um déficit histórico com relação às políticas no âmbito da educação e com isso permanece na lista dos dez países - que respondem a 72%

⁵¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. Protección social inclusiva: una mirada integral: un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011, 196.

(setenta e dois por cento) da população mundial - com o maior número de analfabetos adultos, conforme dados da UNESCO⁵¹⁶, ocupando a 7º (sétima) colocação.

Ao se fazer o comparativo entre mesmos níveis federativos, constata-se que as desigualdades, vertical e horizontal, refletoras da capacidade de gasto dos Entes, ocasionam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno⁵¹⁷.

A Constituição Federal⁵¹⁸ determinou competência concorrente entre os Entes federativos, disciplinando, todavia, ser responsabilidade prioritária dos Municípios a realização da educação infantil e do ensino fundamental e deste e do ensino médio aos Estados. Tem como fonte de financiamento não somente as transferências arrecadatórias mínimas, previstas no artigo 212 da CF/88, mas também o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação⁵¹⁹, para o ensino básico, em que a distribuição destes recursos para Estados e Municípios deve ocorrer na proporção número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial.

Aqui deve ser dito que, embora Estados e Municípios cumprissem com a ordem do artigo 212 da Constituição Federal⁵²⁰, de transferir 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita para educação, cada Ente Federativo estabeleceu sua própria prioridade de gastos. Se

⁵¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.17. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

⁵¹⁷ Embora os gastos com instituições educacionais em termos de porcentagem do PIB tenham crescido 1,8 pontos percentuais no Brasil (de 3,5%, em 2000, para 5,3%, em 2008) – a maior alta entre os 32 países com dados disponíveis –, eles ainda estão ligeiramente abaixo da média da OCDE, que foi de 5,9% em 2008. No Brasil, educação primária e secundária são responsáveis por 77% dos gastos totais em instituições educacionais ou 4,1 do PIB combinado. (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO - OECD. Indicadores da OECD. Relatório Brasil 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/48670822.pdf>. Consulta realizada em 19 de junho de 2014.)

⁵¹⁸ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

⁵¹⁹ BRASIL, Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, artigos 2º e 8º.

⁵²⁰ BRASIL, Constituição Federal, Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

por um lado isso favoreceu a adequação de realidade local, por outro gerou generalização dos custos, superposição e dispersão dos planos para concretização da qualidade de ensino⁵²¹.

Segundo relatório da UNESCO⁵²² receitas fiscais mais elevadas podem ser uma das explicações de o porquê o país investir dez vezes mais do que a Índia, por criança, na educação primária. Porém, conforme constatado pelo IPEA⁵²³, ao analisar a relação entre custo por aluno e proficiência dos municípios paulistas, apesar de importante nem sempre a quantidade de gastos públicos é determinante para qualidade do ensino, posto existir o fator de boa administração de recursos.

Médias dos Índices de Gasto por Aluno e Proficiência

Região administrativa	Gasto por aluno e ranking de resultado		Região administrativa	Proficiência e ranking de resultado	
Franca	1,258	1ª	Central	1,061	1ª
São José do Rio Preto	1,203	2ª	Franca	1,046	2ª
Presidente Prudente	1,155	3ª	Presidente Prudente	1,04	3ª
Grande São Paulo	1,134	4ª	Marília	1,04	4ª
Marília	1,025	5ª	Bauru	1,029	5ª
Bauru	0,988	6ª	Sorocaba	1,028	6ª
Araçatuba	0,975	7ª	Ribeirão Preto	1,025	7ª
Registro	0,963	8ª	Barretos	1,023	8ª
Baixada Santista	0,924	9ª	Grande São Paulo	1,022	9ª
Campinas	0,918	10ª	Campinas	1,019	10ª
Sorocaba	0,902	11ª	Baixada Santista	1,008	11ª
Barretos	0,888	12ª	Araçatuba	1,006	12ª
Central	0,858	13ª	São José dos Campos	0,989	13ª
São José dos Campos	0,819	14ª	São José do Rio Preto	0,988	14ª
Ribeirão Preto	0,78	15ª	Registro	0,988	15ª

Fonte: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/221/202>

Figura 07

Ao analisar-se a tabela acima, nota-se que São José do Rio Preto assume posições discrepantes nos rankings comparativos: enquanto é o segundo que mais gasta recursos por aluno, ocupa o penúltimo lugar, quando analisada proficiência dos discentes, já a Capital é a antepenúltima em gastos, mas assume a liderança na proficiência.

Deve ser dito, ainda, que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB foi considerado uma revolução no ensino, não somente por ter estabelecido a determinação do valor mínimo a ser investido em cada aluno, revisado anualmente, mas também por prever o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos,

⁵²¹ ARRETCHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.20.

⁵²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014*, p.17. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

⁵²³ ZOGHBI, Ana Carolina [et.al]. Uma Análise da Eficiência nos Gastos em Educação Fundamental para os Municípios Paulistas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, jan./jun. 2011, pp.10-53, p.29.

junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. Esses Conselhos⁵²⁴, por ampla representação social, teriam a incumbência precípua de monitoramento.

Porém, nota-se que os Conselhos estão muito aquém do que o incumbido pela norma. Segundo dados do Ministério da Educação e Cultura⁵²⁵, em 2013, entre os conselhos municipais, 2.959 (dois mil novecentos e cinquenta e nove) estão em situação irregular. No caso dos estaduais, são 22 (vinte e dois) conselhos com pendências. Esses dados retratam que essas instituições democráticas sequer estão sendo formalmente criadas, o que é muito preocupante, pois facilita acentuado número de fraudes, detectados pela Controladoria Geral da União⁵²⁶, bem como a permanência da ausência real da valorização do trabalho docente.

Nesse sentido, retrata a UNESCO⁵²⁷ que, de um modo geral, na América Latina, os professores recebem como salário um valor maior do que o limiar da pobreza. Em 2007, profissionais e técnicos com características similares ganhavam 43% (quarenta e três por cento) a mais do que professores pré-primários e primários no Brasil, porém a qualidade do ensino não está necessariamente vinculada à remuneração docente e que experiências de premiação coletiva às escolas se apresentaram como boas estratégias para melhorar os resultados de aprendizagem.

Ainda segundo o relatório da UNESCO⁵²⁸, o FUNDEB deve ser elogiado, pois constatou que ao garantir uma verba mínima para cada aluno e ao priorizar o investimento do

⁵²⁴ BRASIL, Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. § 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição: I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo: [...]; II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros [...]; III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros [...]; IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros.

⁵²⁵ BRASIL. PLANALTO. Entes federados com situação irregular no cadastro do sistema CACS-FUNDEB: Posição de 28/03/2013. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/conselhos_fundeb_regularizacao.pdf. Consulta em 25 de junho de 2014.

⁵²⁶ BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Pesquisa de relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação por Município. Disponível em http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+Munic%C3%ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Selecione&a no_exercicio=&programa=Selecione&uf=Selecione&municipio=Selecione&sorteio=33. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

⁵²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.46. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

⁵²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.17. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

ensino, na zona rural, acabou por dar ênfase a grupos indígenas e a outros grupos sociais altamente marginalizados, melhorando as taxas de matrícula e a aprendizagem na região norte do país.

Segundo Marta Arretche⁵²⁹, a experiência brasileira demonstrou que a descentralização fortaleceu as funções do governo central. Principalmente considerando as disparidades intrarregionais significativas, o sucesso de reformas do Estado supõe uma expansão seletiva das funções da União na realização de políticas públicas; mais especificamente, o fortalecimento de capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais, a ser implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização, significando o rompimento do paradigma de que a descentralização enfraqueceria o Governo Federal.

Nota-se, mais uma vez, uma centralização da União na execução do planejamento de políticas educacionais; porém, de forma não tão veemente quanto à realizada na saúde. Assim, o federalismo, por exigir que o poder Central tenha uma integração com os demais Entes, torna a implantação de políticas sociais um fenômeno complexo.

Desse modo, constata-se que a descentralização acarreta duas consequências principais para o planejamento e execução de políticas sociais. A primeira é a transferência de competências entre níveis de governo, que ocorre através da adesão do nível subnacional, o qual detém autonomia para participar ou não da política, mas, conforme demonstrado, buscando um incremento de recursos, acaba por aderir ao planejamento nacional. E a segunda são as barganhas federativas entre União, Estados e Municípios, envolvendo cálculos estratégicos de vantagens e ônus em ingressar nos programas, o que impacta o ritmo, contornos e abrangência da descentralização⁵³⁰.

As disputas federativas e a necessidade de negociação do Poder Executivo com o Poder Legislativo para aprovação de políticas governamentais foi chamada de “presidencialismo de coalizão”. Esta perspectiva de embate e de estratégia entre as Funções Poderes e a própria natureza democrática que serão analisadas.

⁵²⁹ ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, 1996, pp.13-16, P. 15. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Consulta realizada em 25 de junho de 2014.

⁵³⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p.25.

4.7. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, GOVERNO DE COALIZÃO E FACE POLÍTICO-PARTIDÁRIA DO EMPODERAMENTO.

Os arranjos da democracia representativa são analisados pelas interações existentes entre as funções públicas, ocupadas por agentes políticos, que na perspectiva desse trabalho, assume natureza cooperativa, de coalizão. Assim, ao se pensar em democracia representativa, a primeira noção preliminar é a eletiva: o sistema majoritário de eleição de chefes do Executivo e Senadores; e proporcional para as demais funções. É na compreensão sobre as interações e arranjos entre partidos na tomada de decisões das políticas públicas é a face político-partidária do empoderamento.

Segundo Abranches⁵³¹, embora admita o multipartidarismo no plano eleitoral, os sistemas majoritários diminuem as possibilidades de equilíbrio pluripartidário no âmbito parlamentar e em ambientes plurais; tendem a estreitar demasiadamente as zonas de representação, com o risco, inclusive, de simplificar as clivagens e de excluir da representação setores sociais. Os sistemas proporcionais adéquam melhor à diversidade e a defesa de direitos dos grupos minoritários. Esse é o primeiro ponto importante ao se analisar a articulação entre o Executivo e o Legislativo.

Na América Latina, o sistema de governo presidencialista apresenta um histórico de centralização política e de personificação institucional, focada na figura do Chefe do Poder Executivo, sem se analisar a conjuntura e o sistema político, social e cultural de cada país. Porém, espera-se que, ao optar por uma agenda governamental e o planejamento e execução de uma política pública, o Estado, em sua totalidade institucional, busque a superação de divergências pelo diálogo, para transformá-las em convergências, conforme referencial habermasiano.

Porém, a capacidade de busca por consenso possui estreita relação com os interesses corporativos, já que o programa governamental desenha-se de um modo, em âmbito teórico, mas, na prática, pode ser totalmente modificado, em decorrência das forças políticas necessárias à sua viabilização. Por isso, o Estado não é o sujeito imparcial, acima de

⁵³¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.12 e 13. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

interesses corporativistas, pois não somente esses interesses integram-se, como a atuação estatal, por vezes, depende dos recursos econômicos e políticos de grupos, a fim de alcançar a efetividades de políticas públicas⁵³².

O primeiro pesquisador a verificar a coalizão na Carta Constitucional de 1988 foi Sérgio Abranches. autor⁵³³ verificou que, na conjuntura do período de redemocratização, o Brasil emergiu em uma pluralidade de interesses e de valores na organização política, encontrando dificuldade de agregar e de processar essa heterogeneidade no ordenamento jurídico, a fim de reduzir disparidades e integrar a ordem social. Esta pluralidade repercutiu no modo da resolução de conflitos, decorrentes da diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos processos de representação.

Imersa em um passado histórico presidencialista, a Constituição Federal mantém esse sistema de governo, adotando, entretanto, na integração entre o Executivo e o Legislativo, mecanismos jurídicos semelhantes aos percebidos no parlamentarismo.

Assim, a coalizão refere-se a acordos entre os partidos, normalmente com vistas a ocupar cargos no governo, e fazer alianças entre forças políticas, que dificilmente permanecem em torno de ideias ou programas, para alcançar determinados objetivos. Em uma conjuntura multipartidarista, raramente o partido do presidente contará com ampla maioria de representatividade, no Legislativo, a fim de aprovar seus projetos e implantar suas políticas. Desse modo, a coalizão é realizada para sustentar um governo, dando-lhe suporte político, primeiramente no Legislativo e influenciando na formulação das políticas entre os demais Entes federados⁵³⁴.

Conforme o princípio federativo, previsto nos artigos 45 e 46 da Constituição Federal⁵³⁵, a Câmara dos Deputados deve representar proporcionalmente o conjunto dos cidadãos, portanto, a sociedade nacional; por sua vez, o Senado representa a autonomia e a

⁵³² ROCHA NETO, João Mendes da. Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Administração Pública pela UFRN, 2012, p.50-52.

⁵³³ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.7. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

⁵³⁴ COSTA, Luiz Domingos. Presidencialismo de coalizão: passado e presente. In: CODATO, Adriano (org.) Ciências Políticas II. Curitiba: IESDBRASIL, 2012, p. 124.

⁵³⁵ BRASIL, Constituição Federal, Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal; Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

igualdade dos estados membros. Uma análise mais apurada dessa normativa conduz a duas perspectivas distintas: a dimensão federativa ou a partidária. A primeira está relacionada com distribuição dos assentos parlamentares entre diferentes colégios eleitorais, que, no Brasil, coincidem com os Estados. Já a ótica partidária diz respeito às regras eleitorais, as quais convertem os votos partidários em assentos e representações legislativas, reduzindo ou ampliando a representação partidária em função das distorções no sistema representativo⁵³⁶.

O conflito entre Executivo e Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, principalmente, por causa da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo, bem como dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso. Este é um dos nexos fundamentais do regime político e um dos eixos essenciais da estabilidade institucional⁵³⁷.

Além disso, as disputas federativas também ocorrem de modo vertical, no âmbito do próprio Poder Executivo; válido notar que, com exceção de Itamar Franco, nenhum outro presidente contou com mais de 18% (dezoito por cento) dos prefeitos eleitos pelo seu próprio partido⁵³⁸.

Experiência marcante brasileira envolvendo disputas federativas foi o caso da tramitação das reformas tributária e previdenciária no Governo Lula, particularmente no tema da prorrogação e da distribuição das contribuições sociais, como CPMF (contribuição provisória sobre a movimentação financeira), CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) e DRU (Desvinculação de Receitas da União). O clima, que inicialmente, apontava para um aparente consenso entre a União e os Governos Estaduais, no momento da entrega conjunta das reformas tributária e previdenciária ao Congresso rapidamente foi desfeito, diante do crescente conflito entre os atores políticos pela melhor partilha do bolo tributário⁵³⁹.

⁵³⁶ KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, São Paulo, UNESP, vol.6, jan/jun2009, pp.51-61, p.52. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/180-523-1-PB.pdf. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

⁵³⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.12 e 13. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

⁵³⁸ ARRETCHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.21.

⁵³⁹ LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). *Reforma do estado*,

O apoio dos representantes do Partido dos Trabalhadores, como era esperado, não foi suficiente. Assim, muitos partidários, em suas diferentes instâncias, não participaram da elaboração do projeto, uma vez que todos os encaminhamentos contrários ou com caráter de emenda por parte dos deputados e senadores do PT foi impedido de prosseguir, tendo sido definida a adesão ao texto dos relatores, com as modificações negociadas pela direção do partido⁵⁴⁰.

Em governos de coalizão, há naturais cisões internas. A instabilidade a elas inerentes, requer mecanismo que regulem este conflito, promovendo soluções parciais e estabilizando alianças. Neste cenário, é possível considerar subversivo ao regime democrático, por denotar desestabilização da autoridade presidencial, no embate entre Executivo e Legislativo, em âmbito intrapartidário duas hipóteses: o Presidente submeter-se à vontade do partido; ou, o contrário, o partido submeter-se à vontade do Presidente. Em não havendo instrumentos de arbitragem legítimos a essa coalizão, mesmo ocorrendo propensão ao conflito de interesses, há sempre a potencialidade de desestabilização política⁵⁴¹.

Desse modo, a fim de evitar a fragilização do próprio partido, frente aos interesses adversários, o Presidente Lula contou com o apoio da direção do Partido dos Trabalhadores, para conter os ânimos de representantes internos. A União pretendia aprovar prorrogação da CPMF e da DRU antes do final daquele ano, 2003. Percebendo o interesse da União, os Estados e os Municípios, representados pelo Poder Legislativo, apresentaram uma lista de reivindicações durante todo o processo, muitas vezes marcando grandes divergências entre eles próprios, de modo que o jogo político da reforma tributária foi caracterizado por grandes disputas não somente verticais, mas também horizontais.

As disputas verticais ocorreram em torno da redistribuição de recursos entre níveis, nacional e subnacionais; para isso foi utilizado o imbricamento entre o processo da reforma tributária e previdenciária, fazendo com que, muitas vezes, temas de um fossem objeto de negociação na outra. Já as disputas horizontais envolveram a formação de diferentes grupos entre governadores e prefeitos: em dado momento, a aglutinação se deu em torno de interesses

federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.115.

⁵⁴⁰ MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. O Governo Lula e a contra-reforma previdenciária. São Paulo em Perspectiva, 18(3), 2004, pp. 3-15, p.8. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24774.pdf>. Consulta em 4 de julho de 2014.

⁵⁴¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.28. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

regionais; em outro, em torno de interesses econômicos entre Estados mais e menos desenvolvidos; e outro por interesses partidários. Existiu, inclusive, episódio no Congresso Nacional, em que Governadores impediram o início de votações, como forma de coagirem os membros do Legislativo Federal⁵⁴².

Esse é apenas uma das inúmeras experiências de coalizão mais expressivas como a votação do novo Código Florestal, a implantação do III Plano Nacional de Direitos Humanos e a disputa pela destinação dos royalties do petróleo à educação e à saúde.

A verdade é que o multipartidarismo, marcado pelo fracionamento, em que os partidos disputam a obtenção de cargos e influência decisória, o sucesso de negociação, e aqui sendo entendido como a compatibilização de divergências e potencialização de pontos de consenso, depende da capacidade do sistema político em atender ou conter de modo legítimo demandas econômicas, sociais e políticas e elaboração de um planejamento coerente e eficaz⁵⁴³.

O modo contumaz de buscar apoio parlamentar para os programas governamentais é a distribuição de cargos de confiança⁵⁴⁴. Notadamente, na Presidência, as mais importantes são as funções ministeriais. Atualmente são 39 (trinta e nove) ministérios, ocupados por representantes de 8 (oito) partidos⁵⁴⁵.

Alerta Cintra⁵⁴⁶, entretanto, que as Funções Poderes são instituições que se complementam. É da natureza democrática que os legisladores pertençam a partidos de interesses diversos e até conflitantes. Os que apoiam o Chefe do Executivo são beneficiados

⁵⁴² LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.116.

⁵⁴³ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.28. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

⁵⁴⁴ De acordo com a Lei orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2012, foram previstos vinte e dois mil cargos de Direção e Assessoramento Superior (BRASIL, Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012.)

⁵⁴⁵ São 24 Ministérios em sentido estrito, 10 Secretarias com status de ministério (ligadas à Presidência da República) e 5 Órgãos com status de ministério (ligados à Presidência da República). A distribuição ocorreu da seguinte forma : 1 para o PP; 17 para o PT; 1 para o PC do B; 3 para o PMDB; 1 para o PRB; 1 para o PDT; e 1 para o PR; 1 para o PSD. 12 Ministros não são filiados à partido. (Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>. Consulta em 07 de julho de 2014)

⁵⁴⁶ CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (Orgs). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p.25.

por seu sucesso; a oposição deseja o fracasso, seja qual for o sistema presidencialista ou parlamentarista.

Complementa-se essa perspectiva, lembrando que sendo o planejamento de políticas de desenvolvimento essencialmente de natureza normativa, o Executivo precisa do apoio de uma maioria Legislativa para governar do modo como deseja. Faz parte da Teoria dos Freios e Contrapesos esta limitação de poder. Porém, o problema são os abusos.

Conforme visto anteriormente, a fim de evitar o debate do processo decisório, o Executivo Federal utiliza decretos e portarias ministeriais para influenciar, verticalmente, a adesão aos programas de políticas sociais. Na disputa entre as Funções-Poderes, observa-se a utilização de medidas provisórias.

Outra questão que surge é a usurpação do Executivo de agendas de representantes do Legislativo. Isso acarreta outro problema para o planejamento: a desarticulação, pois claramente o Executivo não está preocupado com a busca de efetividade das políticas, por um processo democrático e de debate e de superação com a consensualidade, mas sim, em alcançar apelo popular e eleitoreiro, dando caráter de pessoalidade aos programas sociais, por mérito em ter a iniciativa legislativa.

Nesse sentido, pesquisadores do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado⁵⁴⁷ enumeraram vários exemplos de Projetos de Leis, transformados em Medidas Provisórias. Dentre esses, destacam-se: i) a Lei Federal nº 10.858, de 13 de abril de 2004⁵⁴⁸, que trata das farmácias populares, originada na MPV 154, datada de dezembro de 2003. Segundo o estudo, o conteúdo da medida provisória e da regulamentação posterior foi inspirado no PL 4.702/1994, de autoria do Deputado Eduardo Jorge (PV/SP), que se desligara do Partido dos Trabalhadores; ii) A Lei 11.494/2007, de regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi originada na MPV 339/2006 e que parte do conteúdo foi baseada em proposições em trâmite no Legislativo, principalmente a questão do controle social, trabalhada a partir dos substitutivos ao PL 241/1999, de autoria do Deputado Professor Luizinho (PT/SP), apresentados pelo Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) e pela Deputada

⁵⁴⁷ SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?: texto para Discussão no 76 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2010, p. 22-26.

⁵⁴⁸ BRASIL, Lei Federal nº 10.858, de 13 de abril de 2004, Art. 1º Esta Lei trata da disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, mediante ressarcimento, visando a assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais à saúde a baixo custo.

Fátima Bezerra (PT/RN); iii) A Lei Federal nº 11.520/2007⁵⁴⁹, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios, nasceu a partir da MPV 373/2007, a qual adotou o conteúdo do PLS 206/2006, de autoria do Senador Tião Viana (PT/AC), cujo projeto já se encontrava na fase de revisão pela Câmara dos Deputados e foi declarado prejudicado.

Se, por um lado, é coerente acreditar que o consenso sobre assuntos relevantes jamais será alcançado em uma comunidade, por outro, o diálogo permite maior eficácia do poder público; afinal, a legitimação da atuação estatal envolve a necessidade do sistema político em institucionalizar formas e procedimentos, capazes de regular, disciplinar e reprimir conflitos.

Assim, passa pelo caminho da concretização de políticas de desenvolvimento e o combate a subterfúgios que ferem a ética, a moralidade administrativa e o debate democrático, bem como a viabilidade de cobrança e de fiscalização das minorias mobilizadas, por meio de um sistema representação social que somente será eficaz, ou seja, somente será um verdadeiro capital político, através do conhecimento de como funciona o sistema social, entendido como capital educacional agregado, bem como as predisposições da cultura, compreendido como capital cultural agregado, e de efetivas possibilidades da civilidade, que é o capital tecnológico agregado⁵⁵⁰.

Dentro do capital tecnológico, estão os novos recursos, tais como os de comunicação em rede, a internet e todas as ferramentas as quais possibilitam a publicidade dos atos públicos, bem como permitem uma maior divulgação e mobilização dos atores. Já no capital educacional estão os núcleos sociais de base, como a família e a escola, instituições que são incumbidas de preparar o indivíduo, desde a infância, às responsabilidades na tomada de decisões da vida adulta, dentre as quais estão posições políticas. Imbricado a esses fatores está à própria cultura do ambiente onde o sujeito e as próprias instituições vivem.

A compreensão das distorções dos instrumentos constitucionais é, deveras, importante, a fim de alertar para os problemas enfrentados pelo federalismo brasileiro que afetam diretamente o regime democrático e, por conseguinte, a própria legitimidade das decisões públicas.

⁵⁴⁹ BRASIL, Lei Federal nº 11.520 de 18 de setembro de 2007, Art. 1º Fica o Poder Executivo Autorizado a conceder pensão especial, mensal, vitalícia e intransferível, às pessoas atingidas pela hanseníase e que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios em hospitais-colônia, até 31 de dezembro de 1986, que a requererem, a título de indenização especial, correspondente a R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais).
⁵⁵⁰ PUGLIESI, Márcio. Teoria do Direito. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.83.

A telemática, formada pela combinação entre comunicações e informática, permitiu o fortalecimento da transparência e, conseqüentemente, o controle social das ações do Estado. Isso fez com que, ao longo da década de 1980, ocorresse o progressivo fortalecimento da concepção mais ágil da atividade governamental. O desenvolvimento, que antes era concebido através da ação baseada em planejamento, deslocou-se para a ideia de política pública. Henrique Saraiva⁵⁵¹ observa de modo positivo a mudança, por a dinâmica estatal ter se enriquecido com conceitos derivados das transformações operadas no campo da economia, da tecnologia e da administração. A democratização do sistema político foi facilitada pela tecnologia; a descentralização e a participação social tornaram-se mais fáceis do ponto de vista operacional, tornando as mudanças sociais possíveis e desejáveis.

O IPEA⁵⁵² explica que o atual governo federal, no âmbito de concretização de políticas públicas, enfrenta dois desafios, quais sejam: qualificar a capacidade de ação do Estado brasileiro, através da construção de ferramentas eficazes de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, tendo que nesse processo de construção buscar o envolvimento da sociedade nessas mesmas políticas. No âmbito Federal, na frente desses desafios estão a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e na reformulação da estrutura e da lógica do Plano Plurianual (PPA) e pela Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), ligada à Secretaria Geral da Presidência da República e seus esforços de assessoramento e articulação de instâncias de participação como conferências, conselhos, ouvidorias e audiência públicas, entre outros. Em parceria, estes dois órgãos vêm pensando e implantando formas de participação social na elaboração e no monitoramento do PPA. Buscando o modelo democrático de gestão, houve a tentativa de implantação de conselhos participativos, em 2001; já existiam conselhos de saúde e de assistência social em mais de 90% (noventa por cento) dos municípios brasileiros e da criança e adolescente e de educação em mais de 70% (setenta por cento) dos municípios e de treze novos conselhos federais. Os órgãos com interface socioestatal subiram de 60,4 (sessenta vírgula quatro por cento) em 2002, para 89,3 (oitenta e nove vírgula três por cento) em 2010.

⁵⁵¹ SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. 'In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete(org.). Políticas públicas. Vol.01. Brasília: ENAP, 2006, p. 26.

⁵⁵² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Nota técnica nº03: Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação. Brasília: IPEA, 2012, p.5-8.

Para Eduardo Costa Pinto⁵⁵³, o modelo institucional da democracia representativa brasileira, o qual reforça aspectos procedimentais ou formais, em detrimento de aspectos relacionais ou substantivos, acaba por não apresentar as condições necessárias como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos. Essa deficiência pode ser suprida, através de outros arranjos institucionais de concertação social como espaços inovadores de negociações dos processos decisórios, funcionando como uma espécie de via alternativa entre Estado, mercado e sociedade.

Seria o “democratizar a democracia”, que exige uma compreensão além dos seus aspectos processuais e contingenciais, minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis, pois primordialmente envolve uma dimensão de aprendizado democrático, significando que a democracia, como “regime de aprendizado”, na qual se pode, em longo prazo, engendrar valores republicanos⁵⁵⁴, envolve subordinação de interesses menores aos objetivos de reestrutura social.

Sem ignorar a possibilidade de que novos espaços de participação democrática possam ser dominados por interesses de minorias economicamente mais fortes ou de que possam tornar-se espaços de exercícios autoritários, os instrumentos democráticos não podem deixar de ser fomentados, uma vez que são oportunidades de exercitar o diálogo e de produzir concertação política, com vista a influenciar as decisões de Estado para além dos interesses corporativos⁵⁵⁵.

Na verdade, o ordenamento jurídico brasileiro já prevê uma série de mecanismos a serem utilizados para esses fins e o principal deles é a audiência pública. Quanto maior o empoderamento das classes sociais oprimidas, menor a chance de manipulação e de tomada ilegítima de decisões.

Recentemente ocorreu a instituição da Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, pelo Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que, entretanto, foi posteriormente revogada pela Câmara dos Deputados Federais.

⁵⁵³ PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010, p. 47.

⁵⁵⁴ PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010, p. 48.

⁵⁵⁵ PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010, p. 47.

A Política Nacional de Participação Social – PNPS tinha sido instituída com o objetivo de fortalecer os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo, para assim, promover a articulação da atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Essa articulação visa o empoderamento pela integração social na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas, bem como no aprimoramento da gestão pública, estabelecendo diretrizes e objetivos de gestão social.

Assim, a PNPS⁵⁵⁶ elenca e define, de modo não exaustivo, como instrumentos de participação: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública, ambiente virtual de participação social.

Dentre as diretrizes⁵⁵⁷, ratificam-se os fundamentos da racionalidade do direito ao desenvolvimento, que consolidar a participação social como método de governo; incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil.

Porém tal política foi revogada pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/14, representando outro embate de coalizão entre Poderes Executivo e Legislativo, sob o argumento de que a consulta a conselhos populares nas decisões do

⁵⁵⁶ BRASIL, Decreto Federal nº 8.243/ 2014, Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se: I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações; II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas; III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades; IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado; V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública; VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais; VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade; VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais; IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

⁵⁵⁷ BRASIL, Decreto Federal nº 8.243/ 2014, Art. 4º .

governo, fere a lei, a Constituição e o princípio de separação de Poderes⁵⁵⁸. Segundo a Globo⁵⁵⁹, a motivação do presidente da Câmara dos Deputados Federais para defesa da derrubada do decreto foi estritamente pessoal, fundada na falta de apoio de Dilma a sua candidatura a Governador do Estado do Rio Grande do Norte, que culminou com sua derrota.

A seguir será demonstrada a importância para o planejamento o compartilhamento e a aproximação e da sociedade nas tomadas de decisões públicas, bem como para adequação do processo democrático e das diretrizes propostas às políticas públicas às necessidades locais e alcance do desenvolvimento pleno.

4.8. PLANEJAMENTO E CONCERTAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL: A DINÂMICA DO EMPODERAMENTO.

Uma vez tendo sido analisados os arranjos políticos institucionais em âmbito dos organismos estatais, doravante serão analisados as interações entre o Estado, o mercado e a sociedade. É por essas relações que se verifica a dinâmica do empoderamento, pelo diálogo, pelas disputas e pelo jogo estratégico econômico no seio social, que resulta no planejamento público e no desenvolvimento.

Ratifica-se que a visão global atual mostra-se indissociável da análise dos resultados econômicos, os quais, por sua vez, apresentam-se como condição para o alcance dos

⁵⁵⁸ “O decreto da presidenta Dilma Rousseff passou a sofrer ataques da imprensa e da oposição conservadora assim que foi lançado. Em resposta, um grupo de juristas, acadêmicos, intelectuais e líderes de movimentos sociais lançou um manifesto em defesa da PNPS, para ser entregue ao presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL) e ao presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN). Os primeiros signatários do manifesto foram os juristas Fabio Konder Comparato, Celso Bandeira de Mello e Dalmo Dallari, José Antônio Moroni (do Instituto de Estudos Socioeconômicos, Inesc) e João Pedro Stédile (do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, MST).O documento defende o decreto afirmando que “contribui para a ampliação da cidadania”. (RBA Câmara derruba decreto de Dilma que cria plano de participação social, publicado 29/10/2014 00:57. Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/10/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-cria-plano-de-participacao-social-6753.html>. Consulta realizada em 01 de novembro de 2014.

⁵⁵⁹ “Henrique Eduardo Alves sempre esteve ao lado do governo Dilma. Mas na eleição para governador do Rio Grande do Norte não recebeu o apoio que esperava. Acabou derrotado no último domingo (26). Ele não gostou principalmente da mensagem de apoio gravada pelo ex-presidente Lula para o adversário dele, Robinson Faria, do PSD. Logo após o resultado, o líder do PT disse que a votação foi um erro e viu na derrota uma revanche. “Ali eu senti birra, revolta, vingança. Perderam as eleições, não é?”, disse o deputado Vicentinho, PT-SP, líder do partido”.(REDE GLOBO. JORNAL NACIONAL. Deputados derrubam decreto que organiza os conselhos populares. Edição do dia 29/10/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/10/deputados-derrubam-decreto-que-organiza-os-conselhos-populares.html>. COnsulta realizada em 01 de novembro de 2014.)

resultados sociais, ou não econômicos, pois exigem aplicação de amplos recursos, em que as unidades políticas compartilham com entidades da sociedade organizada, dentre esses os agentes econômicos, o poder decisório.

Ainda na década de setenta, Jan Tinbergen⁵⁶⁰ percebe que, em menor ou em maior grau, o Estado tem influência direta sobre os setores privados, e que o crescimento dessa influência do público sobre o privado é algo almejado pelos países, principalmente pelos socialistas. Porém esse fenômeno de maior intervenção do Estado também foi crescente nos países liberais, perceptível não só com a crise do liberalismo na década de 1930 e ascensão do Estado Social de Direito, mas em moldes pós-modernos, com o Estado Democrático de Direito, a partir da década de 1950, em decorrência da busca de bem-estar social, alicerçada na perspectiva de concretização de direitos sociais, de desenvolvimento qualitativo.

No capitalismo, o Estado processa a alocação dos recursos, através de políticas públicas. Hermílio Santos⁵⁶¹ aduz que o estudo das políticas públicas deve ocorrer sem perder de vista à conjuntura globalizada e capitalista: os recursos escassos são apropriados, alocados e distribuídos aos consumidores por dois mecanismos: o Estado e o mercado, sob tensão permanente entre esses.

Não há como fugir do fato de que, adotando um modelo de indutor econômico, o mercado atua de modo central no planejamento de políticas de desenvolvimento, seja através da atuação direta, pela própria atuação econômica – geração de empregos, pagamento de impostos, realização de ações sociais subjacentes -, seja de modo indireto, interferindo nas decisões do planejamento, pelo Executivo e Legislativo, seja através de articulações de apoio político-partidário.

Assim, a Administração Pública moderna vem percebendo que, decisões finais devem ser tomadas após o respectivo processo de negociação com os mais diretamente interessados, reduzindo as incertezas e, portanto, contribuindo para obtenção de investimento privado, condizente com os interesses da coletividade.

Nisso está o sentido de parceria, consubstanciada no diálogo entre empresas, sindicatos e órgãos governamentais, a fim de buscar a efetivação de políticas públicas, bem

⁵⁶⁰ JAN TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento Planejado. Traduzido por Heitor Pinto de Moura Filho e outro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p.33.

⁵⁶¹ SANTOS, Hermílio. Elementos para uma análise do estado contemporâneo: em torno de políticas públicas. In: TIMM, Luciano Benetti (coord.). Direito e economia. São Paulo: Thomson Iob, 2005, p. 31.

como o equilíbrio entre acelerado desenvolvimento tecnológico e lentidão na busca de inclusão social dos indivíduos. Deste modo, há a substituição da antiga relação de comando e obediência, por consultas prévias mútuas e audiências públicas, a fim de alcançar a infraestrutura necessária⁵⁶².

Eduardo Costa Pinto⁵⁶³ esclarece que em decorrência de sua complexidade, o Estado não deve ser compreendido nem como entidade monolítica nem homogênea, já que ele se constitui por um sistema, entendido, por isso, como o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas (funcionais, setoriais e espaciais), encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo e que não possuam uma integração perfeita entre si ou uma articulação “racional” segundo uma lógica burocrática abstrata. Tendo em vista essa perspectiva, as políticas públicas tendem a expressar os movimentos contraditórios do sistema estatal, resultado de momentos e circunstâncias que colocam em disputa determinadas forças sociais no âmbito do Estado. Essa compreensão prévia é importantíssima, pois desmistifica que as políticas públicas sejam pensadas como desenho de especialistas ou em campo neutro. Ao contrário, ela deve ser percebida como resultado de conflitos e de interações em um processo decisório que expressa, permanentemente, o resultado das tensões e dos interesses da burocracia estatal, dos movimentos populares que atravessam o Estado e dos grupos econômicos.

As condições de exclusão e de vulnerabilidade social estão intrinsecamente associadas à infraestrutura pública básica e à oferta de serviços públicos. Sem dúvidas, a busca do desenvolvimento passa por essa análise, em que o papel do Estado é central, seja como agente executor principal, seja como julgador e organizador de licitações para escolha de melhores parceiros no setor privado para execução de serviços de interesse, necessários à coletividade.

Apesar de aparentemente envolver uma conceituação simples, a definição sobre serviços públicos é doutrinariamente controversa, variando de visões orgânicas a subjetivas. Porém, conforme alerta Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁶⁴, a ideia de serviço público necessariamente deve abraçar dois fatores: o primeiro, diz respeito ao substrato material,

⁵⁶² WALD, Arnaldo; MORAES, Luiza Rangel de.; WALD, Alexandre de M. O direito de parcerias e a lei de concessões. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.79.

⁵⁶³ PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010, p. 22.

⁵⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p.350)

consistente na prestação de utilidade ou comodidade usufruída diretamente pelos administrados; e o segundo, o aspecto formal, é a submissão ao regime jurídico de direito público, o que significa a sujeição a uma unidade normativa a qual privilegia a supremacia do interesse público, envolvendo alguns princípios, como generalidade, eficiência, modicidade, cortesia e continuidade.

Ora, os valores constitucionais aspiram bem-estar e justiça social e é por isso que na execução e no gerenciamento da atuação de prestados de serviço público deve ser dada primazia às decisões das quais melhor aproveitem a população. Para isso é importante uma reflexão sobre a relação entre Estado, sociedade e iniciativa privada, bem como sobre o poder que cada um desses grupos exerce nas decisões, envolvendo aplicação de recursos públicos.

Essa vinculação é percebida de forma tão íntima pela Carta Política brasileira, que a par do título Da Administração pública, o trato sobre execução de serviços públicos ocorreu no título Da Ordem Econômica. Assim, importa salientar que o artigo 175 da Constituição Federal⁵⁶⁵ incumbiu ao Poder Público a execução de serviços públicos, diretamente, ou sob o regime de concessão ou permissão, através de procedimento licitatório.

Explica Shoueri⁵⁶⁶ que o domínio econômico passou a ser compreendido como parcela da atividade econômica, formada predominantemente por agentes do setor privado, sujeito às normas e regulação do setor público, que recebe a incumbência de incentivar, fiscalizar e planejar o mercado.

A ordem econômica constitucional estabeleceu uma série de princípios basilares para orientação ética do comportamento dos agentes econômicos e de fundamentação normativa para as intervenções estatais. No caso do ordenamento constitucional brasileiro, esse quadro é retratado de uma forma muito clara, quando se analisa a Carta Política por uma ótica sistêmica. O artigo 170 da Carta Política institui como fim para Ordem Econômica brasileira a justiça social. O mesmo fim foi estabelecido para a Ordem Social, no artigo 193. O que coaduna com os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º, incisos I e III. Disto resulta

⁵⁶⁵ BRASIL, CF/88, Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; V - a obrigação de manter serviço adequado.

⁵⁶⁶ SHOUERI, Luis Eduardo. Tributação e liberdade. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org). Princípios de Direito Tributário e Financeiro: estudos em homenagem a Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p.456.

que os Direitos Sociais e a busca pela justiça social guardam íntima relação com a própria identidade da Constituição. A Constituição de 1988 consolida, dessa forma, o enorme conjunto de transformações político-sociais e econômicas, que vinha acontecendo no mundo ocidental.

A princípio, a resposta imediata para a escolha das políticas públicas a serem implantadas ocorre através do interesse público, fundamentado no próprio poder de polícia estatal e na intervenção indireta na ordem econômica. Assim, os procedimentos de regulação podem ocorrer tanto de modo unilateral, através de medidas imperativas - de natureza legislativa e/ou administrativa, limitando liberdade dos agentes econômicos ou proporcionando-lhes vantagens condicionadas a determinados comportamentos – como de forma negociada, através de acordos de incitação ou de colaboração com os destinatários da regulação⁵⁶⁷.

Dentre a forma negociada entre Estado e Mercado, estão medidas econômicas negociais em prol da implantação de políticas públicas. É a chamada “concertação econômica e social”, que pode ser considerada como receptada pela Constituição Federal brasileira, por representar face da gestão pública democrática, na qual o Estado atua conjuntamente com o setor privado, a fim de alcançar o cumprimento de metas econômico-sociais.

A concertação designa um processo de definição ou de execução de orientações de medidas de políticas, mediante a negociação entre o Estado, em seus mais diversos níveis, e os representantes dos interesses afetados pelas medidas de regulação. A sua natureza jurídica é bastante variável: ora aproxima-se dos contratos econômicos, ora de acordos políticos e ora de meros processos de consulta. É importante também que seja dito que o objetivo maior não é criar um sistema de sanções para o descumprimento da lei, mas sim, prever formas de consenso e de dissuasão, acompanhadas por processos adequados⁵⁶⁸.

No direito brasileiro, é observável em várias normas, mas é destacável na Lei 8884/94- Lei antitruste, atualizada, pelo novo SBDC-Sistema Brasileiro de defesa da Concorrência, que no artigo 58 e parágrafos trata do compromisso de desempenho. Outro exemplo estaria na Lei Federal nº 11079/2004, que no artigo 4º estabelece como diretrizes a orientar as contratações de parceria público-privada, dentre outras, eficiência no cumprimento

⁵⁶⁷ SANTOS, Antônio Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. Direito Econômico. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 213.

⁵⁶⁸ SANTOS, Antônio Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. Direito Econômico. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 220.

das missões e no emprego dos recursos da sociedade, responsabilidade fiscal, transparência e sustentabilidade financeira na contratação.

Também podem ser citadas, como exemplo de instrumento de concertação econômica, as operações urbanas consorciadas, previsto na alínea “p”, do inciso V do artigo 4º do Estatuto das Cidades⁵⁶⁹. A operação urbana consorciada pode ser entendida como a reunião de medidas e de intervenções coordenada pelo poder público, com a necessária participação de investidores privados e a comunidade envolvida, objetivando transformação urbanística estrutural, à preservação ou à recuperação de um setor da cidade. Os limites geográficos e teleológicos devem estar previstos no respectivo Plano Diretor. Além disso, o instrumento deve ser posto em prática por meio de lei específica, a qual regulamentará as operações legitimadas, tais como: modificação de índices urbanísticos e características de parcelamento; uso e ocupação do solo e subsolo; concessões nas disposições do código de edificações; regularização de construções realizadas em desacordo com a legislação existente⁵⁷⁰.

Deste modo, na chamada “economia concertada” percebe-se duas tendências paralelas, mas complementares: de um lado, flexibilizam-se os contratos públicos, inserindo fórmulas de direito privado; por outro, se multiplicam as parcerias em prol da implantação de políticas públicas. Importante esclarecer, contudo, que a concertação não retira o poder de decisão do Estado, não chegando haver, por isso, ao ponto de uma descentralização do poder decisório. Porém, a Administração Pública moderna vem percebendo que, decisões finais devem ser tomadas após o respectivo processo de negociação com os mais diretamente interessados. Ao permitir que a sociedade participe do processo decisório, consegue diminuir o atrito entre os interessados, que passam a ficar a par da racionalidade da determinação pública e, por isso, o legitimam naturalmente⁵⁷¹.

Em princípio, a proposta de concertação econômica apresenta-se contemporânea e adequada ao desenvolvimento pleno, sob uma perspectiva dialógica, para que o Setor Privado colabore com os objetivos de inclusão social, almejados pelo Estado e pela sociedade civil. Porém, também não pode ser esquecido que distribuição de renda e justiça social são

⁵⁶⁹ BRASIL, Lei Federal 10257/2001, art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:[...] V – institutos jurídicos e políticos:[...] p) operações urbanas consorciadas.

⁵⁷⁰ SILVA, Patricia Reis da. A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano. Brasília: Universidade de Brasília/ PPG-FAU. Dissertação apresentada para obtenção do título em mestre em arquitetura e urbanismo, 2006, p.70.

⁵⁷¹ MONCADA, Luís S. Cabral de. Direito Económico. 5 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p.683.

elementos que fogem da racionalidade das economias de mercado, conforme foi exaustivamente explicado nos capítulos anteriores. Entretanto, a conjuntura econômica liberal é a que vigora na atualidade e não há como dar as costas a essa realidade. Então, o melhor para a Administração pública é tentar conciliar interesses econômicos e sociais, do mercado e da sociedade civil, através do diálogo e de um comportamento ético e compromissado. Esse é um dos maiores desafios do Estado e deve ser o objetivo da regulação na atualidade.

Conforme já visto, com diferenças relacionadas a grau e à intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas genéricas e de enorme relevância, como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde. Grande parte da responsabilidade pelo agravamento desses problemas está na urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando do mercado imobiliário, por refletirem uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais⁵⁷².

Desse modo, faz parte do processo de desenvolvimento identificar os arranjos institucionais, capazes de instaurar processos de concertação social e econômica, os quais possam configurar estratégias e projetos nacionais. Portanto, o planejamento, para ser efetivo não pode ser construído ao acaso e nem imposto verticalmente, sendo necessário haver integração entre agentes produtivos, sociedade civil organizada e a população em geral. Dessa perspectiva, quanto maior a frente de ação, mais imprescindível à participação efetiva da população e maior interferência da mídia, sendo importante, por isso, o apoio da opinião pública, sendo assim, construída uma “ideologia⁵⁷³ do desenvolvimento”, que na ótica de Eduardo Costa Pinto⁵⁷⁴, deve ser compreendida como um processo de tomada de consciência das massas, de democratização fundamental da sociedade por garantir as condições objetivas mínimas para a aposta desenvolvimentista do país.

Assim, mais uma vez constata-se que a ideologia do desenvolvimento está muito próxima da categoria “empoderamento” adotada neste trabalho. Com a diferença que o autor não deixa de forma expressa como ocorreria essa tomada de consciência, que na perspectiva emancipatória necessariamente precisa ser através de um aprendizado que envolva não

⁵⁷² SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2005, p.105.

⁵⁷³ Esclarece-se que o termo não é utilizado como na categoria da teoria marxista, mas no sentido de senso comum da palavra.

⁵⁷⁴ PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010, p. 46.

somente teoria, discursos, mas práticas participativas e coletivas para concretização do desenvolvimento.

O processo de empoderamento precisa ser cumulativo, contínuo, e crescente, permitindo que a população, em geral, compreenda a conjuntura socioeconômica, seja estimulada a aprimorar as capacidades humanas e perceba suas potencialidades transformadoras.

Sob a visão marxista, o ponto fundamental das injustiças sociais é a dissociação entre mão de obra e detentores dos meios de produção. De forma que é ideológica a proposta de equidade por medidas concertadas decorrente da própria impossibilidade de conciliação entre capital e trabalho. Ora, para o marxismo o Estado é instrumento de manipulação de poder, por isso atua visando os interesses das classes hegemônicas⁵⁷⁵.

E aqui se chega a um ponto chave da discussão: até que ponto o Estado tem poder para negociar com o mercado a concretização de distribuição de renda e concretização, portanto, de equidade social, quando, claramente, a experiência brasileira mostra que os interesses do poder político, por vezes conciliam ao do poder econômico?

Este trabalho posiciona-se no sentido de que o liberalismo é o paradigma adotado pela Carta Política brasileira e não pode ser afastado, sob a pena de recair no campo de suposições. Sem dúvida, do ponto de vista teórico e analisando-se a tua conjuntura pátria, a concertação econômica mostra-se como instrumento dialógico bastante importante, para tentar apaziguar as desigualdades.

Por outro lado, a visão crítica marxista oferta valorosa contribuição, a fim de evitar legitimação de propostas demagógicas de desenvolvimento, que visem proteger os agentes econômicos, em detrimento da população a ser atendida e que, por isso, aprofundem as injustiças sociais, panorama que não pode ser perdido de vista no planejamento democrático.

Isso implica também em projetos de desenvolvimento no âmbito local, que, aliás, deve ser focado, para que ocorra efetiva transformação política, econômica e social, a fim de concretizar os objetivos traçados pelo Brasil, no qual a cidade deve se apresentar como aberta, inclusiva, plenamente acessível a todos os seus cidadãos. O poder local reflete o âmbito nacional.

⁵⁷⁵ BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. Revista Olkos, vol.08, n°01/2009, p.p72-91, p.75.

E aqui, adentra-se a questão da proposta de construção de um desenvolvimento endógeno, ou seja, alcançável de dentro para fora das localidades, conferindo mobilização aos atores locais para extrair o máximo através da otimização dos recursos de trabalho, de capital, e de instituições locais, a fim de promover a inclusão econômica, cultural, política e social.

Conforme já foi salientado, o planejamento público reestruturante não deve ser posto à sociedade, por meio da representação política, como se faz, preponderantemente, na atualidade, conforme embates demonstrados empiricamente no curso deste capítulo. Mais do que isso, não será dada aos brasileiros, mas precisa ser conquistada em um processo de maturação política, em que a participação democrática, o interesse pela coisa pública e pelo outro estarão arraigados na cotidianidade, através dos processos de empoderamento.

O caminho mais adequado para esses processos, conforme demonstrado no capítulo anterior, é o de elaboração e de participação em políticas públicas de âmbito local, aqueles que fazem parte do ambiente dos sujeitos sociais e que, em uma simbiose passe a fazer parte de sua cotidianidade, a vivência da experiência de procedimentos participativos. Por mais que esses projetos não alcancem as expectativas imaginadas, os sujeitos que o vivenciaram estarão mais amadurecidos do que aqueles que nunca passaram por experiências dessa natureza.

Daí a preocupação com o planejamento de políticas de desenvolvimento local, mostrando o caminho a ser trilhado para maturação necessária a um planejamento público reformulador de estruturas para alcance do desenvolvimento. Esses planos de gestão participativa e de valorização humana partem do Estado para sociedade. Porém a Sociedade pode ter a iniciativa de projetos empoderantes, realizados, principalmente, por associações e por movimentos sociais.

Tal qual analisado no capítulo anterior, partindo do Estado para a comunidade, as políticas de desenvolvimento possuem a natureza primeiramente de norma jurídica. O Estado, por meio de seus procedimentos, concebe uma norma jurídica, a fim de concretizar um determinado objetivo estabelecido nos planos governamentais no seio social, das comunidades. Nesse panorama é o procedimento que legitima as ações estatais, conforme proposta habermesiana. Porém, na perspectiva crítica, os espaços devem ser ocupados e percebidos como além do precedimentalismo, mas como oportunidade de debater e desvelar os conflitos de interesses de grupos antagônicos, para o empoderamento.

Nesse caso, há uma série de instrumentos legais que podem ser utilizados pelo Poder Público, a fim de conseguir uma participação social nos processos de elaboração e execução normativa de políticas de desenvolvimento, como principalmente: audiências públicas, conferências, orçamento participativo e conselhos de setores sociais.

É possível o movimento reverso, projetos oriundos do seio social para Estado. Neste caso, nasce na sociedade uma determinada ação específica, em uma comunidade, como prática social. Com esforço dos atores envolvidos, estes chamam a atenção governamental para si, a fim de conseguir apoio do poder público, que, dependendo de interesses político-econômicos, podem refutar o projeto ou aceitá-lo, normatizando-o e transformando-o em política pública.

As chances de eficácia social da política pública nesse último caso são bem maiores, afinal, o Estado apenas enraíza, amplia e/ou aprimora um projeto que já está ocorrendo, aceito pela comunidade, ultrapassando as difíceis etapas iniciais de elaboração e implantação das políticas.

Ratifica-se que, em decorrência da complexidade que envolve a concretização do desenvolvimento, somente a integração do Estado com a sociedade, em planejamentos reestruturantes, poderá acabar com o hiato riqueza/pobreza no seio social. Políticas de desenvolvimento isoladas são instrumentos de experimentação e de agregação da participação cotidiana dos sujeitos; é um meio para construção de ambiente de emancipação e não fins em si mesmo, em decorrência de resultados limitados.

Dessa perspectiva, esclarece-se que faz parte do conceito de localização, não somente a posição geográfica, mas principalmente a posição da comunidade em relação às oportunidades oferecidas por programas de intervenção federal, estadual ou mesmo de organismos internacionais. Deste modo, o Município e a comunidade devem ser percebidos não de forma isolada, mas como catalisadoras das forças econômicas e das energias sociais, verificável por meio da convergência de intervenção de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais⁵⁷⁶.

Ratifica-se, desse modo, que o termo “local” ou “comunidade”, quando relacionado ao desenvolvimento, não possui definição única, já que depende da delimitação ofertada pelo

⁵⁷⁶ BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia do planejamento. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 48 e 53.

Estado, em cada programa de desenvolvimento, pode envolver desde um bairro, até uma cidade, ou mesmo de políticas elaboradas conjuntamente entre Municípios limítrofes para as zonas de regiões metropolitanas.

Ordinariamente, a questão de análise de certa localidade ou comunidade é caracterizada não somente pela própria configuração territorial, mas também por normas, por organização, por regimes de regulação. Desta forma, o lugar e a região não são mais o fruto de uma solidariedade unicamente orgânica, mas, sobretudo de uma solidariedade regulada ou organizacional⁵⁷⁷. Daí pensar-se nos conflitos, referendados por Amartya Sen⁵⁷⁸, entre desenvolver economicamente sem eliminar as tradições e heranças culturais; entre legitimar o poder, em face de autoritarismos tradicionalmente aceitos; entre liberdade de difusão de informação e oferta de oportunidade de instrução básica para garantia de senso crítico individual. A atuação planejada e participativa, para doação de medidas adequadas à realidade e aos valores de cada comunidade é essencial.

Comprovando esse entendimento, ONU-HABITAT, no relatório “Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: unindo o urbano dividido”⁵⁷⁹, constatou que as cidades podem ser abertas ou fechadas tanto concernente à capacidade de seus habitantes de acessar, ocupar, usar e produzir espaços urbanos para atender a suas necessidades, quanto em relação da capacidade de seus habitantes para ter acesso às decisões e participar dos diferentes tipos de interação e troca. Ou seja, o meio pode apresentar-se de forma aberta, como lugar de inclusão e de participação, ou de forma fechada, sendo lugar de exclusão e de marginalização.

Diante dessa constatação, indaga-se de que forma o Estado pode atuar a fim de realizar programas que possibilitem a abertura das comunidades e o rompimento da exclusão para os círculos de desenvolvimento. Sem dúvida, a expressão democrática e a união de forças são imprescindíveis para isso, devendo o direito atuar, buscando integração e legitimação entre as esferas cultural, social, político, econômico, faces do desenvolvimento.

No âmbito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 buscou institucionalizar uma reforma na Administração Pública, oferecendo instrumentos necessários para adoção de

⁵⁷⁷ BORBA, Robinson Antonio Vieira. A Cidade cognitiva: proposição para o Desenvolvimento local na era do conhecimento. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo. Tese apresentada para a obtenção do título de Doutor em arquitetura, 2000, p.18.

⁵⁷⁸ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 49-51.

⁵⁷⁹ ONU-HABITAT. Estado das Cidades do Mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações. Brasília: IPEA, 2011, p. 5.

políticas econômica e social que oportunizem redistribuição de renda e abertura de espaços democráticos para a democracia participativa, bem como consolidando valores para o desenvolvimento pleno das comunidades e dos indivíduos.

Neste tocante, sem dúvidas, o Município mostra-se como espaço adequado para o fomento da cidadania, devido à proximidade daqueles que necessitam das soluções concretas dos seus problemas, porém é necessário, para tanto, que o indivíduo sinta-se parte da comunidade. Ocorre que, na realidade dos pequenos municípios, dificilmente abre-se espaço para a sociedade local discutir a própria realidade e buscar alternativas, consolidando-se círculos viciosos: os recursos escassos não permitem investir em mudanças e estas não ocorrem por não ter como promovê-las⁵⁸⁰.

Darcy Ribeiro⁵⁸¹ explica que na realidade brasileira torna-se perceptível que a industrialização e a urbanização são processos complementares que costumam marchar associados um a outro, haja vista que, em regra, o primeiro oferece empregos urbanos à população rural, acarretando o êxodo na busca dessas oportunidades de vida. Porém, geralmente, fatores externos afetam os dois processos, impedindo que se lhes dê uma interpretação linear, como por exemplo, o monopólio da terra e a monocultura, que promovem a expulsão da população do campo e outras razões diversas que provocaram a evasão rural.

A interação entre Estado, Mercado e Sociedade precisa ser concebida, partindo-se da identificação de três zonas de organização ou de coesão social: integração, vulnerabilidade e exclusão. A população integrada é composta por famílias, cujas necessidades básicas são satisfeitas. A vulnerável é formada, tanto por grupos que vivem abaixo da linha da pobreza, mas conseguem suprir necessidades básicas, quanto por aqueles com rendimentos acima da linha da pobreza, mas com necessidades insatisfeitas. Por fim, a população excluída é aquela constituída por famílias com renda abaixo da linha da pobreza e excluídos do acesso à infraestrutura básica: habitação, água, saneamento básico, energia, trabalho e escolas para os filhos⁵⁸².

⁵⁸⁰ NORONHA, Hermano Ferreira; MARQUES, Nivaldo Estrela. Desenvolvimento municipal: definindo a trajetória. Campinas: CATI, 2001, p. 43.

⁵⁸¹ RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.198.

⁵⁸² RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A reforma urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos Santos (org). Globalização, fragmentação e reforma urbana. 2 ed. Rio de Janeiro: civilização, 1997, p.275-276.

No Brasil, observa-se que, seguindo a diretriz não intervencionista do liberalismo, poucos municípios tiveram crescimento induzido por decisões do setor público. Os espaços foram definidos pelo Setor Privado, primordialmente, nos anéis metropolitanos das principais capitais, demonstrando a complexidade da força do mercado na organização urbano-regional do país⁵⁸³.

Explicando esse processo, Milton Santos⁵⁸⁴ retrata que as cidades brasileiras foram desenhadas, no decurso do século XX, por uma urbanização corporativa, ou seja, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, em que, a especulação toma conta de vazios e vice-versa, fazendo com que ocorra a interdependência de categorias espaciais relevantes, tais como: tamanho urbano, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte e extroversão, bem como periferização da população, gerando um modelo específico de centro-periferia. Cada um desses fatores sustenta e alimenta as demais, tornando o crescimento urbano também o crescimento sistêmico dessas características.

O valor dos lotes de terra é definido pelas regras do mercado, o qual é influenciado pelas variáveis que representam investimento público – prestação de serviço público de qualidade, acessibilidade e equipamentos urbanos -, que tendem a concentrar-se em áreas apropriadas pela população de renda média e alta.

O impacto dessa realidade econômica fez com que as políticas de desenvolvimento embasadas em serviços públicos e de infraestrutura tornassem políticas agravadoras da exclusão social e não promotoras de desenvolvimento, pois ao realizar investimento público o espaço é valorizado e a população local, que deveria ser beneficiária, acaba sendo expulsa para regiões cada vez mais distantes.

Desta conjuntura, constata-se que a organização do espaço inclina-se segundo os interesses e necessidades dos que detém o poder - incorporadores, construtores, por exemplo. Os demais tentam pelos instrumentos que possuem influir na configuração desses espaços. Esse processo, chamado de “jogo estratégico local”, é identificado por Isabel Guerra⁵⁸⁵ como as inter-relações complexas que se desenvolvem entre os atores – indivíduos, empresas,

⁵⁸³ BARAT, Josef. Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1979, p. 11.

⁵⁸⁴ SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2005, p.106.

⁵⁸⁵ GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxo e possibilidades do “jogo estratégico entre atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005, p.347.

instituições públicas e privadas-, demonstrando heterogeneidade de projetos e contradição de interesses.

Em uma análise empírica sobre a distribuição de riquezas, a ONU⁵⁸⁶ constatou que as reformas nas cidades são realizadas servindo, principalmente, aos interesses dos que detem poder econômico, seguidos de políticos e de funcionários públicos (com a exceção de África, onde estes são considerados os principais beneficiários). Por consequência, “os pobres urbanos só entram na partilha dos benefícios acumulados da urbanização e as reformas relacionadas em menor medida, isso quando conseguem participar”. Assim, aos atores sociais excluídos resta mediar poder, sobretudo, com base no conhecimento local e na criação de redes, assim como através da elaboração de um contradiscurso, questionando a legitimidade das decisões dos atores economicamente mais fortes⁵⁸⁷.

Quando o Estado investe em infraestrutura urbana em uma zona periférica, como pavimentação ou construção de praças e postos policiais, por exemplo, ocorre a valorização dos imóveis. Entretanto, em vez de a população, moradores da área ser beneficiada, é expulsa, na verdade, para zonas cada vez mais periféricas, mantendo-se a condição de marginalização inicial. Desse modo, o investimento que deveria ser inclusivo, torna-se segregador, dentro de um contexto em que as propostas de mudanças estruturais e de empoderamento são esquecidas.

Essas constatações só confirmam que a concertação econômica e social necessária à concretização de políticas de desenvolvimento só vão representar posições legítimas, na medida em que existir, no embate do planejamento equilíbrio, entre as o Estado, agentes econômicos e sociedade civil.

4.9. METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO: A ONTOLOGIA DECISÓRIA.

A formulação de um plano de desenvolvimento exige aplicação de recursos humanos e financeiros, levantamento de dados e intervenções públicas em espaço de tempo

⁵⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDA. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS - ONU-HABITAT, Estado das Cidades do Mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações. Brasília: IPEA, 2011, p. 21.

⁵⁸⁷ BRYANT, Raymond L. BAILEY, Sinéad. Third World Political Ecology. New York: Routledge, 1997, p.46.

previamente definido. Para isso, é necessário que a sociedade local se envolva efetivamente, já que ela será a beneficiada ou a prejudicada, dependendo da qualidade obtida na elaboração e execução dos planos.

Desse modo, as políticas públicas são planejadas e executadas em processos compreendidos como estágios ou ciclo. Envolve basicamente cinco fases: i) formação da agenda, quando há a eleição de prioridades; ii) Formulação de Políticas, em que há apresentação de Soluções ou Alternativas aos problemas anteriormente indicados; iii) Processo de Tomada de Decisão, em que há escolha das ações; iv) Implementação ou Execução das Ações; v) Avaliação⁵⁸⁸.

Deve ser dito que o Brasil, na atualidade, padece de fontes de dados sobre as ações em direitos humanos que realiza. Isso prejudica a elaboração de um diagnóstico confiável sobre a dimensão dos problemas sociais enfrentando, bem como potencialidades e pontos mais sensíveis, que exijam maior atenção do Estado.

Pensando no diagnóstico, Sérgio Buarque⁵⁸⁹ propõe várias ferramentas a serem utilizadas pelo poder público. Dentre outras técnicas, indica caminhada de reconhecimento e sugere as oficinas de trabalho com os atores sociais e de trabalho institucional, para a construção coletiva na percepção da realidade e definição das prioridades. As oficinas de trabalho institucional mostram-se importantes, no âmbito interno da Administração, por promoverem a articulação e inclusão das instituições e órgãos públicos, estruturando uma matriz de envolvimento e de comprometimento com o planejamento.

A inclusão a agenda, ou simplesmente agenda, significa a inserção de um objetivo como prioritária do Poder Público; resulta de um conjunto de fatos sociais e de processos que conduzem a detecção de um problema a ser sanado. A elaboração é a preparação da decisão política, consistindo em um processo racional de delimitação de um problema potencial ou atual da comunidade, a indicação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. A formulação, em sentido estrito, significa o resultado da elaboração, a decisão política explícita sobre o que será feito por um político, por um colegiado misto (representantes públicos e da

⁵⁸⁸ CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.) Gerência de Políticas Públicas e Articulação Institucional. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008, p.31.

⁵⁸⁹ BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia do planejamento. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 121-172.

sociedade civil) ou pelo Poder Legislativo, representado pelas Casas Legislativas, e sua formalização por meio de uma norma jurídica⁵⁹⁰.

Na prestação do serviço público é imprescindível a observância do princípio constitucional da legalidade, o qual confere à Administração prerrogativas e limites distintos no exercício da atividade estatal, buscando sempre a salvaguarda dos interesses coletivos. Mas, o que envolve a ideia de interesse público? Essa questão é tão importante que é nela que estão alicerçadas discussões envolvendo legalidade e discricionariedade nas decisões judiciais; envolve concretização dos direitos sociais, elaboração do orçamento público e carências coletivas na oferta e prestação de serviços básicos pelo Estado à população.

Assim, esclarece-se que o interesse público é considerado como conceito jurídico indeterminado, por ter em sua natureza um elevado grau de indeterminação e de complexidade e que envolve um aspecto econômico definido por metas de execução -, que objetivam assegurar o regular funcionamento da economia-, e de realização -, as quais envolvem proposta de desenvolvimento, de aplicação de recursos de maneira mais apropriada a garantir bem-estar e a qualidade de vida para o povo⁵⁹¹. Nota-se, portanto, que embora a titularidade do interesse público seja da sociedade, o papel de gestor deste interesse público é do Estado.

O interesse público é complexo, abrangente e envolve aspecto essencialmente axiológico para determinação do que seja ou não prioritário para a sociedade na construção do processo de desenvolvimento. Em um entendimento pragmático, a fim de evitar que o interesse público corresponda aos interesses de segmentos sociais que controlam o poder, ganha enfoque o empoderamento social.

Desse modo, a discricionariedade administrativa na escolha das políticas públicas a serem implantadas ocorre através do interesse público, fundamentado no próprio poder de polícia estatal e na intervenção indireta na ordem econômica. O interesse público apresenta-se em graus diferentes de indeterminação⁵⁹²: quando aplicado como sinônimo de bem comum,

⁵⁹⁰ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. 'In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete(org.). Políticas públicas. Vol.01. Brasília: ENAP, 2006, p. 32-34.

⁵⁹¹ BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 132-133.

⁵⁹² Aqui é importante frisar as considerações de Eros Grau ao explicar que o problema de indeterminação não está no conceito, mas sim na linguagem, por isso o correto seria mencionar termos indeterminados de conceitos e não de conceitos indeterminados. (GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 1996, p.146).

de fim do Estado, a indeterminação apresenta-se em grau mais elevado. Essa indeterminação diminui gradativamente quando o princípio é considerado nos diferentes setores de atuação do Estado, como: saúde, segurança, educação e transportes; cada qual com um interesse público delimitado pela Constituição Federal e demais legislações ordinárias. Havendo interesses públicos conflitantes, deve ser realizada a devida ponderação⁵⁹³.

O limite na ponderação entre interesses públicos conflitantes apresenta-se muito tênue, em alguns casos, em relação a interesses privados e geralmente é neste ponto que o Poder Judiciário legitima suas decisões em casos concretos que, aparentemente, envolvem apenas escolhas, discricionariedade administrativa, mas, com um olhar mais atento acusam a preponderância de interesses privados sobre o público ou que simplesmente violam os objetivos constitucionais na aplicação orçamentária por privilegiar setores dispensáveis – como publicidade – em detrimento à prestação de serviços essenciais – como assistência à saúde.

Partindo-se do princípio da legalidade, depreende-se que a discricionariedade está vinculada: à ausência de norma específica; a previsão legal de mais de uma possibilidade de atuação estatal e às normas por preceitos obscuros; ou nos casos em que a lei emprega conceitos jurídicos indeterminados.

Porém, é necessário ir além e observar a discricionariedade da atuação estatal com um pouco mais de profundidade sob o enfoque dos valores constitucionais. Assim, questão importante a ser mencionada é que não há mais como falar sobre discricionariedade como espaço livre de decisão do administrador, em decorrência de que todas as decisões e atos da Administração pública precisam estar vinculados à Constituição Federal.

Deve-se, na verdade, perceber graus diferentes de vinculação, que permitem maior ou menor controle jurisdicional, com relação às decisões e a procedimentos adotados pela Administração. O princípio da legalidade determina que cada uma das ações administrativas seja condicionada por uma lei. Deste modo, a discricionariedade tem que ser vista como poder jurídico, limitado e, portanto, não livre.⁵⁹⁴

⁵⁹³ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di; RIBEIRO, Carlos Vinícios Alves (coord.). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2010, p. 98.

⁵⁹⁴ PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 27

Além disso, também deve ser ratificado que nas escolhas de prioridades, a universalização e a focalização precisam caminhar juntas, a fim de se fazer cumprir a dimensão social, dando observância às necessidades prioritárias de grupos mais vulneráveis - em regra historicamente marginalizados, como minorias étnicas -, detectáveis pela acentuada baixa no Índice de Desenvolvimento Humano, se comparado a outras localidades próximas.

Nesse sentido, o diagnóstico realizado pelo Programa Brasil Quilombola⁵⁹⁵ comprovou, dentre outros números preocupantes, que 75,6% (setenta e cinco vírgula seis por cento) das famílias quilombolas estão em situação de extrema pobreza; 62% (sessenta e dois por cento) não possuem água canalizada; e 76% (setenta e seis por cento) não possuem saneamento adequado. Esses dados discrepam com a média nacional, a ser apresentada no próximo capítulo, e demonstram a necessidade de buscar equilíbrio entre a universalização e a focalização nas decisões públicas.

Uma vez superado o momento decisório, inicia-se a execução. A fase de implementação é formada pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos, necessários para executar uma política, sendo, portanto, a preparação para pôr em prática a política pública. A execução são as próprias ações para alcance dos objetivos estabelecidos; é prática efetiva e inclui a verificação dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia. O acompanhamento é o procedimento de supervisão constante da execução, objetivando fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções, a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. Por fim, a avaliação que é a verificação dos efeitos e dos alcances das realizações obtidas, bem como consequências previstas e não previstas⁵⁹⁶.

A execução do planejamento envolve diferentes visões sobre o processo de implantação, em que a principal envolve dois modelos: o primeiro é o “top-down”, em que se separa claramente a elaboração da implantação de uma política, cujos problemas enfrentados são verificados como desvios à coordenação interorganizacional e ao controle. Por isso, nesta perspectiva é dado ênfase à questão dos mecanismos de controle sobre os agentes executores, pressupondo uma visão irreal da administração pública e da cotidianidade dos processos

⁵⁹⁵ BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Programa Brasil Quilombola: diagnóstico de ações realizadas, Julho de 2012. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/destaques/diagnostico-pbq-agosto>. Consulta realizada em 27 de dezembro de 2014.

⁵⁹⁶ SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. ‘In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete(org.). Políticas públicas. Vol.01. Brasília: ENAP, 2006, p. 32-34.

negociais de execução dos programas governamentais, sob um ideário de informação perfeita, recursos ilimitados, clareza de objetivos e linhas únicas de comando e de autoridade, porém apresenta como ponto positivo a visão objetiva da política. Já a abordagem “bottom-up” reconhece que a negociação social mantém-se durante a fase de implantação, buscando verificar quais os efeitos da política a ser analisada, partindo da análise dos impactos gerados em direção progressiva à tomada de decisão, a fim de determinar quantos destes impactos podem ser explicados pela atuação das agências administrativas executoras e quantos se devem a causas externas à política pública examinada. Ambas as abordagens se complementam no tocante às soluções ofertadas na busca de efetivação do planejamento público⁵⁹⁷.

Além do ciclo do planejamento de políticas públicas, devem ser indicados os fatores facilitadores e obstativos do planejamento, podendo ser apontada como elemento de dificuldade a ineficiência do Estado para planejar e executar programas governamentais e a baixa capacidade de articulação dos atores sociais, a fim de participar das escolhas públicas e de fiscalizar a execução dos planos.

Assim, para uma metodologia de planejamento democrático, a função de monitoramento precisa ser exercida, por representantes da sociedade civil, seja através de conselhos ou por meio da fiscalização efetiva a ser realizada por associações de forma paralela à própria administração estatal. Nesse contexto, os órgãos executores da experiência, precisam estar preparados para receber o gerenciamento de um ente plural e coletivo, sob a pena de falha e de resistência. De certo que esses organismos precisam de tal treinamento, tanto os órgãos da administração para o gerenciamento popular, como também a população para realizar a atividade de gerenciamento.

Constata-se que a ontologia do planejamento é decisória, envolvendo toda a formação do ciclo de políticas públicas. Assim, ao analisar a hipótese de que o planejamento seria o condutor do desenvolvimento, constatou-se que os problemas de inadequações das políticas de desenvolvimento não estavam propriamente no método de planejamento, mas no componente volitivo e de interesses dos atores envolvidos nas diversas fases da construção

⁵⁹⁷ NAJBERG, Estela. Análise dos fatores que dificultam a implementação da política ambiental do plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento, com Domínio conexo em Planejamento Urbano e Políticas Públicas. São Paulo, 2003, p. 185.

das políticas, dos planos e projetos. Esse é o componente essencial: pessoas e grupos que representam.

Por isso, a hipótese inicial de que o planejamento conduz ao desenvolvimento foi refutada em parte. Formalmente, toda política de desenvolvimento deve ocorrer instrumentalizada pelo planejamento, porém, materialmente, a adequação da elaboração e execução dos planos depende da legitimidade das decisões tomadas, em que a mensuração decorre da priorização do público, em detrimento a interesses particulares, ou seja, de empoderamento dos segmentos sociais antagônicos, para, não só, elegerem representantes que correspondam aos respectivos interesses, mas também contínua ocupação de espaços públicos decisórios e de monitoramento das políticas públicas.

4.10. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.

O planejamento público para que seja eficiente, propulsor do desenvolvimento, deve fomentar o empoderamento, através da utilização plena dos instrumentos de política participativa, que permitem construir, vigorosamente, uma cultura político democratizante.

E aqui vale salientar que um planejamento público centrado numa gestão democrática deve fazer uso de ferramentas participativas previstas no ordenamento jurídico. A Constituição Federal de 1988 preocupou-se, em vários dispositivos, com a questão do planejamento, como por exemplo, cita-se: art. 21, IX e o artigo 25, §3^o⁵⁹⁸, 182 e 184.

A Lei n^o 10.257/2001 também fez previsão de vários instrumentos participativos, dentre os quais se destacam: i) a criação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de gestão – como, por exemplo, Conselho de Saúde, de Previdência e de proteção dos direitos das Crianças e dos Adolescentes; iii) e as audiências públicas; e iv) orçamento participativo.

A partir dessas premissas, passa-se a abordar esses três instrumentos de participação no planejamento local, tendo-se optados por eles, em decorrência de serem mais próximos dos segmentos sociais e também por serem os mais comuns no âmbito do novo modelo de gestão societal que priorize ações de empoderamento.

⁵⁹⁸ É possível citar outros, como: artigo 43, caput e §1^o; artigo 48, IV, artigo 49, ix e x; artigo 58§2^o artigo 74, I; e artigo 165 §§ 1^o, 4^o e 6^o.

4.10.1. Debates, consultas e audiências públicas.

Para a realização de um orçamento participativo e dos outros modos de gestão democrática, a Administração deve fazer uso das audiências públicas, as quais possibilitam que a população possa opinar sobre vários assuntos de interesse social, relevantes para gestão participativa das cidades, como no processo de implantação e fiscalização do Plano Diretor e para realizar a gestão orçamentária participativa.

Além dos fins descritos anteriormente⁵⁹⁹, as consultas públicas também são previstas pelo Estatuto das Cidades⁶⁰⁰ para discutir sobre implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente ou que tragam outros impactos para o meio.

É preciso, entretanto, esclarecer que os institutos de participação podem ser distintos pela força vinculante ou meramente opinativa. Dentre os primeiros, citam-se os conselhos deliberativos. Entre os segundos, incluem-se os debates e as consultas públicas. As audiências públicas podem assumir, inicialmente, ambos os aspectos, de acordo com a natureza da deliberação, entretanto as decisões que nela são tomadas vinculam a Administração.

Dentre os institutos específicos para a participação administrativa é possível citar, dentre outros, a coleta de opiniões, o debate público, a audiência pública. O primeiro mostra-se como processo de participação administrativa, fundada no direito de manifestar sua opção, aberto a grupos sociais, identificados por certos interesses difusos e coletivos. Já no debate público, os grupos sociais determinados tem o direito de confrontar seus pontos de vista, opiniões, razões e opções com os do Estado, a fim de contribuir para a melhor decisão administrativa. Destes, a audiência pública assume papel de destaque no regime jurídico do Estatuto das Cidades, distinguindo-se dos demais instrumentos congêneres pela formalidade

⁵⁹⁹ BRASIL, Lei Federal nº 10.257/2001, art.44: No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

⁶⁰⁰ BRASIL, Lei Federal nº 10.257/2001, art.2º, VIII: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais [...]VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

do seu processo e pela eficácia vinculatória do seu resultado⁶⁰¹. Tem como origem as “public hearing” do direito anglo-saxão⁶⁰².

Desse modo, as audiências públicas apresentam como fundamentos principiológicos:

- i) princípio democrático, o qual se desdobra em princípio de cidadania e em princípio de participação política, e manifesta-se como princípio de legitimidade, o que significa a conformação da atuação estatal com a vontade popular, que também deve estar em conformidade com os ditames da lei; ii) o princípio da igualdade, garante a equidade entre os participantes; iii) o princípio associativo, que resguarda a liberdade de manifestação gregária dos indivíduos; iv) o princípio da publicidade e o direito à informação, a fim de pautar os indivíduos em suas decisões; e v) o da motivação, pelo qual se permite, ao final do processo, de modo mais claro e inequívoco, determinar as razões do decidir do órgão ou agente administrativo competente⁶⁰³.

Além destes, também se destaca como fundamentos principiológico das audiências públicas o princípio da realidade, já que há benefício da busca do consenso entre os participantes, de tal sorte que as decisões passem a apresentar as melhores condições de serem efetivamente executados em favor da sociedade⁶⁰⁴.

O procedimento para realização de audiências públicas foi operacionalizado através da Resolução 9/87 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que determinou basicamente um caminho duplo: a Administração presta informações ao público e este, por sua vez, presta informações àquela. Uma audiência deve ocorrer em local acessível aos interessados e pode ser convocada pelo Ministério Público, por entidade civil ou por mais de cinquenta cidadãos e sempre que o próprio órgão do Meio Ambiente julgar necessário⁶⁰⁵.

Apresentam-se as audiências, por isso, como um instrumento adequado para o fomento de debates e, portanto, para estimular a população a participar, a interagir e a propor

⁶⁰¹ MOREIRA NT, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 258.

⁶⁰² PEREZ, Marcos Augusto. *Administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 169

⁶⁰³ MOREIRA NT, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 258-259.

⁶⁰⁴ MOREIRA NT, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 260.

⁶⁰⁵ CONAMA, Resolução 09/87, Art.2º: Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública [...]§ 4º - A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

sugestões e soluções no direcionamento das políticas públicas. Mostra-se, assim, como um dos meios para alcançar a gestão democrática, a qual aproxima a justiça do seio social.

4.10.2. Conselhos de Gestão.

Conforme já exposto, o ordenamento jurídico brasileiro elegeu, como uma das suas diretrizes urbanas, a gestão democrática, através da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade para a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento das cidades.

O princípio, previsto no artigo 2º, inciso II do Estatuto das Cidades⁶⁰⁶, não envolve apenas a ideia de orçamento participativo ou de audiências públicas, mas vai muito além, ao consolidar o valor democrático constitucional de incentivo a participação direta da população, conforme analisado anteriormente.

Os instrumentos de participação, previstos no Estatuto das Cidades visam mudança de paradigmas. A visão tradicional aponta uma concepção vertical, em que os Municípios estão na base de uma pirâmide. Porém, na atualidade, é preciso observar uma articulação horizontal, em que os atores sociais e formas intermunicipais de gestão – como, por exemplo, comitês de bacias hidrográficas, Conselho de Saúde, de Previdência e de proteção dos direitos das Crianças e dos Adolescentes e Conselhos regionais de desenvolvimento -, permitem articulações regionais complexas".

Os conselhos de gestão caracterizam-se por serem órgãos colegiados, que contam com a participação de representantes da Administração e da sociedade; são criados por lei ou mediante autorização legal, para exercer funções deliberativas e consultivas. Tratando-se da posição estrutural, os conselhos podem estar situados tanto no seio da administração direta, integrando ministérios e secretarias – como, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e

⁶⁰⁶ Brasil, Lei Federal nº 10.257/2001, Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais [...] II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

do Adolescente, que faz parte da composição da Presidência da República⁶⁰⁷ – como na administração indireta integrando a estrutura das entidades⁶⁰⁸.

O Supremo Tribunal Federal⁶⁰⁹, reconhecendo a condição de órgão público, garantiu a prerrogativa dos conselhos participativos de obterem, de todos os demais órgãos públicos e de pessoas privadas, informações necessárias para subsidiar as suas decisões administrativas.

Na verdade, o planejamento público descentralizado e os instrumentos democráticos previstos no Estatuto das Cidades convergem a uma nova concepção de democracia, o qual não consiste, segundo Noberto Bobbio⁶¹⁰, na substituição da democracia representativa pela democracia direta, mas sim de uma passagem da democracia de uma esfera política, para uma esfera social, em que o indivíduo passa a ser considerado pela multiplicidade de seu status (estudante, doente, consumidor, professor, etc.).

Por consequência, as expectativas atuais de participação direta determinam a ocupação de novos espaços consultivos, antes assumidos por organizações de natureza hierárquica e burocratizada e que, hoje, precisam ser preenchidos por uma atuação estatal descentralizada, plural e integrada à comunidade, valorizando o indivíduo e cumprindo as normas constitucionais vigentes.

A Constituição Federal de 1988, em vários de seus artigos, buscou instituir uma gestão democrática participativa, destinada ao acompanhamento e consolidação dos Direitos Sociais. Cita-se, por exemplo, o artigo 194, que no inciso VII do parágrafo único⁶¹¹ estabeleceu como um dos princípios da seguridade social o caráter descentralizado da administração, a ser concebida através de uma gestão democrática quadripartite, formada por trabalhadores, por empregadores, por aposentados e pelo Governo nos órgãos colegiados.

⁶⁰⁷ BRASIL, Lei Federal nº 8242/1991, art. 1º, § 1º: Art. 1º Fica criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). § 1º Este conselho integra o conjunto de atribuições da Presidência da República.

⁶⁰⁸ PEREZ, Marcos Augusto. Administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 142.

⁶⁰⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS 6013/RS. DJ de 26 de agosto de 1996, p. 29.658.

⁶¹⁰ BOBBIO, Noberto. Estado, Governo e Sociedade: uma teoria geral de política. 13 ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p.156.

⁶¹¹ BRASIL, CF/88, Art. 194, parágrafo único, inciso VII: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...]VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Seguindo os mesmos valores, o artigo 206, inciso VI⁶¹², institui a gestão democrática como um dos princípios orientadores da atividade de ensino no Brasil.

Eis o fundamento constitucional para a criação dos Conselhos Municipais de gestão: Conselho de Saúde, de Previdência e de proteção dos direitos das Crianças e dos Adolescentes, bem como dos Conselhos Escolares, para gerenciamento no âmbito interno das próprias escolas ou unidades de ensino. No último caso, particularmente, mostra-se uma prática importante, instituída infraconstitucionalmente pelo artigo 3º, inciso VIII do Plano de Diretrizes e Base da Educação – Lei nº9394/96⁶¹³ – não só por permitir a participação e compartilhar as responsabilidades do ensino de qualidade com a comunidade e com as famílias, mas, sobretudo, por construir e oportunizar através de prática de vivências democrática e de cidadania, às crianças e aos jovens.

A operacionalização mais eficiente dos conselhos de políticas ocorreria por meio de fóruns deliberativos, inclusivos e plurais, em que se construiriam espaços institucionais integrados por agentes executivos, legislativo, representantes da sociedade civil e de agentes econômicos, visando a produção de decisões legítimas sobre ações estatais e como exercício de controle público. Dentre as condições necessárias para eficácia desse instrumento, citam-se: i) institucionalização de procedimentos administrativos; ii) composição plural e incluyente, que garanta igualdade deliberativa entre os participantes, o que inclui acesso equitativo a informações e recursos, a exposição de argumentos e contestação de resultados⁶¹⁴; e iii) compromisso dos participantes para que as deliberações sejam pautadas pela busca de solução de problemas públicos.

Pelo exposto, torna-se bastante claro que, apesar de complexo, a busca da gestão participativa representa uma tarefa essencial para o planejamento do desenvolvimento e representa face da dignidade do homem e de sua relação com o bem comum. Exige, para tanto, mudanças de concepções não só dos agentes públicos, mas do próprio cidadão e das comunidades através da instituição de objetivos comuns, construídas no dia-a-dia, pelas próprias experiências vivenciadas.

⁶¹² BRASIL, CF/88, Art. 206, VI: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

⁶¹³ BRASIL, Lei Federal nº9394/96, Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:[...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

⁶¹⁴ CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: TABAGIBA, Evelina Dagnino Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, p.29

4.10.3. Orçamento participativo.

Neste ponto da dissertação, já se apresentou de forma bastante clara que para promoção do desenvolvimento nas cidades é necessário que o Estado atue de forma a minimizar discrepâncias sociais e econômicas, através de uma reforma progressiva em que haja distribuição igualitária de investimentos, de serviços e de infraestrutura, a fim de que ocorra o alcance de qualidade de vida da população urbana. O orçamento participativo apresenta-se como importante instrumento para efetivação dessa realidade.

Conforme analisado no capítulo anterior, processo orçamentário tradicional é formado por preparação, adoção, execução e monitoramento, em que o círculo orçamentário representa o período de tempo em que essas quatro fases são completadas, em quatro anos, através das disposições contidas nas leis orçamentárias.

Entretanto, deve ser ratificado que o processo de planejamento, além desse círculo orçamentário, faz previsão de um gerenciamento democrático, através do orçamento participativo, intitulado pelo artigo 44 da Lei nº 10.257/2001⁶¹⁵ como “gestão orçamentária participativa”.

O Governo Federal, assim como os Estados, estão adotando o Planejamento Plurianual participativo, em que as consultas são realizadas em torno de priorização temas na construção da agenda formal. Porém, grande ênfase da participação orçamentária encontra-se na atuação municipal, principalmente para elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Boaventura de Souza Santos⁶¹⁶ aponta três princípios basilares para a implantação do orçamento participativo, quais sejam: a) todos os cidadãos têm direito de participar; b) a participação é realizada conjuntamente, através da democracia participativa e representativa e deve ser instrumentalizada por meio de um regimento interno instituído pelos próprios participantes; c) os investimentos devem ser distribuídos conforme a combinação de critérios

⁶¹⁵ BRASIL, Lei Federal nº 10.257/2001, art.44: No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

⁶¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005,p.467.

gerais e critérios técnicos de viabilidade. Boaventura, ainda, explica que no processo de concretização do orçamento participativo forma-se uma rede de articulação entre órgãos do Executivo Municipal, encarregados de gerir o debate orçamentário, e organizações comunitárias, dotadas de autonomia e compostas por organizações de base regional que realizam a mediação entre a participação dos cidadãos e as escolhas das prioridades. Intermediando essas entidades estão outras instituições permanentes, que, na experiência da Cidade de Porto Alegre/RS são o Conselho de Orçamento Participativo, Assembleias Plenárias Regionais e Temáticas, dentre outras.

Apesar de serem adotados diferentes métodos, variáveis conforme as leis municipais de implantação, é possível falar em um ciclo geral para o orçamento participativo, que deverá ser composto por: i) construção de metodologia, que são as normas e diretrizes básicas que regerão o processo; ii) divulgação e mobilização da população; iii) realização de reuniões com moradores de bairros; iv) negociação entre representantes da população e o governo para determinar prioridades; v) envio de proposta de orçamento para aprovação na Câmara de Vereadores; iv) Execução orçamentária por parte do governo, com acompanhamento por parte da população.⁶¹⁷ Nota-se, portanto, que a implantação do orçamento participativo envolve pelo menos cinco etapas sucessivas, dispostas em um encadeamento lógico-racional de tomada de decisões: elaboração, discussão, apreciação, execução e avaliação do orçamento popular.

Assim, de forma simples, o processo orçamentário de um Município, pode ser explicado como envolvendo a preparação do orçamento pelo Poder Executivo, debate e aprovação pela Câmara de Vereadores e, por fim, a execução do orçamento. O monitoramento é a última fase e é de responsabilidade das três funções poderes realizá-lo.

O orçamento participativo não altera o plano básico do ciclo orçamentário, mas torna o procedimento mais complexo, na fase de preparação, visualizada em três momentos: definição de receitas, de prioridades e elaboração da peça orçamentária. Na primeira fase, os debates partem das previsões prestadas pelo Poder Executivo, sobre receita, despesas e

⁶¹⁷ TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.186-187.

montante de investimento. Apesar de essas informações poderem ser alteradas pelos Conselheiros, elas formam dados primordiais para elaboração do orçamento⁶¹⁸.

O segundo momento, que é o da definição das prioridades, concebe-se através da democracia direta em assembleias públicas, organizadas por regiões e por temas - nas quais os cidadãos participam ativamente, tendo direito à palavra, de votar e de ser votado. O objetivo dessas assembleias regionais é discutir problemas locais para chegar a uma definição das prioridades de cada região. Como participantes estão: a população, representantes de organizações da sociedade civil, representantes eleitos pelos participantes para cargos de conselheiros e servidores públicos, cujo papel principal é organizar os encontros e passar informações a população⁶¹⁹.

As experiências demonstram duas hipóteses distintas no tocante a formação e eficácia desses fóruns: i) a de falha: há a reprodução da assimetria dos atores sociais, sem alcançar avanço para além delas ou simples obediência à vontade do Poder Executivo ou captura dos representantes por grupos vinculados à política partidária; e ii) a de sucesso: abre-se a possibilidade real de solução negociada dos problemas urbanos, desde que seja possível estabelecer incentivos capazes de aproximar e de fazer convergir expectativas de todos os agentes envolvidos. Para o alcance do sucesso, são necessárias que se cumpram ao menos três condições: que a sociedade civil organizada participe; que o desenho institucional possibilite a motivação e a integração para o alcance dos objetivos desejados, através do balanço de forças entre os participantes; e que ocorra o comprometimento e abertura dos gestores para a organização e as decisões tomadas nos fóruns⁶²⁰.

Na experiência de Porto Alegre, que viveu o auge da experiência do orçamento participativo, no período de 1989 a 2004, a cidade foi dividida em dezesseis regiões, na qual ocorriam duas rodadas de discussões, sob a coordenação da Prefeitura e outras intermediárias, sem a participação desta, a fim de que fossem eleitas quatro das prioridades padrões: i) saneamento básico – drenagem, água e esgoto; ii) habitação; iii) pavimentação; iv) educação; v) assistência social; vi) saúde; vii) circulação e transporte; viii) áreas de lazer e esporte; ix)

⁶¹⁸ MARQUETTI, Aldemir. Experiências do orçamento participativo no Brasil: uma proposta de classificação. IN: DAGNINO, Evelinea; TABAGIBA, Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, p. 81.

⁶¹⁹ MARQUETTI, Aldemir. Experiências do orçamento participativo no Brasil: uma proposta de classificação. IN: DAGNINO, Evelinea; TABAGIBA, Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, p.8.

⁶²⁰ COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. IN: DAGNINO, Evelinea; TABAGIBA, Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, p. 101.

iluminação pública; x) desenvolvimento econômico; xi) tributação e turismo; xii) cultura e saneamento ambiental.

O total de investimentos em infraestrutura e serviços é deliberado, existindo a possibilidade de deslocamento de recursos públicos das áreas mais nobres, para áreas mais pobres, significando forte incentivo para que a população carente participe das assembleias.

Já a terceira etapa consiste em compilar o que foi decidido na etapa anterior e as prioridades das regiões são analisadas e empregadas a fim de definir três prioridades gerais da cidade para o ano subsequente, através de critérios de agregação de preferências. Nesta fase, também são levadas em consideração as propostas do Governo e das Assembleias temática. Uma vez estabelecidas às prioridades, distribuem-se os recursos, de forma proporcional, entre as regiões, de acordo com os critérios de carência de serviços ou infraestrutura, prioridade temática da região e população total da região. Com o documento pronto, a peça é submetida à Câmara dos Vereadores⁶²¹.

A distribuição democrática dos investimentos públicos, observadas as carências sociais mais urgentes, faz com que os excluídos tornem-se sujeitos políticos participantes diretos das decisões e que, portanto, podem exercer algum controle sobre o Estado, o qual, por sua vez, se torna mais próximo e mais transparente. Também se rompe com o clientelismo político, embora isso dependa do grau de democracia exercida no processo, pois o risco da associação para interesses particulares está sempre presente. Por tudo isso, o orçamento participativo representa um impacto amplo na vida da cidade e de seus habitantes ao contribuir para construção um novo modo de gestão dos problemas e interesses locais⁶²².

Esse instrumento mostra-se particularmente importante por representar uma possibilidade de reversão nas prioridades de aplicação de recursos públicos, de forma adaptáveis as realidades de cada localidade. Privilegia, por isso, os setores mais carentes da população, possibilitando uma melhor distribuição e acesso a bens públicos. Destarte, através do orçamento participativo é possível o alcance e a realização de políticas públicas priorizadas pela própria população.

⁶²¹ COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. IN: DAGNINO, Evelinea; TABAGIBA, Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, p. 81-82.

⁶²² MARICATO, Ermínia. Reabilitação de Centros Urbanos e Habitação Social. In: Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 2ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p.190.

Encerra-se, assim, este capítulo, ratificando as palavras de Ademir Melo Alves⁶²³, para quem Celso Furtado, na sua mais vasta expressão conceitual, deixou a lição de que a aspiração por desenvolvimento tem como requisito necessário mudanças estruturais com a inserção social nos processos de decisão.

Pelo exposto, conclui-se que a busca da gestão participativa por parte do Estado e empoderamento e ocupação permanente e contínua pelos segmentos sociais representa tarefa complexa na construção da democracia, porém essencial para a efetividade do planejamento de políticas do desenvolvimento, por refletir uma preocupação constitucional em legitimar decisões públicas em um sistema político onde a comunidade é titular do poder e se autogoverna, no sentido de exercer uma influência decisiva na manifestação desse poder.

⁶²³ MELO, Ademir Alves. O acicate teórico de Celso Furtado. Palestra no Seminário Homenagem a Celso Furtado, realizado na data de 18 de setembro de 2014, João Pessoa/PB.

5. ESTUDOS EMPÍRICOS COMPLEMENTARES

O empoderamento e o desenvolvimento relacionam-se de um modo muito íntimo e dialético. Foi demonstrado que o empoderamento gera desenvolvimento, mas este, em determinado grau também propulsiona aceleração nos processos empoderantes. Estando o empoderamento diretamente associado ao exercício da participação social, pode-se dizer que ele apresenta-se como uma das faces que sustentam o desenvolvimento.

Celso Furtado⁶²⁴ já tinha constatado que o desenvolvimento deve ser percebido principalmente como melhoria da capacidade associativa e de iniciativa da sociedade, tratando-se de um processo eminentemente social e cultural.

Partindo-se dessa perspectiva, este capítulo objetiva corroborar com a confirmação da tese, bem como, por consequência, de todas as constatações e conclusões parciais construídas nos capítulos anteriores. Para tanto, apresenta quatro estudos empíricos, que adotaram metodologias diferentes – especificadas introdutoriamente em cada um deles - e objetivam enfocar visões diferentes, mas convergentes de que o empoderamento dos segmentos sociais, partícipes do planejamento, é essencial como propulsor do desenvolvimento.

5.1. EMPODERAMENTO E DESENVOLVIMENTO: VERIFICAÇÕES EMPÍRICAS.

Como fins comprobatórios desta tese, optou este trabalho por construir um estudo comparativo entre os avanços do Brasil para o empoderamento e para o desenvolvimento, a fim de reforçar a hipótese de que estes processos estão atrelados. Teoricamente, isso já foi demonstrado através da construção hermenêutica dos primeiros capítulos e empiricamente pela análise feita anteriormente sobre os problemas de planejamento de políticas de desenvolvimento enfrentados no federalismo brasileiro. Porém, optou-se por fazer esse estudo comparativo direto entre empoderamento e desenvolvimento, como forma de ratificação por

⁶²⁴ FURTADO, Celso. A nova dependência. São Paulo: Paz e Terra, 1982, p.62.

aspecto distinto, qual seja: que houve avanço brasileiro em ambos os aspectos nas últimas décadas, demonstrando-se uma correlação prática.

O método utilizado foi o quantitativo e comparativo. Para verificação do desenvolvimento foi analisado como referencial o Atlas do Desenvolvimento nos Municípios do Brasil, que registra o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e pela Fundação João Pinheiro – FJP, bem como dados complementares de outras entidades brasileiras.

Entretanto, por desconhecer um indexador de empoderamento julgado adequado para a realidade brasileira, foram traçados fatores que possam significar a manifestação de empoderamento, analisados por pesquisas quantitativas, realizados por entidades nacionais confiáveis, como IBGE. Ao final, objetiva demonstrar esse estudo que houve avanços significativos tanto para o desenvolvimento quanto para o empoderamento.

5.1.1. Avaliação do empoderamento.

Com fins de ratificar esta tese, optou este trabalho por construir um estudo comparativo entre os resultados do desenvolvimento humano com o empoderamento. Porém inexistente um indexador nacional específico para este último, de modo que serão compilados dados sobre participação da sociedade na tomada de decisões, demandando dos poderes estatais constituídos medidas e ações concretas que visem beneficiar a coletividade.

Peter Oakley⁶²⁵ observou critérios de monitoramento e avaliação do empoderamento em diversos países, constatando inexistir uma uniformidade, mas que, em regra, giram em torno de três aspectos: o subjetivo, o empoderamento nas relações interpessoais e o empoderamento coletivo.

⁶²⁵ OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. The monitoring and evaluation of empowerment: A Resource Document. Oxford: INTRAC, 2000, p.3. Disponível em <http://www.un.org/kg/en/un-in-kyrgyzstan/what-we-do/un-theme-groups/article/document-database/un-system-in-kyrgyzstan/human-rights-and-human-rights-based-approach/133-programming-and-results-based-mangement/1832-intrac-the-monitoring-and-evaluation-of-empowerment-a-resource-document>. Consulta realizada em 18 de outubro de 2014.

Conforme a perspectiva freiriana adotada por este trabalho, é do empoderamento coletivo que decorrem todas as demais sensações e impactos positivos. Porém, apesar das manifestações do empoderamento dar-se de maneira coletiva, é possível também, analisar fatores que representam individualmente o reflexo deste processo.

Assim, como não existe para o empoderamento um índice de mensuração adequado à realidade nacional, o desafio é, pela análise teórica, construir fatores sociais indicativos de empoderamento, através da análise de pesquisas de institutos brasileiros confiáveis, que ofereçam dados que possam ser agregados para verificar a manifestação de envolvimento e de participação nos processos de decisão e de denotação de responsabilidade direta ou potencial de indivíduos e de grupos como agentes de transformação social.

Deste modo, no tocante à manifestações do processo de empoderamento serão analisados o número de projetos de iniciativa popular transformados em leis, o número de demandas coletivas ajuizadas, dados sobre o empreendedorismo solidário, aspectos estatísticos sobre o associativismo no Brasil, bem como a expansão de Conferências Nacionais. Também serão analisadas as manifestações pelo Movimento Passe Livre de 2013, porém em tópico diferenciado.

Quanto a manifestações de comportamento individual que possam interferir nos processos de empoderamento, serão analisados: o número de demandas judiciais, acesso ao ensino médio, técnico e superior, inclusão digital e o sentimento de satisfação pessoal ou de felicidade.

Ao final, pretende-se comprovar a hipótese de que dados estatísticos sobre fatores sociais indicativos de empoderamento comprovam avanço do processo de empoderamento.

a) Manifestações individuais intercessoras aos processos de empoderamento.

Primeiramente, analisar-se-á manifestações de comportamento individual que possam interferir nos processos de empoderamento, quais sejam: quantidade de ajuizamento de novas demandas judiciais, ingressos no ensino médio, técnico e superior e dados sobre a inclusão digital e o sentimento de satisfação pessoal ou de felicidade.

O ajuizamento de novas demandas junto ao Poder Judiciário pode ser um importante indicador de empoderamento, haja vista significar descontentamento em conflitos de interesse, maior disponibilidade de informações e de conhecimento e maior facilidade de acesso à justiça, em busca de tutela jurisdicional efetiva para o direito que o indivíduo ou grupo entenda como violado.

Conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça, em estudo publicado em 2013⁶²⁶, o número de processos em trâmite no Judiciário brasileiro cresceu 10,6% (dez vírgula seis por cento) nos últimos quatro anos e chegou a 92,2 (noventa e dois vírgula dois) milhões de ações em tramitação em 2012. De acordo com o documento, o aumento no volume de processos ocorreu mesmo havendo melhoria da produtividade de magistrados e servidores, registrando aumento de 8,4% (oito vírgula quatro por cento) no número de casos novos em 2012 e de 14,8% (quatorze vírgula oito por cento) no quadriênio. Isso significa que entre os anos de 2009 a 2012, ocorreu um aumento de quase quatro milhões de novas demandas judiciais. Porém, os dados não podem ser interpretados de maneira absoluta, pois consta no mesmo relatório que a contabilização do STJ, STM, TSE, Justiça Eleitoral e Justiça Militar Estadual passaram a compor o relatório a partir de 2011, o que prejudica a comparação com os anos anteriores. Deste modo, o resultado na análise deste indicador fica prejudicado.

Passa-se à análise do segundo indicativo: o acesso ao ensino médio, técnico e superior. De acordo com dados do Censo Inep/MEC 2012⁶²⁷ existem no Brasil 8.376.852 (oito milhões trezentos e setenta e seis mil e oitocentos e cinquenta e dois) alunos matriculados no ensino médio. No médio técnico, há aproximadamente um milhão e trezentos mil alunos em todo o país. No nível superior, há pouco mais de sete milhões de alunos, revelando um aumento significativo na última década. De 2002 a 2012, o número de alunos na educação superior dobrou, passando de 3,5 (três vírgula cinco) para 7 (sete) milhões. Já o total de concluintes saltou 119% (cento e dezenove por cento), passando de 479.275 (quatrocentos e setenta e nove mil duzentos e setenta e cinco) para 1.050.413 (um milhão cinquenta mil quatrocentos e treze). Porém, apesar do significativo avanço o número de

⁶²⁶ BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2013: sumário Executivo. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/variados/sumario_executivo09102013.pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

⁶²⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Inep/MEC 2012. Disponível em <http://www.abres.org.br/v01/stats/>. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

desistentes permanece alto: são pouco mais de sete milhões de matriculados para cerca de um milhão de concluintes.

Curso	Matriculados	Concluintes
Administração	1.325.374	238.595
Engenharia	802.454	112.198
Direito	737.271	97.926
Pedagogia	603.266	66.045
Ciências Contábeis	313.174	46.658
Computação e Sistemas de Informação	278.138	41.704
Enfermagem	234.714	38.116
Comunicação Social	217.159	37.266
Educação Física	186.276	34.286
Letras	181.007	30.120
Ciências Biológicas	165.014	25.434
Psicologia	162.280	19.596
Total dos doze	5.206.127	787.944
Total Brasil	7.037.688	1.050.413

Fonte: INEP/MEC -2012

Figura 08- Relação com número de matriculados e de concluintes em 2012

Destacam-se, ainda, no relatório haver sete milhões, atualmente, no ensino superior e sete milhões e duzentos mil estudantes inscritos no Enem - Exame Nacional do Ensino Médio. Comprovando-se o alto interesse dos jovens em buscar uma graduação. Deste modo, no tocante ao acesso ao ensino médio, técnico e superior, constata-se avanço positivo neste indicativo de empoderamento.

Sobre a inclusão digital, deve ser dito que, de acordo com Castells⁶²⁸, os movimentos sociais do século XXI utilizam a internet não só como meio de comunicação, mas como infraestrutura material de uma determinada forma organizacional: em rede.

Ao verificar a realidade brasileira, nos dados da Fundação Getúlio Vargas⁶²⁹, constata-se existir uma enorme discrepância sobre a inclusão digital. São Caetano/SP, município com maior índice de inclusão do país, apresenta 74% (setenta e quatro por cento) dos domicílios com computador, representando o índice médio do Japão. Já Aroeiras/PI, há acesso nulo. Existem discrepâncias dentro das próprias cidades. No Rio de Janeiro/RJ, constatou-se que o bairro com maior número de pessoas com computador em casa é a Barra da Tijuca com 94% (noventa e quatro por cento); já a comunidade, ao lado, Rio das Pedras, possui o menor percentual da cidade com 21% (vinte e um por cento).

⁶²⁸ CASTELLS, M. C. 2003a. A política da Internet I: redes de computadores, sociedade civil e o Estado. In: M. CASTELLS, A Galáxia da Internet. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 114-138, p.115.

⁶²⁹ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mapa da inclusão digital. Coordenado por Marcelo Neri. Rio de Janeiro: FGV; CPS, 2012, p.6.

De um modo geral, verifica a Pesquisa⁶³⁰ que em nove anos saiu de 8% (oito por cento) para 33% (trinta e três por cento), o total de domicílios com computador. Segundo, ainda, o mesmo relatório, quando comparada as classes sociais, percebeu-se que somente 34% (trinta e quatro) por cento da Classe C possui internet com banda larga em casa, enquanto que na classe A e B o índice é de aproximadamente 75% (setenta e cinco por cento). No tocante aos motivos da exclusão, 33% revelaram não ter interesse e 31 % (trinta e um por cento) afirmaram não saber usar. João Pessoa/PB destacou-se por ser a Capital onde a maioria – 47% (quarenta e sete por cento) – afirmou o último motivo.

Apesar de o acesso à internet poder ser visto como um item de lazer, esse instrumento torna-se bastante importante para análise do empoderamento, pois neles estão contidas as ferramentas para o amplo acesso à informação, inclusive, para utilização das novas tecnologias de rede, como as redes sociais, responsáveis como principal meio de comunicação para disseminação das mobilizações de 2013.

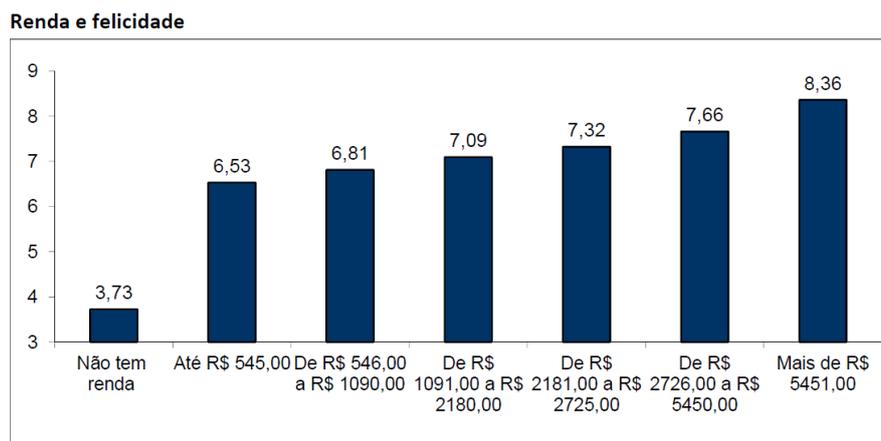
Por fim, analisa-se a aferição de felicidade ou de satisfação pessoal. O relatório “2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável”⁶³¹ buscou analisar se o brasileiro estava sentindo melhora da qualidade de vida e de renda; para isso, buscou analisar a satisfação pessoal sob uma perspectiva macrorregional, chegando à conclusão que, em 2012, a nota média de felicidade brasileira é de 7,1, o que colocaria o Brasil em 16º lugar entre 147 países do Globo, segundo dados do Gallup World Poll de 2011, que aponta uma felicidade geral de 6,8 no Brasil em 2010.

No tocante às regiões brasileiras, o IPEA⁶³² verificou que, apesar de pobre, a região mais feliz do país é o Nordeste, com nota média de 7,38 (sete vírgula trinta e oito), seguida por 7,37 (sete vírgula trinta e sete) no Centro- Oeste; 7,2 (sete vírgula dois) no Sul; 7,1 (sete vírgula um) no Norte; e 6,68 (seis vírgula sessenta e oito) no Sudeste. Além disso, o IPEA constatou uma correlação entre renda familiar e felicidade. O índice médio de satisfação com a vida de quem vive com mais de 10 (dez) salários mínimos é 8,4 (oito vírgula quatro) contra 6,5 (seis vírgula cinco) de quem vive apenas com o mínimo e de apenas 3,7 (três vírgula sete) com quem vive sem renda.

⁶³⁰ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Mapa da inclusão digital. Coordenado por Marcelo Neri. Rio de Janeiro: FGV; CPS, 2012, p.6.

⁶³¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p.15.

⁶³² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p.19.



Fonte: Ipea - pesquisa de campo realizada em out/2012.

Figura 09- Demonstrativo de felicidade conforme a renda.

Esse contraste entre as regiões mais pobres do Brasil serem mais felizes, pode ser explicado por dois fatores: o primeiro por questões culturais, em que a sensação de bem-estar pode estar melhor associada ao sentimento de pertença do que propriamente ao acesso a elevada renda; a segunda explicação é que moradores de regiões mais ricas estão mais sujeitas aos apelos consumistas do mercado, o que tende a aumentar a expectativa por melhoria da qualidade de vida.

O estudo demonstra que aqueles que possuem renda acima de R\$ 1.000,00 (um mil reais) são satisfatoriamente felizes, demonstrando que a possibilidade de autossustento é um aspecto imprescindível para a dignidade, o sentimento de pertença e, portanto, para o processo de empoderamento.

b) Análise de fatores indicativos de manifestações do processo de empoderamento.

O primeiro fator indicativo de manifestação de empoderamento a ser analisado são as leis de iniciativa popular. Somente quatro⁶³³ projetos desta natureza foram aprovados pelo

⁶³³ São eles: i) Lei nº 8.930/1994, que trata dos crimes hediondos, acrescentando como crime desta natureza o "homicídio qualificado (art. 121, §2º, I, II, III, IV e V); ii) Lei nº 9.840/1999, que modificou a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), para melhorar as condições para que a Justiça Eleitoral possa coibir com maior eficiência o crime de compra de votos de eleitores.; iii) Lei nº 11.124/2005: dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. É mais conhecida como Fundo Nacional para Moradia Popular; iv) Lei Complementar nº 135/2010, a "Lei da Ficha Limpa". Ela veio alterar a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da CF/88, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determinar outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Congresso, em intercursos temporais de aproximadamente 5 (cinco) anos para cada uma. Esse dado demonstra o baixo grau de participação social por este instrumento e revela uma constância, que não permite revelar avanços no tocante ao empoderamento.

O segundo fator indicativo é sobre os números de ajuizamento de demandas coletivas. Para tanto, foram consultados os dados de pesquisas realizadas pela Escola Superior do Ministério Público da União, em decorrência de, ainda estar em implantação o Cadastro Nacional de Demandas Coletivas do CNPJ, o que impossibilitou a pesquisa por esta fonte.

Levantamento feito pelo Ministério Público⁶³⁴, em 2006, constatou que, naquele ano, havia em trâmite na Justiça Federal um mil e oitenta ações coletivas, das quais seiscentos e oito eram civis públicas, cento e setenta e seis eram populares e as restantes de demais espécies. No que tangia à autoria das ações, foi constatado que entre as ações civis públicas e populares, o Ministério Público Federal é autor de trezentos e trinta e sete pedidos, correspondendo a mais de cinquenta por cento. As associações e outros entes públicos legitimados totalizavam cento e vinte e cinco, significando 21,14% (vinte e um vírgula quatorze por cento) e os cidadãos, de oitenta e cinco pedidos, totalizando 13,70% (treze vírgula setenta por cento).

Apesar do número maior de demandas ter sido ajuizada pelo Ministério Público, nota-se uma grande participação de associações e de indivíduos em propositura das demandas coletivas.

Outro fator indicativo de empoderamento é a análise do associativismo no Brasil. Segundo dados da Organizações em Defesa dos Direitos e Bens Comuns – ABONG⁶³⁵, das associações brasileiras 28,5% (vinte e oito vírgula cinco por cento) são enfocadas na religião, 15,5 (quinze vírgula cinco por cento) nas associações patronais e profissionais, e 14,6% (quatorze vírgula seis por cento) ao desenvolvimento e defesa de direitos. As áreas de saúde, educação, pesquisa e assistência social, somadas, totalizam 18,6% (dezoito vírgula seis por cento). Entre 2006 e 2010, observou-se um crescimento de 8,8% (oito vírgula oito por cento) das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, expansão

⁶³⁴ SANTOS, Maria Caetana Cintra; LINS, Ana Cristina Bandeira. Ações coletivas: Cadastro e análise crítica. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público da União, 2006, p.16-18. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/Cintra,%20Maria%20Caetana%20-%20Cadastramento%20das%20acoes%20coletivas.pdf. Consulta realizada em 19 de maio de 2013.

⁶³⁵ ORGANIZAÇÕES EM DEFESA DOS DIREITOS E BENS COMUNS – ABONG. Números e dados das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no Brasil - pesquisa fasfil 2010. Dezembro de 2012. Disponível em <http://www.abong.org.br/ongs.php>. Consulta realizada em 19 de maio de 2013.

significativamente menor do que a observada no período de 2002 a 2005, que foi de 22,6% (vinte e dois vírgula seis por cento). Porém, mesmo com a queda de ritmo, os números demonstram que o associativismo cresceu significativamente nos anos 2000.

Esses dados apresentam-se como bastante positivos e constataam um avanço no processo de empoderamento, principalmente, quando somados aos dados positivos do cooperativismo solidário, o qual foi escolhido como indicativo de empoderamento tendo em vista que as economias populares podem propiciar a inclusão política, econômica e cultural dos indivíduos. A inclusão econômica através do acesso ao emprego e renda, pode ser realizado pelo incentivo de oportunidades econômicas sustentadas; da qual decorrem melhoras na taxa de escolaridade e redução dos índices de violência para as comunidades albergadas. Já a inclusão política é perceptível de forma mais imediata, através da forma pela qual os empreendimentos de economia solidária se organizam, modo de associação ou de cooperativas, que institucionalmente são concebidas por gestão descentralizada e democrática, ou seja, inclusiva, garantindo aumento de espaços para que a comunidade possa participar das decisões políticas. Por fim, a inclusão cultural por meio da liberdade de expressão e do próprio pensamento crítico, que constrói um sentimento de identidade coletiva, integrando os indivíduos à comunidade e possibilitando a redução dos índices de violência, principalmente entre jovens.

Atuar em uma cooperativa é uma experiência que propicia uma educação política por permitir ao indivíduo participar coletivamente de decisões, integrando assembleias, promovendo a fiscalização coletiva de contas e garantindo a igualdade de voz. Além disso, restaura as condições de sociabilidade, fortalece os laços de confiança com a comunidade, elevando a autoestima do indivíduo, promovendo, por conseguinte, a cidadania⁶³⁶.

Segundo dados do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP⁶³⁷, em 2011, o número de cooperativas registradas no Sistema da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB foi de seis mil quinhentas e oitenta e seis cooperativas, em que as mulheres ocupam maioria (cinquenta e dois por cento) dos empregos. Esses dados

⁶³⁶ CUNHA, Gabriela Cavalcanti. Dimensões da luta política nas práticas de economia solidária. In: SOUZA, André Ricardo de; CUNHA, Gabriela Cavalcanti; YONEKO, Regina. Uma outra economia é possível: Poul Singer e economia solidária. São Paulo: Contexto, 2003, p.48.

⁶³⁷ SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO- SESCOOP. Relatório da gerência de monitoramento: panorama do cooperativismo brasileiro - ano 2011, p.8-10. Brasília: Diretriz Nacional de Monitoramento e Desenvolvimento de Cooperativas, 2012. Disponível em http://www.ocb.org.br/gerenciador/ba/arquivos/panorama_do_cooperativismo_brasileiro___2011.pdf. Consulta realizada em 19 de maio de 2013.

corroboram a perspectiva que no Brasil a economia solidária consolidou-se como um dos principais pilares de políticas públicas de caráter emancipatório, voltadas para a superação da pobreza. E essa tendência reflete a própria conjuntura econômica global.

Assim, o próprio ambiente dessas associações e cooperativas na cotidianidade da atividade laboral, essas entidades permitem a reflexão e a discussão dos papéis assumidos socialmente, em decorrência, principalmente, da organização democrática da gestão. Por isso, esses programas devem ser elaborados e executados de um modo crítico, no qual os indivíduos possam se perceber como sujeitos que afetam e são afetados pelo meio, a fim de agir como transformadores de realidade.

Por fim, no tocante a análise de quantidade e perfil das Conferências Nacionais como indicativas de empoderamento, é preciso dizer que as conferências nacionais ocorridas no Brasil, depois da promulgação da Constituição de 1988, em um primeiro momento, fizeram parte da estrutura gestora de algumas áreas de políticas públicas, tais como assistência social, direitos da criança e do adolescente e da saúde. Nestas áreas, as conferências acontecem regularmente desde pelo menos, o início dos anos 1990; eram convocadas por decreto presidencial e são realizados nos três níveis da Federação. Porém, desde a expansão das conferências, ocorrida a partir de 2003, a forma de organização destes processos participativos foi diversificada, sendo convocados por decreto, portaria ministerial ou interministerial e resolução de conselho. Além disso, foram realizadas etapas com diferentes bases territoriais e até não territoriais, como as conferências virtuais⁶³⁸.

Segundo pesquisa promovida pelo IPEA⁶³⁹, durante o governo Lula, ocorreu um aumento significativo das conferências nacionais. A primeira conferência nacional promovida no país foi para discutir a saúde, no governo Vargas nos anos 1940. Contabilizando todas as conferências nacionais, constatou-se que estas alcançaram a marca de 115 (cento e quinze). Destas, 74 (setenta e quatro) ocorreram, durante o governo Lula (2003-2010)⁶⁴⁰, o que demonstra o enfoque nas políticas participativas deste período. No total, constatou-se que

⁶³⁸ SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. [ET.al]. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

⁶³⁹ AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

⁶⁴⁰ Os dados revelam que entre os anos de 2000 a 2008, em percentuais, Lula havia realizado 68,8% das Conferências; Fernando Henrique Cardoso 21,3%; Itamar 7,5% e Collor 2,5%.

6,5% (seis vírgula cinco por cento) da população brasileira participaram, representando dez milhões de pessoas, sendo seis milhões de adultos e quatro milhões de criança.

Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal. O relatório, publicado pelo PNUD e Ministério da Justiça⁶⁴¹, constatou que após a realização das Conferências, notadamente, a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma alteração significativa no perfil do conteúdo normativo das leis propostas no Congresso Nacional.

Da análise dos projetos de lei e emenda constitucional do período 1990 a 2009, haviam registrados os números expressivos, tratando de assuntos temáticos, abordados nas Conferências, porém a importância destas como instrumentos de mudança social é retratada pela análise comparativa dos projetos de lei por governo.

Projetos de lei, Propostas de emenda à Constituição, Leis e Emendas constitucionais por Grupos Temáticos (Pertinência Temática)

Grupos Temáticos	Projetos de Lei e Propostas de Emendas	Leis e Emendas
Saúde	862	91
Minorias	412	25
Meio Ambiente	436	25
Estado, Economia e Desenvolvimento	170	28
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	286	39
Direitos Humanos	1336	197

Fonte: PNUD/Ministério da Justiça

Projetos de Leis e Emendas por Governo (filtro qualitativo)

Governo	Projetos de Lei	Projeto de Emenda à Constituição	Leis Aprovadas	Emendas à Constituição
Sarney	0	0	0	0
Collor	0	0	0	0
Itamar	0	0	0	0
FHC I	22	0	7	0
FHC II	60	5	7	0
Lula I	149	17	20	0
Lula II (até 2008)	336	24	17	1

Figura 10

⁶⁴¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo. Série Pensando o Direito, nº 27/2010. Brasília: PNUD, Ministério da Justiça, 2010, p.50. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/27Pensando_Direito.pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

Ao analisar comparativamente as duas tabelas⁶⁴², constata-se cabalmente que as Conferências Nacionais interferem diretamente na produção legislativa do Congresso Nacional, significando importante instrumento de legitimação da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo e, portanto, de empoderamento, retratando um significativo avanço pra a sociedade brasileira, principalmente para os segmentos sociais mais vulneráveis.

Esses dados representam um grande avanço no processo de participação democrática na gestão pública, e por consequência, do processo de empoderamento. Porém, contendo o entusiasmo, a pesquisa também apresentou dados preocupantes sobre a cotidianidade de uma amostra dos que estavam presentes.

Como parte de outra pesquisa⁶⁴³, foram entrevistados participantes destas Conferências, ouvindo-se um total de com dois mil e duzentos respondentes, em que se percebeu que alguns padrões da participação local permanecem relevantes no nível nacional ou federal.

	Participou		Não participou		Não respondeu (NR)		Total
	N	%	N	%	N	%	
Orçamento participativo	67	3,0	2.132	96,9	1	0,05	2.200
Associação comunitária	161	7,3	2.037	92,6	2	0,09	2.200
Associação recreativa ou esportiva	139	6,3	2.060	93,6	1	0,05	2.200
Associações e/ou ONGs temáticas	68	3,1	2.131	96,9	1	0,05	2.200
Associação profissional	106	4,8	2.093	95,1	1	0,05	2.200
Igreja ou organização religiosa	289	13,1	1.910	86,8	1	0,05	2.200
Organização beneficente	171	7,8	2.028	92,2	1	0,05	2.200
Colegiados de escola	128	5,8	2.071	94,1	1	0,05	2.200
Conselhos municipais	31	1,4	2.169	98,6	0	0	2.200
Conselhos regionais	16	0,7	2.184	99,3	0	0	2.200
Partido político	91	4,1	2.109	95,9	0	0	2.200
Sindicato	95	4,3	2.105	95,7	0	0	2.200
Associativismo geral	507	23,0	1.693	77,0	0	0	2.200
Partido político e sindicato	164	7,5	2.036	92,5	0	0	2.200

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.
Obs.: N = número absoluto de casos.

Figura 11

⁶⁴² PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo. Série Pensando o Direito, nº 27/2010. Brasília: PNUD, Ministério da Justiça, 2010, p.51. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/27Pensando_Direito.pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

⁶⁴³ AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

Os dados demonstram um perfil não participativo, em todas as instituições democráticas pesquisadas, o que comprova que, ainda, existe um caminho longo a ser percorrido pela sociedade brasileira, para alcance do empoderamento.

c) Análise das revoltas do movimento passe livre em 2013.

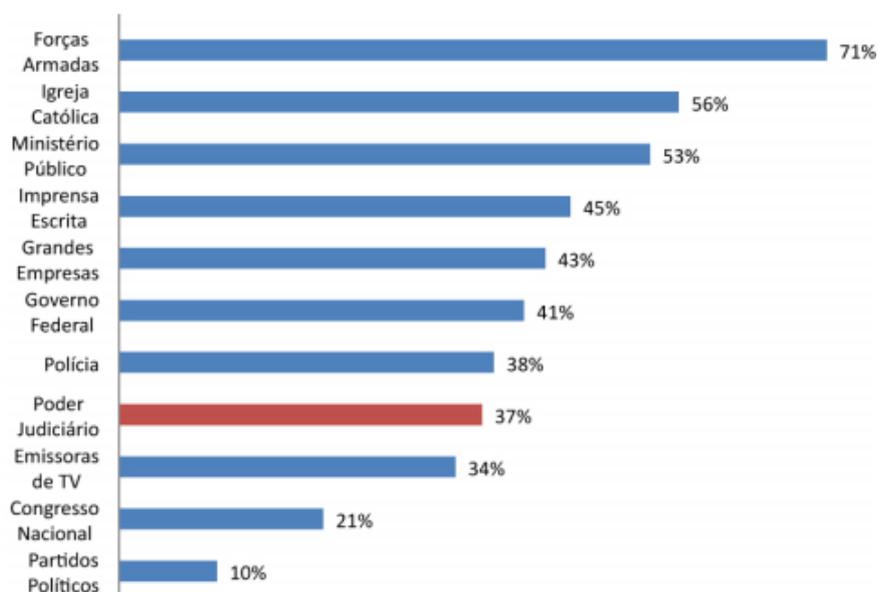
As revoltas de rua em 2013, geradas pelo Movimento Passe Livre, denotaram um forte momento de comoção nacional, que extravasou um valor coletivamente compartilhado de indignação e descontentamento com as decisões públicas; demonstrou o alcance da tecnologia das redes sociais para mobilização; e que fugiu, inicialmente, ao controle dos grupos políticos dominantes, em exercício nos cargos eletivos.

No curso das revoltas, em junho de 2013, surgiram outras questões, em contraponto com as redes de comunicação brasileira, notadamente a Globo, pelo modo com que nas primeiras transmissões retrataram os abusos da polícia contra os manifestantes e, posteriormente, a não aceitação da maioria dos presentes nas ruas de bandeiras de partidos políticos, que denotaram uma estratégia das lideranças de direita em apoliticizar a perspectiva partidária do movimento.

As revoltas do Passe Livre exaltaram a importância de um ambiente de confiança nas instituições públicas. Nesse sentido, é importante dizer que a Fundação Getúlio Vargas⁶⁴⁴ elabora periodicamente uma pesquisa sobre a confiabilidade das instituições no Brasil. Na última, realizada no quarto quadrimestre de 2012, constatou que o Congresso Nacional (21%) e os Partidos Políticos (10%) são as menos confiáveis para população. Em contraponto, as Forças Armadas (71%) são as mais confiáveis. Esses dados comprovam que materialmente não é possível pensar em uma democracia plena no Brasil, já que a sociedade não confia nas representações políticas.

⁶⁴⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório ICJBrasil: 4º TRIMESTRE / 2012*, p22. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10754/Relatorio_ICJBrasil_4TRI_2012.pdf?sequence=1, Consulta realizada em 22 de agosto de 2013.

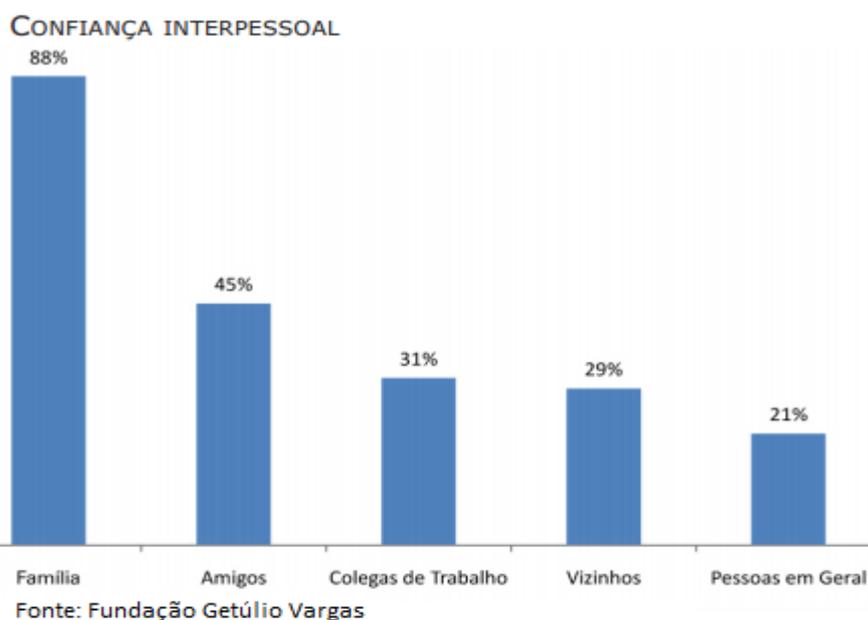
CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES



Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Figura 12

No tocante à confiança interpessoal, a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas⁶⁴⁵ demonstrou também um alto grau de desconfiança dentro da própria sociedade civil: apenas 29% (vinte e nove por cento) dos entrevistados confiam nos seus vizinhos; somente 31% (trinta e um por cento) dos entrevistados confiam em colegas de trabalho.



Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Figura 13

⁶⁴⁵ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório ICJBrasil: 4º TRIMESTRE / 2012*, p.22. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10754/Relatorio_ICJBrasil_4TRI_2012.pdf?sequence=1. Consulta realizada em 22 de agosto de 2013.

Da constatação da falta da confiança nas instituições democráticas e nas relações interpessoais, resulta que a população brasileira está em processo de empoderamento, decorrente de experiências, práticas cotidianas de exercício democrático e de reconhecimento do outro; daí a natureza processualista: o desenvolvimento pleno não será alcançado instantaneamente, mas por meio de um processo de aprendizado político, cultural e social.

A ordem jurídica brasileira apresenta inúmeros instrumentos que podem ser utilizados a fim de construir uma gestão participativa e que permitam a construção de um plano participativo para alcance de desenvolvimento.

Porém, antecipa-se que a maior consideração é uma reformulação da cultura política do país, que, conforme bem analisou Marilena Chauí⁶⁴⁶, construiu-se por meio de políticas populistas, pelo clientelismo e pela apatia, embasados no mito fundador do Brasil. A cotidianidade brasileira foi alicerçada com uma representação homogêneo de identidade e de indivisibilidade da nação e do povo brasileiro, omitindo as contradições históricas e sociais. Portanto, as ideologias de que o Brasil é um país sem discriminação, de um povo acolhedor e de contrastes regionais próprios de sua diversidade, reproduzem e alimentam-se de representações construídas desde a sua formação e é por isso que o mito fundador repete-se indefinidamente sob as novas roupagens.

Além disso, a relação entre experiência e expectativa, conhecimento e prática, regulação e emancipação está embasada em uma dupla crise: a crise da regulação e a crise da emancipação, acometidos por um senso de inversão, a de expectativas negativas, de decisões políticas retrógradas à justiça social, exigindo uma reinvenção da emancipação social, que numa perspectiva de crítica precisa enfrentar três grandes desafios da epistemologia positivista: o reducionismo, o determinismo e o dualismo. É preciso surgir uma visão transdisciplinar, buscando conhecimento que venham de diferentes ciências, bem como outras formas de conhecimento não científicos, em respeito à multiculturalidade, construindo uma ecologia mais ampla de saberes, que permita trazer outras informações à ciência, o diálogo

⁶⁴⁶ CHAUI, Marilena. BRASIL: mito fundador e sociedade Autoritária. 6 ed. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2006, p.7-10.

entre o saber científico, com o saber popular, o saber laico, o saber indígena, o saber rural e o saber de populações urbanas marginalizadas⁶⁴⁷.

Numa perspectiva ontológica, a dificuldade é a superação do sentimento de resignação. A vida cotidiana transformou-se em um grande vazio, retratados na falta de esperança, “de possibilidade de os homens coletivamente desejarem, quererem e realizarem a transformação no mundo em direção a uma plena humanização”⁶⁴⁸. Assim, os movimentos sociais são o instrumento de articulação dinâmica mais habilitados para combater a opressão e, por mais utópico que isso possa parecer, esse projeto de vida oferece sentido a uma atuação consciente dos indivíduos⁶⁴⁹.

Por outro lado, é preciso, então, haver um sentimento compartilhado, uma atuação coletiva, que na realidade brasileira, depende de uma reforma social, juridicamente possível pela Constituição Federal, já iniciada, que não é impossível de ser alcançada, mas que, entretanto, nunca será a ideal, em decorrência da própria complexidade social, a qual faz com que todos os dias surjam novas necessidades, visões e interações. Esse é o significado dos direitos humanos e, portanto, do direito ao desenvolvimento, aqui compartilhado.

No caso dos protestos vividos no Brasil em 2013, o aumento da passagem de ônibus, atrelado à violência policial na repressão das primeiras manifestações, levou grande parte dos brasileiros a um sentimento de insuportabilidade de exploração econômica relacionada ao setor de transportes. Esses impasses, secundários no modo geral da condução do político e econômico no Brasil, levaram a um descontentamento generalizado dos sujeitos, por mais que estes não tivessem compreensão da totalidade dos problemas de exploração e estruturação política e econômica do país.

Raquel Rolnik⁶⁵⁰ compreendeu as manifestações como um terremoto, perturbando a ordem do país, o qual parecia viver um período de prosperidade e de paz, fazendo emergir não uma, mas uma abundância de agendas mal resolvidas, paradoxos e contradições. No curso dos protestos, verificou-se uma disputa de cartazes empunhados pelo conjunto heterogêneo que ocupou as ruas e uma guerra de interpretações das vozes rebeldes; a chave correta de

⁶⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007, p.18, 32-33.

⁶⁴⁸ CARVALHO, M.C. Brant. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.43.

⁶⁴⁹ COELHO, Luiz Fernando. Teoria Crítica do Direito. 3ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.114-115.

⁶⁵⁰ ROLNIK, Raquel . As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: CARTA MAIOR. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 10-11.

entendimento pairava na efetivação e ampliação dos direitos sociais, fazendo renascer a utopia no brasileiro, de que a concretização dos direitos é possível. As revoltas retrataram o cansaço do “direito a ter direitos”, que alimentou as lutas dos anos 1970 e 1980 e inspirou a Constituição e a emergência de novos atores no cenário político, de formação híbrida estatal entre, desenvolvimentismo e neoliberalismo, de uma cultura política e um modelo político-eleitoral, herdados da ditadura.

Sob outro aspecto, os sistemas sociais também podem ser dotados de identidade, fruto de ruptura de tradições, numa perspectiva da historiografia, é um dos indicadores de colapso. As crises brotam de problemas de condução não resolvidos⁶⁵¹. Assim, na experiência brasileira, as alterações normativas realizadas de modo rápido pelos Poderes Executivo e Legislativo foram essenciais, aliados ao poder da mídia, para contenção da crise popular, mesmo que de forma temporária.

A tudo isso, deve ser acrescentar que essa fase do Brasil foi importante, pois se cumpria um passo importante, de reconhecimento dos direitos políticos, civis, culturais, sociais e econômicos, que são objeto de luta dos movimentos pela redemocratização, perseguidos desde a Ditadura Militar. Entretanto, o que culminou nas revoltas foi o sentimento coletivo de estagnação, de que o reconhecimento de direitos não é suficiente, precisa ser concretizado. As manifestações de junhos de 2013 representaram um grito coletivo pela necessidade de efetivação das políticas públicas.

A resistência ao aumento das passagens de ônibus constituiu estopim de um processo que já vinha sendo construído, através de uma nova geração de movimentos urbanos, como o Movimento Passe Livre, os movimentos sem-teto, os movimentos estudantis, que, entre foram se articulando em redes mais amplas, como os Comitês Populares da Copa e sua articulação nacional, a Ancop⁶⁵².

Segundo pesquisa do IBOPE⁶⁵³, realizada no dia 20 de junho de 2013 com duas mil e duas pessoas, em que atos de manifestações ocorreram em cento e trinta municípios brasileiros, para ouvir a primeira razão dada para participar da manifestação, constatou que os

⁶⁵¹ HABERMAS, Juergen. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.15.

⁶⁵² ROLNIK, Raquel . As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: CARTA MAIOR. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boimtempo, 2013, p. 13.

⁶⁵³ INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO E ESTATÍSTICA- IBOPE. Pesquisa sobre a reivindicação nas manifestações. Disponível em <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

principais temas que mais levaram os respondentes às ruas foram: melhorias na qualidade do transporte público - 37,6% (trinta e sete vírgula seis por cento), corrupção (29,9%), saúde - 12,1% (doze vírgula um por cento), contra a PEC37 - 5,5%(cinco vírgula cinco por cento), educação - 5,3% (cinco vírgula três por cento) e gastos com a copa do mundo - 4,5%(quatro vírgula cinco por cento).

Após as manifestações, dezessete capitais reduziram as tarifas do transporte público; a Câmara dos Deputados Federais cancelou a transferência de verba de quatorze milhões de reais para a Copa das Confederações; houve a aprovação da lei que destina percentuais dos royalties para educação; o arquivamento da PEC 37 e a criação da Política Nacional de Participação Social.

As redes sociais, que permitiram a quebra das barreiras de comunicação, serviram de instrumento para difusão do sentimento de frustração e o compartilhamento generalizado de revolta, que já não era exclusivo desses movimentos. Então, uniram-se diversos segmentos sociais nas ruas, sem lideranças, múltiplas bandeiras de reivindicação; todos frustrados com as representações partidárias e demonstrando insatisfação com estruturação política. Os manifestantes tentaram invadir prédios públicos, inclusive o Congresso Nacional e Esplanada dos Ministérios, o que exigiu resposta imediata dos Governos, os quais tiveram que recuar a favor do clamor público e ir ao encontro aos interesses econômicos.

Passados vinte meses da experiência vivenciada pela sociedade brasileira, em 2013, pode ser constatado que o movimento passe livre não significou o empoderamento, mas um momento de empoderamento, haja vista que a compreensão do papel social de cada ator em si e como coletivo é um processo permanente e contínuo. Sem dúvidas, refletiu uma experiência de controle de poder por mudança social, cuja tendência é, através das novas tecnologias de interação nas redes sociais, multiplicar-se e catalisar o processo de alcance de desenvolvimento.

5.1.2. Análise do Desenvolvimento Humano brasileiro.

Analisados os fatores indicativos de processos de empoderamento, passa-se a análise sobre avanços no desenvolvimento. Introdutoriamente, deve ser apontado como racionalidade

do IDHM o processo de ampliação das escolhas pessoais, para que indivíduos conquistem capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser, o que envolve as dimensões políticas, sociais, econômicas e culturais. Deve ser acrescido, ainda, que superada uma perspectiva individualista esse processo de escolhas deve progredir de possibilidades individuais para coletivas, ou seja, o desenvolvimento como liberdade somente é verificado em um ambiente em que há o compartilhamento do desenvolvimento entre todos os seus habitantes.

O Índice de Desenvolvimento Humano é um indexador que surgiu em 1990, elaborado por Mahhub ul Haq com a colaboração de Amartya Sen, conjugando educação, saúde e renda com o fim de mensurar o desenvolvimento⁶⁵⁴. Entretanto, no último ano, sofreu uma reformulação, em decorrências de críticas envolvendo a homogeneização dos fatores pesquisados, em detrimento da análise sobre questões culturais e de diálogos diretos que deveriam ser traçados com as comunidades, a fim de aferir suas especificidades⁶⁵⁵. Em decorrência disso, as Nações Unidas⁶⁵⁶ incentivou uma reformulação na metodologia da pesquisa, a fim de adequá-la à conjuntura histórica e cultural de cada país, e daí ao Índice Global, em âmbito interno, passou a utilizar dados locais, tornando-se Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, em que são adotados indicadores adequados à realidade do Brasil, para investigar as mesmas dimensões do desenvolvimento: i) vida longa e saudável; ii) acesso a conhecimento; e iii) padrão de vida.

⁶⁵⁴ Ratifica-se que a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, pode ser claramente percebida pelos seus respectivos índices de mensuração. Enquanto que a medida convencional do crescimento econômico é o Produto Interno Bruto- PIB, gerado pela soma de riquezas produzidas pela agricultura, pela indústria, comércio e serviços. O desenvolvimento social, por sua vez, é convencionalmente medido pelos gastos com educação, habitação e seguridade social. Disso, percebe-se que crescimento é um dado meramente econômico.

⁶⁵⁵ RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Pós-desenvolvimento, culturas de auditoria e etnografia de projetos: problemas recentes em antropologia do desenvolvimento. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos da II Conferência do Desenvolvimento. Brasília, CODE-IPEA, 2011, p.09.

⁶⁵⁶ Nesse sentido, explica-se as dimensões do IDHM: “O IDHM é um índice composto que agrega 3 das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda. **Vida longa e saudável** é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto [...]. **Acesso a conhecimento** é medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com fundamental completo; e tem peso 1. [...]. **Padrão de vida** é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município [...]. Os três componentes acima são agrupados por meio da média geométrica, resultando no IDHM. Um detalhamento do cálculo do IDHM está disponível na seção Metodologia, no Atlas do Desenvolvimento Humano.” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. O que é IDHM?. Disponível em: http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM, consulta realizada em 18 de agosto de 2014)

O direito ao desenvolvimento pleno, assim como todos os direitos humanos, assume, na concepção desse trabalho, uma natureza utópica, no sentido de que, em decorrência da complexidade social, todos os dias surgem novas necessidades, as quais o Direito não consegue acompanhar, com a mesma velocidade; por isso uma situação ideal nunca vai existir⁶⁵⁷. Entretanto, quando se utiliza um parâmetro concreto como o Índice de Desenvolvimento Humano do Município- IDHM⁶⁵⁸, não há mais que falar em utopia, pois é possível ao Brasil alcançar níveis de eficiência, inclusive em todos os Municípios, através da articulação entre Estado e Sociedade.

O Índice de Desenvolvimento Humano não analisa somente a inclusão econômica e renda, mas também indicadores relacionados à saúde e à educação. Ou seja, a garante o desenvolvimento pleno, passando por um processo extremamente complexo de concretização de direitos, que só pode ser realizado por meio da elaboração e da execução de políticas de desenvolvimento integradas em um planejamento público reestruturante, a longo e a médio prazo, articulado em níveis federal, regional e local.

Em 2013, foi publicado o IDHM⁶⁵⁹ brasileiro, o qual analisa as mesmas variáveis do IDH global – saúde, educação e renda-, porém vai além por adaptar a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de mais de cento e oitenta indicadores socioeconômicos nacionais, que permitem a compreensão dos fenômenos e dinâmicas voltados ao desenvolvimento sob uma ótica local, municipal. Confirmando pesquisas anteriores, o IDHM apresentou um quadro de melhora significativa do desenvolvimento brasileiro, numa comparação dos períodos de 1991 a 2010. Conforme quadro abaixo se verifica que, enquanto que a faixa de desenvolvimento dos municípios com índice muito baixo era de 85,8% (oitenta e cinco vírgula oito por cento) em 1991, em 2010 passou a ser de 0,6% (zero vírgula seis por cento).

⁶⁵⁷ Nesse sentido, Douzinas defende a natureza utópica dos direitos humanos e, como todas as utopias estes, negam o presente em nome do futuro. (DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Traduzido por Luzia Araújo São Leopoldo:, Editora Unisinos, 2009, p.384)

⁶⁵⁸ Conforme já salientado, o IDHM analisa variáveis relacionadas ao acesso à renda, à educação e à saúde.

⁶⁵⁹PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO –PNUD. Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro. – Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013, p.26.

**DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS
FAIXAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL - 1991, 2000 E 2010**

Desenvolvimento Humano	1991		2000		2010	
	Nº de municípios	%	Nº de municípios	%	Nº de municípios	%
Muito alto	0	0,0	1	0,0	44	0,8
Alto	0	0,0	133	2,4	1.889	33,9
Médio	43	0,8	1.451	26,1	2.233	40,1
Baixo	745	13,4	1.651	29,7	1.367	24,6
Muito baixo	4.777	85,8	2.329	41,8	32	0,6

Fonte: PNUD / IPEA

Figura 14

Além disso, também ocorreu significativa melhora nos índices de educação e de expectativa de vida. Sobre a longevidade, variável que analisa aspectos relacionados à concretização do direito à saúde, foi apresentada os seguintes gráficos comparativos entre os anos 1991, 2001 e 2010⁶⁶⁰.

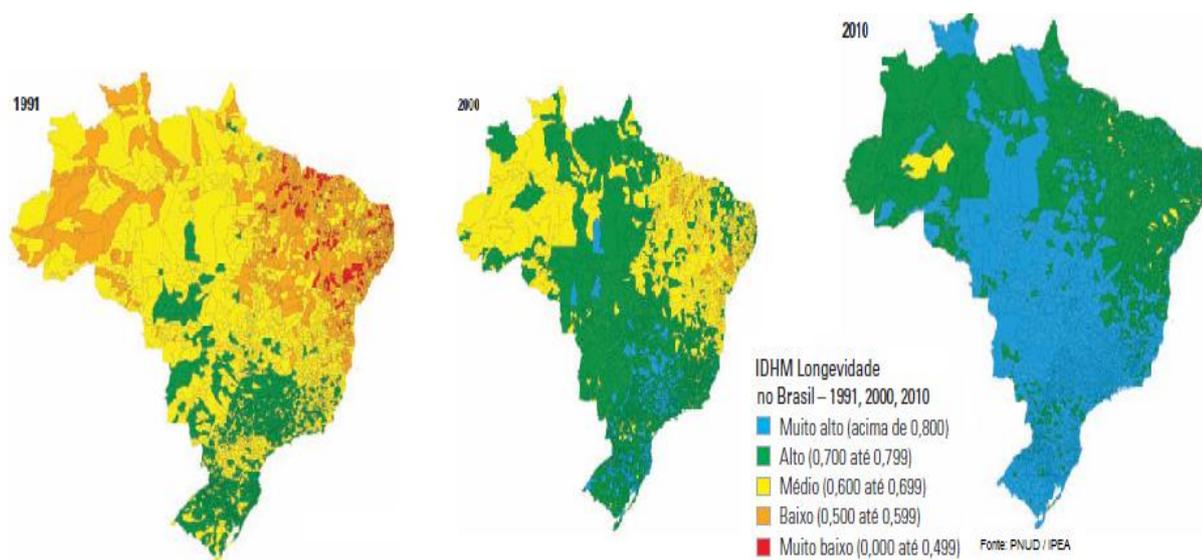


Figura 15

Já quanto à educação, o Brasil não conseguiu alcançar a mesma evolução, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, em que a grande maioria dos Municípios brasileiros continuam apresentando índice muito baixa no acesso e na qualidade do ensino.

⁶⁶⁰PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO –PNUD. Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013, p. 42.

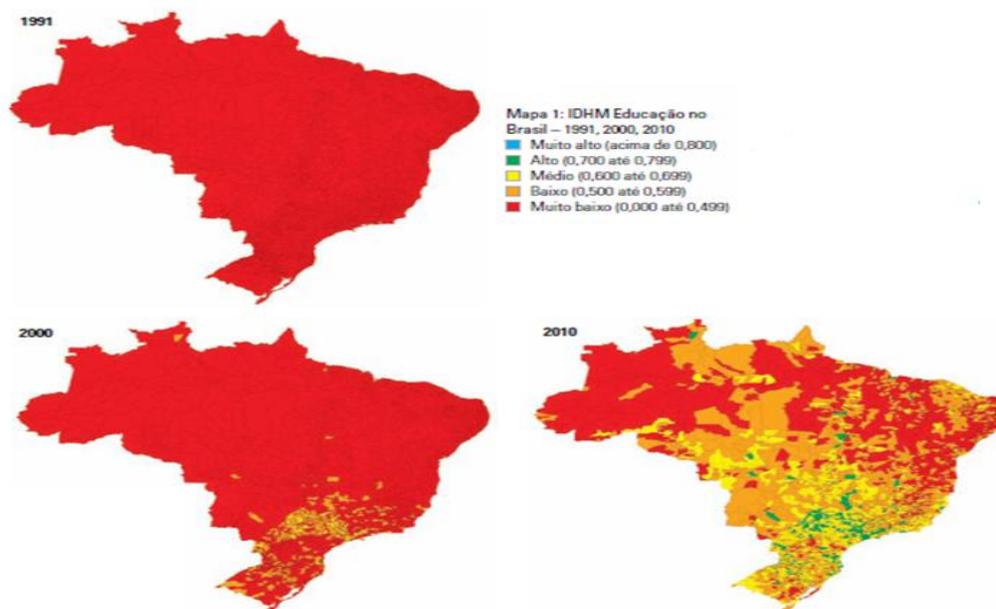


Figura 16

O Instituto Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA⁶⁶¹ constatou um paradoxo em 2012. Segundo seu relatório “2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável”, publicado em dezembro de 2012, os resultados positivos das pesquisas de opinião sobre as decisões econômicas do Governo Federal contrastam com a inexistência do Produto Interno Bruto (PIB). Esse paradoxo é explicável, quando se analisa a perspectiva de análise da verificação de crescimento qualitativo entre as populações mais vulneráveis.

Nesse relatório, o IPEA⁶⁶² busca verificar o período de 2003 a 2012, a fim de descobrir se o Brasil realmente saiu da recessão econômica e em que dimensões, por meio da verificação ente crescimento e desigualdade de renda. Medidas de renda, consumo e riqueza devem estar acompanhadas por indicadores que reflitam sua distribuição, a fim de aferir se o país caminha para o desenvolvimento qualitativo.

Para fins de realização da Pesquisa, buscou-se a análise de PIB em relação à renda familiar nos domicílios. Para tanto, justificada pela velocidade com que seus dados são coletados e difundidos, o IPEA optou por utilizar como fonte a pesquisa de periodicidade mensal sobre mão de obra e rendimento do trabalho, conhecida como PME- Pesquisa Mensal de Empregos, que é realizada pelo IBGE⁶⁶³, por meio de dados obtidos de uma amostra

⁶⁶¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p. 3.

⁶⁶² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p. 4-5.

⁶⁶³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Emprego. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pm_emet2.shtm, consulta realizada em 12/08/2013.

probabilística de, aproximadamente, 38.500 (trinta e oito mil e quinhentos) domicílios, situados nas Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Segundo o IBGE⁶⁶⁴, a Pesquisa Mensal de Empregos segue as recomendações da Organização Internacional do Trabalho, pois almeja produzir resultados que facilitem a análise de sua série, em conjunto com as contas nacionais e que viabilizem a comparação a nível internacional. O ponto central é a separação entre indivíduos que trabalham daqueles que não trabalham (os que procuram trabalho e os inativos). Para tanto, utiliza-se o conceito de trabalho, tanto a ocupação econômica remunerada em dinheiro, produtos ou outras formas não monetárias, como também a ocupação econômica sem remuneração, exercida pelo menos durante quinze horas por semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou a instituições religiosas beneficentes, em cooperativismo ou, ainda, como aprendiz ou estagiário. As variáveis analisadas para os indivíduos que trabalham são a ocupação e ramo de atividade, a existência de mais de um trabalho, o rendimento efetivamente recebido no mês anterior, o número de horas efetivamente trabalhadas, dentre outras. Já para os indivíduos que procuram trabalho investiga-se a providência tomada, o tempo de procura, se trabalharam antes com ou sem remuneração, a ocupação, o ramo de atividade e a posição na ocupação do último trabalho. Para os inativos, se procuraram trabalho no período de referência de trinta ou sessenta dias.

O IPEA⁶⁶⁵ fez a verificação de três variáveis: crescimento, inclusão, sustentabilidade e percepção. De um modo geral, houve a constatação de que: i) quanto ao crescimento: discrepância de taxas de crescimento entre o PIB e a renda das famílias. A Pesquisa Mensal de Empregos- PME demonstrou que o diferencial de crescimento de renda do trabalho é quase 3 (três) pontos de percentuais superiores ao ocorrido no PIB, até o terceiro trimestre de 2012; ii) quanto à inclusão: a série de renda controlada desde 2002 teve o seu maior salto entre 2011 e 2012, sendo essa diferença no último ano particularmente favorável a grupos da sociedade tradicionalmente excluídos: mulheres, negros e analfabetos, que crescem a taxas de 6,53% (seis vírgula cinquenta e três por cento), 8% (oito por cento) e 9,6% (nove vírgula seis por cento), respectivamente. ; iii) quanto à sustentabilidade: mais do que um período de relativa

⁶⁶⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Emprego. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pm_emet2.shtm, consulta realizada em 12/08/2013.

⁶⁶⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p. 4 e 20-22.

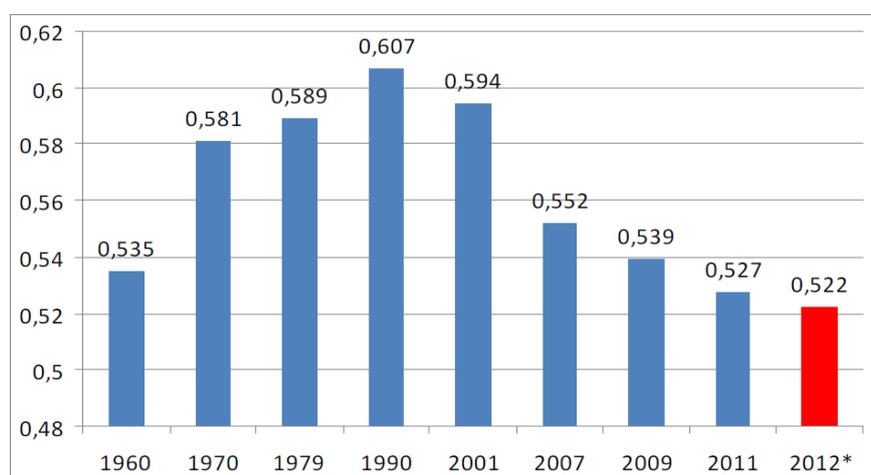
estabilidade de renda para cada indivíduo, 2012 se caracteriza pela maior possibilidade das pessoas aumentarem o consumo e alcançarem padrões mais elevados de vida; iv) quanto à percepção: está relacionado à satisfação com a qualidade de vida.

E aqui é válido explicar que a Pesquisa Mensal de Empregos- PME possibilita verificar com detalhe a distribuição de renda per capita entre pessoas, permitindo o acompanhamento da evolução de medidas globais de desigualdade vertical da renda.

A distribuição de renda pode ser analisada sob a perspectiva vertical ou horizontal. No primeiro caso, são comparado o crescimento da renda e as diferenças de percentuais desta entre classes sociais economicamente diferentes. Já no último, comparam-se os índices de crescimento em períodos de um mesmo e determinado grupo.

Realizando uma análise entre a distribuição de renda vertical, o IPEA⁶⁶⁶ constatou que a desigualdade de renda domiciliar per capita medida pelo índice de Gini da Pnad – Pesquisa Nacional Domiciliar - cai no período de 0,581 em 2003 para 0,527(zero vírgula quinhentos e vinte e sete) em 2011, uma queda média de 1,2% (um vírgula dois por cento) ao ano. No terceiro trimestre de 2012, a desigualdade caiu 1,69% (um vírgula sessenta e nove) se comparada ao mesmo trimestre de 2011, verificando-se, portanto, uma velocidade na queda de 40,5% (quarenta vírgula cinco por cento) ou 0,49 (zero vírgula quarenta e nove) pontos percentuais por ano maior. Isso significa que houve uma redução significativa na concentração de renda entre 1990 a 2012.

Visão de longo prazo desigualdade de renda *per capita* (Gini)



Fonte: Ipea a partir dos microdados da Pnad/IBGE, PME/IBGE e Censo/IBGE e Langoni (1973).

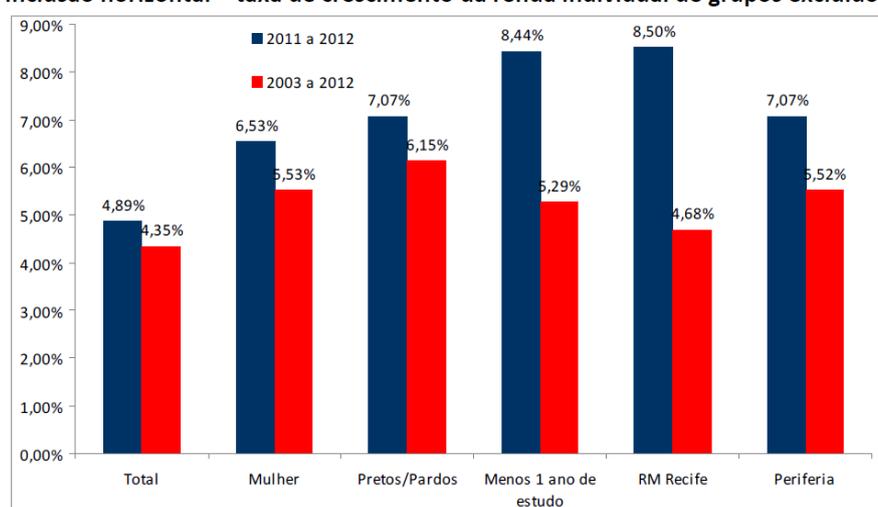
* Calculado a partir da PME/IBGE de set/2012.

Figura 17

⁶⁶⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p. 10.

No tocante à distribuição de renda horizontal, o IPEA⁶⁶⁷ fez uma análise de dados da Pesquisa Mensal de Empregos- PME, no período de 2003 a 2012, analisando as seguintes classes: mulher, negros ou pardos, pessoas com menos de um ano de estudo, grupos da periferia e populações residentes na região metropolitana de Recife, que é a metrópole constatada como mais pobre. Em todos os grupos, verificou-se um crescimento de renda no percurso dos anos verificados, entretanto, assim como na distribuição vertical, notou-se uma melhoria mais acelerada entre os anos 2011 a 2012, conforme gráfico, publicado pelo IPEA⁶⁶⁸, abaixo.

Inclusão horizontal – taxa de crescimento da renda individual de grupos excluídos



Fonte: Ipea a partir dos microdados da PME/IBGE.

Figura 18

Sobre a sustentabilidade, o IPEA⁶⁶⁹ realizou uma análise de dados, referentes às seguintes variáveis: ingredientes trabalhistas, riscos familiares e felicidade. Os ingredientes trabalhistas segundo o IPEA são formados pela decomposição dos fatores determinantes da renda individual na população entre 15 e 60 anos de idade. As taxas de desemprego mensais, em 2012, têm sido as mais baixas da série histórica da PME iniciada em 2002.

⁶⁶⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p.11.

⁶⁶⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p.11.

⁶⁶⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p.13-21.

A renda também aumentou. Entre 1999 e 2009, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios - PNAD⁶⁷⁰ indica o crescimento de 15,0% do rendimento médio real mensal familiar no Brasil. A análise da renda, realizada pelo IBGE, constatou também a redução de desigualdades entre as regiões. Na análise de 1999 a 2009, o Nordeste apontou um crescimento de 27,3% do rendimento, 28,5% no Centro-Oeste e, por outro, de apenas 8,4% no Sudeste.

Nesse sentido, o relatório Situação do Trabalho no Brasil, publicado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese, apontou uma queda acentuada no índice do desemprego, no curso da década. Segundo o Dieese⁶⁷¹, a taxa de empregos está diretamente relacionada ao crescimento do Produto Interno Bruto – PIB do país, podendo dividir a maior parte da primeira década do século XXI, do ponto de vista da relação entre crescimento e emprego, em dois momentos: o primeiro, entre 2001 e 2003, em que o aumento médio do PIB foi de 1,7% (um vírgula sete), e o crescimento total do emprego formal foi de 12,6% (doze vírgula seis por cento), significando uma expansão média anual de 4,2% (quatro vírgula dois por cento); o segundo, entre 2004 e 2008, período em que o PIB cresceu em média 4,7% (quatro vírgula sete por cento), o emprego formal aumentou 33,5% (trinta e três vírgula cinco por cento), e o crescimento médio anual do emprego formal foi de 5,9% (cinco vírgula nove por cento).

Segundo esse mesmo Relatório, entre os anos 2001 a 2008, a economia brasileira cresceu pouco em 2001 (1,3%), em 2002 (2,7%) e em 2003 (1,1%), em virtude do mercado de trabalho não ter gerado empregos em número suficiente para responder às necessidades da força de trabalho. Porém, essa realidade mudou. A partir de 2004, percebeu-se um crescimento mais intenso da economia. Em 2005, a taxa de crescimento econômico foi de 3,2% (três vírgula dois por cento). Em 2006, o crescimento médio foi de 4,0% (quatro por cento), alcançando de 5,2%. (cinco vírgula dois por cento) em 2008.

A análise dos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) para o conjunto das regiões metropolitanas, no período de 1999-2009, revela o declínio acentuado da taxa de desemprego total, que diminuiu de 20,2% (vinte vírgula dois por cento) para 14,2% (quatorze

⁶⁷⁰ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.40. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2012.

⁶⁷¹ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.11-12. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2012.

vírgula dois por cento). Segundo o mesmo relatório, em 2009, a população brasileira estava ocupada predominantemente no setor de serviços (30,1%), de comércio e reparação (17,8%), na agricultura (17,0%) e na indústria (14,7%). Outros 7,4% da população estavam ocupados na construção civil e 5,1% na administração pública⁶⁷².

No tocante à análise das regiões brasileiras, cabe destacar que os setores econômicos não são explorados de forma equânime. Assim, no Sudeste (33,5%) o setor de serviços é preponderante; no Nordeste, a agricultura (29,6%) e da indústria no Sul (18,6%). Na comparação regional, o Norte e o Centro-Oeste são as regiões com maior índice de ocupação na administração pública, em torno de 7% (sete por cento). Entre 1999 e 2009, duas atividades tiveram participações relativas diminuídas no total da população ocupada do país: a agrícola (com queda de sete vírgula nove pontos percentuais) e a administração pública (redução de quatro vírgula três pontos percentuais) Os setores que mais cresceram, em termos percentuais, foram o comércio, serviços e indústrias⁶⁷³.

**Distribuição dos ocupados por setor de atividade
Brasil e Grandes Regiões - 2009 (em %)**

Setor de atividade no trabalho principal	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agrícola	17,0	20,2	29,6	8,8	17,5	15,0
Indústria	14,7	11,5	9,3	17,5	18,6	11,8
Construção	7,4	8,1	6,9	7,8	6,8	8,2
Comércio e reparação	17,8	19,1	17,0	17,9	17,9	18,3
Serviços	30,1	28,4	26,6	33,5	27,1	30,8
Administração pública	5,1	7,4	5,2	4,6	4,4	7,3
Outras atividades, atividades mal definidas ou não declaradas	7,9	5,3	5,4	10,0	7,6	8,6

Fonte: IBGE. Pnad

Elaboração: DIEESE

Obs.: População residente em domicílios particulares permanentes

Figura 19

Alerta o Dieese, entretanto, que a correlação entre crescimento da economia e expansão do emprego, obviamente não é mecânica, nem a única determinante da geração de postos de trabalho, o que pode ser verificado pela análise dessa relação a partir de 2009, quando, apesar da forte queda do PIB, o mercado de trabalho continuou apresentando melhorias, com continuidade no processo de formalização do emprego (geração de quase um

⁶⁷² DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.58. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2012.

⁶⁷³ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.56-57. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2012.

milhão de novos postos com carteira assinada). Além disso, as taxas de desemprego não cresceram.

Para reduzir o impacto da retração do PIB quanto a geração de emprego e renda e manutenção de baixos índices de desemprego, as políticas de intervenção adotadas pelo Estado, na economia, foram imprescindíveis e voltadas, principalmente, para manter ou elevar a oferta de empréstimos e financiamentos bancários a pessoas e a empresas.

Para tanto, houve desonerações tributárias, a liberação de depósitos compulsórios, aportes extras de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pacote habitacional, aceleração de outras obras vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentre outras medidas. Com o aumento da oferta de crédito e de microcrédito foram beneficiados os empreendedores individuais e os empreendimentos solidários.

O empreendedor individual, denominado pelo DIEESE⁶⁷⁴ como trabalhador por conta própria, “diferentemente do assalariado, detém o controle da própria atividade laboral, pois detém a posse dos instrumentos de trabalho e das competências necessárias para o exercício da profissão”. Outra característica observada é a baixa escolaridade daqueles que exercem pequenos negócios como ocupação laboral. Em todas as regiões brasileiras foi observado que o aumento do grau de escolaridade provoca a diminuição da incidência de trabalhadores por conta própria comparativamente ao total de ocupados. Isso foi provocado em decorrência da limitação do espaço econômico e social, alcançado pela parcela dos pequenos empreendedores individuais, o que se queda evidenciado pelo nível mais baixo de remuneração quando comparada a média de trabalhadores assalariados; porém, o valor mensal da renda variava conforme a região do país, constando-se mais uma vez as desigualdades regionais.

Em decorrência da diminuição das taxas de desemprego, o IPEA⁶⁷⁵ constatou que diminuiriam também os riscos de queda de renda das famílias. Por consequência, em 2012, a probabilidade de queda da renda está estabilizada no menor patamar da série da PME, além disso, a probabilidade de ascensão nunca foi tão alta. Esses dados demonstraram que, mais do

⁶⁷⁴ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.179. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2012.

⁶⁷⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p.15.

que um período de relativa estabilidade das rendas reportadas por cada indivíduo, 2012 caracterizou-se pela maior possibilidade das pessoas aumentarem o poder aquisitivo, alcançando melhorias de qualidade de vida.

Pelos dados, comprova-se que apesar de ter ocorrido importantes avanços no desenvolvimento brasileiro, este permanece refletindo as desigualdades regionais, tendo, ainda, muito que percorrer.

5.2. NAÇÕES UNIDAS, DESENVOLVIMENTO E MONITORAMENTO.

As políticas e os programas de desenvolvimento acarretam para os Estados obrigações de caráter positivo ou negativo para os agentes impelidos a sua efetivação. Porém, grande debate é sobre até que ponto existe legitimidade para que as Nações Unidas possam intervir no planejamento de políticas internas e aplicar sanções.

Apesar de tratar-se de uma análise factual, o Índice de Desenvolvimento Humano oferta uma rica fonte de dados, que auxilia nos diagnósticos econômicos e sociais a ser realizado no planejamento, principalmente, para o monitoramento da sociedade, que, em regra, não tem acesso a qualquer referência de indicadores sociais, decorrentes do próprio Estado não construir, não realizar levantamento desse sistema de informações, o que é realidade e verifica-se em todos os níveis de governo.

Outro ponto importante é sobre a existência de articulação das Nações Unidas com associações e movimentos sociais para construção de redes locais de empoderamento. Sob esse aspecto, a Convenção de Viena determinou como órgãos de monitoramento, no tocante ao desenvolvimento relacionado à igualdade de gêneros e o respeito à mulher como sujeito importante na luta pela concretização do desenvolvimento e à proteção da criança e do adolescente, respectivamente, o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher e o Comitê dos Direitos da Criança⁶⁷⁶, com a assistência do Centro de Direitos Humanos.

⁶⁷⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. Celebrado em Viena, em 25 de Junho de 1993. Artigo 53. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que o Comitê dos Direitos da Criança, com a assistência do Centro de Direitos Humanos, seja dotado de meios necessários para cumprir seu mandato rápida e eficazmente, particularmente em vista do alcance sem precedentes de ratificações e apresentações subsequentes de relatórios nacionais.

Assim, assenta-se que indiscutivelmente a Organização das Nações Unidas exerce papel importante na concretização do desenvolvimento humano, não só orientando políticas internacionais, mas também políticas internas e incentivando e possibilitando a participação da Sociedade Civil e construindo instrumentos a serem utilizados na luta pelos Direitos Humanos.

A Organização das Nações Unidas é composta por órgãos e mecanismos de monitoramento, que atuam ao lado dos Estados, objetivando garantir a concretização de direitos humanos, cujo compromisso de garantia foram assumido internacionalmente.

Assim, com relação ao cumprimento do estabelecido nos documentos internacionais, deve ser dito que cada convenção internacional realizada pela Organização das Nações Unidas estabelece um órgão de monitoramento, geralmente na própria convenção. Explica Luciano Mariz Maia⁶⁷⁷, que órgãos de monitoramento são previstos em tratados internacionais específicos e são divididos em mecanismos extraconvencionais, baseados na Carta da ONU (“extra-conventional mechanisms”), e mecanismos convencionais (“conventional mechanisms”), que tomam por base os tratados e convenções de direitos humanos. Os principais órgãos da ONU são a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC- “Economic and Social Council”), o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, e o Secretariado.

No âmbito das Américas, pode ser citado o Protocolo de São Salvador, que infelizmente obteve adesão baixa, quando comparado a outros documentos, o que pode ser explicado pela aceitação dos instrumentos de monitoramento neles previstos. Atualmente são vinte o total dos países signatários do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988. Conforme Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁶⁷⁸, dentre esses está o Brasil, que através do Decreto no 3.321, de 30 de dezembro de 1999 o promulgou. Em sendo trinta e cinco⁶⁷⁹ o total de países que fazem parte

⁶⁷⁷ MAIA, Luciano Mariz. Direitos Humanos Impeachment e Outras Questões Constitucionais. 1. ed. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2004, p.25.

⁶⁷⁸ OEA. A-52: Protocolo adicional a la convencion americana sobre derechos humanos en materia de derechos economicos, sociales y culturales "protocolo de san salvador". Disponível em <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>, consulta realizada em 23 de outubro de 2013.

⁶⁷⁹ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela

da Organização dos Estados Americanos, e que compõe as Américas, significa que apenas 55% (cinquenta e cinco por cento) são signatários do Protocolo de San Salvador.

O Protocolo de São Salvador, conforme artigo 1º e subsequentes, traz uma série de obrigações aos Estados signatários tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos no Protocolo, quais sejam: i) Direito ao trabalho (Condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho e Direito sindical); ii) Direito à previdência social; iii) Direito a um meio ambiente sadio; iv) Direito à alimentação; v) Direito à educação; vi) Direito aos benefícios da cultura; vii) Direito à constituição e proteção da família; viii) Direito da criança; ix) Proteção de pessoas idosas; x) Proteção de deficientes.

Segundo a referida norma, a aplicação doméstica dos Protocolos deve ocorrer por meio de adoção de medidas legislativas⁶⁸⁰, bem como pela obrigação de executar programas específicos destinados à proteção dos direitos sociais econômicos e culturais⁶⁸¹. Além disso, os Estados devem criar organismos especializados em apresentar relatórios ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura sobre o cumprimento do Protocolo.

Os órgãos de Monitoramento principais são o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura; como órgão secundário, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e os organismos especializados do Sistema Interamericano. O monitoramento é realizado, através do dever de apresentação de relatórios de periodicidade anual, pelos Estados Partes, ao Secretário Geral das Nações Unidas sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais.

No exercício das funções de monitoramento, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da

⁶⁸⁰ OEA. Protocolo de San Salvador, artigo 2. Se o exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições deste Protocolo, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos esses direitos.

⁶⁸¹ Conforme é possível compreender através da leitura de vários artigos, tais como 12, 17 e 18 do Protocolo de San Salvador.

vigência dos direitos sociais econômicos e culturais. Além disso, o Protocolo não poderá ser interpretado como restrição da liberdade dos particulares e das entidades⁶⁸².

Já no tocante O sistema interamericano de proteção de direitos é formado pela Comissão interamericana de Direitos Humanos e pela corte interamericana de Direitos Humanos. As competências estão previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecido como Pacto de San José da Costa Rica, o qual foi promulgado pelo ordenamento brasileiro, através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

O Pacto de San José da Costa Rica⁶⁸³ prever como deveres dos Estados: i) o respeito aos Direitos Humanos; ii) adoção de disposições de direito interno, atribuindo, no artigo 33⁶⁸⁴ da respectiva Convenção, à Corte e à Comissão interamericana de Direitos Humanos, à competência para conhecer de assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados- partes.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁶⁸⁵, a qual representa todos os Membros da Organização dos Estados Americanos, compor-se-á de sete membros, os quais deverão ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber, em matéria de direitos humanos; são eleitos a título pessoal, pela Assembleia Geral da Organização, a partir de uma lista de candidatos propostos pelos governos dos Estados-membros.

A Comissão⁶⁸⁶ tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos, principalmente, através das seguintes atribuições: i) formular recomendações aos governos dos Estados-membros; ii) preparar estudos ou relatórios; iii) solicitar informações aos governos dos Estados-membros sobre as medidas adotadas em matéria de direitos humanos; iv) atender às consultas dos Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos, formuladas através da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos e prestar-lhes o assessoramento que lhes solicitarem. Os Estados, por seu turno, são obrigados a apresentar à Comissão cópia dos relatórios e estudos que, em seus respectivos campos, submetem anualmente às Comissões Executivas do Conselho Interamericano Econômico e Social e do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e

⁶⁸² OEA. Protocolo de San Salvador, artigo 13, 5: “Nada do disposto neste Protocolo poderá ser interpretado como restrição da liberdade dos particulares e entidades de estabelecer e dirigir instituições de ensino, de acordo com a legislação interna dos Estados Partes.

⁶⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigos 1º e 2º

⁶⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 33.

⁶⁸⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 34-36.

⁶⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 41 e 42.

Cultura sobre promoção dos direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e culturais, de âmbito interno.

Cabe à Comissão receber petições escritas por pessoa, grupo ou entidade, que contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção por um Estado parte⁶⁸⁷, que precisa, entretanto, declarar expressamente, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção, ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações, por período indeterminado ou determinado.

Isso implica, por um lado, respeito à soberania dos Estados, por outro, a natureza declaratória dos direitos, posto que o caráter vinculatório das normas de monitoramento depende de aceitação expressa de cada país.

Deve ser dito também que petições ou comunicações só serão admitidas, desde cumpridas condições. Primeiramente, que estejam esgotados os recursos da jurisdição interna. Além disso, a matéria, em litígio, não deve estar pendente de outro processo de solução internacional. Por fim, que a petição contenha a qualificação e assinatura do autor signatário⁶⁸⁸.

Com relação ao processo de apreciação e julgamento de uma petição, deve ser dito que o procedimento está estabelecido nos artigos 48 a 51. Primeiramente, procede-se a análise de admissibilidade e solicitação, com prescrição de um prazo razoável, de informações ao Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação de direitos. Uma vez recebidas às informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam recebidas, será verificado se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação, a fim de arquivar o expediente ou de dar-lhe prosseguimento. Neste caso, e com o fim de comprovar os fatos, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação, em que os Estados interessados devem proporcionar todas as facilidades necessárias à investigação, bem como responder a todas as informações solicitadas por exposições verbais ou escritas. Em casos graves e urgentes a verificação das denúncias podem ocorrer tão somente com a apresentação de uma petição ou comunicação que reúna todos os requisitos formais de admissibilidade. Para tanto, será requerido prévio consentimento do Estado em cujo território se alegue a violação.

⁶⁸⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 44, 45 e 47.

⁶⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 46-47.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, é formada por sete juízes, necessariamente de nacionalidades diferentes, dos Estados-membros da Organização, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, tendo-se por base uma lista de candidatos propostos pelos mesmos Estados, em votação secreta e pelo voto da maioria absoluta dos Estados partes na Convenção. Apenas os Estados partes e a Comissão têm direito de submeter um caso à decisão da Corte, que só podem conhecer de litígios, se esgotados o processo realizado pela Comissão⁶⁸⁹.

Assim como para Comissão, é necessário também para Corte, que os Estados- partes reconheçam expressamente a competência em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção.

Ao declarar a violação de um direito ou liberdade protegida, a Corte determinará que se assegure, ao prejudicado, o gozo do seus direitos ou liberdades violados. Além disso, determinará que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada. Nos casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte poderá tomar as medidas provisórias que considerar adequadas. Entretanto, se tratar-se de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar mesmo assim, desde que seja solicitado pela Comissão⁶⁹⁰.

A sentença da Corte, definitiva e inapelável, deve ser fundamentada e deverá expressar, no todo ou em parte, a opinião unânime dos juízes, podendo, qualquer deles, requerer que se agregue à sentença o seu voto dissidente ou individual. Em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da sentença, a Corte interpretá-la-á, a pedido de qualquer das partes, desde que o pedido seja apresentado dentro de noventa dias, a partir da data da notificação da sentença. Os Estados devem cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes. Quando a sentença determinar indenização compensatória, a execução do título poderá ocorrer no país respectivo, pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado⁶⁹¹.

⁶⁸⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 48 a 52.

⁶⁹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 62- 63.

⁶⁹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto de San José da Costa Rica. Artigo 66- 68.

No tocante, precisamente, ao direito ao desenvolvimento em âmbito global, no que se refere à implantação de direitos econômicos, sociais e culturais, foi incumbido do monitoramento a Comissão de Direitos Humanos, em cooperação com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) ⁶⁹².

O Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, foi inserido no ordenamento jurídico interno brasileiro pelo Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992, que o promulgou. Nesse pacto estão reconhecidos os direitos à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de condições de vida, além do reconhecimento à educação, à saúde, à cultura e ao desenvolvimento científico.

Nesse sentido, deve ser dito que o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ⁶⁹³, como mecanismo de monitoramento, concebeu o comprometimento pelos Estados para apresentação de relatórios sobre as medidas que tenham adotado para concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, reconhecidos, devendo esses relatórios serem encaminhados, por etapas, - conforme diretrizes do Conselho Econômico e Social, o órgão central de monitoramento -, ao Secretário-geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao referido Conselho, para exame, bem como às agências especializadas.

No artigo 2º desse Pacto ⁶⁹⁴ estabelece que cada Estado- Parte deve comprometer-se a agir, especialmente no plano econômico, no máximo de seus recursos disponíveis, a fim de assegurar o progressivo exercício pleno dos direitos econômicos, sociais e culturais. De acordo com o Comentário Geral n.º 3, ocorrida na 5ª sessão de 1990 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, esse artigo merece uma análise mais cuidadosa por descrever a natureza das obrigações dos Estados, que podem ser tanto de conduta, quanto de resultado, ou seja, tanto prevendo realização progressiva, bem como admitindo restrições devido aos limites dos recursos disponíveis, como impondo obrigações de efeito imediato.

⁶⁹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. Celebrado em Viena, em 25 de Junho de 1993. Artigo 75. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos encoraja a Comissão de Direitos Humanos, em regime de cooperação com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a continuar examinando protocolos facultativos ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

⁶⁹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Celebrado em Nova York, em 19 de dezembro de 1966.

⁶⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Celebrado em Nova York, em 19 de dezembro de 1966.

Além disso, explica o termo “to take steps” em inglês ou “adotar medidas”, em espanhol, expondo que enquanto a completa realização dos direitos econômicos, sociais e culturais é um objetivo a ser alcançadas progressivamente, providências – deliberadas, concretas e dirigidas de forma clara às metas estabelecidas no pacto - precisam ser tomadas, em tempo razoavelmente curto. Como meio para estabelecimento dessas metas, o Comitê entendeu como sendo de extrema relevância – até por ser menção expressa do Pacto- a legislação e, além dela a previsão de instrumentos judiciais de garantias de direitos⁶⁹⁵, bem como, de forma exemplificativa medidas de natureza administrativa financeiras, educacionais e sociais.

Ratifica o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁶⁹⁶ que, em termos de sistemas políticos e econômicos, o Pacto é neutro, tendo como única condição para o seu exercício o regime democrático; isso significa que ele alcança sistemas capitalistas, socialistas ou mistos, centralmente planejado ou liberal, ou sobre qualquer outra abordagem particular. Desse modo, a principal obrigação de resultado, prevista nesse Pacto é o de adoção de medidas para concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais. E ratifica que: “conceito de progressiva realização constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização de direitos econômicos, sociais e culturais não é possível de ser alcançado num curto espaço de tempo”, o que corrobora com a tese aqui defendida de que o fim das desigualdades envolve um planejamento com fixação de metas a médio e longo prazo.

Explica Luciano Maia⁶⁹⁷ que o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas - ECOSOC⁶⁹⁸ é concebido como foro central para o exame dos problemas econômicos e sociais

⁶⁹⁵ Nesse sentido: “Onde políticas públicas específicas visando diretamente à realização dos direitos reconhecidos no Pacto têm sido adotados sob forma de legislação, o Comitê desejaria ser informado, entre outros, quanto a se tais leis criaram qualquer direito de ação em nome de indivíduos ou grupos que sintam que seus direitos não estão sendo completamente realizados. Em casos onde o reconhecimento constitucional tem sido concedido a específicos direitos econômicos, sociais e culturais ou onde as provisões do Pacto têm sido incorporadas diretamente ao Direito Nacional, o Comitê desejaria receber informações quanto ao alcance do caráter “justiciável” desses direitos (i.e. capazes de serem invocados perante as Cortes)”.(COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral n° 3 sobre o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 5ª sessão , 1990. Traduzido ao português por Geovanna Patrícia de Queiroz Rêgo. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.)

⁶⁹⁶COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral n° 3 sobre o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 5ª sessão , 1990. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

⁶⁹⁷ MAIA, Luciano Mariz. Direitos Humanos Impeachment e Outras Questões Constitucionais. 1. ed. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2004, p.28.

⁶⁹⁸ Esclarece Luciano Maia que: “O Conselho Econômico e Social da ONU criou em 1947 uma Comissão de Direitos Humanos, que foi encarregada da elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos (aprovada

internacionais, de natureza mundial, por meio da promoção do respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais de todos e a observância destes direitos e liberdades, pela convocação de conferências internacionais, pela elaboração de projetos de convenção sobre questões de sua competência, para submetê-los à consideração da Assembleia Geral; além disso, celebra consultas com organizações não governamentais que se ocupem de questões ligadas a direitos humanos, e outras de natureza econômica e social. Essas organizações não governamentais - ONGs ganham “status consultivo”. Essas entidades consultivas podem além de enviar observadores às reuniões públicas do Conselho e de seus órgãos subsidiários, expor por escrito parecer sobre matérias relacionadas com as atividades do Conselho, ajudado as organizações de direitos humanos no Brasil, e a própria Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados a ter acesso aos comitês de monitoramento dos tratados de que o Brasil faz parte⁶⁹⁹.

A participação das organizações não governamentais é imprescindível em ações, objetivando o empoderamento das populações. Entretanto, essa atuação não é limitada, apesar de parecer um esforço dos organismos internacionais para ter contato com as populações locais. O Conselho Econômico e Social – ECOSOC aprovou resoluções, estabelecendo os mecanismos extraconvencionais de monitoramento e supervisão dos direitos humanos. Os principais são o Procedimento 1503, e a designação de Relatores Especiais, por temas, ou por países⁷⁰⁰.

No comentário Geral n° 9, adotado em 01 de dezembro de 1998, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁷⁰¹ preocupou-se em realizar uma interpretação das obrigações dos Estados com relação à aplicação doméstica do Pacto, reiterando que a obrigação central em relação ao documento é tornar efetivo pelos Estados- Partes os direitos nele reconhecidos.

pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1948). A primeira fase de atividade da Comissão de Direitos Humanos foi no sentido de contribuir para a elaboração de normas internacionais de direitos humanos. Mas de 1967 em diante, a Comissão começou a tratar dos casos de violações dos direitos humanos”. (MAIA, Luciano Mariz. Direitos Humanos Impeachment e Outras Questões Constitucionais. 1. ed. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2004, p.28.)

⁶⁹⁹ MAIA, Luciano Mariz. Direitos Humanos Impeachment e Outras Questões Constitucionais. 1. ed. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2004, p.28.

⁷⁰⁰ MAIA, Luciano Mariz. Direitos Humanos Impeachment e Outras Questões Constitucionais. 1. ed. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2004, p.28.

⁷⁰¹COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral n° 9 sobre o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado na 19a sessão (51a reunião), em 01 de dezembro de 1998.. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

Em 2009, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁷⁰² emitiu um relatório de avaliação sobre o Brasil do cumprimento de direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse documento, foram reconhecidas medidas normativas e de políticas importantes adotadas pelo Brasil, como a promulgação da Lei Maria da Penha, a reforma no título Dos Crimes Contra a Dignidade Sexual do Código Penal brasileiro, a quebra de patentes de medicamentos antirretrovirais para HIV/AIDS, o Programa Nacional de Merenda Escolar, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), dentre outros.

Sobre as principais preocupações, o relatório do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas⁷⁰³ expressou extrema preocupação: i) com a cultura de violência e impunidade, que julgou prevalecer no Brasil, principalmente sobre os relatos de ameaça e agressão dos defensores de Direitos Humanos que atuam para afirmação de direitos diretamente nas comunidades excluídas e o fracasso das Autoridades brasileiras em garantir a segurança dessas pessoas; ii) o lento processo de reforma agrária; iii) persistentes desigualdades nas condições econômicas e as injustiças sociais associadas existentes entre as diferentes regiões, comunidades brasileiras; iv) discrepância significativa entre expectativas de vida e taxas de analfabetismo e acesso ao mercado de trabalho das populações negras e brancas; v) exclusão do mercado de trabalho de pessoas portadoras de deficiência física e mental; vi) depreciação da mulher como objeto sexual, bem como a violência doméstica; vii) elevado número de trabalhadores sujeitos às condições degradantes e análogas à condição de escravo; viii) perseguição a líderes sindicais; ix) alto número de pessoas empregadas na economia informal; x) alto índice de violência sexual e abuso e exploração sexual cometido contra criança e adolescente, bem como trabalho infantil; xi) constatação de que mais de seis milhões de pessoas ou moram nas ruas ou vivem em assentamentos urbanos precários; xii) desmatamento contínuo; e xiii) número crescente de casos de HIV/AIDS; dentre outras preocupações.

Aí surge a grande questão, a constatação desses problemas e as recomendações da ONU, são suficientes para mudar essa realidade de exclusão social que existe no Brasil? Na opinião deste trabalho, as recomendações podem auxiliar a Administração brasileira na

⁷⁰²COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Consideração dos relatórios submetidos por países membros conforme artigos 16 e 17 do pacto. Quadragésima segunda sessão, Genebra, 22 de maio 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/pdfs/desc.pdf>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

⁷⁰³COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Consideração dos relatórios submetidos por países membros conforme artigos 16 e 17 do pacto. Quadragésima segunda sessão, Genebra, 22 de maio 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/pdfs/desc.pdf>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

elaboração de políticas de desenvolvimento - o que realmente foi fundamental para o avanço legislativo para o combate da violência doméstica contra a mulher, por exemplo, já que a elaboração da Lei Maria da Penha foi fruto de uma denúncia contra o Brasil no Tribunal Interamericano de Direitos Humanos –, porém sendo tratadas como isoladas e pontuais, elas não são suficientes.

Ainda mais quando se considera que somente a pouco foi construído mecanismos de monitoramentos próprios através do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁷⁰⁴, implantando mecanismos mais sólidos para proteção direitos econômicos, sociais e culturais e que ainda não foi ratificado pelo Brasil. Segundo o documento, comunicação de violações de Direito ao Desenvolvimento podem ser apresentadas por ou em nome de indivíduos ou grupos de indivíduos, sob a jurisdição de um Estado Parte, que afirmam ser vítimas de violação de qualquer dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Importante ressaltar que se o Brasil já tivesse ratificado esse documento ainda assim ele não seria suficiente para garantir a concretização do direito ao desenvolvimento – mesmo que entidades da sociedade civil possam ser consultados no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC -, porque, conforme racionalidade construída pela própria ONU, o grande elemento do desenvolvimento é o empoderamento. A fiscalização da sociedade civil, em uma gestão pública integrada, significa que medidas advindas somente do Estado ou de Organizações Internacionais são insuficientes; por isso a participação ampla foi eleita pela Declaração do Desenvolvimento como uma das principais diretrizes.

Há outra questão importantíssima. O que fazer, quando as obrigações assumidas pelo Brasil, em tratados internacionais, dizem respeito a competências não da União, mas dos Estados e dos Municípios, a exemplo de políticas do sistema carcerário? o que fazer quando as Nações Unidas impõe recomendações?

A coalizão é permanente, exigindo um diálogo constante entre os Entes Federativos. Em decorrência do pacto federativo, a exigência para reparação ou inibição de danos deverá ocorrer através do Poder Judiciário, cabendo à União ou ao Ministério Público buscar o cumprimento da Constituição Federal e dos tratados internacionais, através dos mecanismos

⁷⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Resolução A/RES/63/117 adotada em 10 de dezembro de 2008..Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

de demanda coletiva, notadamente, por meio da Ação Civil Pública e do Mandado de Segurança Coletivo, devendo ser buscada a coercibilidade das respectivas decisões judiciais, através do direcionamento pessoal dos Administradores Públicos, principalmente para aplicação de multas e outras medidas coercitivas, conforme entendimento doutrinário⁷⁰⁵ e jurisprudencial⁷⁰⁶ já consolidado. Essa questão é face do proclamado ativismo judicial que, entretanto, não é objeto de pesquisa deste trabalho, o qual é focado nos Poderes Executivo e Judiciário.

Inegavelmente, entretanto, é a importância do papel realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, responsável pelo acompanhamento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, pelo monitoramento, orientação e compartilhamento de experiências em gestão estatal para concretização do direito ao desenvolvimento,

No Relatório de Desenvolvimento Humano⁷⁰⁷, publicado em 2013, as Nações Unidas fizeram uma análise das políticas sociais e econômicas dos países em desenvolvimento, constatando melhorias na qualidade de vida das populações dos países do Sul do Globo, sintetizado por ações impulsionadoras, reveladas mais eficazes, como o comportamento estatal proativo e orientado para o desenvolvimento, a capacidade de integração nos mercados mundiais e a inovação sustentada da política social, compostas por diversificadas opções atuação⁷⁰⁸. Entretanto alerta para a inexistência de soluções universais, pois o sucesso irá depender do contexto econômico, social, político e cultural de cada Estado.

⁷⁰⁵ Nesse sentido: "cabe ainda considerar a possibilidade de a multa ser cominada diretamente contra a pessoa do agente público, e não contra o ente público que ele apresenta - a fim de a medida funcionar mais eficientemente como instrumento de pressão psicológica" (Tutela Relativa aos Deveres de Fazer e de Não Fazer. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2a ed., 2003, p. 247)

⁷⁰⁶ Explicita-se que a jurisprudência exige que o Agente Público participe do polo passivo da demanda, como forma de assegurar a direito a ampla defesa. "Na esteira do entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, admite-se a aplicação da sanção prevista no art. 461, § 4º do CPC à Fazenda Pública para assegurar o cumprimento da obrigação, não sendo possível, todavia, estendê-la ao agente político que não participara do processo e, portanto, não exercitara seu constitucional direito de ampla defesa". (STJ, REsp 1315719/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 18/09/2013)

⁷⁰⁷ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Traduzido ao português por Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2013, p.125.

⁷⁰⁸ Nesse sentido, cita-se a Lei de Inovação, Lei Federal 10913/2004, em que o conceito de Criação, pode ser definido como proveniente da técnica, uma contribuição do conhecimento voltado para o setor produtivo e o de Inovação ao conceito de tecnologia. (XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. [Et. alt]. A Lei de Inovação, as políticas de desenvolvimento e a indústria do petróleo. Anais do Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria/RS, Junho de 2013. Disponível em <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/6-2.pdf>. Consulta realizada em 10 de junho de 2014.)

Isso é importante para as discussões até então levantadas, pois apesar dos direitos humanos serem universais o planejamento e implementação de políticas pelos Estados não o são, significando que as Nações Unidas apoiam o desenvolvimento humano sob uma perspectiva endógena.

Sobre o Brasil, constatou o referido Relatório que o país teve um ritmo de crescimento econômico menor do que o da China e da Índia, entretanto, alcançou índices melhores no tocante à redução de desigualdades, através de um programa para a redução da pobreza, o Programa Bolsa Família, ampliando o acesso à educação e aumentando o valor do salário mínimo. O programa de transferência condicionada de renda- Bolsa Escola -, lançado em 2001, foi estruturado com base no modelo conceptual de outros programas na América Latina, como as Oportunidades, do México. Em 2003, o programa Bolsa Escola foi ampliado ao programa Bolsa Família, através da incorporação de vários outros programas de transferências pecuniárias e não pecuniárias, sob um único sistema de seleção e sob uma administração simplificada⁷⁰⁹.

Como resultado, em 2009, o programa Bolsa Família cobria mais de doze milhões de famílias em todo o país, significando um percentual de 97,3% (noventa e sete vírgula três por cento) da população visada pelo Programa, que também possibilitou vinculação e administração dos programas e de capacitação das mulheres, graças ao desenvolvimento de canais de distribuição inovadores, como cartões para terminais de autoatendimento, os chamados cartões ATM, para mães com baixos rendimentos que não possuíam contas bancárias. Como resultado, ocorreu uma queda substancial dos índices de pobreza e de pobreza extrema e, portanto, na própria redução da desigualdade⁷¹⁰.

A fim de demonstrar de forma mais clara a atuação das Nações Unidas, de modo a assentar que suas diretrizes não se limitam a um universalismo abstrato, será apresentado, o estudo de caso sobre o avanço no combate à pobreza extrema no Brasil, partindo-se dos Objetivos do Milênio instituídos pelas Nações Unidas.

⁷⁰⁹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul:Progresso Humano num Mundo Diversificado. Traduzido ao português por Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2013, p.86.

⁷¹⁰ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul:Progresso Humano num Mundo Diversificado. Traduzido ao português por Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2013, p.87.

5.2.1. Apresentação dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio.

No âmbito do direito ao desenvolvimento, compreendido como direito a vida plena, a inclusão social ampla, o maior desafio é buscar alternativas de concretização. Sem dúvidas a atuação do Estado é importante para esse papel, porém, tão importante ou mais, é a participação, o acompanhamento desse projeto pela sociedade civil.

Conforme diretrizes do desenvolvimento, analisadas no segundo capítulo, em 1986 foi construída a Declaração de Direito ao Desenvolvimento e em 2000, esse compromisso foi traduzido de forma mais concreta pela Declaração do Milênio, que previu oito (oito) objetivos, por meio de 18 (dezoito) metas, para o alcance do desenvolvimento. Os objetivos são: 1- Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2- Atingir o ensino básico universal; 3- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4- Reduzir a mortalidade infantil; 5- Melhorar a saúde materna; 6- Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7- Garantir a sustentabilidade ambiental; 8- Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento⁷¹¹.

Dentre as metas destacam-se as para 2015: reduzir, pela metade, a percentagem da população mundial cuja renda é inferior a um dólar por dia e as pessoas que sofrem de fome; reduzir à metade a percentagem de pessoas sem acesso a água potável ou que não possam por ela pagar; possibilitar às crianças de todo o mundo terminar um ciclo completo de ensino primário e que as meninas e os meninos tenham igualdade de acesso a todos os níveis escolares; reduzir a mortalidade materna em três quartos e de mortalidade de crianças menores de cinco anos em dois terços em relação às suas taxas atuais; não só deter a propagação, mas reverter os índices de crescimento da HIV / AIDS, da malária e de outras doenças graves que afligem humanidade, prestando assistência especial às crianças órfãs devido ao HIV / AIDS⁷¹².

Além dessas metas, a Declaração propõe outras, como que até 2020, ocorrer uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas como

⁷¹¹ ONU. Declaración del Milenio. 13 de septiembre de 2000, p.5. Disponível em <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>. Consulta realizada em 02 de outubro de 2013.

⁷¹² ONU. Declaración del Milenio. 13 de septiembre de 2000, p.5. Disponível em <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>. Consulta realizada em 02 de outubro de 2013.

proposto na iniciativa "Cidades sem Favelas"; promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres como formas eficazes para combater a pobreza, a fome e a doença e estimular o desenvolvimento verdadeiramente sustentável; construir estratégias que deem aos jovens uma chance real de encontrar trabalho produtivo; incentivar a indústria farmacêutica para aumentar a disponibilidade de medicamentos essenciais e tornar mais acessível a todos em países em desenvolvimento que deles necessitam; estabelecer parcerias fortes com o setor privado e com organizações da sociedade civil para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza; a universalização dos benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e comunicação⁷¹³.

Deve ser dito que o monitoramento e a análise do alcance dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são avaliados através de vinte e uma metas e sessenta indicadores oficiais. A maioria das metas dos ODM tem um prazo até 2015, tendo 1990 como referência de avaliação do progresso. Deve ser dito também que os relatórios de acompanhamento estão sendo elaborados a partir de dados dos países, os quais são agregados aos níveis sub-regional e regional. A composição das regiões e sub-regiões dos ODM baseia-se nas divisões geográficas das Nações Unidas, apresentando, entretanto, adaptações necessárias para se criarem, na medida do possível, grupos de países em relação aos quais possa ser realizada uma análise significativa, tendo toda a metodologia organizada e divulgada pela Divisão de Estatística das Nações Unidas. Porém, esclarece que há dificuldades em conseguir dados confiáveis em muitos países pobres, o que dificulta o monitoramento e intervenções adequadas para responsabilizar a comunidade internacional, orientar os Estados, bem como incentivar o apoio público e o financiamento de políticas de desenvolvimento para o cumprimento das metas⁷¹⁴.

Explica Jeffrey Sachs⁷¹⁵ que a Declaração do Milênio das Nações Unidas representa uma oportunidade histórica para por fim a pobreza no mundo. Os objetivos do Desenvolvimento do Milênio, por sua vez, representam um conjunto corajoso de compromissos, importantes para cortar a pobreza pela metade até 2015, tendo-se como referencial a conjuntura de 1990.

⁷¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaración del Milenio. 13 de septiembre de 2000, p.5-6. Disponível em <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>. Consulta realizada em 02 de outubro de 2013.

⁷¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.58. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷¹⁵ SACHS, Jeffrey D. O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Traduzido por Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p.51.

Apesar de audaciosas, as metas são possíveis e representam um estágio intermediário crucial para extinguir a miséria até 2025, mesmo que ainda existam países, que ainda não estejam preparados para alcançá-las.

5.2.1. Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Em 2013, as Nações Unidas⁷¹⁶ divulgaram informe acerca do monitoramento dos Estados, a fim de viabilidade do cumprimento das metas para 2015. Assim, para análise do primeiro objetivo, que é o da erradicação da pobreza extrema e da fome, foram analisadas três metas. A primeira, é abater, pela metade, o percentual de pessoas cuja renda seja inferior a um dólar por dia; a segunda, é alcançar o pleno emprego para todos, incluindo para jovens e para crianças; terceira, é a redução pela metade das pessoas que passam fome. A entidade reiterou o problema de efetuar o monitoramento, em decorrência da dificuldade, frequência e qualidade dos dados fornecidos pelos Estados, de forma que os números alcançados foram fruto de estimativas.

Sobre o primeiro aspecto, foi verificado que o objetivo já foi alcançado, cinco anos antes do determinado. A taxa que era de 47% (quarenta e sete por cento), em 1990, foi reduzida para 22% (vinte e dois por cento) em 2010, significando a retirada de setecentos milhões de pessoas da condição extremamente pobre. O Estado que apresentou progresso mais acentuado foi a China, cujos índices destes dois anos reduziu de 60% (sessenta por cento) para 12% (doze por cento) em 2010. Entretanto, ainda existem mais de um bilhão e duzentos milhões de pessoas vivendo em pobreza extrema, significando que uma, em cada oito pessoas, não come o suficiente ao dia. Em nível mundial, há quase uma, em cada seis crianças menores de cinco anos de idade, estão abaixo do peso ideal e uma, a cada quatro, tem retrocesso de crescimento. No tocante ao pleno emprego, foi constatado que a desaceleração

⁷¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.6-9. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

do crescimento econômico impactou no volume de geração de empregos e que os mais afetados por essa realidade foram os jovens⁷¹⁷.

O segundo objetivo é atingir o ensino básico universal, assegurando que crianças, em todo o mundo, possam terminar o ensino básico. Infelizmente, houve a constatação de que o crescimento alcançado não está em ritmo apropriado para o alcance da meta. Numa perspectiva mundial, cento e vinte e três milhões de jovens, entre quinze e vinte quatro anos não adquiriram capacidade básica de ler e de escrever e 61% (sessenta e um por cento deles são mulheres). Foi constatado que a pobreza é o fato que mais pesa como obstáculo a escolarização, pois as crianças originadas nos países mais pobres tem uma probabilidade três vezes maior de não frequentar a escola do que as que vivem em países ricos. Além disso, aumenta a probabilidade de abandono escolar antes do término do ensino básico⁷¹⁸.

Apesar dos índices terem melhorado, estão ainda distantes do esperado. Estima-se que aproximadamente duzentas e cinquenta crianças em idade escolar de base careçam noções mínimas de leitura, de escrita e de matemática. A fim de enfrentar essa realidade de baixo crescimento em qualidade de ensino nos Estados, que as Nações Unidas chama de “crise de aprendizagem”, foi construído um grupo de trabalho em métodos de ensino, formado por atores interessados na educação mundial e liderados pela UNESCO, estão elaborando recomendações sobre níveis de aprendizado e práticas de monitoramento para ajudar os Estados e a sociedade civil a realizar o acompanhamento⁷¹⁹.

Sobre o terceiro objetivo, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, que tem dentro das metas a eliminação das desigualdades de sexo no ensino primário e secundário, preferencialmente para o ano de 2005 e em todos os níveis até 2015, pode ser dito que, apesar de a igualdade entre gêneros esteja na via de ser alcançado, apenas dois dos cento e trinta países comprometidos alcançaram a igualdade em todos os níveis. Além disso, até 31 de janeiro de 2013, apenas 20% (vinte por cento) dos parlamentares eram mulheres. A Ásia oriental é a única região em que, no ensino primário, as meninas tem mais oportunidades de ir à escola do que os meninos; já na América Latina, os índices pairam no

⁷¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.8-9. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.16. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.16. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

limite. As disparidades aumentam no nível secundário e tornam-se gritante no superior. Apesar de a América Latina ter mais mulheres do que homens matriculadas em universidades, as Nações Unidas percebeu uma grande probabilidade de abandono do curso de graduação. A grande vitória está no campo parlamentar, onde, graças a uma política de cotas, países do mundo inteiro tiveram aumento da representatividade feminina em cargos políticos⁷²⁰.

Já no que toca ao quarto objetivo, redução em um terço da mortalidade de crianças de até cinco anos, constatou a ONU que, apesar de melhoras, é necessário dobrar esforços. Segundo as Nações Unidas, em 1990 morriam, em média, 87 (oitenta e sete) crianças, para cada milhão de nascidas vivas; em 2011, a mortalidade reduziu para 51 (cinquenta e um), em torno de quatorze mil crianças deixam de morrer por dia, quando se compara com os números de 1990; ainda assim, quase sete milhões de crianças faleceram, em 2011, por enfermidades advindas de falta de serviços básicos, como coleta de esgoto. A África é o continente com piores números; lá, uma, em cada nove crianças, morreu antes dos cinco anos, significando um número dezesseis vezes maior do que nas demais regiões em desenvolvimento, como América Latina. Outro fator que interfere para agravar a mortalidade infantil é a violência, pois oito, dos dez países com a mortalidade de crianças mais alta, estão marcados por conflitos civis ou caracterizados por governos centrais debilitados⁷²¹.

Com relação ao objetivo quinto, melhorar a saúde materna, reduzindo, em um terço, a mortalidade de gestantes em comparativos de 1990, até 2015, constatou as Nações Unidas diminuição desses eventos fatídicos, pela metade em todo o mundo; mas, ainda, falta bastante para o alcance do objetivo, principalmente ao verificar que somente metade das mulheres, habitantes das regiões em desenvolvimento, recebe tratamento pré-natal mínimo, que são de pelo menos quatro consultas de acompanhamento durante a gestação. Além disso, quase cinquenta milhões de crianças nascem por ano, sem assistência especializada no parto. Verificou também a alta taxa de maternidade entre adolescentes, que é arriscado para saúde da mulher e da criança⁷²².

⁷²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.17-22. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.24-27. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.28-30. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

Sobre o sexto objetivo, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças, deve ser dito que as Nações Unidas verificou declínio constante na incidência do VIH, caindo 21% (vinte e um por cento), entre 2001 e 2011. Entretanto, ainda, estima-se que dois e meio milhões de pessoas sejam infectadas anualmente pelo vírus. No ano de 2011, menos duzentas e trinta mil crianças com idade inferior a quinze anos foram infectadas com o HIV, comparativamente a 2001. A meta sobre acesso universal ao tratamento antirretroviral, para 2010, não foi alcançada; com isso, em 2011, somente 55% (cinquenta e cinco por cento), dos mais de quatorze milhões de pessoas nos países em desenvolvimento, receberam o tratamento necessário. Além disso, a década de 2000 também representou avanços para redução da malária e de tuberculose: aproximadamente um milhão de pessoas deixou de morrer pelo vírus da malária na década; sobre tuberculose, o tratamento adequado salvou mais de vinte milhões de vidas⁷²³.

Sobre o sétimo objetivo, garantir a sustentabilidade ambiental, representado pela meta de incorporar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países, as Nações Unidas constataram um alto volume de desmatamento florestal, prejudicando diretamente o acesso ao sustento de populações rurais pobres, que predominantemente vivem de subsistência sustentável. Outro aspecto bastante negativo foi o aumento da emissão de gases com efeito de estufa, o que exige ações drásticas para diminuição das consequências malélicas. As Nações Unidas verificaram que, ao longo de duas décadas, o aumento das emissões globais acelerou, aumentando 10 % (dez por cento) de 1990 a 2000 e 33% (trinta e três por cento), de 2000 a 2010; por isso, além de intensificar os debates nos Estados acerca do Protocolo de Kyoto, está sendo negociada a elaboração de nova convenção⁷²⁴.

Outra meta ambiental é a redução, pela metade, até 2015, da percentagem de população sem acesso sustentável a água potável e ao saneamento básico. Ocorreu um cumprimento na meta, significando que mais de dois milhões e cem mil pessoas no mundo obtiveram acesso a fontes melhoradas de água potável, desde 1990, significando que a percentagem da população mundial que utiliza fontes melhoradas passou de 76% (setenta e seis por cento), atingindo o patamar de 89% (oitenta e nove por cento), em 2010. Apesar do

⁷²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.34-38. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.43-45. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

grande avanço, mais de setecentas e sessenta milhões de pessoas ainda obtinham água de uma fonte não melhorada em 2011; deste número, 83% (oitenta e três por cento) são de áreas rurais. No tocante ao saneamento, a meta não foi alcançada. Entre os anos de 1990 a 2011, quase dois milhões de pessoas tiveram acesso a instalação de saneamento melhorada, o que perfaz o percentual de 64% (sessenta e quatro por cento) da população com o acesso de tratamento sanitário, entretanto, para alcance da meta, esse número precisa ser estendido a 75% (setenta e cinco por cento)⁷²⁵.

No tocante à meta ambiental de até 2020 alcançar uma melhoria significativa nas vidas de pelo menos cem milhões de habitantes de favelas, de “bairros de lata”, como se refere às Nações Unidas, pode ser dito que se verificou uma redução de 39% (trinta e nove por cento) em 2000, para 33% (trinta e três por cento) em 2012. Esses números significam que a meta estabelecida foi alcançada, porém, não há o que comemorar, pois o número de moradores nessas espécies de bairros, em termos absolutos, continua aumentando, devido ao ritmo acelerado da urbanização. Assim, o número estimado de residentes dos Estados em desenvolvimento, em 2012, é de quase novecentos milhões de pessoas, bem acima dos seiscentos e cinquenta milhões de 1990 e de setecentos e sessenta milhões de 2000. Esse aumento conduz à necessidade de um esforço maior dos Estados, com enfoque na melhoria da vida das populações urbanas pobres nas cidades⁷²⁶.

Por fim, o oitavo e último Objetivo do Milênio, que é o de estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento, aponta que a ajuda pública ao desenvolvimento dos países, do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), aumentou na década 2000, atingindo 0,32% (zero vírgula trinta e dois por cento) do rendimento nacional bruto combinado dos doadores em 2010. Porém ocorreu redução sucessiva de índices, diminuindo para 0,31 (zero vírgula um por cento) em 2011 e 0,29% (zero vírgula vinte e nove por cento em 2012). Esta queda afetou também os países menos desenvolvidos (PMD) que receberam aproximadamente um terço do fluxo total de ajuda dos doadores nos últimos anos, diminuindo para 13% (treze por cento),

⁷²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.47-49. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.51. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

em 2012, significando, em termos reais, para aproximadamente vinte e seis milhões de dólares⁷²⁷.

No tocante a acesso a serviços, as assinaturas de telefonia móvel caminham para níveis de saturação e quase 40 % (quarenta por cento) da população mundial está online. Isso significa que a gradativa infraestrutura das tecnologias da informação e da comunicação, incluindo as redes móveis de banda larga, juntamente com as redes sociais, aplicações inovadoras e a queda dos preços dos serviços, continuam a impulsionar a utilização da Internet em todas as regiões do mundo. No entanto, ainda permanecem discrepâncias regionais, pois os Estados desenvolvidos apresentam percentual de acesso de 77% (setenta e sete por cento), enquanto que os em desenvolvimento apenas 31% (trinta e um por cento)⁷²⁸.

Após vinte anos de insuficiências sociais com as políticas de desenvolvimento da chamada Era do Ajuste Estrutural, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio podem servir como um marco, por propor objetivos reais com prazos e suportes para o alcance do desenvolvimento humano no mundo. Analisados aspectos globais, passa-se a verificação do Brasil.

5.2.3. Impactos dos Objetivos do Milênio para o Brasil.

O Brasil assumiu o compromisso de alcançar as metas estipulas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, utilizando a União de instrumentos indutores, principalmente, de premiações, para conseguir adesão e apoio dos demais Entes Federativos.

Em âmbito nacional, em 2007, foi instituído o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil, através do Decreto Federal nº 6.202, de 30 de agosto de 2007⁷²⁹, de natureza anual, a ser concedido pelo Governo Federal, com apoio da iniciativa privada e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, concedido em duas categorias: a primeira, são Municípios; e a segunda direcionada às organizações, premiando

⁷²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.54-57. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.54-57. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

⁷²⁹ BRASIL. Decreto Federal nº 6.202, de 30 de agosto de 2007, artigos 2º, 3º e 5º

práticas de universidades públicas federais e estaduais e de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, abrangendo atividades finalísticas e atividades meio, que contribuam para o alcance dos ODM.

Importante notar que, ao atribuir como critério a participação da comunidade, o Estado consegue direcionar o incentivo às práticas com abordagem democrática e de empoderamento. Além disso, tratando-se de atores governamentais, denota-se um incentivo a instrumentos de gestão democrática e de articulação e de maior controle por parte da sociedade civil.

A União criou também um comitê de acompanhamento das metas, pelo Decreto de 31 de outubro de 2003⁷³⁰, o qual deve reunir-se, ordinariamente, em períodos de trinta dias, sendo formado por representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; Assessoria Especial do Presidente da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, devendo atuar de forma articulada com as agências das Nações Unidas, em especial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, por meio de suas representações no Brasil.

Em 2009 foi criado o portal eletrônico ODM, através do qual é possível ter acesso à situação dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de todos os estados e municípios brasileiros, as quais são atualizadas em tempo real, de acordo com os dados oficiais e apresentadas em relatórios dinâmicos que incluem números, gráficos e comparativos com as metas⁷³¹.

É interessante analisar a realidade local, o Estado da Paraíba. O Relatório ODM⁷³² demonstra que os únicos objetivos alcançados plenamente, até então, foi o sétimo objetivo, de dimensão ambiental, retratado pelas metas 10 (reduzir, pela metade, até 2015, a população sem acesso a água potável) e 11 (reduzir, pela metade, até 2015, a população sem saneamento básico); e o quarto objetivo, que é o de reduzir, em dois terços, a mortalidade de crianças de até cinco anos de idade. O objetivo primeiro, relacionado ao combate à pobreza extrema,

⁷³⁰ BRASIL. Decreto de 31 de outubro de 2003, artigos 1º e 2º.

⁷³¹ O referido Portal é administrado pelo Observatório de Indicadores de Sustentabilidade - SESI PR, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria Geral da Presidência da República, dentre outros parceiros.

⁷³² PORTAL ODM. Relatório dinâmico e monitoramento de indicadores: Paraíba. Disponível em <http://www.portalodm.com.br/relatorios/perfil/BRA002025/paraiba>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

verificou o alcance da meta 02 (reduzir pela metade até 2015 a população que sofre de fome) e aproximou-se do cumprimento da meta 01 (reduzir pela metade até 2015 a população com renda abaixo da linha da pobreza). O objetivo terceiro – eliminar as disparidades entre sexo no ensino, também está praticamente atingido.

Porém, enquanto esses objetivos caminham para seu cumprimento; outro está sendo cumprido em ritmo bem mais lento: o terceiro, de universalização de ensino fundamental; dois não tiveram, absolutamente, nenhum tipo de avanço: o objetivo quinto, reduzir pela metade até 2015 a taxa de mortalidade materna; e o sexto, voltado para o combate ao Vírus da HIV (meta 07) e outras enfermidades (meta 08). Ambos objetivos estão intrinsecamente relacionados à assistência à saúde, indicando que o Estado da Paraíba avançou bem menos nesse setor do que nos demais.

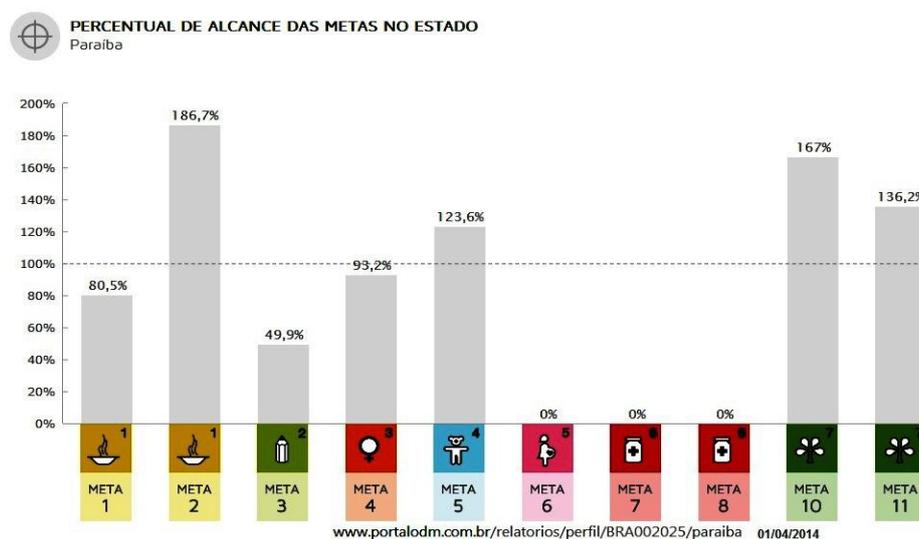


Figura 20

Através da análise, constata-se empiricamente, em nível estadual, o que foi replicado em nível nacional: um atraso, esquecimento, pouco investimento para concretização dos direitos à educação e à saúde, que hoje demonstram como os setores que mais urgentemente precisam de atenção do Estado.

Deve ser esclarecido que, no Estado da Paraíba, foi firmado um acordo, em 2013, entre o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PB), a Fundação Solidariedade e o movimento ‘Nós Podemos Paraíba’, a fim de que o TCE-PB participasse de uma Consulta Pública ODM pós-2015, a ser realizada por representações das Nações Unidas na cidade de João Pessoa. Objetivando definir uma nova Agenda Global de Desenvolvimento, em torno de cinquenta

países foram escolhidos para realização dessas Consultas, dentre eles o Brasil, que a realizou no Paraná e na Paraíba. Na Consulta, o Tribunal de Contas Paraibano divulgou que passará inserir os oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) nos indicadores que avaliarão à prestação de contas dos gestores paraibanos, a fim de que a prestação de contas municipal torne-se mais um instrumento de monitoramento no cumprimento do desenvolvimento humano⁷³³.

Além disso, é preciso mencionar que o Estado da Paraíba promulgou o Decreto Estadual (nº31.136 de 23 de março de 2010) acerca dos Objetivos do Milênio. Foi o único Estado, além do Rio Grande do Sul, a fazê-lo. Assim, segundo o referido Decreto⁷³⁴ – composto por apenas quatro artigos –, fica estabelecido como prioritárias nos planos, programas, projetos e ações do Poder Executivo, a concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Milênio, por isso as secretarias, órgãos e entidades da administração direta e indireta estaduais também deverão fazê-lo.

Nota-se, assim, expressamente a adoção das diretrizes das Nações Unidas para o Estado da Paraíba, no tocante ao planejamento de políticas de desenvolvimento. Ao declarar como prioritário o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio, declara vinculação dos atos administrativos, em que o poder discricionário somente poderá ser utilizado no tocante à priorização entre as próprias metas do Plano, o que não deixa de significar um avanço, por permitir um maior controle, não somente da sociedade civil, mas também pelo Poder Judiciário.

Entretanto, a simples adoção das diretrizes por decreto estadual não geraram um destacado aumento na melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano paraibano, em relação aos demais Estados brasileiros, porque, conforme visto, as melhorias exigem, não somente discurso, mas práxis. É necessário que o discurso seja realizado por meio de ações de concretização. Além disso, não foi instituído comitê de monitoramento, o que dificulta o processo de realização dos direitos.

⁷³³ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. TCE vai apoiar consulta da ONU sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Publicado em 26.02.2013 Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/2013/02/tce-vai-apoiar-consulta-da-onu-sobre-os-objetivos-do-desenvolvimento-do-milenio>. Consulta realizada em 02 de abril de 2014.

⁷³⁴ PARAÍBA. Decreto Estadual nº31.136 de 23 de março de 2010, artigos 1º e 2º.

No Decreto do Rio Grande do Sul⁷³⁵ ocorreu não a declaração de priorização dos Objetivos, mas sim a criação do Comitê de Avaliação dos Programas e Ações Governamentais que contribuem para atingir as Metas do Milênio no Rio Grande do Sul, nos mesmos moldes do Decreto Federal de 31 de outubro de 2003. E com o mesmo problema, a ausência de representação da sociedade civil; o comitê é formado unicamente por representantes do secretariado, além do BADESUL (Banco de Desenvolvimento do Sul), o Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL e a Fundação de Economia e Estatística- FEE. Por outro lado, ponto positivo do referido decreto é a obrigatoriedade de apresentação de relatórios trimestrais ao respectivo Governo estadual.

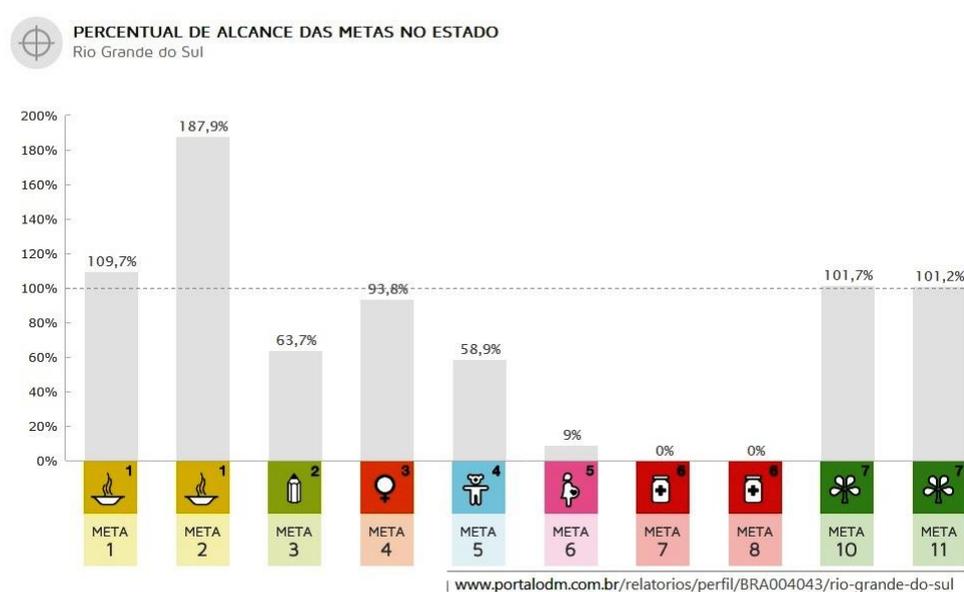


Figura 21

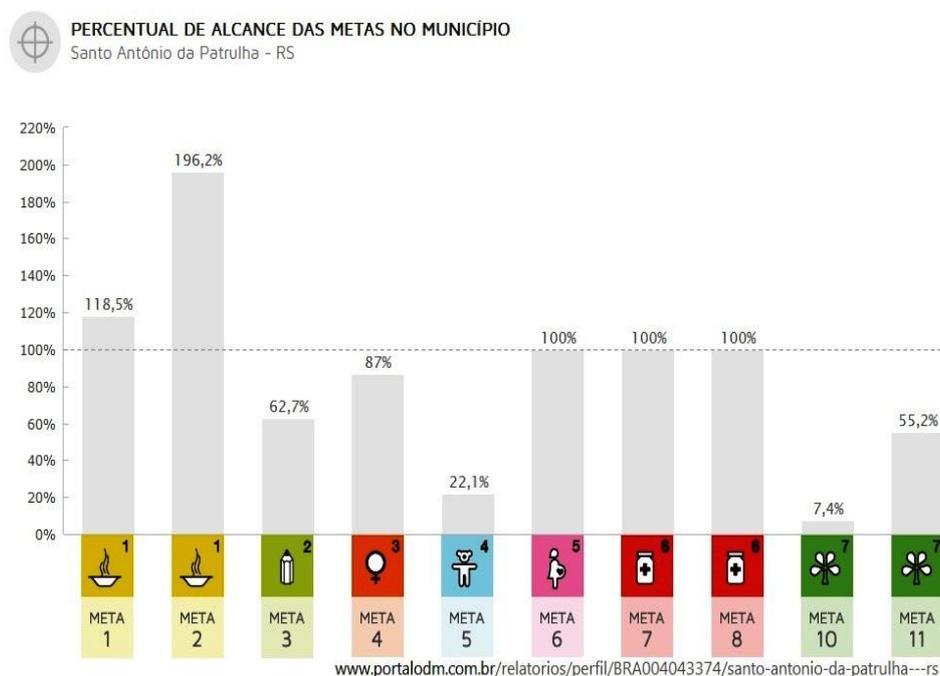
Ao se analisar os percentuais de alcance das metas no Estado do Rio Grande do Sul⁷³⁶, nota-se que os dados são muito próximos da Paraíba, enquanto que a meta de redução da mortalidade infantil foi alcançada neste, o Rio Grande do Sul conseguiu índices ligeiramente melhores de universalização do ensino básico e de redução da mortalidade de gestantes.

⁷³⁵ RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 49.454 de 09 de agosto de 2012.

⁷³⁶ PORTAL ODM. Relatório dinâmico e monitoramento de indicadores: Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www.portalodm.com.br/relatorios/perfil/BRA002025/paraiba>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

É preciso dizer também que oito Municípios brasileiros⁷³⁷ instituíram, em sede municipal, os Objetivos do Milênio com respectivo Comitê de Monitoramento, nos moldes do Programa Federal. A título ilustrativo, analisar-se-á três desses, em Regiões distintas: São Gonçalo do Amarante/RN, Santo Antônio da Patrulha/RS e Belém do Pará/PA.

Fazendo-se um comparativo entre os Decretos Municipais, observou-se que São Gonçalo do Amarante/RN⁷³⁸ e Santo Antônio da Patrulha/RS⁷³⁹, o teor é semelhante ao do Estado do Rio Grande do Sul, instituindo um comitê de monitoramento, também formado por secretariado; diferenciam-se, entretanto, negativamente por não determinar nenhum tipo de avaliação periódica, nem através de reuniões, nem por elaboração de relatórios, o que denota uma grave tendência à ineficiência prática desses Comitês. Santo Antônio da Patrulha, entretanto, prevê a criação, além do Comitê, de uma comissão, essa sim, tendo representação da sociedade civil, a fim de catalogar iniciativas e organizar e executar projetos visando atingir o cumprimento dos Objetivos. Belém do Pará⁷⁴⁰, assim como a o Estado da Paraíba, não criou Comitês de monitoramento, mas declarou o cumprimento das metas como prioridade e instituiu o Prêmio Municipal ODM. Passa-se, então, a análise do alcance dos Objetivos nesses Municípios, começando por Santo Antônio da Patrulha/RS⁷⁴¹.



⁷³⁷ São eles: Alfenas/MG; Belém/PA; Itapetecica/ MG; Santo Antônio da Patrulha/RS; São Gonçalo do Amarante/RN; Paranaíba/PR; Santos/SP; e Palmas/TO.

⁷³⁸ SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Decreto Municipal nº 443 de 09 de agosto de 2012.

⁷³⁹ SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. Decreto Municipal nº 1.284 de 30 de julho de 2012.

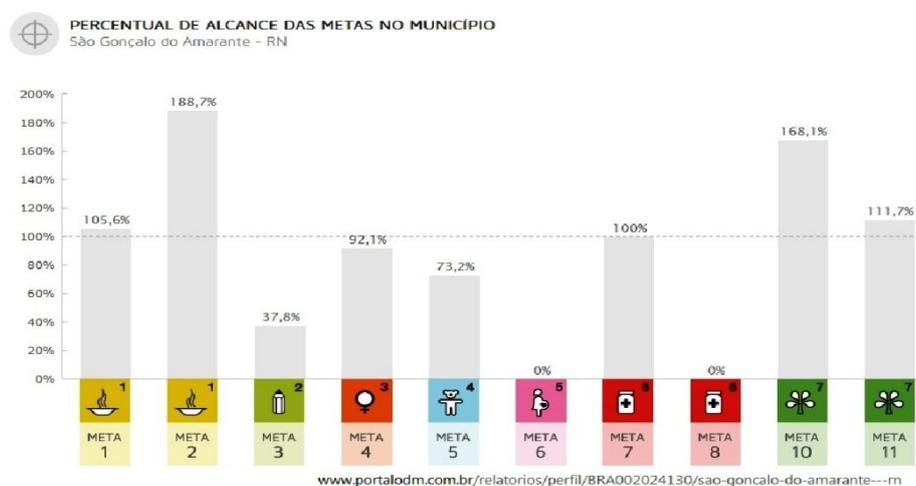
⁷⁴⁰ BELÉM DO PARÁ. Decreto Municipal nº 1686 de 27 de setembro de 2011.

⁷⁴¹ PORTAL ODM. Relatório dinâmico e monitoramento de indicadores: Santo Antônio da Patrulha. Disponível em <http://www.portalodm.com.br/relatorios/perfil/BRA002025>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

Figura 22

Ao se analisar o cumprimento dos objetivos em Santo Antônio da Patrulha, observa-se que seus índices, apresentam discrepâncias com o estadual. Enquanto que neste, os objetivos de universalização de água potável e de saneamento foram alcançados, é preocupante a ausência da rede de tratamento e de abastecimento de água, alcançando apenas pouco mais de sete por cento, do que o estipulado pelas Nações Unidas. Esses baixos resultados repercutem diretamente no baixo sucesso do alcance do objetivo da redução de mortalidade infantil (meta 5) – também abaixo da média estadual. Por outro lado, neste Município foram alcançados os objetivos de redução da mortalidade materna, do HIV e de outras doenças, denotando que os serviços de acesso à saúde estão bem acima que média nacional.

Saindo da Região Sul e indo para Região Nordeste, abaixo, está o gráfico ilustrativo de São Gonçalo do Amarante/RN⁷⁴². Assim como no Estado da Paraíba, somente dois objetivos foram inteiramente alcançados: o primeiro, de combate à pobreza extrema; e o oitavo, relacionado a acesso à água potável e ao saneamento. O objetivo sétimo, foi parcialmente cumprido, posto ter sido realizada a meta 7, de estagnação do vírus do HIV; porém, manteve-se em zero: a contenção do crescimento de outras doenças; bem como o quinto objetivo, de reduzir a mortalidade da gestante. Outro número que se destaca negativamente é o de universalização do ensino básico, que continua bem abaixo do que foi estabelecido pelas Nações Unidas.



⁷⁴² PORTAL ODM. Relatório dinâmico e monitoramento de indicadores: São Gonçalo do Amarante. Disponível em <http://www.portalodm.com.br/relatorios/perfil>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

Figura 23

Por fim, verificando-se a situação de Belém do Pará⁷⁴³, gráfico abaixo, percebem-se os piores índices analisados até o momento. Não houve cumprimento integral de nenhum dos objetivos, sendo que dos oitos, em três – redução da mortalidade da gestante combate a HIV e outras doenças e universalização de água potável e tratamento sanitário-, as melhorias pairaram de nenhuma a insignificante. Os índices são preocupantes e retratam como a Região Norte é a que mais precisa de atenção para a concretização do desenvolvimento humano.

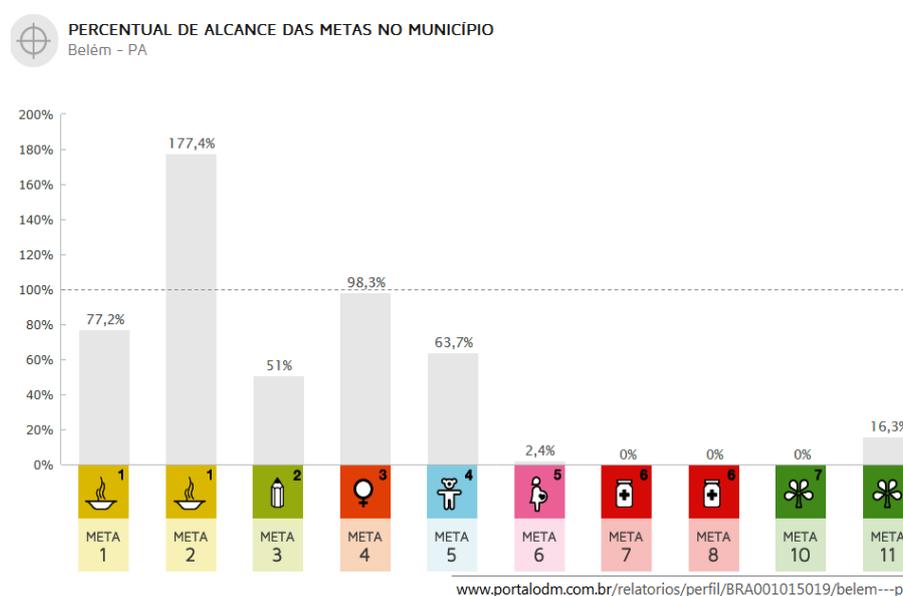


Figura 24

Deve ser dito que o Governo Federal⁷⁴⁴ construiu uma agenda de compromissos para o período correspondente entre os anos 2013 a 2016, representando um pacto entre a União e os Municípios que queiram aderir a ele, objetivando o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Na Agenda, é explicado às prefeituras como os planos, programas e projetos do Governo Federal podem ser implantados na cidade, e como o gestor público pode acompanhar a execução, durante os quatro anos de mandato, o que facilita o planejamento e o monitoramento do panorama municipal.

⁷⁴³ PORTAL ODM. Relatório dinâmico e monitoramento de indicadores: Belém do Pará. Disponível em <http://www.portalodm.com.br/relatorios/perfil>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

⁷⁴⁴ BRASIL. Agenda de Compromissos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: Governo Federal e Municípios:2013-2016. Disponível <http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/PrincipalUC/PrincipalUC.do?Usr=guest&Pwd=guest>. Consulta realizada em 03 de abril de 2014.

O último relatório de acompanhamento geral sobre o Brasil foi publicado, em 2010, pelo IPEA⁷⁴⁵, o qual ratificou que o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio depende, intrinsecamente, de políticas públicas não necessariamente direcionadas, em decorrência da amplitude social que as metas envolvem e cita, como exemplo, o conjunto de ações estruturadas para o combate à fome e à pobreza, que agregadas a outros fatores, como o crescimento econômico e a geração de empregos, possibilitaram não apenas eliminar pela metade a proporção da população pobre no país – uma das metas do primeiro Objetivo – mas também cumprir a meta mais ousada, assumida voluntaria, em 2005, em reduzir essa proporção para um quarto da população total. Do mesmo modo organizadas sob o Programa Fome Zero em 2003, foram determinantes para que a fome e a desnutrição de crianças de zero e quatro anos de idade fossem, em termos da média estatística do país, eliminadas já em 2009, apesar deste grave problema permanecer nos grupos sociais mais vulneráveis.

Além disso, o Brasil intensificou as políticas sociais. Destaca-se no ano de 2011 o Plano Brasil sem Miséria⁷⁴⁶, a ser executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, sendo considerada em situação de extrema pobreza, sendo assim considerada a que vive com renda familiar per capita mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais), em que os eixos de atuação envolvem garantia de renda, acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva.

Outro Programa elaborada a fim de alcançar a meta de mortalidade infantil e de gestante foi o Brasil Carinhoso, implementado, em 2012, junto ao Bolsa Família, a fim de aumentar a renda de famílias em extrema pobreza com filhos de até quinze anos de idade⁷⁴⁷.

⁷⁴⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010, p.11.

⁷⁴⁶ BRASIL. Decreto nº 7.492/11, Artigo 1º e 2º.

⁷⁴⁷ BRASIL, Lei nº 10.836/04, Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento: I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento⁷⁴⁸, em um ano, o Programa conseguiu uma redução em 62% (sessenta e dois por cento) da extrema pobreza em crianças na faixa etária entre zero e seis anos.



Figura 25

Desse modo, o Brasil já conseguiu alcançar as metas de redução pela metade da pobreza extrema para 2015. Talvez, e aqui, pede-se licença à abertura de uma suposição, o Governo Federal não tivesse empreendido esforços para alcance desses resultados se não tivesse que dar uma resposta internacional às questões de desenvolvimento.

Contata-se também que o IDHM é uma análise factual, um mapeamento das condições de desenvolvimento humano no país. Entretanto, não trabalha com as origens das desigualdades. As Nações Unidas estabelecem diretrizes para o desenvolvimento, mas, em regra, não interferem diretamente no planejamento, principalmente, no Brasil, país que não assinou o Protocolo Adicional do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O que vale considerar, entretanto é que, inegavelmente, as Nações Unidas assumem uma posição de indutoras do desenvolvimento, não somente pela própria construção teórica do desenvolvimento como direito humano, mas também ao ofertarem pesquisas e quadros estatísticos de diagnósticos, ao debater e consensuar valores e princípios, ao divulgarem iniciativas locais e setoriais de sucesso, bem como ao propor resultados e estimular o alcance destes através de apoio institucional e de articulação.

⁷⁴⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. Erradicação da pobreza. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/especiais/caderno-destaques/julho-2013/gestao-em-destaque/erradicacao-da-extrema-pobreza>, consulta realizada em 03 de outubro de 2012.

5.3. ESTUDO DE CASO SOBRE O BANCO PALMAS COMO EXPERIÊNCIA COMUNITÁRIA DE EMPODERAMENTO.

Este tópico adota objetiva fazer um estudo de caso sobre o Banco Palmas, projeto de iniciativa de associação de bairro, em que a unidade de análise é as ações por ele implantadas e os respectivos impactos no tocante à inclusão e melhoria da qualidade de vida dos moradores do Conjunto Palmera, bairro que sedia essa instituição.

Pretende-se, através deste estudo empírico, comprovar que ações, mesmo de elevado indicativo de empoderamento, não levam ao desenvolvimento, se o Estado não participar, transformando projetos sociais, de iniciativa privada, em ponto de pauta no planejamento de políticas públicas.

O Banco Palmas é um Banco Comunitário, que foi constituído em 20 de janeiro de 1998, no Conjunto Palmeiras, na cidade de Fortaleza, com fundos de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), e que hoje atua em doze comunidades do entorno do local de sua instituição. Desde 2003, vem crescendo o número de experiências de bancos comunitários de desenvolvimento; hoje, somam-se mais de 90 (noventa) em 18 (dezoito) Estados do Brasil⁷⁴⁹.

Na busca por alternativas de desenvolvimento econômico local, na década de 1990, foram organizados, pelos próprios moradores do bairro, seminários, debates e levantamento sobre as dificuldades econômico-financeira da comunidade, o que resultou na estruturação de uma estratégia de crescimento, por meio da articulação entre o consumo e a produção local. Assim, o consumo foi estimulado, inicialmente, por meio de um cartão de crédito chamado “PalmaCard”, um clube de trocas com o uso da moeda social “Palmares” e, mais tarde, a ampliação do uso da moeda social para todo o bairro. A produção foi incentivada a partir da oferta de crédito produtivo e apoio às estratégias para aumento das vendas dos comerciantes locais⁷⁵⁰.

O grande salto institucional ocorreu em 2005, em que foi firmada uma parceria com o Banco Popular do Brasil, que possibilitou ao Banco Palmas não só a atuação como

⁷⁴⁹ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.105.

⁷⁵⁰ MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. O poder do circulante local: a moeda social no Conjunto Palmeira. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2005, p.19.

correspondente bancário, mas também o acesso a uma maior carteira de crédito, o que, por consequência, permitiu a ampliação de sua atuação junto à comunidade⁷⁵¹.

Hoje, o Banco Palmas tem como principais ações articuladas na comunidade: Serviços Financeiros e Bancários; Correspondente bancário e caixa eletrônico da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil; Palmas Microseguros; Moeda Social; Crédito Produtivo; Crédito de Consumo em moeda social; Pagamento por celular.

Considerando que a palavra “política” designa um objetivo a ser alcançado, relacionado a uma melhoria econômica política ou social de uma localidade, é possível afirmar ser o Banco Palmas uma real política de desenvolvimento? A fim de responder a essa problemática, o presente artigo apresenta como objetivo geral auferir o sucesso do Banco Palmas, como uma política de desenvolvimento emancipadora na comunidade em que atua tanto com relação a quem usa os serviços do Banco, ou de alguma forma participa diretamente do projeto, como para a totalidade do Bairro. Como objetivos específicos verificar a presença de sustentabilidade social do projeto pela verificação de resultados socialmente inclusivos no tocante às esferas política, econômica, cultural e social. O tema justifica-se em decorrência da possibilidade de repercussão de fatores de sucesso a outras políticas de desenvolvimento comunitárias.

Assim, esse artigo adota a metodologia de pesquisa empírica, iminentemente qualitativa, mas que também fará uso de pesquisa quantitativa, na qual, por meio de estudo de caso, buscar-se-á analisar as seguintes variáveis: a) participação ampla da comunidade na gestão institucional do banco e valorização da identidade cultural do bairro; b) a inclusão econômica e financeira da comunidade por meio de acesso ao crédito; c) e redução do índice da razão de dependência, com enfoque na inclusão econômica da mulher; e d) melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano e da sensação de melhoria na qualidade de vida dos habitantes do Bairro.

Essas variáveis serão analisadas, principalmente, por meio comparativo de dados colhidos sobre o bairro, sobre a cidade de Fortaleza e sobre o Brasil. Para tanto, como referencial teórico, foram utilizados indexadores de diversos institutos de pesquisa nacionais,

⁷⁵¹ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.112.

tais como: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE.

Além disso, foi utilizada como fonte importante, a pesquisa realizada pelo Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo- NESOL-USP sobre o Banco Palmas⁷⁵², divulgada em um livro comemorativo aos quinze anos desse Projeto, intitulado “Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária”, além da consulta de obras importantes para compreensão da matéria.

O método de estudo de caso justificou-se, em razão de ser o mais adequado para aferir como um projeto para o empoderamento pode ser instituído e mantido por uma comunidade, em uma dialética constante de construir e de ser construído pelos atores políticos envolvidos no projeto, na cotidianidade dos sujeitos. Assim, ao final, almeja analisar sobre o impacto do Banco Palmas para a melhoria da qualidade de vida das comunidades em que atua.

5.3.1 Bancos comunitários: política de inclusão econômica e financeira.

A desigualdade também é manifestada pelo acesso a serviços financeiros. A inclusão financeira mostra-se como um dos eixos da inclusão econômica e diz respeito ao acesso a crédito, a serviços bancários e à própria educação financeira dos consumidores. Dentre as medidas necessárias para inclusão financeira é preciso realizar a incorporação de crédito às

⁷⁵² A SESOL-USP realizou uma pesquisa sob a amostragem domiciliar dos usuários do Banco Palmas, traçando uma matriz lógica com objetivos e resultados esperados para a estratégia dos Bancos Comunitários, a fim de avaliar se essas variáveis estão sendo efetivamente cumpridas. Isso significa que avaliação buscou analisar tanto os efeitos das ações quanto o modo como instituição consegue realizá-las, o que foi possível pela definição dos seguintes eixos temáticos: i) inclusão socioeconômica e financeira, no qual foram analisados, dentre outros indicadores a facilidade no acesso e projetos de educação financeira; ii) eixo participação e controle social, no qual foram verificados a existência de espaços públicos onde se podem discutir as pautas do banco comunitário como a própria organização e o funcionamento da instituição, além de governança local e capacidade de negociação com atores privados e públicos; iii) eixo desenvolvimento das capacidades, dimensão econômica e educativa com a realização de ações formativas que permitem a ampliação das possibilidades de geração de renda da população, a autonomia e a qualificação dos empreendimentos e negócios; iv) Eixo Desempenho institucional, no qual a pesquisa volta-se para a instituição gestora e para o seu funcionamento e para pesquisa foi utilizada como referência a plataforma internacional MIX (Microfinance Information Exchange). Com base nesses eixos, foram estipulados os objetivos e resultados para só então terem elaborado os chamados macroindicadores e indicadores. (NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.118-120.)

políticas de desenvolvimento, redução dos juros, consolidação do sistema nacional de finanças solidárias, aumento da diversidade de produtos microfinanceiros e ampliação da integração de agentes de microfinanças, além de padronização de informações da rede financeira⁷⁵³.

O microcrédito⁷⁵⁴ pode ser conceituado como empréstimo de baixo valor, destinado à produção e concedido através de metodologia específica, a associações cooperativas, a microempresas e a empreendedores informais, que não teriam acesso ao sistema financeiro tradicional, objetivando que o mútuo seja convertido em riquezas, através da realização de atividade econômica, provocando, por consequência, o maior desenvolvimento da comunidade e reduzindo-se os índices de pobreza no país.

Nesse sentido, a oferta de microcrédito reflete uma relação emancipatória, baseada na confiança entre os “tomadores de crédito” e as organizações financeiras seja governamentais, instituições financeiras privadas ou organizações da sociedade civil. Configura-se, por isso, como fundamental para a autossustentabilidade em oposição de propostas assistencialista de combate à pobreza, que não refletem real desenvolvimento e nem melhoram a qualidade de vida da população de forma duradoura⁷⁵⁵.

Como fonte de financiamento dos Bancos Comunitários, em 2011, O Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria, sustentado a partir de três eixos: i) transferência de renda; ii) inclusão produtiva; e iii) acesso a serviços públicos⁷⁵⁶. Além dessa política, atualmente, no âmbito federal, a Secretaria Nacional de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Trabalho e Renda, mantém programas de ações de apoio e geração de trabalho e renda, que engloba projetos quem tenham como objetivos o fortalecimento e divulgação da

⁷⁵³ SIMÕES, Ruth. Combate à desigualdade financeira. In: Rumos, ABDE Editorial, ano 35, n°254 nov/dez de 2010, PP. 12-16, p.15.

⁷⁵⁴ Nesse sentido, o professor africano Sampath assenta: “um conjunto final de resultados que reforçam as interligações das quatro dimensões da igualdade, que também representam um avanço significativo em prol da inclusão nas cidades satélites, está relacionado à importância do microcrédito. O microcrédito para os pobres e desassistidos se revelou uma das medidas mais importantes para o aumento da inclusão política, embora sua concepção tenha sido inicialmente feita como uma medida econômica. O uso disseminado do microcrédito demonstrou ser uma expressão econômica, social e cultural da visão da população pobre. Observou-se também que a inclusão social melhorou com as leis que promovem a expressão cultural dos cidadãos.” (SAMPATH, Padmashree Gehl. Cidades inclusivas: uma perspectiva asiática. Traduzido por Emmanuel Cavalcante Porto. Revista Desafios do desenvolvimento, Brasília, n°59, fevereiro/março de 2010, p.p 31-31, p.31.)

⁷⁵⁵ SANTIAGO, Eduardo Girão. Empreender para sobreviver: ação econômica dos empreendedores de pequeno porte. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008, p.62-63.

⁷⁵⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Economia solidária: uma das estratégias de superação da pobreza do plano Brasil sem miséria. Acontece SENAES: Boletim Informativo. Brasília, Ano III, agosto/2011, p.05.

economia solidária, além de oportunizar financiamento a projetos, por meio de linhas de crédito especiais.

De uma forma geral, Eduardo Girão⁷⁵⁷ aponta as principais características do “modus operandi” das instituições que ofertam o microcrédito, destaca-se: i) foram organizadas e estruturadas com apoio de agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, congregações religiosas internacionais, etc.; ii) não exige garantia real pelo empréstimo, porém, em regra, não são direcionados empréstimos a microprodutores com menos de seis meses de atuação; iii) os valores de financiamento variam entre cem a mil e quinhentos dólares; e iv) atendem preferencialmente ao gênero feminino, por entenderem que as mulheres respondem de forma mais efetiva pelos ganhos sociais do microcrédito, pois os ganhos são revertidos para o sustento familiar.

Destaca-se, por fim, ser imprescindível que o Estado promova ações permanentes, para formação de empreendedores nas comunidades, a fim de que sejam mobilizadas energias suficientes de combate à pobreza, estimulando-se a ampliação de vínculos sociais. Apesar de ser apenas mais um passo no longo caminho de transformação social para o alcance do desenvolvimento pleno das comunidades, a economia participativa se mostra também como um instrumento de maturidade política em que cada indivíduo torna-se realmente parte importante do meio em que vive.

Encaixando-se perfeitamente em todas essas nuances estão os projetos de bancos comunitários de desenvolvimento, os quais podem ser compreendidos como a prestação de serviços financeiros solidários em rede, ou seja, de natureza associativa e comunitária, objetivando a geração de trabalho e renda, através da reorganização das economias locais, baseando-se nos princípios da economia solidária⁷⁵⁸.

Isso significa que Bancos Comunitários de Desenvolvimento – BCD- servem como instrumento de inclusão financeira e de democracia econômica e de apoio a economias populares em territórios com baixo índice de desenvolvimento humano. Para tanto, essas instituições são articulados quatro eixos centrais de ações em seu processo de intervenção nas comunidades: i) fundo de crédito solidário; ii) moeda social circulante local; iii) estratégias de

⁷⁵⁷ SANTIAGO, Eduardo Girão. Empreender para sobreviver: ação econômica dos empreendedores de pequeno porte. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008, p.66.

⁷⁵⁸ MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. (2006). Bancos Comunitários de Desenvolvimento: uma rede sob controle da comunidade. Fortaleza: Instituto Palmas, 2006, p.07.

comercialização local; e iv) capacitação em Economia Solidária. A forma de atuação dos Bancos Comunitários é bastante distinta das instituições financeiras tradicionais, em decorrência, principalmente de três aspectos. O primeiro é própria maneira da organização, que ocorre por forma associativa, ou seja, eles são geridos pelos próprios habitantes, significando a experiência da gestão associativa constitui um exercício cotidiano de aprendizado do trabalho coletivo e de autogestão⁷⁵⁹.

Ratifica-se ser muito importante a articulação entre o poder público e as ações dos bancos comunitários para a construção de ações efetivas na produção de um desenvolvimento integrado. Entretanto, ressalta-se que as iniciativas das finanças solidárias não podem, obviamente, ser vistas pelo poder público apenas como agentes que realizam as ações governamentais, pois a lógica é distinta de políticas assistencialistas ou reprodutoras do clientelismo, já que são instituições que resultam da organização popular e comunitária e produzem arranjos inovadores articulando a cultura e história local à produção de um desenvolvimento emancipatório.

5.3.2 Análise do Banco Palmas: variáveis indicativas de empoderamento.

O Conjunto Palmeira é uma comunidade formada atualmente por 36.592 (trinta e seis mil quinhentos e noventa e dois) habitantes situada na região sul de Fortaleza. O bairro nasceu em 1973, como uma política sanitária de remoção de Favelas, em que pescadores da região litorânea da cidade foram despejados de suas casas e foram obrigados a morar a vinte quilômetros da praia. Cada morador recebeu, como indenização pelo despejo, um pedaço de terreno de tamanho dez por vinte e uma barraca de lona, em uma região que não era dotada de nenhum tipo de infraestrutura urbana. Em 1981, foi criada a Associação de Moradores - Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras – Asmoconp - para reivindicar água encanada, energia elétrica e saneamento básico⁷⁶⁰.

⁷⁵⁹ FRANÇA FL., Genauto Carvalho de. Por que os BCDs são uma forma de organização original? In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.87-89.

⁷⁶⁰ MATOS, Kelma Socorro Lopes de. Palmeiras, o saber da experiência no movimento popular. Revista Educação, Santa Maria, v. 37, n. 3, set./dez. 2012, p.p. 485-494, p.486.

Em janeiro de 1991, a Associação organizou o primeiro seminário "Habitando o Inabitável", momento em que foi firmado o primeiro pacto social com a comunidade, o Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado, que tinha como objetivo urbanizar o conjunto em dez anos. Por meio de mutirão dos moradores, foram construídas ruas, praças, escolas, rede de esgoto. Depois de cumprida a meta da urbanização, um segundo seminário foi organizado, em 1997, cujo fruto foi o projeto Banco Palmas⁷⁶¹.

Observa-se, portanto, estar presente um elemento estrutural fundamental para processo de mudanças: o planejamento. O Banco Palmas não foi uma ideia que surgiu de um momento para outro, mas sim, uma iniciativa pensada após mais de uma década de experiência política e participativa da comunidade.

Porém, os desafios são muitos, uma vez que o Conjunto Palmeiras foi considerado como o mais pobre de Fortaleza, segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE⁷⁶², conforme será melhor analisado, quando for especificamente verificado o IDHM do bairro em comparação a cidade de Fortaleza e com a Região Nordeste brasileira. Para tanto, inicia-se a verificação das variáveis de empoderamento.

- a) Primeira variável: participação ampla da comunidade na gestão institucional do Banco e valorização da identidade cultural do bairro.

A primeira variável busca analisar se o Banco Palmas organiza-se institucionalmente de modo participativo, se suas decisões são tomadas de forma coletiva, bem como se suas ações fortalecem o reconhecimento e a identidade cultural da comunidade.

O Banco Palmas é organizado de forma horizontal, ou seja, inexistente hierarquia organizacional, e de alternância semestral de cargos, o que possibilita que um maior número de indivíduos tenha a oportunidade de ter experiência de dirigir o projeto. Além disso, as reuniões são constantes e as decisões mais importantes são abertas a votação de todos os moradores. Dentre essas experiências ocorreu, inclusive, a recusa de projetos governamentais

⁷⁶¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Banco Palmas: a serviço da comunidade. Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília, ano 6, edição 54, p.p 92-95, 30/10/2009.

⁷⁶² INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. Perfil socioeconômico de Fortaleza. Fortaleza: IPECE, 2012, p. 94.

que poderiam representar perigos à unidade do movimento de comunidades, o que demonstra um processo de ensino-aprendizagem ao rejeitar projetos – antes irrecusáveis, devido à carência de infraestrutura e recursos – estabelecendo normas para uma relação mais equilibrada entre as parcerias sociais públicas e privadas ⁷⁶³.

Com a autogestão, a própria comunidade sentiu a necessidade de reinventar novas maneiras de organização e intervenção social, construindo práticas alternativas de democracia interna, adequadas aos aspectos culturais, axiológicos da comunidade e principalmente dos indivíduos envolvidos diretamente na manutenção do projeto.

A experiência de deliberações coletiva propicia um significado especial à prática vivenciada, principalmente porque rompe com as regras do isolamento social, em que cada indivíduo se enclausura nos seus domínios particulares, privados. A construção do saber da experiência política torna-se importante também no resgate da autoestima dos moradores ⁷⁶⁴.

A autogestão do Banco Palmas permite a emancipação da comunidade e de cada um individualmente, por exigir reflexões, na medida em que requer mudanças de hábitos e de comportamentos arraigados e, portanto, uma mudança de cultura política que repercute em todas as esferas da vida da comunidade.

Além disso, outro indicativo de política participativa é a aproximação da instituição aos usuários, realizando um trabalho de mediação social por meio da subordinação das decisões econômicas às práticas sociais, ou seja, o Banco Comunitário, na sua ação, incorpora valores como confiança, solidariedade, lealdade e cooperação no interior das próprias operações financeiras, o que é comprovado, quando se analisa que os empréstimos são concedidos a pessoas cuja renda não excede a dois salários mínimos. Por fim, outro ponto importante é a adoção da moeda social, como instrumento de tecnologia social, para o exercício de dupla finalidade, quais sejam: i) a econômica, no exercício de moeda local, viabilizando processo de internalização local da renda, combatendo a evasão de renda para

⁷⁶³ MATOS, Kelma Socorro Lopes de. Palmeiras, o saber da experiência no movimento popular. Revista Educação, Santa Maria, v. 37, n. 3, set./dez. 2012, p.p. 485-494, p.488

⁷⁶⁴ MATOS, Kelma Socorro Lopes de. Palmeiras, o saber da experiência no movimento popular. Revista Educação, Santa Maria, v. 37, n. 3, set./dez. 2012, p.p. 485-494, p.488

outras localidades, através do aumento do consumo no próprio território; e ii) a social: as moedas sociais assumem a simbologia de identidade e de referências culturais locais⁷⁶⁵.

No tocante a abertura geral de espaços de compartilhamento no seio do bairro, a pesquisa da SESOL-USP⁷⁶⁶ constatou sobre a participação em atividades promovidas pelo Banco Palmas, que aproximadamente 45% (quarenta e cinco por cento) dos clientes indicam participar, inclusive das feiras solidárias que são organizadas e mantidas pelo projeto. Também foi constatado que o Banco Palmas diversifica os espaços de convivência e de participação dos moradores e que, ao investigar sobre o sentimento de importância do Banco Palmas tanto para o fomento dos espaços de convivência coletiva quanto do estímulo a essa participação, 59% (cinquenta e nove por cento) dos clientes de crédito e 61% (sessenta e um por cento) dos clientes de correspondente bancário indicam que o envolvimento com o Banco Palmas ampliou sua participação e envolvimento com a comunidade. Quando perguntados sobre o Banco Palmas ser espaço no qual poderiam participar, 87% (oitenta e sete) e 94% (noventa e quatro) responderam positivamente e, para 84% (oitenta e quatro) e 79% (setenta e nove por cento) dos entrevistados, é um lugar com o qual se identificam.

Desse modo, verifica-se que no tocante à gestão participativa e democrática e contribuição para reconhecimento da comunidade, o Banco Palmas exerce importante papel como política de desenvolvimento nesses aspectos.

- b) Segunda variável: inclusão econômica e financeira da comunidade por meio de acesso a crédito.

A inclusão econômica está relacionada com a sustentabilidade social e com o crescimento econômico. A forma de alcançá-la é através da garantia da liberdade econômica e da promoção de emprego e de renda. Por isso, a Carta Política determinou à cidade o dever de obedecer aos limites e às diretrizes traçadas pela ordem social, em consonância com a ordem

⁷⁶⁵ FRANÇA FL., Genauto Carvalho de. Por que os BCDs são uma forma de organização original? In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.87-89.

⁷⁶⁶ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.171.

econômica. Isso aprofunda a ideia de que o desenvolvimento econômico urbano, para ser compreendido, precisa ser observado, em face de sua estrutura socioeconômica.

Então, muito mais do que uma questão envolvendo meramente à possibilidade de consumo, a inclusão econômica vai além e foi considerada como uma das faces da função social das cidades, em decorrência da garantia ao direito de dignidade retratada pelo autossustento. É o oposto do assistencialismo, é a oferta de reconhecimento de produtividade, de independência, ou seja, de liberdade.

Para alcançar a inclusão econômica é necessário buscar a autonomia local, através do fomento de atividades econômicas que se encaixem no perfil da cidade. Mais do que isso, é imprescindível que o desenvolvimento atinja todos os membros conjuntamente, sob a pena de concentração de renda, provocando a divisão da comunidade em classes sociais. Nessa perspectiva, o desenvolvimento pode ser alcançado, através da determinação de metas comuns e da posse coletiva de meios essenciais de produção ou de distribuição⁷⁶⁷.

Segundo dados da SESOL-USP⁷⁶⁸, feita sob a amostragem de pesquisa domiciliar dos usuários do Banco Palmas, aproximadamente 75% (setenta e cinco por cento) de indivíduos indicaram estar trabalhando; porém, apenas 19% (dezenove por cento) trabalham registrados, significando uma predominância de trabalhadores de ocupação própria.

Esses números refletem uma tendência nacional. De um modo geral, a globalização gerou a redução de empregos em setores menos qualificados e de menor capacidade de negociação, elevando o número de empregos nas atividades econômicas informais da população marginalizada, sem acesso à educação e à capacitação técnica.

O empreendedor individual, chamado pelo DIEESE⁷⁶⁹ de trabalhador por conta própria, “diferentemente do assalariado, detém o controle da própria atividade laboral, pois detém a posse dos instrumentos de trabalho e das competências necessárias para o exercício da profissão”. Outra característica observada é a baixa escolaridade daqueles que exercem pequenos negócios como ocupação laboral. Em todas as regiões brasileiras foi observado que

⁷⁶⁷ SINGER, Paul. É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres? In: MTE (org.). É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres: texto para discussão. Brasília: MTE/ Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2004, p. 3.

⁷⁶⁸ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.142.

⁷⁶⁹ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.179. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2013.

o aumento do grau de escolaridade provoca a diminuição da incidência de trabalhadores por conta própria, comparativamente ao total de ocupados. Isso é provocado em decorrência da limitação do espaço econômico e social alcançado pela parcela dos pequenos empreendedores individuais.

O fomento ao empreendedorismo individual ocorre pelo Banco Palmas, através da oferta de linhas de crédito, que não se restringem somente buscando esse objetivo, mantem focos bem mais abrangentes. Segundo dados do Instituto de Palmas, o Banco Palmas registrou, entre junho de 2011 e julho de 2012, 2.686 (dois mil seiscentos e oitenta e seis) clientes de crédito, sendo aproximadamente 44% (quarenta e quatro por cento) até R\$150,00 (até cento e cinquenta reais); 35% (trinta e cinco por cento) entre R\$ 150,01 (cento e cinquenta reais e um centavo) e R\$ 500,00 (quinhentos reais)⁷⁷⁰. Com esses dados constatou-se que, comparando os números da pesquisa com os dados do Crediamigo, programa de microcrédito tradicional do Banco do Nordeste do Brasil, o Banco Palmas consegue atingir de forma maior a população que se encontra com renda per capita menor que um salário mínimo.

Quanto à restrição cadastral, segundo o Instituto Palmas⁷⁷¹, aproximadamente 41% (quarenta e um por cento) dos usuários das linhas de crédito estão com o nome em serviços de proteção de crédito, como SERASA e SPC. Como mecanismo de combate a inadimplência, o Banco Palmas adotou o crédito progressivo: quando uma cliente é recebedora do Programa Bolsa Família e tem o nome constante em um cadastro de restrição de crédito, ela terá que participar de uma reunião sobre educação financeira e poderá pegar o chamado “crédito semente” no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), cujo pagamento implicará em uma abertura de crédito maior, em ordem gradativa de R\$ 100,00, (cem reais), R\$ 150,00 (cento e cinquenta) e R\$ 500,00 (quinhentos reais) se realiza alguma atividade produtiva, quando, então, estará apta ao cadastro nas linhas de crédito tradicionais do Banco de Palmas. O índice de inadimplência da carteira de crédito é baixíssimo, em 2005, era de 1% (um por cento), em 2009 de 2,5% (dois vírgula cinco por cento).

Além disso, pesquisa realizada pela Universidade Federal do Ceará, junto a moradores do bairro, por amostragem, constatou que 25% (vinte e cinco por cento) dos

⁷⁷⁰ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.138.

⁷⁷¹ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.144.

entrevistados afirmaram que conseguiram emprego no bairro, 23% (vinte e três por cento) que abriram seu próprio negócio e 20% (vinte por cento) que conseguiram trabalho por meio das ações do Banco Palmas⁷⁷².

Segundo dados divulgados pelo Instituto Palmas⁷⁷³ o números de postos de trabalho formal e informal, entre os períodos de 2005 a 2009, pelo Banco Palmas foi de 40 (quarenta), em 2005, e de 160 (cento e sessenta), em 2009. Além disso, por meio de programa de capacitação profissional de jovens atendeu 90 (noventa) jovens em 2005, passando a 560 (quinhentos e sessenta) em 2009. Entre os anos de 2005 a 2009, a Carta de Crédito - para empréstimos em reais - que era em 2005 de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil) passou a R\$ 700.000,00 (setecentos mil) em 2009; já o número de empréstimos realizados para o consumo, em Palmas, foi de 70 (setenta), em 2005, para 340 (trezentos e quarenta), em 2009, o que reflete também o número de estabelecimentos que realizam transações comerciais com a moeda social, pois em 2005 eram 90 (noventa), passando a 240 (duzentos e quarenta) em 2009.

Dados sobre crédito, no período de 2011 e 2012, demonstram que o total de valor de empréstimos a microcrédito produtivos atingiu o montante de R\$ 3.331.974,90 (três milhões, trezentos e trinta e um mil, novecentos e setenta e quatro reais e noventa centavos) em 2012⁷⁷⁴.

Desse modo, verifica-se que o Banco Palmas representa uma política importante de fomento ao crédito para os moradores do bairro, o que, por consequência, possibilita o incremento da atividade econômica da comunidade, gerando emprego e renda, em um ambiente marcado pela marginalização social.

Outro importante aspecto sobre o Banco Palmas é no tocante à busca de redução de índice de razão de dependência para o combate à pobreza, que será analisado a seguir.

⁷⁷² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Banco Palmas: a serviço da comunidade. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 6, edição 54, p.p 92-95, 30/10/2009, p. 96.

⁷⁷³ INSTITUTO PALMAS. Banco Palmas em números. Disponível em <http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/secao/23742>, consulta realizada em 16 de agosto de 2013.

⁷⁷⁴ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). *Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando*. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.132.

- c) Terceira variável: redução do índice da razão de dependência, com enfoque na inclusão econômica da mulher.

Inicialmente, é válido esclarecer que a razão de dependência indica a capacidade que a população economicamente ativa tem de garantir a sobrevivência dos indivíduos dependentes. É, portanto, um índice que mensura a proporção entre o número de pessoas que, pela idade, estão aptas a produzir riquezas e o daquelas que potencialmente apenas consomem, ou seja, consiste na razão da população economicamente dependente - os menores de 15 (quinze anos) anos de idade e os de mais de 64 (sessenta e quatro) anos pela população potencialmente produtiva.

A Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2010⁷⁷⁵ constatou ser grande o impacto do grau de desenvolvimento regional, no tocante a inclusão feminina no mercado de trabalho. A média nacional de trabalhadoras no mercado informal, entre as mulheres acima de 60 (sessenta) anos foi de 82% (oitenta e dois por cento). Já as na faixa etária entre dezesseis a vinte e quatro anos, foi de 69% (sessenta e nove por cento); as moradoras da região Sudeste, representaram 57% (cinquenta e sete por cento), enquanto que no Nordeste, o patamar foi de 90% (noventa por cento).

Isso pode ser explicado economicamente, em grande medida, como um dos impactos da divisão internacional do trabalho e da globalização. Conforme pesquisa realizada pelo PNUD⁷⁷⁶, em 2001, a qual avaliou o impacto da liberalização do comércio exterior sobre as mulheres, constatou que esse fenômeno favorece a participação destas no mercado de trabalho formal, em cargos que exigem capacitação profissional, no entanto, oferece aspectos desvantajosos, como remunerações inferior à dos homens. A consequência disso foi o aumento do desemprego em funções com menor qualificação profissional, levando aos índices altos de trabalhadoras no mercado informal, analisados no parágrafo anterior.

No tocante a aspectos culturais, a Secretaria de Políticas para as Mulheres constatou, no Relatório Anual de 2010⁷⁷⁷, que são causas culturais de marginalização da mulher no

⁷⁷⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Relatório de Sistema de Indicadores Sociais (SIS) 2010, disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1717&id_pagina=1, consulta realizada em 23 de abril de 2011

⁷⁷⁶ PROGRAMA DAS NAÇÃO UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO -PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano de 2001 Disponível em <http://www.pnud.org.br/unv/>, consulta realizada em 01 de maio de 2013.

⁷⁷⁷ SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES- SEPM. Relatório anual 2009/2010. Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília:SEPM, 2010, p.08

mercado formal de trabalho a divisão sexual do trabalho, o não compartilhamento de tarefas domésticas e familiares e o preconceito de gênero, entre outros fatores.

O Conjunto Palmeiras, segundo dados publicados em 2012, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE⁷⁷⁸ é formado por uma população total de 36.599 (trinta e seis mil quinhentos e noventa e nove) habitantes, sendo o número de mulheres maior do que o de homens, correspondendo a aproximadamente 51% (cinquenta e um por cento) desse número. No tocante a razão de dependência, o índice foi calculado em 45,29 (quarenta e cinco, vinte e nove), maior do que a média na cidade de Fortaleza.

A análise dos dados Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2010⁷⁷⁹ da população residente entre os anos de 2000 a 2010 permite verificar que a Razão de Dependência em todas as Capitais apresentaram variações relativas negativas na razão de dependência na última década, que demonstrou uma queda acentuada no Município de Fortaleza em 21,77% (vinte e um vírgula setenta e sete por cento), estando em um índice médio de 41,16 (quarenta e um vírgula dezesseis).

Segundo dados do DIEESE⁷⁸⁰, nos últimos anos a realidade brasileira aponta que muitas pessoas podem trabalhar, sendo, relativamente menor, o número de pessoas dependentes da produção das que trabalham. Desse modo, ponto fundamental para melhoria gradativa nesse índice é o incentivo ao aumento da participação na atividade econômica da quantidade máxima possível de pessoas aptas ao trabalho. Por isso, é tão importante estimular a geração do emprego feminino, pela eliminação das múltiplas formas de discriminação no mercado de trabalho.

Pensando na grande quantidade de habitantes femininas, bem como na redução do índice de dependência o Banco Palmas criou um programa especial de inclusão financeira, voltado para mulher, o Projeto ELAS, criado especificamente para mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família com objetivo de articular ações de promoção, formação e orientação dessas mulheres, a fim de promover a inclusão socioprodutiva, financeira e bancária, por meio de uma política de microcrédito específica (e outros produtos financeiros), capacitação

⁷⁷⁸ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. Perfil socioeconômico de Fortaleza. Fortaleza: IPECE, 2012, p. 19-20.

⁷⁷⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Relatório de Sistema de Indicadores Sociais (SIS) 2010, disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1717&id_pagina=1, consulta realizada em 23 de abril de 2011

⁷⁸⁰ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.32. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2012.

profissional e como agente de inclusão socioprodutiva, baseada nos princípios da economia solidária⁷⁸¹.

Além disso, o Banco Palmas realiza também um projeto de Incubadora Feminina, voltada para mulheres em situação de risco. Segundo dados divulgados pelo Instituto Palmas⁷⁸², nos períodos de 2005 a 2009, o número de mulheres atendidas nesse programa caiu de 40 (quarenta) mulheres em 2005 para 25 (vinte e cinco) em 2009. Porém, ressalta-se que o Instituto, nesse indicador, não deixa claro se a redução se deu, pela diminuição do número de mulheres em risco no bairro ou se houve redução da capacidade do próprio programa.

Quando se analisa um universo de mais de 10.000 (dez mil) mulheres, vivendo no Conjunto Palmares, o atendimento a poucas dezenas de sujeitos parece um total inexpressivo, porém, para aquelas que foram atendidas, a inserção no programa trouxe um sentido de recuperação de vida, que se propaga aos entes familiares que as cercam.

Segundo entrevista das mulheres que participam dos programas de capacitação profissional, promovido pelo Banco Palmas, em relação aos aspectos da vida que se modificaram pela participação no curso, 82,8% (oitenta e dois vírgula oito por cento) indicaram que o curso melhorou algum aspecto de suas vidas, sendo principalmente ampliação de conhecimento (53%), oportunidades de emprego (34%), oportunidades e visão de negócios (25%), autonomia (22%), renda (19%), organização do orçamento (16%), relações familiares (16%), relação comunitária (16%), autoestima (16%), lazer (12,5%), saúde (12,5%) e planejamento familiar (12,5%)⁷⁸³.

Diretamente, é perceptível que a independência financeira da mulher gera o aumento da qualidade de vida da família; melhora as condições de higiene e da saúde; reduz o índice da mortalidade infantil e da taxa de fecundidade; e diminui a violência e a subordinação da mulher frente ao homem⁷⁸⁴.

⁷⁸¹ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.131.

⁷⁸²INSTITUTO PALMAS. Banco Palmas em números. Disponível em <http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/secao/23742>, consulta realizada em 16 de agosto de 2013.

⁷⁸³ NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013, p.172.

⁷⁸⁴SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.251-253.

Desse modo, constata-se a importância dos projetos voltados para mulher, através do Programa de Palmas, não somente para redução do índice de razão de dependência, mas também para a repercussão maior que isso gera para a qualidade de vida nos núcleos familiares.

5.3.3 Verificação sobre melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano.

Uma vez que as variáveis indicativas de empoderamento tenham mostrado resultados positivos significativos, passa-se a verificação, se houve melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano das comunidades respectivas, tendo como parâmetro o Município de Fortaleza.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁷⁸⁵ verificou que Fortaleza apresentava por volta de 134 (cento e trinta e quatro mil) pessoas na extrema pobreza, em 2010, o que correspondia a 5,5% (cinco vírgula cinco por cento) de sua população, destas mais de trinta e seis mil habitavam o Conjunto Palmeiras. Entretanto, na cidade de Fortaleza houve um crescimento significativo do IDHM, que em 1991 era de 0,546 (zero vírgula quinhentos e quarenta e seis); em 2000, 0,652 (zero vírgula seiscentos e cinquenta e dois); em 2010, 0,74 (zero vírgula setenta e quatro)⁷⁸⁶. O crescimento do IDHM de Fortaleza acompanhou uma tendência nacional. Realizando uma análise entre a distribuição de renda sob uma perspectiva vertical, o IPEA⁷⁸⁷ constatou que houve uma redução significativa na concentração de 1990 a 2012.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE⁷⁸⁸, 17,15% (dezessete vírgula quinze por cento) dos habitantes do bairro Conjunto Palmares vivem em estado de extrema pobreza, o que corresponde a 6.277 (seis mil duzentas

⁷⁸⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Senso Cidades. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?codmun=230440&idtema=19&search=ceara|fortaleza|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>, consulta realizada em 20 de agosto de 2013.

⁷⁸⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Senso Cidades. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?codmun=230440&idtema=19&search=ceara|fortaleza|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>, consulta realizada em 20 de agosto de 2013.

⁷⁸⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado n° 158. Brasília: IPEA, 2012, p. 10.

⁷⁸⁸ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. Perfil socioeconômico de Fortaleza. Fortaleza: IPECE, 2012, p. 94.

e setenta e sete pessoas). Ao se observar que o Conjunto Palmeiras tem um número maior de miseráveis do que outros com população maior, esses dados tornam-se ainda mais assustador.

Bairros com maior intensidade de pessoas na extrema pobreza

Bairros	População total	Extrema Pobreza	
		% de pessoas	Nº de pessoas
Conjunto Palmeiras	36.599	17,15	6.277
Jangurussu	50.479	10,92	5.511
Granja Lisboa	52.042	9,51	4.949
Barra do Ceará	72.423	6,64	4.808
Mondubim (Sede)	76.044	5,95	4.521
Canindezinho	41.202	10,47	4.314
Vicente Pinzon	45.518	9,33	4.249
Granja Portugal	39.651	10,44	4.141
Genibau	40.336	10,14	4.092
Siqueira	33.628	11,88	3.994
	487.922	9,60	46.856

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 2010, dados preliminares. Elaboração: IPECE.

Figura 26

Na perspectiva do Banco Palmas, a análise de melhorias no bairro, antes e após a atuação do Banco Palmas restou prejudicada em razão da inexistência de coleta de dados traçando o perfil socioeconômico do lugar, antes de 2010.

Entretanto, somente a verificação dos dados do IPECE, demonstrados na tabela acima, já são suficientes para se constatar que o Banco Palmas, por maior que seja o sucesso demonstrado nos resultados das variáveis de empoderamento analisadas, o crescimento e consolidação de sua atuação, desde sua fundação até a atualidade, o projeto não foi capaz de elevar, por si mesmo, a qualidade de vida da população do bairro, se percebida em sua totalidade.

Isso porque, o Índice de Desenvolvimento Humano não analisa somente a inclusão econômica e renda, mas também indicadores relacionados à saúde e à educação. Ou seja, a garantia de desenvolvimento pleno passa por um processo extremamente complexo de concretização de direitos, que só pode ser realizado por meio da elaboração e execução de políticas de desenvolvimento, integradas em um planejamento público reestruturante, a longo e médio prazo, articulado em níveis federal, regional e local.

Por outro lado, com relação à sensação de melhorias no bairro, numa ótica subjetiva, os resultados pesquisados foram diferentes. Em virtude da inexistência de dados sobre índices sociais e econômicos da comunidade desde seu surgimento e, a fim de auferir o êxito ou não do Banco Palmas, em 2008, o Ministério do Trabalho contratou a Universidade Federal do Ceará, para fazer um estudo de avaliação e o impacto do Banco Palmas no Conjunto Palmeira.

A pesquisa confirmou o resultado positivo, apontando que 90% (noventa por cento) das pessoas entrevistadas no bairro disseram que se sentem em melhores condições de vida após a implantação do Banco Palmas⁷⁸⁹.

Essa pesquisa realizada pela Universidade Federal do Ceará foi muito importante, mesmo dizendo respeito a aspectos subjetivos dos entrevistados, posto mais uma vez demonstrar que o Banco Palmas, como fruto da articulação da própria comunidade, representa um símbolo de luta social, de resistência às adversidades e, principalmente, de esperança de qualidade de vida, para quem vive no Conjunto Palmares.

5.3.4. Conclusões do Estudo de Caso.

Esse estudo buscou analisar o caso Banco Palmas, fundado por moradores do Conjunto Palmares, com unidade de análise focada sobre suas ações, de modo a indagar se estas lhe possibilitariam qualificar-se como um projeto de emancipação. As políticas, para serem compreendidas como de desenvolvimento, precisam envolver quatro resultados inclusivos àqueles que participam ou que são afetados por elas: a inclusão econômica, cultural, política e social, que albergam as dimensões do desenvolvimento pleno e de sustentabilidade social.

Então, esse estudo de caso analisou três variáveis, que compõe essas dimensões, a fim de constatar a natureza inclusiva do Banco Palmas, gestão participativa e valorização da identidade cultural do bairro, inclusão econômica e financeira da comunidade, redução do índice da razão de dependência, com enfoque na mulher. Também foi verificada se ocorreu melhoria na qualidade de vida não somente para os diretamente envolvidos no projeto, como também para a comunidade como um todo.

Assim, na verificação da primeira variável, que foi a análise da participação ampla da comunidade na gestão institucional do Banco e a valorização da identidade cultural do bairro, conclui-se, que o Banco Palmas atende positivamente a esse requisito, exercendo importante papel, por apresentar uma estrutura organizacional horizontal e participativa, com ações, que promovem um sentimento de pertença nos moradores da comunidade.

⁷⁸⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Banco Palmas: a serviço da comunidade. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 6, edição 54, p.p 92-95, 30/10/2009, p. 96.

No tocante a segunda variável, qual seja, a percepção da inclusão econômica e financeira da comunidade por meio de acesso a crédito, após análise de dados expressivos, constatou-se que o Banco Palmas representa uma política importante de fomento ao acesso ao crédito para os moradores da comunidade, com dados mais significativos do que o próprio Banco Nordeste, fomentando a atividade econômica local, gerando emprego e renda, em um território marcado pela exclusão social.

Já na análise da terceira variável, que verificou a busca de redução de índice de razão de dependência para o combate à pobreza, com enfoque na inclusão econômica da mulher, constatou-se que o Banco Palmas realiza diversas ações voltadas para capacitação profissional, tendo como público principalmente as mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família e que aferiu resultados positivos quando da avaliação desses projetos.

Por fim, sobre a melhoria do índice de desenvolvimento humano e da sensação de melhoria na qualidade de vida dos habitantes do bairro, verificou-se que o último atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, publicado pelo IPEA, que analisa renda, saúde e educação, constatou uma melhoria significativa da qualidade de vida da população brasileira. O município de Fortaleza acompanhou esse quadro, porém o Conjunto Palmeiras, ainda, concentra o maior número de miseráveis da cidade.

Conclui-se que apesar dos números de sucesso expressivo de empoderamento, a verificação de que o Conjunto Palmares é o mais pobre do Município de Fortaleza, levou à confirmação de que, por mais bem sucedido que seja um projeto de iniciativa da sociedade, e que receba apoio financeiro do Estado, ele dificilmente irá alcançar uma transformação expressiva em um determinado território sem a articulação e a integração de um real planejamento público, em âmbito nacional, regional e municipal, voltado para reestruturação de sustentabilidade social em médio e em longo prazo.

Por fim, ressalva-se que os dados analisados demonstraram que o Banco Palmas constitui-se em uma experiência de empoderamento e representa um símbolo cultural de conquista, portanto significativo, da comunidade, bem como uma oportunidade de inclusão produtiva de uma população marcada pela exclusão social. A experiência participativa pela luta e para conquista dos direitos, promovido por esse projeto de desenvolvimento tem o condão de inserir na cotidianidade dos moradores do bairro, reflexões sobre solidariedade coletiva, respeito e confiança no meio comunitário, o que é essencial para construção de um ambiente endógeno de emancipação.

5.4. ESTUDO DE CASO: DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO SOCIETAL: A EXPERIÊNCIA DOS PROGRAMAS BRASILEIROS DE DIREITOS HUMANOS.

Objetiva este estudo de caso demonstrar, através da análise de efetividade dos Programas Brasileiros de Direitos Humanos, que o planejamento precisa integrar todos os setores sociais e econômicos afetados, sob a pena de receber refreios e obstáculos impeditivos de execução, daqueles que não fizeram parte dos debates da formulação das políticas.

A ideia de Programas Nacionais de Direitos Humanos surgiu na Declaração e Programa de ação de Viena, em 1993, que no artigo 34, bem como em diversos outros, assenta que os Governos, as Nações Unidas e outras organizações multilaterais, são instados a aumentar consideravelmente recursos, destinados a programas que visem a criação e o reforço de instituições nacionais, de legislação interna, e de infraestruturas conexas que sustentem o Estado de Direito e a democracia, da sensibilização para a temática dos Direitos Humanos através da formação, do ensino e da educação, da participação popular e da sociedade civil. Tendo sido recomendado aos países que os programas de governo integrassem a promoção dos direitos humanos em suas agendas, o Brasil o faz 1996, sendo o primeiro Estado da América Latina a providenciá-lo.

No Brasil, o Programa Nacional de Direitos Humanos-PNDH, adquiriu uma conotação mais de declaração de valores, do que propriamente de programa, em face de inexistência de destinação orçamentária específica, o que não retira o mérito da iniciativa do PNDH, pelo fato de orientar a priorização de temas na agenda de políticas públicas.

Atualmente, o Brasil está no seu terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos-PNDH. Uma breve comparação entre eles demonstra uma linha de continuidade, apesar dos dois primeiros terem se originado nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e o terceiro no de Lula. As três edições apresentam características comuns, citam-se as principais: i) a natureza suprapartidária, em que a promoção dos direitos humanos, converte-se em requisito para consolidação das instituições democráticas; ii) propõem a articulação entre poderes. Do mesmo modo, convocam parcerias com organizações não-governamentais para além de um mero contrato de confiança; iii) mantêm-se cautelosos em respeito ao pacto federativo, motivo pelo qual optam pelo formato de recomendações; iv) incorporam, também, a concepção pluridimensional de direitos humanos; v) resultam de consultas à sociedade civil, em

praticamente todo o território nacional, seja sob a forma de seminário para acolhimento de propostas e sugestões (PNDH-1), seja sob a forma de Conferências Nacionais de Direitos Humanos (como nos PNDH 2 e 3); vi) compreendem metas de curto e médio prazos, consubstanciados em medidas e ações que se irradiam em múltiplas direções e com diferentes alcances⁷⁹⁰.

A seguir, far-se-á análise de cada um dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, enfocando as questões centrais, que repercutiram para aprimoramento de valores democráticos e de empoderamento.

5.4.1. Programa Nacional de Direitos Humanos – 1.

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH foi instituído, através do Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Nele foi apresentado um diagnóstico da situação desses direitos no País, bem como previstas as medidas para a sua defesa e promoção, planejadas em ações a serem realizadas em curto, médio e longo prazo.

O processo de elaboração ocorreu entre novembro de 1995 e março de 1996. Contou com a colaboração de Estudos da Violência da USP e envolveu, sob uma perspectiva de universalismo abstrato, a realização de seis seminários regionais nos Municípios de Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Natal, Porto Alegre e Belém, que contou com a participação de duzentas e dez entidades, as quais, porém, não foram identificadas se governamentais ou não. O próprio Programa⁷⁹¹ declara que o total de participantes foram trezentos e trinta e quatro pessoas, o que parece ser um número bastante baixo, para apontar uma legitimação popular. Quando concluído, o projeto do Programa foi debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados Federais, em abril de 1996, contando com o apoio da OAB, do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, dentre outras entidades.

⁷⁹⁰ ADORNO, Sérgio. História e Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. *Revista Novos Estudos*, v.86, São Paulo Mar, 2010, pp.2-21, p.3. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100001. Consulta realizada em 30 de março de 2014.

⁷⁹¹ BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH*. Anexo 01 ao Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

Segundo o artigo 2º do referido Decreto, o Plano Nacional de Direitos Humanos tinha por objetivos: identificar os principais obstáculos à promoção e defesa dos direitos humanos no País; executar a curto, médio e longo prazo, as medidas para concretização desses direitos; a concretização de atos e declarações internacionais, com a adesão brasileira, relacionados com direitos humanos; a redução de violência, intolerância e discriminação; a observância dos direitos e deveres previstos constitucionalmente; e a plena realização da cidadania.

Ficou estabelecido também, na referida normativa⁷⁹², que as ações relativas à execução e ao apoio do PNDH como prioritárias, cabendo à coordenação do Planejamento ao Ministério da Justiça, com a participação e apoio dos órgãos da Administração Pública Federal, cabendo a cada órgão envolvido a designação de uma coordenação setorial, bem como a responsabilidades pelas despesas dela decorrentes. Possibilitou, ainda, aos demais Entes Federativos e entidades privadas a manifestação de adesão ao Programa.

Expressamente, Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH⁷⁹³ admite que apesar de reconhecer a necessidade de efetivação de ampla gama de direitos, priorizou os civis, por serem mais direcionados à proteção da integridade física e do espaço de cidadania. Entretanto, vale a ressalva de que os direitos civis, não negadas à sua importância, são os mais baratos, em termos orçamentários, como objeto de políticas públicas, por não envolver, em regra, investimentos estatais em infraestrutura.

Destaca-se como ponto positivo do referido planejamento, a proposta de apoio à formulação de políticas públicas e privadas para implantação de direitos sociais, bem como a criação de um Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais, objetivando apontar quais Estados e Municípios não cumprem obrigação mínimos de proteção e promoção de direitos humanos, a fim de mitigar repasse de verbas federais acerca do Fundo Nacional de Assistência Social, criado pela Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993⁷⁹⁴.

Outro ponto positivo foi previsão de ações a serem cumpridos em curto, médio e longo prazo, distribuídos nos seguintes eixos temáticos: garantia do direito à vida, à luta

⁷⁹² BRASIL. Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996, artigos 3º ao 6º.

⁷⁹³ BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Anexo 01 ao Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

⁷⁹⁴ BRASIL. Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

contra impunidade, à Liberdade, à Igualdade – sendo este eixo responsável pelo trato de minorias e grupos historicamente vulneráveis- a Educação em Direitos Humanos, conscientização e mobilização em Direitos Humanos, a concretização de compromissos assumidos nos Sistemas Internacionais de Proteção e apoio a organizações de defesa de Direitos Humanos⁷⁹⁵.

Assim, o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos do Brasil representou significativo avanço, sob uma perspectiva axiológica, bem como para motivar a busca por uma gestão pública mais humanizada.

5.4.2. Programa Nacional de Direitos Humanos – 2.

Em 2002, ocorreu uma tentativa de melhoria na gestão pública voltada para concretização dos Direitos Humanos e, portanto, complexou-se o Programa Nacional de Direitos Humanos, sendo este, por conseguinte, reformulado.

Através do Decreto Federal nº 4.229, de 13 de maio de 2002, foi promulgado o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH⁷⁹⁶, contendo propostas de ações governamentais para a defesa e promoção dos direitos humanos; tinha como objetivos: promover o conceito de direitos humanos como um conjunto de direitos universais, indivisíveis e interdependentes, compreendendo direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos; identificar os principais obstáculos à promoção e defesa dos direitos humanos no País e a propor ações governamentais e não-governamentais, voltadas para a concretização desses direitos e como elemento necessário e indispensável para a formulação, execução e avaliação de políticas públicas; a consolidação de atos, declarações e tratados internacionais dos quais o Brasil é parte; reduzir a violência e a discriminação e observar direitos e deveres previstos constitucionalmente.

Desse modo, o Programa Nacional de Direitos Humanos - 2 foi construído por base em um Planejamento em longo prazo composto por 518 (quinhentas e dezoito) ações

⁷⁹⁵ BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Anexo 01 ao Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

⁷⁹⁶ BRASIL. Decreto Federal nº 4.229, de 13 de maio de 2002, artigo 2º.

governamentais divididas dentre os seguintes temas: garantia do direito à vida, à Justiça, à Liberdade, à Igualdade – sendo este eixo responsável pelo trato de minorias e grupos historicamente vulneráveis -, à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao trabalho, à moradia, ao meio ambiente, à alimentação, à cultura e ao lazer, a educação, conscientização e mobilização e, por fim, a inserção nos sistemas internacionais de proteção⁷⁹⁷.

Destaca-se, portanto, que ocorreu um aprofundamento nos eixos temáticos, seja pela inserção de novos, como pelo aumento de complexidade das ações e ampliação da rede, como no de igualdade, em que houve a inserção de grupos ciganos, que não estavam acobertados, expressamente, no primeiro Programa.

Já no tocante ao acompanhamento da implementação do PNDH e monitoramento, a competência foi atribuída também à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, com a participação e o apoio dos órgãos da Administração Pública Federal, os quais deveriam designar um interlocutor responsável pelas ações e informações relativas à implementação e avaliação dos Planos de Ação anuais, cabendo às despesas decorrentes do cumprimento do PNDH à conta de dotações orçamentárias dos respectivos órgãos participantes⁷⁹⁸.

A execução das respectivas ações deveria ser articulada, em planos anuais, a ser elaborados pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos – SEDH, a quem incumbiria também à função de coletar, sistematizar e disponibilizar informações sobre a situação dos direitos humanos no país, através de relatórios anuais, criar um sistema de concessão de incentivos à concretização das ações por parte do Governo Federal aos governos estaduais e municipais, propor indicadores para o monitoramento da implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos e acompanhar a execução de programas governamentais e fundos públicos que tenham relação direta com a implementação dos Direitos Humanos. Deve ser ressaltado, ainda, que a criação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, no âmbito do Ministério da Justiça, possibilitou o engajamento efetivo do Governo para a proteção e promoção de direitos humanos.

⁷⁹⁷ As ações foram previstas no anexo I do referido Decreto.

⁷⁹⁸ BRASIL. Decreto Federal nº 4.229, de 13 de maio de 2002, artigo 4º a 6º.

Interessante notar que juntamente com a promulgação do referido Decreto⁷⁹⁹, em anexo II, foi proposto o primeiro Plano de Ação Anual, para o ano de 2002, no qual distribuiu as 512 (quinhentos e doze) ações governamentais entre os Ministérios, com respectivas previsões orçamentárias, a serem inseridas na Lei Orçamentária Anual – LOA do Governo Federal, significando importante ampliação do Programa, quando comparado ao PNDH1.

Entretanto, importante constatação também está na verificação de um retrocesso ao Programa de 1996, no tocante à técnica de planejamento, pois não há discriminação de ações a serem realizadas em curto, médio e longo prazo, nem fixação de metas, sendo estas confundidas com as próprias ações. Percebe-se, assim, uma preocupação maior de direcionamento das dos Ministérios no tocante à concretização de Direitos Humanos, mas uma ausência de compromissos com resultados.

5.4.3. Programa Nacional de Direitos Humanos – 3.

Em 2008, o Brasil sentiu a necessidade de atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, adaptando-o às novas discussões, realizadas em âmbito das Nações Unidas, como o direito à memória e a implantação de um processo de justiça de transição.

Tal propósito culminou na 11^o Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada entre 15 e 18 de dezembro de 2008, no qual foi construído o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH-3, que incorporou as propostas aprovadas nas mais de cinquenta conferências nacionais temáticas, promovidas entre os anos de 2003 a 2007 - educação, habitação, saúde, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, idosos, meio ambiente, dentre outras –, objetivando um amplo debate democrático sobre as políticas públicas em cada área respectiva⁸⁰⁰.

A 11^a Conferência Nacional de Direitos Humanos contou com a participação de, aproximadamente, duas mil pessoas, determinadas por um processo consultivo, construído através de conferências prévias estaduais, onde foram eleitos mil e duzentos e oitocentos observadores e convidados, sendo 60% (sessenta por cento) deles representantes da sociedade

⁷⁹⁹ BRASIL. Decreto Federal n^o 4.229, de 13 de maio de 2002, artigo 4^o a 6^o.

⁸⁰⁰ BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010, p.11.

civil e 40% (quarenta por cento) representantes do poder público. Ocorre que o Programa se viu como alvo de uma grande polêmica, que culminou, em 2010, com uma nova versão do Programa e o desmantelamento da Comissão responsável por implementá-lo, a qual se apresentada mais adiante. Entre a publicação da primeira versão do PNDH-3, que ocorreu em dezembro de 2009, até a apresentação da nova versão, em maio de 2010, ocorreu um forte debate envolvendo quatro grupos de elite tradicionais na história brasileira: militares, Igreja, grandes proprietários de terra, grandes veículos de comunicação⁸⁰¹.

O Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009⁸⁰² aprovou o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH3, em que foi retomado o planejamento de ações governamentais a longo, médio e curto prazo⁸⁰³, totalizando o número de duzentos e vinte e oito objetivos, distribuídos em seis eixos orientadores - i) Interação democrática entre Estado e sociedade civil; ii) Desenvolvimento e Direitos Humanos; iii) Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; iv) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; v) Educação e Cultura em Direitos Humanos; vi) Direito à Memória e à Verdade – dispostos em vinte e cinco diretrizes. Destes, quatro interessam particularmente ao trabalho.

O primeiro eixo que merece ser comentado é o de número dois⁸⁰⁴, que trata sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos, construído a partir de três diretrizes: efetivação de um modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão socioeconômica, tecnologicamente responsável, ambientalmente equilibrada, participativa e não discriminatório; cultural e regionalmente diversa, com valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento e com proteção dos direitos ambientais como Direitos Humanos, percebendo as gerações futuras como sujeitos de direitos;

O eixo orientador cinco⁸⁰⁵, por sua vez, trata sobre a educação e cultura em Direitos Humanos; envolve como diretrizes: a construção e manutenção de uma política nacional em direitos humanos, como meio de fortalecimento de uma cultura de direitos; o aprofundamento de princípios democráticos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e nas instituições formadoras; o reconhecimento do papel da educação não formal

⁸⁰¹ OLIVEIRA, Vanessa Veiga de. Direitos humanos e suas justificativas na mídia: a controvérsia envolvendo o caso do PNDH-3. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCom UFMG). Belo Horizonte: UFMG, 2013, p.36. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br. Consulta realizada em 29 de março de 2014.

⁸⁰² BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, artigo 2º.

⁸⁰³ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010, p.190 a 202.

⁸⁰⁴ BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, artigo 2º, inciso II.

⁸⁰⁵ BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, artigo 2º, inciso V.

como espaço de defesa e promoção dos Direitos Humanos; a promoção da Educação em Direitos Humanos no serviço público; e a garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação.

Já o eixo terceiro⁸⁰⁶, que trata da universalização de direitos em um contexto de desigualdades reitera expressamente que, para o Estado Brasileiro, os direitos humanos devem ser percebidos como universais indivisíveis, interdependentes, assegurando a cidadania plena. Também como diretriz reconhece o princípio da proteção integral da criança e do adolescente, o combate às desigualdades estruturais, bem como garantia da igualdade na diversidade.

Percebe-se que esse eixo trata especificamente de duas formas de igualdade: uma, que chama de estrutural; e outra, relacionada a um contexto de diversidade. A igualdade estrutural é relacionada à inclusão econômica e social. Significa acesso amplo a oportunidades e a infraestrutura de serviços básicos; já a última, significa o direito de não discriminação negativa, ou de não segregação, estando relacionada, portanto, a inclusão cultural.

O eixo um é a Interação democrática entre Estado e sociedade civil, a ser cumprido por três diretrizes básicas: a interação democrática como instrumento de fortalecimento da democracia participativa; o fortalecimento dos Direitos Humanos como ferramenta de interação democrática e de transversalidade das políticas públicas; e a ampliação e integração da rede de sistemas de informações em Direitos Humanos, bem como de construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação⁸⁰⁷.

Nota-se que a interação democrática entre Estado e Sociedade Civil é percebida como inerente ao próprio fortalecimento da democracia participativa. O reconhecimento dessa diretriz corrobora a perspectiva de que as iniciativas para concretização dos direitos humanos não podem restringir-se ao Estado, por tratar-se de conquistas, fruto de lutas sociais e políticas pelos direitos e de que os próprios direitos humanos são objeto das políticas públicas a serem propostas e executadas pelos Entes Federais.

Além disso, reconhecem como importante a ampliação e integração de mecanismos de avaliação e de monitoramento para a efetivação do Programa, incumbência do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento, o qual poderá construir subcomitês temáticos, tendo como mais importante atribuição para o sucesso de execução do Plano, a elaboração e a

⁸⁰⁶ BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, artigo 2º, inciso III.

⁸⁰⁷ BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, artigo 2º, inciso I.

aprovação dos Planos Bienais de Ações, nos quais devem constar as metas, os respectivos prazos e recursos orçamentários necessários⁸⁰⁸.

Percebe-se, portanto, que o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos é uma tentativa de planejamento em longo prazo, de implantação de uma política de Estado, cujas diretrizes devem ser cumpridas em planos em curto prazo, estabelecidos bianualmente pelo referido Comitê de acompanhamento e monitoramento.

Assim, de acordo com o artigo 4º do respectivo Decreto⁸⁰⁹, tem como previstas quatro competências, essenciais para o Comitê, além da elaboração do Plano Bienal de Ações, quais sejam: promoção da articulação entre os órgãos e entidades envolvidos na implementação das suas ações programáticas; a determinação de indicadores para o monitoramento, acompanhamento e avaliação dos respectivos Planos de Ação; acompanhar a implementação das ações e recomendações; e elaborar e aprovar seu regimento interno. O referido Comitê é composto por representantes titulares de vinte e um órgãos vinculados ao Poder Executivo da União. Ainda no tocante ao monitoramento, o referido Programa incumbiu ao Ministério da Justiça à responsabilidade de apresentar ao Presidente da República relatórios quadrimestrais sobre a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos, face à situação dos direitos humanos no Brasil.

Entretanto, apesar dos avanços significativos em termos de propostas, o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH3 já demonstra fracasso acentuado. Segundo as organizações brasileiras de direitos humanos⁸¹⁰, decorridos mais de três anos da publicação do Decreto nº 7037/2009, a sua execução ainda começou pelo Governo Federal, tendo contribuído largamente para esse fato a desconstituição do Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento ainda no ano de 2010 e o tratamento burocrático que tem sido dado ao Programa. Essas questões foram apresentadas durante reunião realizada em 10 de julho de 2013, no Fórum Mundial de Direitos Humanos sem, em que foi apresentado

⁸⁰⁸ BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, Art. 3º As metas, prazos e recursos necessários para a implementação do PNDH-3 serão definidos e aprovados em Planos de Ação de Direitos Humanos bianuais.

⁸⁰⁹ BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, Art. 4º.

⁸¹⁰ MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH; CLADEM – COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER; ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS [ET alt.]. Carta das organizações de direitos humanos à Ministra Maria do Rosário sobre a Política de Direitos Humanos do Governo Federal. Brasília, 29 de agosto de 2013. Disponível em <http://terradedireitos.org.br/biblioteca/organizacoes-cobram-posicionamento-do-governo-sobre-as-politicas-de-direitos-humanos>. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

um plano de execução das ações identificadas como prioritárias no contexto do PNDH3 e principalmente a reestruturação de um grupo do monitoramento.

Na verdade, existiram mais duas versões para o PNDH-3, logo após a publicação do Decreto nº 7037/2009. Na verdade, em janeiro de 2010, o referido Programa alcança a grande mídia, gerando uma série de discussões no Congresso Nacional, reuniões interministeriais e entrevistas de atores influentes da sociedade civil, culminando com a divulgação do novo programa em maio do mesmo ano, através do Decreto Federal 7.177/2010. E assim, o PNDH3 apresentou três grandes momentos: a elaboração no contexto da conferência nacional; a elaboração e apresentação na forma do Decreto 7.037/09; e debate e transformação no Decreto 7.177/10⁸¹¹.

Poucas modificações, mas de extremo impacto foram feitas de um Decreto para o outro. A primeira delas concerne à legalização do aborto. Sobre este ponto o responsável pela alteração foi a Igreja, que se mostrou mais forte e apelativa do que os movimentos feministas. A mudança ocorreu no texto no eixo sobre a Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania, na ação pragmática da alínea “g”. A redação do Decreto 7.037/09⁸¹², que dizia “g) Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos.”, passou a ter o seguinte texto: “g) Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde.”⁸¹³.

A Igreja também teve influência sobre a alteração em outro ponto do Programa. No Objetivo estratégico VI, Respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado, ocorreu à revogação da alínea “c”, que se comprometia em “Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União.”⁸¹⁴.

O conflito com a elite ruralista e entre os movimentos sociais e organizações que defendem a reforma agrária no país ocorreu frontalmente, por causa da inserção, dentro do Programa, que em conflitos de terras, seriam priorizadas como mediação e de forma prévia,

⁸¹¹ OLIVEIRA, Vanessa Veiga de. Direitos humanos e suas justificativas na mídia: a controvérsia envolvendo o caso do PNDH-3. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCom UFMG). Belo Horizonte: UFMG, 2013, p.36. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br. Consulta realizada em 29 de março de 2014.

⁸¹² BRASIL. Decreto Federal nº 7037 de 21 de dezembro de 2009, Anexo I, Objetivo estratégico III, “g”.

⁸¹³ BRASIL. Decreto Federal nº 7.177, de 12 de maio de 2010, Artigo 1º.

⁸¹⁴ BRASIL. Decreto Federal nº 7.177, de 12 de maio de 2010, Artigo 7º.

audiências coletivas com os envolvidos do qual participariam o Ministério Público e a Polícia Militar e órgãos públicas especializados. Neste embate, mais uma vez o poder econômico se sobrepôs, alterando a redação em dois aspectos importantes: o primeiro, é que se retirou a antecipação da mediação, para priorizar a oitiva do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA; e o mais relevante, suprimiu a possibilidade de audiência coletiva⁸¹⁵.

Importante notar a possibilidade de audiência coletiva não foi extirpada, em decorrência dos sistema jurídico brasileiro, que a prevê como instrumento de participação direta, principalmente em conflitos sociais. Ocorre que ao realizar a modificação, retirou-se a outorga valorativa dada pelo Programa, significando uma tentativa de conter o processo de empoderamento nos conflitos agrários.

O embate do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH3 com as grandes redes de comunicação ocorreu na Diretriz nº 22: Garantia do direito à comunicação democrática e acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos, Objetivo Estratégico I, promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos, no tocante a duas ações Pragmáticas: a primeira, alínea “a”, previu a criação de um marco legal para instituir o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão, possibilitando a aplicação de penalidades administrativas por violações praticas. A redação foi mantida, mas ocorreu a supressão da possibilidade de sanções; a segunda ocorreu com a revogação da alínea “d”, que previa a possibilidade de criação de ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos e os que não o são⁸¹⁶.

Analisando as alterações, deve ser dito que, ao retirar a possibilidade de penalidades para as redes de radiodifusão que violassem os direitos humanos, mitigou-se, por consequência, o próprio poder coercitivo, que também não deixou de existir, por causa do sistema hermenêutico constitucional, mas que teve acentuada a carga valorativa.

Por outro lado, por mais que os meios de comunicações representem instrumentos importantes dos grupos opressores, pareceu correto, do ponto de vista deste trabalho a revogação, pois dentro de uma perspectiva de educação em direitos humanos a liberdade de informação é de extrema importância e a criação de rankings poderia levar a manipulações, o

⁸¹⁵ BRASIL. Decreto Federal nº 7.177, de 12 de maio de 2010, Artigo 2º.

⁸¹⁶ BRASIL. Decreto Federal nº 7.177, de 12 de maio de 2010, Artigo 3º e 7º.

que vai de encontro à construção democrática. Os meios de comunicação são ferramentas crucias na formação da opinião pública.

A história mostra que, em despontamento de regimes autoritários, um dos primeiros sintomas é a afetação dos meios de comunicação, por isso no binômio Estado e Imprensa, esta deve ser o mais livre possível, porque serve para os dois lados, opressores e oprimidos, e qualquer imposição do Estado, por mais indireta e bem intencionada que seja no que se é veiculado, pode reverter-se como mais uma forma de dominação e revelar-se como ofensa velada ao artigo 5º da Constituição Federal, que preza pela liberdade de comunicação. Ao ter criado um ranking de violadores de direitos humanos, sem estabelecer critérios objetivos, o PNDH3 criou um instrumento institucional de desmerecimento de informações, o que vai de encontro à democracia e aos processos de empoderamento, porque retira dos grupos a possibilidade de que reflitam e realizem seus próprios juízos de valor, sobre o que é veiculado.

Por fim, o último embate, um dos mais acentuados, com repercussões internacionais, envolve justiça transacional e construção de memória e de verdade, sobre o regime militar. Recaiu sobre a Diretriz 24, Preservação da memória histórica e construção pública da verdade, Objetivo Estratégico I, Incentivar iniciativas de preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos Autoritários, alínea “c”, que tinha como ação “Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.” A redação do dispositivo foi alterada completamente pelo artigo 4º do Decreto Federal nº 7.177/2010, pois retirou o foco do torturador, para a busca por desaparecidos. Além disso, o mesmo artigo também alterou a alínea “f”, que tratava sobre elaboração de material didático “sobre o regime de 1964-1985 e sobre a resistência popular à repressão”, que com a alteração passou a conter “no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

Outro ponto controvertido foi o da Diretriz 25, modernização da legislação relacionada com promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia e supressão do ordenamento jurídico brasileiro de eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos, em que ocorreram modificações em duas ações: a alínea “c” que previa a

⁸¹⁷ BRASIL. Decreto Federal nº 7.177, de 12 de maio de 2010, Art. 4º.

proibição de que pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade recebam ou continuem recebendo homenagem como nome de logradouros ou prédios públicos, a qual passou ao fomento de debates para que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores; e a alínea “d”, de alteração mais significativa, que previa o acompanhamento e monitoramento da tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985, que foi alterado para abarcar processos de responsabilidade civil do Estado, envolvendo graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988⁸¹⁸.

Na verdade, o embate entre os Militares e às famílias das vítimas do regime ditatorial, que ocorreram na discussão desse programa só ganhou ainda mais vigor, a uma exigência social que já tinha ganhado força, em 2008, quando a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) protocolou, no Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF 153, objetivando dar aplicação conforme a Constituição à Lei de Anistia, a fim de responsabilizar os representantes do Estado (policiais e militares) que praticaram atos de tortura, durante o regime militar.

Enfrentando um julgamento difícil, em que o objeto da lide simbolizava o rompimento de um paradigma jurídico. Cabia ao STF descobrir a demanda e justifica a decisão⁸¹⁹. Porém, ao indeferir o pedido, os argumentos utilizados não foram suficientes, a fim de convencer a sociedade brasileira. Apesar de a Ação ter sido julgada improcedente⁸²⁰, o

⁸¹⁸ BRASIL. Decreto Federal nº 7.177, de 12 de maio de 2010, Artigo 5º.

⁸¹⁹ A fim de aprofundar entendimento sobre a lógica das decisões judiciais, recomenda-se a seguinte leitura: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena. Pragmatismo e Direito. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33330-42586-1-PB.pdf>. Consulta em 15 de outubro de 2014.

⁸²⁰ [...]. 4. A lei estendeu a conexão aos crimes praticados pelos agentes do Estado contra os que lutavam contra o Estado de exceção; daí o caráter bilateral da anistia, ampla e geral, que somente não foi irrestrita porque não abrangia os já condenados --- e com sentença transitada em julgado, qual o Supremo assentou --- pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal. [...]. A Lei n. 6.683/79 precede a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes --- adotada pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1984, vigorando desde 26 de junho de 1987 --- e a Lei n. 9.455, de 7 de abril de 1997, que define o crime de tortura; e o preceito veiculado pelo artigo 5º, XLIII da Constituição --- que declara insuscetíveis de graça e anistia a prática da tortura, entre outros crimes --- não alcança, por impossibilidade lógica, anistias anteriormente a sua vigência consumadas. A Constituição não afeta leis-medida que a tenham precedido. 7. No Estado democrático de direito o Poder Judiciário não está Autorizado a alterar, a dar outra redação, diversa da nele contemplada, a texto normativo. [...]10. Impõe-se o desembaraço dos mecanismos que ainda dificultam o conhecimento do quanto ocorreu no Brasil durante as décadas sombrias da ditadura. (STF, ADPF 153, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2010, DJe-145 DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-01 PP-00001 RTJ VOL-00216- PP-00011)

litígio ganhou contornos internacionais quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁸²¹ reconheceu o crime de desaparecimento forçado, condenando o Brasil por grave violação de direitos humanos, no caso da Guerrilha do Araguaia⁸²².

Decidiu a Corte⁸²³, por unanimidade, dentre outros, que as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, sem efeito jurídico e não pode continuar a obstruir a investigação dos fatos do presente caso, nem identificação e punição dos responsáveis. Assim, determinou ao Brasil adequação da sua legislação, bem como adoção de todas as medidas para garantir a repressão eficaz e, se necessário, a sanção para os atos que constituem o desaparecimento forçado através dos mecanismos existentes no direito interno.

Especificamente nesse caso demonstrou-se que apesar do poder político ter se mostrado mais forte em âmbito interno, podendo mudar o PNDH3, o monitoramento das Nações Unidas, conseguiu reverter o quadro, equilibrando as relações de poder ao pôr-se ao lado do grupo oprimido, familiares de vítimas que não puderam velar os corpos de seus entes queridos. Outro ponto positivo foi a inserção de previsão orçamentária própria, para investimento na justiça de transição.

Um ponto desfavorável para efetividade do PNDH3 foi a ausência de previsão orçamentária específica. A destinação orçamentária para o Programa de Direitos Humanos é extremamente pequena e insuficiente para cumprimento dos objetivos traçados. Também pode ser apontado como motivo para fracasso à mitigação da participação popular no acompanhamento e na avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, o que é consequência da não participação de todos os segmentos sociais no debate, bem como da

⁸²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund E Outros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil: – Caso 11.552. Sentença de 24 de novembro de 2010, p. 115-117. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. consulta realizada em 04 de abril de 2014.

⁸²² Nesse sentido: “Da guerrilha do Araguaia só há um relato assumido de oficial combatente. É o do capitão Pedro Correa Cabral, feito mais de vinte anos depois, quando ele já era coronel da reserva: “A guerrilha já não era mais guerrilha. Era uma caçada levada a termo por verdadeiros monstros”. Cabral revelou que helicópteros sobrevoaram a selva com alto-falantes por meio dos quais se oferecia a rendição aos guerrilheiros. Quem a aceitou, foi assassinado. Os comandantes militares produziram apenas um documento, da Marinha, no qual está registrada a suposta data da morte de cada guerrilheiro.”(p. GASPARI, Elio. A Ditadura Escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p.456)

⁸²³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund E Outros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil: – Caso 11.552. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. consulta realizada em 04 de abril de 2014.

concentração em representantes de órgãos de confiança do Governo Federal de parcela significativa de atribuições essenciais ao sucesso do Programa.

Se for certo que, por um lado, a função-poder primária para elaboração e execução de políticas públicas é o Poder Executivo, por outro, não pode ser olvidado que as demais funções-poderes exercem também papel fundamental para a agenda de cumprimento desses direitos. E esse é apenas mais um de tantos exemplos descritos que desde os anos noventa a União centraliza o planejamento de políticas de desenvolvimento. Importante salientar que a participação popular plena no acompanhamento e na execução e monitoramento do Programa exigiria um fortalecimento da própria educação em direitos humanos para o empoderamento de direitos. Dialeticamente, esse é justamente um dos eixos do Programa.

Uma vez feita essas análises é preciso fazer uma reflexão, a cerca da alteração ocorrida no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Deve ser indagado o porquê de a polêmica ter ocorrido somente após a publicação do Decreto Federal nº 7037. No caso do PNDH-3, o que se percebeu é que, apesar de ter optado pelo modelo por um modelo ampla participação dos movimentos sociais, nem todos os grupos sociais e econômicos participaram do debate na elaboração. Isso é uma questão importante quando se trata de diálogo sobre as decisões públicas. Por mais que os movimentos sociais tivessem a intenção de se fortalecer, ao não interagir com os demais segmentos, prejudicaram a eficácia na implantação do Programa.

Essa é a grande força da democracia: trazer para o debate interesses antagônicos, que se amplamente discutidos, denotam a legitimidade dos resultados das decisões, que passam a ser acatados, por mais que permaneçam opiniões e interesses dissidentes. Esse foi o principal motivo do fracasso do Programa.

A não participação de grupos econômicos e culturalmente fortes na elaboração do Programa, pode ter se dado por duas hipóteses: a primeira, não esperassem que o projeto começado no Governo Fernando Henrique Cardoso não fosse tão longe, a ponto de tocá-los diretamente, retirando-os de uma zona de conforto; ou porque não tenha chegado a eles, de modo adequado, a informação sobre as conferências e os assuntos em pauta.

As duas primeiras experiências do PNDH ocorreram em um governo de partido de direito, em que não existia um compromisso político com as classes marginalizadas. Já o Governo Lula, do Partido dos Trabalhadores, origina-se de uma grande gama de

representação esquerdista, de intelectuais e de sindicalistas e quis construir um programa de direitos humanos que se justificasse aos ideais partidários originais, mas não conseguiu sustentá-lo, em face da resistência dos grupos dominantes do qual também faz parte.

Em resposta à Sociedade Civil brasileira, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos publicou a Resolução nº 10, de 28 de agosto de 2013, objetivando formar um Grupo de monitoramento, composto não somente de representantes ministeriais, mas também por organizações da sociedade civil, titulares e suplentes, escolhidas por seus pares para compor o Grupo de Trabalho com a finalidade de acompanhar e monitorar a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).

Porém, não adquirirá a natureza de programa propriamente se não lhe for destinado recursos orçamentários, que permitam a viabilização de todos os objetivos traçados, o que não será realizado antes de 2015, em face de ausência de previsão orçamentária específica de tal propósito pelo atual plano Plurianual, o que não retira a totalidade dos seus méritos alcançados em face de carga valorativa, bem como a realização de algumas metas por programas, não específicos, mas inter-relacionados e que envolvem os programas orçamentários de conotação social e que cumprem com as diretrizes do desenvolvimento humano.

5.4.4. Conclusão do estudo de caso.

Esse estudo empírico versou sobre o caso dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, como forma de cumprir obrigação internacional, assumida pelo Brasil, junto às Nações Unidas no Pacto de Viena. Assim, foi visto que o PNDH1 foi elaborado, em 1996, partindo-se de um diagnóstico e prevendo ações, a serem realizadas em curto, médio e longo prazo, para a defesa e promoção de direitos humanos no Brasil.

Em 2002, a partir da reformulação do PNDH1, surge o PNDH2, que avançou significativamente ao distribuir 512 (quinhentos e doze) ações governamentais entre os Ministérios, com respectivas previsões orçamentárias, a fim de ofertar um caráter de concretização ao Programa. Mas, padeceu, em relação ao primeiro, pela não fixação de metas em médio e em longo prazo.

Por sua vez, o PNDH3 retrocedeu por não fazer previsão orçamentária, mas avançou, tanto no modo de democratização da elaboração, em que ocorreu ampliação dos fóruns locais, como por tocar em pontos paradigmáticos no debate sobre direitos humanos, como a legalização do aborto e a Lei de Anistia.

O grande problema na efetividade do PNDH3 é que, apesar da ampliação da participação de grupos sociais vulneráveis, outras representações importantes não interagiram na formulação do Programa, como a classe empresarial e grupos religiosos. A ausência de visão estratégica, conforme planejamento situacional, fez com que as representações excluídas do debate elaborador, criassem obstáculos, reformulando pontos controversos e desmantelando o comitê de monitoramento.

Na verdade, percebe-se de forma muito clara que representações de grupos dominadores se sentiram ameaçadas e trataram de por fim ao projeto societal, que se pretendia construir. As consequências das interferências ocorreram de forma muito mais profunda, pois ocasionaram a completa falta de efetividade do Programa.

A análise deste caso é interessante quando examinada sobre a perspectiva de empoderamento freiriano, conforme visto no capítulo terceiro, em que o diálogo deve ser buscado com humildade, sem imposições e sem preconceitos, valendo para iniciativas de grupos vulneráveis para com as elites.

Assim, conclui-se que esse estudo de caso permitiu perceber a visualização do conflito de interesses em modelos de gestão e de tomadas de decisões pública pelo modelo “botton up”. Esses conflitos são próprios da pluralidade social de que se constitui a busca por legitimação nas decisões públicas, o qual deve envolver todos os grupos da sociedade.

6. CONCLUSÃO

Versou o presente o trabalho sobre a defesa da tese de que, apesar do desenvolvimento, conforme normativa constitucional, ser formalmente concretizado pelo planejamento, a efetividade deste depende do empoderamento da sociedade, que deve estar envolvida nos processos de decisões públicas. Assim, concluiu-se que inexistem desenvolvimento sem empoderamento e sem planejamento.

Desse modo, foram selecionados como categorias centrais: o desenvolvimento, empoderamento e planejamento. O planejamento deve ser construído legitimamente, conforme a vontade popular, significando um processo de empoderamento de direitos dos sujeitos sociais e, assim, o Brasil alcançará o desenvolvimento nacional, conforme determinação do artigo 174, §1º da Constituição Federal.

No segundo capítulo, foram expostos os fundamentos das principais teorias sobre o desenvolvimento, em contraponto ao pensamento de Celso Furtado, tendo como enfoque categorias de divisão do trabalho, de excedente e de progresso. Posteriormente, foi apresentado o desenvolvimento na perspectiva das Nações Unidas, da Escola Cepalina a contemporânea construção pluridimensional, que o reconhece como espécie de Direitos Humanos, em suas dimensões social, cultural, política e econômica.

Verificou-se que a divisão do trabalho envolve uma dimensão social, relacionada ao âmbito individual ou coletivo da especialização de atividades, e a uma dimensão internacional, que é a elevação dessa lógica às relações entre os Estados. Em ambas, a especialização foi almejada como um requisito para alcançar eficiência na produção.

Já quanto ao excedente, averiguou-se ser este formado pela acumulação, que ocorre, através do aprimoramento das forças produtivas, reservas de capital; e não produtivas, investimento social para melhoria da vida da coletividade. Na teoria clássica liberal somente o primeiro âmbito era considerado, levando o desenvolvimento a uma ótica de conceito quantitativo, de crescimento econômico, quando, hoje, as duas dimensões são complementares, sendo enfatizada a segunda e um aspecto qualitativo.

Foi verificado Celso Furtado adotou o conceito de desenvolvimento, entende-o como um processo social, cultural e econômico. Este trabalho interpretou essa definição, integrado-

a a uma perspectiva empoderante, associada ao contemporâneo conceito das Nações Unidas, que, além de reforçar a verificação do desenvolvimento como processo, sistematizou as dimensões, que já haviam sido referenciadas por Furtado.

Assim, constatou-se que até meados dos anos quarenta, preponderava, no ocidente, o desenvolvimento, em que se privilegiava a especialização do trabalho para uma acumulação de riquezas. Com a evolução do pensamento científico e, portanto, jurídico, pós a II Guerra Mundial, o desenvolvimento abarcou-se de mais complexidade, tendo a conceituação relacionada à concretização dos direitos fundamentais e a implantação de políticas públicas. Cartas Constitucionais passaram a ser instrumento jurídico balizador crucial entre a ordem econômica e a ordem social, em um paradigma liberal.

O desenvolvimento deixa de ser observado apenas sob o ponto de vista econômico e quantitativo, adquirindo um enfoque qualitativo, em que seu primeiro aspecto, diz respeito ao crescimento do produto interno bruto e de concentração do poder econômico; o segundo, o qualitativo, relacionado à qualidade de vida da população, à democracia, à distribuição de renda, à garantia do bem estar social, aos índices de desenvolvimento humano e de equidade social. Desse modo, observa-se uma mudança de enfoque nos estudos sobre desenvolvimento. Anteriormente, a ênfase era prioritariamente econômica; atualmente, está nas pessoas, percebidas tanto de modo individual, como, principalmente, em modo coletivo.

Assim, foi apresentado o conceito de desenvolvimento adotado pelas Nações Unidas, coincidente da proposta constitucional, definido como aquele que envolve direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais, faces extrínsecas e condicionantes ao desenvolvimento pleno e emancipatório dos indivíduos e dos grupos sociais. Verificou-se que o conceito de inclusão social, em sentido amplo, coincide com a própria definição de desenvolvimento pleno de sustentabilidade social, qual seja: pluridimensionalidade, envolvendo a concretização de direito políticos, culturais, sociais e econômicos. Nesse sentido, vislumbrou-se que essas dimensões estão intrinsecamente relacionadas.

Comprovou-se que, o sentimento de pertença e de reconhecimento do indivíduo como integrado à comunidade está proporcionalmente relacionado com acesso à renda e ao emprego, que se assume como instrumento de dignidade, da capacidade do autossustento e pela possibilidade de contribuir socialmente para o crescimento coletivo.

Desse modo, atualmente, reconhecendo a perspectiva de desenvolvimento como um processo social, certificou-se que as Nações Unidas utilizam a construção de participação ampla e contínua das populações na gestão pública, como uma das principais diretrizes para alcance do desenvolvimento, que passou a compor uma tríade de direitos, ao lado do compromisso com os direitos humanos e com a democracia, o que corrobora com a essencialidade do empoderamento, como requisito intrínseco e necessário ao desenvolvimento.

Conclui-se o capítulo com a constatação de que a participação social não pode ser coadjuvante do processo de concretização do desenvolvimento, muito pelo contrário, já que a democracia e o ativismo social são os mecanismos compreendidos como determinantes para o empoderamento.

Já no terceiro capítulo, verificou-se, que o empoderamento é tido como um processo de aprendizado social e que, por isso, a educação em direitos humanos pode ser percebida como uma estratégia para o alcance do desenvolvimento; adotando-se a concepção de Paulo Freire, o diálogo é integrado como elemento fundamental de compreensão coletiva da realidade e de motivação para realização de ações transformadoras.

Comprovou-se que o caminho a ser trilhado para maturação necessária a um planejamento público reformulador de estruturas para alcance do desenvolvimento deve ser construído por processos de empoderamento convergentes de iniciativa do Estado, voltado para sociedade, como o contrário, da sociedade para o Estado. Essa verificação foi construída por meio da confrontação teórica entre Jürgen Habermas e Michel Foucault .

Através da teoria de Jürgen Habermas, analisou-se que partindo do Estado para a comunidade, as políticas de desenvolvimento possuem a natureza, precipuamente, de norma jurídica. O Estado, por meio de seus procedimentos, concebe uma norma jurídica, a fim de concretizar uma determinada meta estabelecida nos planos governamentais no seio social, das comunidades. Nesse caso, o Estatuto das Cidades prevê instrumentos de participação democrática, que são apresentados às populações, a fim de dar-lhes alcance e eficácia e que foram apresentados no capítulo quarto.

Em movimento reverso, o processo de empoderamento através de projetos oriundos do seio social para Estado também é necessário. Partindo da fundamentação teórica de Michel Foucault, demonstrou-se que o empoderamento não é conscientização, mas ação. Essa

perspectiva nasce da sociedade, como fruto de um determinado projeto comunitário, como prática social. Com esforço dos atores envolvidos, estes chamam a atenção governamental para si, a fim de conseguirem apoio com o poder público, que, dependendo de interesses político-econômicos, podem refutar a política ou aceitá-la, normatizando-a.

Foi visto que a democracia e a cultura estão intrinsecamente relacionadas à concretização dos direitos humanos e que a inexistência de serviços públicos e a fragilidade de políticas econômicas e sociais colocam a comunidade imediata em um papel fundamental, via reivindicação; elevando isso tensão aos paradigmas democráticos até então vivenciados no Brasil.

Por essas considerações, constatou-se que essas doutrinas de empoderamento analisadas, a despeito de antagônicas, convergem no sentido de que os processos de empoderamento, para serem verificados, precisam tanto de coexistência da atuação do Estado em reconhecer, normatizar direito e abrir espaços de deliberação participativas da gestão pública, tanto do reconhecimento da existência do conflito de interesses políticos, econômicos, sociais e culturais, cuja superação depende da atuação viva e constante dos atores sociais, na conquista reconhecimento, espaço e interações, em voltas ao sentimento de pertença.

Aqui, foram apresentadas as teorias de legitimação do poder, notadamente a teoria clássica de democracia de Rousseau, as classificações de legitimidade de Marx Weber, as concepções positivas de Hans Kelsen, Norberto Bobbio e Friedrich Müller e de aprendizado social de Friedmann, dando-se ênfase a verificação de que a democracia é o regime de governo adequado para o fomento de processos de empoderamento; porém, deve ser concebida em um entendimento socialmente amplo, exigindo posicionamentos em toda complexidade das esferas sociais dos sujeitos.

A democracia, portanto, não deve mais ser compreendida como apreendida a uma esfera política partidária, mas deve ser concebida como socialmente ampla, exigindo posicionamentos em toda complexidade das esferas sociais dos sujeitos. Também foi constatado sobre a legitimação do poder que a titularidade do povo, em uma esfera crítica, na verdade, representa a sociedade civil organizada em grupos de interesses distintos.

Também foi constatado que a cultura política brasileira permanece, entretanto, fortemente arraigada pelo patriarcalismo, o que dificulta os processos de empoderamento, os

quais condicionam o desenvolvimento, como a compreensão plena e livre, da ação transformadora dos indivíduos atuando coletivamente sobre a realidade.

Destas constatações, conclui-se pela confirmação da hipótese de que a propensão ao fracasso de planos de desenvolvimento ocorre justamente da ausência de legitimação das decisões, o que seria revertido por uma gestão verdadeiramente democrática, em que a população esteja empoderada dos seus direitos ou do seu papel político-social na gestão pública, o que é estabelecido pela própria Constituição Federal Brasileira, quando se analisa a concepção de instrumentos e princípios de fomento à cidadania participativa.

Verificou-se que o planejamento público reestruturante não deve ser posto para sociedade, por meio da representação política, que se tem hoje. Mais do que isso, não será dada aos brasileiros, mas está em processo de conquista permanente na busca de maturação política, em que a participação democrática, o interesse pela coisa pública e pelo outro estará arraigado na cotidianidade.

No curso do capítulo quarto, foram apresentados teorias de planejamento, notadamente os métodos de Carlos Matus de Planejamento Estratégico Situacional e o método racional, proposto por Jan Tinbergen, o qual concebeu um plano dividido em níveis nacional, regional e local, adotado expressamente pelo artigo 174, § 1º da Constituição Federal. Constatou-se a tese de que a exclusão não pode ser aceita como condição necessária a sociedade; pode ser revertida, através do empoderamento.

Também foi constatado que o planejamento governamental e gestão pública são faces, intrinsecamente relacionadas à atuação do Estado, o que foi demonstrado através da análise da inter-relação entre os modelos de gestão e de planejamento da Administração Pública brasileira nos diversos períodos históricos, sendo, assim, preponderantemente Patrimonialista, até 1930, burocrático, de 1930 a 1990, Gerencialista, nos anos 1990 e Societal, a partir do ano 2000 até a atualidade.

Analisou-se a promulgação da Carta Política de 1988, que traçou novo horizonte para o ordenamento jurídico, consolidando a cidadania política, a qual apresenta novas alternativas para o exercício político, por meio da descentralização do poder público, o qual possibilitou aberturas para a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões.

Foram apresentados os conceitos introdutórios acerca do orçamento, constatando-se a sua natureza jurídico-normativa, face o tratamento dado pela Constituição Federal à

conformação do planejamento ao processo orçamentário, consubstanciado no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Após verificar a necessidade de vinculação entre as próprias leis orçamentárias, analisou-se o segundo aspecto da natureza vinculante, o qual disse respeito à obrigatoriedade do cumprimento pelo Poder Executivo. Ao estudar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4663/RO, notou-se que a Corte Suprema não interpretou o efeito vinculante absoluto, mas avançou em decisões anteriores ao ratificar a natureza autorizativa das leis orçamentárias, mas que o descumprimento destas deveria ocorrer por ato motivado e não, simplesmente, discricionário.

Posteriormente foram analisadas as despesas constitucionais obrigatórias para a concretização dos direitos à saúde e educação, sendo constatado o respeito dos Poderes Executivos aos patamares legais básicos. Por outro lado, também foi demonstrado ser este mínimo legal insuficiente para efetivação destes direitos, principalmente, no setor da educação, em que relatórios da Controladora e do Tribunal de Contas da União comprovam irregularidades na aplicação dos recursos públicos, corroborando com a lentidão de avanços pela qualidade dos serviços prestados.

Foi verificada a força vinculante do princípio da prioridade absoluta para crianças, adolescentes e idosos, estabelecido pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Estatuto do Idoso, respectivamente. Através da Análise do Plano Plurianual- 2012-2015 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, utilizando-se como parâmetro recursos destinados à Copa FIFA 2014 e às Olimpíadas de 2016, demonstrou-se o descumprimento da prioridade de investimentos orçamentários ao público de vulnerabilidade, face o patamar de investimento aos grandes eventos esportivos ser bastante superior, proporcionalmente, ao que deveria ser destinado ao Programa de Proteção à Infância e Juventude e efetivamente ao Programa de Proteção ao Idoso.

Além disso, o resultado de subalternidade, no trato de direitos humanos, repete-se. Apesar da ausência de norma expressa à prioridade de política de proteção e promoção de direitos humanos, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, associados a uma interpretação sistêmica da Constituição Federal, deveriam denotar uma preocupação maior do Estado Brasileiro à concretização de políticas públicas específicas ao fomento e garantia dos direitos humanos.

Analisando a questão entre previsão orçamentária e legitimação das decisões democráticas, constatou-se que, necessariamente, integram-se no planejamento, sendo construídos de modos interdependentes; não adianta uma política ter orçamento, mas não representar uma medida inclusiva, por ter advindo de decisões ilegítimas. Do mesmo modo, não adianta querer falar em instrumentos participativos, se estes são realizados em processos manipulatórios ou apenas formalmente constituídos. Em outra perspectiva, não adianta a realização de projetos e planejamento de políticas emancipatórias, sem a respectiva dotação orçamentária. Em todos esses panoramas, mantem-se o ciclo vicioso do garantismo abstrato de “direito a ter direitos”. Porém, em todos esses casos, há experiências de empoderamento.

Foi apresentado o conceito de federalismo, demonstrando que o grau de descentralização está, intimamente, ligado sobre a forma de distribuição das competências entre os Entes Federativos, bem como sobre como são estruturadas as relações entre as funções – poderes, notadamente, entre Executivo e Legislativo.

Ao analisar-se o desenho federativo após Constituição Federal de 1988, verificou-se que a distribuição arrecadatória interfere no planejamento e execução de políticas de desenvolvimento. Além disso, a Constituição, ao prever competência material concorrente para estas políticas, gerou a responsabilização difusa para a concretização dos direitos sociais.

Através da investigação de políticas de saúde e de educação, confirmou-se a centralidade da União, que utiliza o volume de receitas públicas, a fim de conquistar a adesão do nível subnacional, aos programas nacionais, envolvendo, nesse processo barganhas federativas, por cálculos estratégicos de ônus e bônus para ingresso nos programas.

Confirmou-se, portanto, que as diretrizes envolvendo a natureza vinculante do orçamento não são cumpridas de forma plena pelo Estado, o que afeta diretamente a concretização de direitos, eleitos como prioritário pelo Ordenamento Jurídico brasileiro, corroborando para o desrespeito do próprio regime democrático, prejudicando os setores sociais mais vulneráveis e, portanto, criando obstáculos ao alcance do desenvolvimento pleno no Brasil.

Também foi verificado o impacto da gestão do planejamento macroeconômico para a concretização do desenvolvimento e desvelar sobre a importância do empoderamento em âmbito econômico. Assim, foi visto que a política monetária é um importante instrumento de controle econômico nas relações externas, interferindo, também, internamente, para incentivar

o crescimento e manter a inflação baixa. Já a política cambial tem a função de reorganizar estruturalmente a produtividade nacional, repercutindo na especialização e no comércio exterior.

Verificou-se que a política fiscal controla a relação de receitas e despesas. A política fiscal instrumento importante na análise de impacto do planejamento para o combate às desigualdades sociais, sendo constatado que, em decorrência da tributação indireta, e da preponderância de tributação sobre o consumo e não sobre a renda, as famílias que são sustentadas por até dois salários mínimos são as que pagam maior carga de impostos. Através de investigação empírica, demonstrou-se que, apesar do aumento da dívida pública, ocorreu um avanço real de crescimento de transferências de renda às famílias,

A transparência fiscal limita o poder de tributar e permite o empoderamento econômico, através do acompanhamento da sociedade sobre o erário público. É a “accountability”, termo que pode ser traduzido como responsabilidade da Administração, em responder por suas decisões, ações e omissões, sobre tudo no campo fiscal, restabelecendo a confiança pública no desempenho governamental.

Através da análise do presidencialismo de coalizão, observou-se que o conflito federativo não ocorre somente entre os Entes Federados, mas também entre o Executivo e o Legislativo, em processos de negociações partidárias. Assim, como consequências dos desequilíbrios do pacto federativo para legitimidade democrática na concretização de políticas públicas foi apontada a utilização de subterfúgios do Executivo, a fim de alcançar, alianças parlamentares para governabilidade, como distribuição de cargos públicos.

Também como desequilíbrio federativo, foi apontado a utilização de Medidas Provisórias e Decretos para regulação e regulamentação das políticas públicas federais, como meio de fugir ao debate democrático que deveria ocorrer nas Casas Legislativas e também como meio de promoção pessoal, através da usurpação de propostas de políticas sociais de grande apelo popular.

A constatação da supremacia dos interesses particulares, em detrimento ao interesse público, remete a crítica roussoniana a democracia representativa. Porém, em sendo impossível a defesa da abnegação da participação indireta pela complexidade social, deve-se pensar coletivamente sobre como vencer esse enorme desafio. Certamente, para o alcance desse propósito, o primeiro passo é reconhecer, não ignorar as trocas políticas como

instituições presentes nas decisões públicas; o segundo passo é a busca de inserção direta cada vez maior da sociedade, realizada pelo processo de empoderamento, do qual fazem parte o planejamento estratégico e de negociação sobre priorização e atuação pública com os diversos setores sociais.

Identificou-se a concertação como um dos instrumentos de negociação do Estado, em seus mais diversos níveis, com os representantes dos interesses afetados pelas medidas de regulação, a fim de definir e de executar políticas públicas.

Verificou, ainda, que ao inserir os agentes econômicos no planejamento estatal, aumenta-se a probabilidade de sucesso dos fins públicos pretendidos, bem como garante uma política mais justa e democrática, na qual as várias esferas sociais passam a trabalhar conjuntamente para o alcance do bem-estar e da justiça social.

Foi visto que na metodologia do planejamento a concretização das políticas de desenvolvimento ocorre em processos compreendidos como estágios ou ciclo, os quais envolvem Formação da Agenda, Formulação de Políticas, Processo de Tomada de Decisão, Execução das Ações, e Avaliação. Por isso, certificou-se que a ontologia do planejamento é eminentemente decisória.

Disso, constatou-se que na atualidade há uma tendência da sociedade civil integrar, direta ou indiretamente, a estrutura e a prática do governo local, através de um sistema diversificado de participação dos cidadãos e de desenvolvimento da comunidade, possibilitando a reconstrução do controle político. Para isso, verificou-se que para alcance desse objetivo, há vários instrumentos, como, criação dos Conselhos Municipais de gestão, elaboração do Plano Diretor, promoção de audiências públicas e implantação do orçamento participativo.

Constatou-se que em vários modos de gestão democrática, a Administração deve fazer uso das audiências públicas, já que elas permitem à população opinar sobre vários assuntos de interesse social relevante para gestão, como no processo de implantação e fiscalização do Plano Diretor, para realizar a gestão orçamentária participativa, por exemplo. Também foi analisado que, o acompanhamento permanente da população, na atuação pública pode ocorrer através dos conselhos de gestão caracterizam-se por serem órgãos colegiados, formados por representantes da Administração e da sociedade, criados por lei ou mediante autorização, a fim de exercer funções deliberativas e consultivas.

Já sobre o orçamento participativo, verificou-se que, apesar de ser um instrumento importante nas decisões, envolvem prioridades de aplicação de recursos públicos; para alcançar sucesso é preciso que a sociedade civil organizada participe. Além disso, deve ser formulado um desenho institucional motivador e equilibrador de forças entre os participantes, bem como comprometimento e abertura dos gestores para a organização e as decisões tomadas nesses fóruns.

Para efetivação desses instrumentos deve haver a contribuição das autoridades, dos líderes locais e do povo aos especialistas, no trato e no estudo dos problemas da comunidade. Levando à conclusão de que a preservação da democracia exige a participação de grupos, associações, instituições, na tarefa de planejar soluções para os problemas básicos, o que no âmbito da Administração pública leva a um gerenciamento democrático, que exige um processo de empoderamento.

Foi analisado que, apesar do consenso sobre assuntos relevantes ser dificilmente alcançado em uma comunidade, o diálogo permite uma maior eficácia do poder público na resolução e negociação de conflitos de interesses, mas que a reestruturação econômica e social não nascera espontaneamente e nem será dada, mas é fruto da articulação das camadas sociais mais frágeis.

Constatou-se, empiricamente, a existência de uma relação intrínseca entre empoderamento e desenvolvimento. Formalmente, o desenvolvimento, no Brasil, é realizado, instrumentalizado, através do planejamento, conforme normativas constitucionais, em que vinculou os planos à programação orçamentária necessariamente. Em se constituindo o planejamento de políticas de desenvolvimento em um conjunto de decisões públicas, estas só representarão a vontade popular pela participação ativa, alcançável empoderamento dos segmentos sociais.

No quinto capítulo, foram realizados estudos empíricos complementares à comprovação da tese. Primeiramente, foi feita uma análise comparativa sobre avanço na concretização do empoderamento e do desenvolvimento, a fim de comprovar-se o entrelace teórico na prática. Para tanto, a verificação do desenvolvimento foi feita pelo IDHM e de empoderamento, através de fatores de manifestação do processo de empoderamento e de indicativos do empoderamento em comportamentos individuais.

No tocante ao empoderamento, pela análise dos dados foi constatado número significativo de demandas coletivas, a relação positiva entre o aumento de Conferências Nacionais sobre políticas públicas e a elaboração de leis pelo Congresso Nacional, relacionado aos temas das Conferências e repercussão das manifestações do Passe Livre, em 2013, como propulsor de mudanças de decisões em planejamentos anteriormente estabelecidos.

Comprovou pela análise de confiabilidade das instituições democráticas brasileiras, que as revoltas do Movimento Passe Livre em 2013 decorreram de um desgaste da política nacional, exaltado por um sentimento coletivo de indignação, de frustração e desvelo da ausência de legitimação das decisões públicas.

Considerou-se que, apesar de utópicas, as dimensões do desenvolvimento humano foram mensuradas, através do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, cujo alcance satisfatório nos indicadores permanece em evolução no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, em um processo bastante lento, mas significativo, de melhoria da qualidade de vida da população brasileira, porém, que ainda retrata profunda desigualdade regional.

O segundo estudo empírico complementar foi realizado, a fim de aferir sobre a influência das Nações Unidas, como agente externo, para induzir a concretização de desenvolvimento brasileiro. Assim, foram verificadas as principais diretrizes das Nações Unidas para o Brasil, através dos relatórios de monitoramento e apresentação dos impactos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio para o combate da pobreza extrema no Brasil, sendo constatado que a Organização das Nações Unidas, como órgão de monitoramento externo, exerce importante papel para a concretização do desenvolvimento, e que adota como um de seus fundamentos, o empoderamento.

Analisando as normas e a atuação da Organização das Nações Unidas, constatou-se que, através de seus mecanismos de monitoramento, bem como por meio de suas comissões de pesquisa e de articulação com a sociedade civil, esta entidade busca aperfeiçoar sua atuação, de modo a concretizar os direitos, principalmente, quando se enfoca o desenvolvimento.

Observou-se, ainda, a Declaração do Milênio das Nações Unidas como uma oportunidade histórica para por fim a pobreza no mundo, concebido em oito Objetivos de Desenvolvimento, avaliados através de vinte e uma metas e sessenta indicadores, sendo eles:

erradicação da pobreza extrema e da fome; o ensino básico universal; a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; redução da mortalidade de crianças de até cinco anos; melhoria da saúde materna; combate ao HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantia da sustentabilidade ambiental; e estabelecimento de uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento. Destes, o Brasil alcançou as metas estabelecidas para 2015 apenas para o primeiro e sétimo objetivo, sendo notado, ainda, o precário avanço de resultados, principalmente, envolvendo a universalização do ensino ao combate de endemias.

Já o estudo empírico sobre os Programas Nacionais de Direitos Humanos, originados de compromisso assumido pelo Brasil na Declaração e Programa de ação de Viena, em 1993. Nesse estudo, foram analisados os três Programas vividos pelos Brasil, demonstrando a complexidade alcançada em cada uma deles e dando ênfase ao terceiro e atual, que apesar de ter sido elaborado, através de um processo consultivo, construído através de conferências prévias estaduais, não conseguiu ser implantando, em decorrência da inexistência de dotação orçamentária viabilizadora de todas as metas previstas e de embates de setores sociais e econômicos de grande representatividade, como meios de comunicação, elites agrárias e a Igreja, que culminaram com o desmembramento do Comitê responsável pelo monitoramento da execução do Programa.

Na última verificação empírica, o estudo de caso sobre a experiência do Banco Palmas constatou que, apesar de ser um projeto de iniciativa da sociedade civil muito bem sucedido, ele não foi suficiente para alterar a realidade do bairro, em que está inserido, pois o desenvolvimento exige uma participação profunda do Estado para realização de políticas públicas.

Por todo exposto, ao se analisar a normativa constitucional sobre o planejamento, que trata da articulação entre esferas de poder federativo, comprovou-se o descompasso entre a harmonia e a pretensa concretização do direito ao desenvolvimento com a desarticulação de realidade. Esta constatação levou a verificação sobre o planejamento como um processo decisório. Ontologicamente, o planejamento é composto por decisões sobre o que fazer, quando e como fazer, como monitorar e avaliar. Sendo o Estado em sua concepção subjetiva.

Conclui-se que, em decorrência da complexidade que envolve a concretização do desenvolvimento, somente a integração entre o Estado e a sociedade, em planejamentos reestruturantes, poderá acabar com o hiato inclusão/exclusão no seio social. Políticas de desenvolvimento isoladas são instrumentos de experimentação e de agregação da participação

à cotidianidade dos sujeitos, sendo meio para construção de ambiente de emancipação e não fins em si mesmo, em decorrência de resultados limitados.

Para tanto, não é possível olvidar os inúmeros impasses e desafios para uma cultura política da sociedade e organizacional da Administração Pública, em que os princípios constitucionais de estruturação da atuação estatal encontram barreiras históricas e contínuas de aplicabilidade, em decorrência da inversão axiológica, em que vigora a supremacia do interesse particular sobre o interesse público. O empoderamento de todos os atores, em um processo social de aprendizado coletivo, é essencial para reversão dessa defasagem.

Para a concretização plena do desenvolvimento no Brasil é preciso, assim, a integração de todos os atores: políticos, sociais e econômicos. Uma integração naturalmente conflituosa, mas que convertida em transformação social à medida que ocorre o amadurecimento da sociedade, através do aprendizado, advindo da experiência e do uso de instrumentos ofertados pela Constituição e por normas infraconstitucionais, bem como de outros instrumentos de natureza não-normativa.

Por fim, concluiu-se pela confirmação da hipótese de que o desenho federalista brasileiro interfere veementemente no planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento e que, sendo um processo ontologicamente decisório, a efetividade do planejamento é diretamente proporcional ao grau de empoderamento dos segmentos sociais, estruturadas em grupos antagônicos de interesse.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824. Rio de Janeiro, 22 de Abril de 1824.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no DOU de 5.5.2000.

_____. Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicado no DOU de 20.9.1990.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências

_____. Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Publicado no DOU de 21.6.2007.

_____. Lei Federal nº 10.858, de 13 de abril de 2004. Autoriza a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, e dá outras providências. Publicada no DOU de 14.4.2004.

_____. Lei Federal nº 11.520 de 18 de setembro de 2007. Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios. Publicada no DOU de 19.9.2007.

_____. Lei Federal nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Publicado no DOU de 20.1.2012.

_____. Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Publicado no DOU de 14.5.1996.

_____. Decreto Federal nº 4.229, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Publicado no DOU de 13.5.2002.

_____. Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Publicado no DOU de 26.5.2014.

_____. CONAMA. Resolução nº 009, de 03 de dezembro de 1987, disciplina as audiências públicas.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2013: sumário Executivo. Disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/variados/sumario_executivo_09102013](http://www.cnj.jus.br/images/variados/sumario_executivo_09102013.pdf).pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

_____. Agenda de Compromissos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: Governo Federal e Municípios: 2013-2016. Disponível <http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agenda/Compromisso/PrincipalUC/PrincipalUC.do?Usr=guest&Pwd=guest>. Consulta realizada em 03 de abril de 2014.

_____. Alterações do Planoplurianual 2012-2015: Relatório de Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), p.25. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/Atualizacao_do_PPA_2012_2015.pdf. Consulta realizada em 24 de junho de 2014.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Pesquisa de relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação por Município. Disponível em http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+Munic%C3%ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Selecione&ano_exercicio=&programa=Selecione&uf=Selecione&municipio=Selecione&sorteio=33. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. Erradicação da pobreza. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/especiais/caderno-destaques/julho-2013/gestao-em-destaque/erradicacao-da-extrema-pobreza>, consulta realizada em 03 de outubro de 2012.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Economia solidária: uma das estratégias de superação da pobreza do plano Brasil sem miséria. Acontece SENAES: Boletim Informativo. Brasília, Ano III, agosto/2011

_____. Plano Nacional de Saúde (2012-2015). Brasília: Ministério da Saúde, 2012, p.71. Disponível em http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/plano_nacional_saude_2012_2015.pdf. Consulta realizada em 24 de junho de 2014.

_____. BELÉM DO PARÁ. Decreto Municipal nº 1686 de 27 de setembro de 2011.

_____. PARAÍBA. Decreto Estadual nº31.136 de 23 de março de 2010.

_____. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 49.454 de 09 de agosto de 2012.

_____. RONDÔNIA. Lei Estadual nº 2.507 de 04 de julho de 2011.

_____. SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Decreto Municipal nº 443 de 09 de agosto de 2012.

_____. PLANALTO. Entes federados com situação irregular no cadastro do sistema CACS-FUNDEB: Posição de 28/03/2013. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/conselhos_fundeb_regularizacao.pdf. Consulta em 25 de junho de 2014.

_____. Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Anexo 01 ao Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

_____. RECEITA FEDERAL. Carga Tributária no Brasil-2012. Brasília: Receita Federal, 2013, p.3. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>. Consulta realizada em 25 de junho de 2014.

_____. SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Programa Brasil Quilombola: diagnóstico de ações realizadas, Julho de 2012. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/destaques/diagnostico-pbq-agosto>. Consulta realizada em 27 de dezembro de 2014.

_____. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDH/PR.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. TCE vai apoiar consulta da ONU sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Publicado em 26.02.2013 Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/2013/02/tce-vai-apoiar-consulta-da-onu-sobre-os-objetivos-do-desenvolvimento-do-milenio>. Consulta realizada em 02 de abril de 2014.

ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (org). População, espaço e gestão na metrópoli: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC/MG, 2003.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.7. Disponível em [http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches .pdf](http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf). Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

ABREU, M. P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961/64. In ABREU, M. P. (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ANDERSON, Perry. As origens da pós-modernidade. Traduzido por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

ADORNO, Sérgio. História e Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. Revista Novos Estudos, v.86, São Paulo Mar, 2010, pp.2-21, p.3. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100001. Consulta realizada em 30 de março de 2014.

ALABARCE, Márcio Roberto. A reforma da tributação sobre o consumo no Brasil. In: VASCONCELLOS, Roberto França de (coord.). Política Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALÁEZ CORRAL, Benito. Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución? Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Traduzido ao espanhol por Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ARAÚJO, Eliane Cristina de.; PERES, Samuel Costa. Política Cambial, Estrutura Produtiva e Crescimento Econômico: fundamentos teóricos e evidências empíricas para o Brasil. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/Eliane%20Araujo%20-%20ARTIGO%20FORUM%20FINAL.pdf>. Consulta realizada em 24 de dezembro de 2014.

ARRETCHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26.

ARENDT, HANNA. Entre o passado e o futuro. São Paulo: Perspectiva, 1972.

ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. 4 ed. Traduzido por Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1998.

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 5ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

ATIENZA, Manuel. Marx y los derechos humanos. Madrid: Mezquita, 1983.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

BANCO MUNDIAL. Questões macroeconômicas. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205334135157/macr0118.pdf>. Consulta realizada em 18 de dezembro de 2014.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. In: Coletânea em Defesa do Interesse Nacional. Paz e Terra, São Paulo, 1994.

BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. El Capital Monopolista: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos. 17 ed. Traducido por Arminda Chávez de Yáñez. Argentina: Siglo Veintiuno, 1986.

BARAT, Josef. Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1979.

BARROS, Souza. Arte, Folclore, subdesenvolvimento. Brasília: INL, 1977.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Antony; LASH, Scot. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. Traduzido por Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1995.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, ano 49, n.4, out./dez. 1998.

BENDIX, Reinhard. Max Weber: um perfil intelectual. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

BIDDLE, William W., BIDDLE, Loureide J. Estímulo ao desenvolvimento nas comunidades. Traduzido por Marília Diniz Carneiro. Rio de Janeiro: Agir, 1969.

BIJOS, Leila Maria Da' Juda. Globalização, Migrações e Multiculturalidade. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008, PP. 7917-7936. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/anais/36/10_1547.pdf. Consulta realizada em 17 de outubro de 2014.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 10 ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007.

_____. Estado, Governo e Sociedade: uma teoria geral de política. 13 ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

BOQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 1, jan/abr. 2012, pp.173-187.

BORBA, Robinson Antonio Vieira. A Cidade cognitiva: proposição para o Desenvolvimento local na era do conhecimento. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo. Tese apresentada para a obtenção do título de Doutor em arquitetura, 2000.

BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. Revista Olkos, vol.08, nº01/2009, p.p72-91.

BRAGA JR., Sergio Alexandre. O papel do Direito Econômico como fator de conciliação entre o liberalismo e o socialismo. Revista Direito e Liberdade, Mossoró: Esmarn. Volume 2, Número 1, janeiro/junho 2006, pp..308-324.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. A reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público. n.10, jun/jul/ago. 2007.

BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRYANT, Raymond L. BAILEY, Sinéad. Third World Political Ecology. New York: Routlidge, 1997.

BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia do planejamento. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BUCHANAN, James. M. The constitutionalization of money. Cato Journal, Vol. 30, No. 2, pp 251-258, p. 252. Disponível em <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2010/5/cj30n2-1.pdf>. Consulta realizada em 02 de julho de 2014.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.) Gerência de Políticas Públicas e Articulação Institucional. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011.

CARRAZZA, Roque Antônio. ICMS. 9ªed. São Paulo: Mallheeiros, 2002.

CARVALHO, M.C. Brant. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. Vol II. 2 ed. Traduzido por Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAUÍ, Marilena. BRASIL: mito fundador e sociedade Autoritária. 6 ed. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2006.

CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (Orgs). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. IN: DAGNINO, Evelinea; TABAGIBA, Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

COLISTETE, Renato Perim. A força das ideias: a CEPAL e os industriais paulistas na primeira metade da década de 1950. História Econômica & História de Empresas, vol. X , 2006, pP. 123-153, p.125. Disponível em: http://www.fea.usp.br/feaecon//media/livros/file_222.pdf, consulta em 18 de setembro de 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: CHRISTENSE. Ralph/Müller, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

_____. A organização constitucional da função planejadora. In: Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Fabris, 1995

_____. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. (coor). Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.

COUTO, Claudio Gonçalves. Política Constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). Políticas Públicas: reflexões sobre conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Luiz Domingos. Presidencialismo de coalizão: passado e presente. In: CODATO, Adriano (org.) Ciências Políticas II. Curitiba: IESDBRASIL, 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: TABAGIBA, Evelina Dagnino Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

CURRIE, Lauchlin. Aceleração do desenvolvimento. Traduzido por Luiz Aparecido Caruso. São Paulo: Mestre Jou, 1969.

DAHRENDORF, Ralf. Ensaio da teoria da sociedade. Traduzido por Regina Lúcia M. Morel. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

DALLARI, Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal ? O caso da Cide-Combustíveis. Trabalho ganhador Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009, Tema IV, p.14. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema 4 _ Karlo_Eric.pdf. Consulta realizada em 01 de julho de 2014.

DENHARDT, R. B. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2012, p.40. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>, consulta realizada em 16 de agosto de 2012.

DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Traduzido por Luzia Araújo São Leopoldo:, Editora Unisinos, 2009.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. Anais do Encontro da Administração Pública e Governo- EnAPG do ANPAD, Salvador 18 a 20 de novembro de 2012. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf. Consulta realizada em 22 de março de 2014.

DUE, Jonh F. Tributação indireta nas economias em desenvolvimento. Traduzido por Camila Perret. São Paulo: Perspectiva, 1974.

DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ERIKSSON, KARL-ERIK. Ciência para o desenvolvimento sustentável. Traduzido por Mary de Araújo. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FÁVERO, Osmar. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: Contrapontos. In: FÁVERO, Osmar (org.). A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988. 2.ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001.

FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena. Pragmatismo e Direito. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33330-42586-1-PB.pdf>. Consulta em 15 de outubro de 2014.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven (Orgs.). Conceituação e efetivação dos Direitos Humanos de solidariedade: avanços e impasses. Cidade: Editora, 2013.

FERRARI, Renato. Em busca da paz tributária: Fundamentos e projetos de reforma tributária nacional. R. Ferrari, 2006.

FERREIRA FL., Manuel Gonçalves. A reconstrução da democracia. São Paulo: Saraiva, 1979.

FIDALGO, Antônio. Semiótica: a Lógica da Comunicação. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 1998.

FISCHER, Frank. Reframing Public Policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press, 2003, p.14. Disponível em [http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=yR0dZ42TjgUC&oi=fnd&pg=PA1&dq=FISCHER,+F.+\(2003\).+Reframing+Public+Policy.+Oxford:+Oxford+University+Press,&ot=s=aaaA13uwJ&sig=Or3vLgSrlF2HtVQFzjRcSXR00cY#v=onepage&q=FISCHER%2C%20F](http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=yR0dZ42TjgUC&oi=fnd&pg=PA1&dq=FISCHER,+F.+(2003).+Reframing+Public+Policy.+Oxford:+Oxford+University+Press,&ot=s=aaaA13uwJ&sig=Or3vLgSrlF2HtVQFzjRcSXR00cY#v=onepage&q=FISCHER%2C%20F)

.%20(2003).%20Reframing%20Public%20Policy.%20Oxford%20University%20Press%2C&f=false. Consulta em 02 de julho de 2014.

FLYVBJERG, Bent. Ideal Theory, Real Rationality: Habermas Versus Michel Foucault and Nietzsche. Oxford: Paper for the Political Studies Association's 50th Annual Conference, The Challenges for Democracy in the 21st Century, London School of Economics and Political Science, 10-13 April 2000. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2278421, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

FLORES, Joaquín Herrera. Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009.

_____. A (re)invenção dos Direitos Humanos. Traduzido por Carlos Roberto Diogo Garcia. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____. La ilusión del acuerdo absoluto: la riqueza humana como criterio de valor. De Jure - Revista Jurídica Do Ministério Público De Minas Gerais, , n° 10, Janeiro/Junho de 2008, pp.4-40.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 24 ed. Traduzido por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007.

_____. Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976). Traduzido por Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FRANÇA FL., Genauto Carvalho de. Por que os BCDs são uma forma de organização original? In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP; INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013.

FRANK, Gunder. Latinoamérica: subdesarrollo capitalista o revolución socialista. Pensamiento Crítico, Habana, n° 13, febrero de 1968, pp.3-41, p.06. Disponível em <http://www.filosofia.org/rev/pch/1968/pdf/n13p003.pdf>. Consulta em 02 de novembro de 2014.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. Traduzido por Adriana Lopes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. O papel da humanização na educação: resumo de palestras da conferência, realizada em maio de 1967, em Santiago, sob o patrocínio da OEA. Revista da FAEEDBA, Salvador n°7, jan/jun.1997, pp.9-17, p.10-12. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org>, consulta realizada em 29 de março de 2014.

_____. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. Traduzido por Kátia de Mello e Silva. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

_____. Discurso para Prêmio UNESCO da Educação para a Paz. São Paulo, Setembro de 1985. Disponível em <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/1022#page/6/mode/1up>. Consulta realizada em 30 de março de 2014.

_____. Pedagogia da esperança: um encontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

_____. Empowerment: The Politics of Alternative Development. Oxford: Blackwell, 1992.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mapa da inclusão digital. Coordenado por Marcelo Neri. Rio de Janeiro: FGV; CPS, 2012.

_____. Relatório ICJBrasil: 4º TRIMESTRE / 2012, P.22. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10754/Relatorio_ICJBrasil_4TRI_2012.pdf?sequence=1, Consulta realizada em 22 de agosto de 2013.

FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980.

_____. Discurso de abertura de mesa redonda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Brasília, junho/2004. Apud. PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso.(org.). Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento. Livro 9 Vol.03. Brasília : IPEA, 2010

_____. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. Brasil: os caminhos da reconstrução. Proposta, n° 82 Setembro/Novembro de 1999, pp.18-23, p. 19. Disponível em <http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20%20Os%20caminhos%20da%20reconstru%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

_____. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. Brasil: a construção interrompida. 2.ed. São Paulo:Paz e Terra, 1992.

_____. A nova dependência. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxo e possibilidades do “jogo estratégico entre atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

GERHARDT, Heinz-Peter. Paulo Freire (1921-1997). Perspectivas: revista trimestral de educacióncomparada. París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación, vol. XXIII, nº 3, 1993, págs. 463-484). Disponível em <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/freires.pdf>.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. Economia brasileira contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

GILL, Richard T. Introdução ao desenvolvimento econômico. Traduzido por Maria Luiza Vaz Pinto. Lisboa: livraria Classica Editora, 1966.

GOULET, Denis. Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

_____. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Justiça fiscal e mínimo existencial. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org). Princípios de Direito Tributário e Financeiro: estudos em homenagem a Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUDIN, Eugênio; SIMONSEN, Roberto Cochrane. Controvérsia do Planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

GUTMANN, Daniel. Do direito à filosofia do tributo. Traduzido por Selma Ferraz. In: FERRAZ, Roberto(coord). Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

HABERMAS, Jürgen. A Ética da Discussão e a Questão da Verdade. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. A crise da legitimação no capitalismo tardio. 2 ed. Traduzido por Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

_____. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. Vol I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. O ocidente dividido. Tradução: Luciana Villas Boas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

_____. Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003.

HELLER, Agnes. O cotidiano e a história. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

HERKENHOFF, João Baptista. Direito e Utopia. São Paulo: Acadêmica, 1993.

HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. The cost of right. Why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton, 1999.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Empoderamento: definições e aplicações. In: Anais do 30º Encontro Anual da ANPOCS, 24 A 28 de outubro de 2006 . Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3405&Itemid=232. Consulta realizada em 19 de janeiro de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Emprego. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmomet2.shtm>, consulta realizada em 12/08/2013.

_____. Senso Cidades. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?codmun=230440&idtema=19&search=ceara|fortaleza|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>, consulta realizada em 20 de agosto de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO E ESTATÍSTICA- IBOPE. Pesquisa sobre a reivindicação nas manifestações. Disponível em <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>. Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.

_____. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2012.

_____. Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise dos impactos da carga tributária sobre alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasília: IPEA, 2001.

_____. 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável. Comunicado nº 158. Brasília: IPEA, 2012

_____. Banco Palmas: a serviço da comunidade. Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília, ano 6, edição 54, p.p 92-95, 30/10/2009.

KELSEN, Hans. A democracia. 2 ed. Traduzido por Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. Estudos de Sociologia, São Paulo, UNESP, vol.6, jan/jun2009, pp.51-61, p.52. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/180-523-1-PB.pdf. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

KEYNES, John Maynard. Inflação e deflação. Traduzido por Israel Singer. In: KEYNES, John Maynard; KALECKI, Michael. Textos escolhidos. Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril Cultura, 1978.

KLASEN, Stephan. O impacto da globalização no desenvolvimento econômico e social da América Latina. In: HOFMEISTER, Wilhelm (org.). Política Social Internacional. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

KLIKSBERG, Bernardo. Por uma economia com face mais humana. 2º. Brasília: Unesco, 2003.

LANGE, Oskar. Ensaio sobre a planificação econômica. Traduzido por Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultura, 1986.

LAVALLE, Adrián G., HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: Lua Nova: revista de cultura e política. O futuro da representação. Vol. 67. São Paulo: CEDEC, 2006.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Adolescente e Ato Infracional: Medida sócio educativa é pena? São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

LOPES, Carlos. Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington. Revista Crítica de Ciências Sociais. São Paulo, Vol.94, setembro de 2011.

LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990.

LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito. Trad. Gustavo Bayer, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MAIA, Luciano Mariz. Do controle judicial da tortura institucional no Brasil hoje: À luz do direito internacional dos direitos humanos. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito Público. UFPE: Recife, 2006.

_____. Direitos Humanos Impeachment e Outras Questões Constitucionais. 1. ed. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2004.

_____. Os Direitos das Minorias Étnicas. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lucianoimaia/lmaia_minorias.html. Consulta realizada dia 24 de junho de 2014.

MARIÁTEGUI, José Carlos. 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana. 70 Ed. Lima: Biblioteca Amavta, 1998. Disponível em: http://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com_content&view=article&id=387:obras-completas-de-mariategui-disponiveis-na-web&catid=8:biblioteca-comunista. Consulta realizada em 02 de novembro de 2014.

MARICATO, Ermínia. Reabilitação de Centros Urbanos e Habitação Social. In: Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 2ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MARQUETTI, Aldemir. Experiências do orçamento participativo no Brasil: uma proposta de classificação. IN: DAGNINO, Evelinea; TABAGIBA, Luciana (org). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

MARX, Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política. Traduzido por Florestan Fernandes. São Paulo: Flama, 1946.

_____. O Capital: Crítica da Economia Política. Traduzido por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

_____.; ENGELS, F. Crítica da educação e do ensino. Introdução e notas de Roger Dangeville. Lisboa: Moraes, 1978.

MATIAS-PEREIRA, José. Gestão das políticas fiscal e monetária: os efeitos colaterais da crise mundial no crescimento da economia brasileira. Observatorio de la economia

latinoamericana. Número 148, 2010. Disponível <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br>. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2014.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. São Paulo: São Paulo em perspectiva. 5 (4), out/dez. 1991, pp. 28-42, p. 28-29. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0Bxlq-EuCzSofd1pPV0xqXzA0UDg/edit?pli=1>. Consulta realizada em 01 de novembro de 2014.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de. Palmeiras, o saber da experiência no movimento popular. Revista Educação, Santa Maria, v. 37, n. 3, set./dez. 2012, p.p. 485-494.

MEINTJES, Garth. Human Rights education as empowerment: reflections on pedagogy. In: ANDREOPOULOS, George; CLAUDE, Richard Pierry (org.). Human Rights education for the twenty-first Century. Pennsylvania: Universidad of Pennsylvania Press, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELO, Ademir Alves. O acicate teórico de Celso Furtado. Palestra no Seminário Homenagem a Celso Furtado, realizado na data de 18 de setembro de 2014, João Pessoa/PB.

_____. Comentários em orientação de tese. João Pessoa: PPGD-UFPB, 2014.

MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. O poder do circulante local: a moeda social no Conjunto Palmeira. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2005.

MENDONÇA, Sonia Regina de. O Convênio de Taubaté e a agricultura Fluminense. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 4, n. 3 (número especial), ago/2008, Taubaté, pp. 83-104, p.86. Disponível em http://www.rbgdr.net/extra_n02/artigo4.pdf. consulta realizada em 24 de março de 2014.

MESSNER, Johannes. Etica social, política y econômica a la luz del derecho natural. Traduzido ao espanhol por José Luis Barrios Sevilla; José María Rodríguez Paniagua; y Juan Enrique Díez. Madri: Ediciones Rialp, 1967.

MONCADA, Luís S. Cabral de. Direito Económico. 5 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MONTEGA, Guido. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. Revista de Economia Política, vol.9, n.º4. Outubro/dezembro de 1989.

MOREL, José Carlos Orsi. Introdução. In: PROUDHON, Pierre-Joseph. Sistema das contradições

econômicas, ou Filosofia da miséria, tomo I. Traduzido por José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2003.

MOREIRA NT, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA, Tito Belchior Silva; CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Avila. Interação entre políticas monetária, fiscal e cambial no Brasil: um enfoque sobre a consistência das políticas. Economia e Desenvolvimento, Recife (PE), v. 12, nº 1, 2013.

MORGADO, Laerte Ferreira. O orçamento público e a automação do processo orçamentário: texto para discussão número 85. Brasília: Senado Federal, 2011, p.7. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos>. Consulta realizada em 19 de junho de 2014.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. Terra-pátria. Traduzido por Paulo Neves. 5º Ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

_____. O pensamento socialista em ruínas. O que se pode esperar? In: A decadência do futuro e a construção do presente. Florianópolis: UFSC, 1993.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH; CLADEM – COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER; ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS [ET alt.]. Carta das organizações de direitos humanos à Ministra Maria do Rosário sobre a Política de Direitos Humanos do Governo Federal. Brasília, 29 de agosto de 2013. Disponível em <http://terradedireitos.org.br/biblioteca/organizacoes-cobramposicionamento-do-governo-sobre-as-politicas-de-direitos-humanos>. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NAJBERG, Estela. Análise dos fatores que dificultam a implementação da política ambiental do plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós- Graduação da EAESP/FGV, Área de concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento, com Domínio conexo em Planejamento Urbano e Políticas Públicas. São Paulo, 2003.

NAVES, Rubens. Novas. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org). História da Cidadania. 2d. São Paulo: Contexto, 2003.

NASCIMENTO, Carlos V. Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

NESOL-USP. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – NESOL-USP;

INSTITUTO PALMAS (org.). Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Vol.01. São Paulo: A9 Editora, 2013.

NETTO, José Paulo. Para a crítica da vida cotidiana. In: CARVALHO, M.C. Brant; NETTO, J.P. Cotidiano: conhecimento e crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

NORONHA, Hermano Ferreira; MARQUES, Nivaldo Estrela. Desenvolvimento municipal: definindo a trajetória. Campinas: CATI, 2001.

NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento: a economia política do 'modelo brasileiro de desenvolvimento'. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Defesa da Concorrência e Globalização Econômica. São Paulo: Malheiros, 2002.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. The monitoring and evaluation of empowerment: A Resource Document. Oxford: INTRAC,2000, p.3. Disponível em <http://www.un.org.kg/en/un-in-kyrgyzstan/what-we-do/un-theme-groups/article/document-database/un-system-in-kyrgyzstan/human-rights-and-human-rights-based-approach/133-programming-and-results-based-mangement/1832-intrac-the-monitoring-and-evaluation-of-empowerment-a-resource-document>. Consulta realizada em 02 de fevereiro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. Celebrada em Nova York, em 8 de setembro de 2000.

_____. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural . Celebrada em Nova York, em dezembro de 2002.

_____. Declaração e Programa de Ação de Viena. Celebrado em Viena, em 25 de Junho de 1993.

_____. Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Celebrada em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981.

_____. Declaração das Nações Unidas sobre Direito e Desenvolvimento. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

_____. Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Adotada pela Resolução n. 2.106-A 000 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965 e ratificado pelo Brasil em 27 de março de 1968.

_____. Convenção que constitui a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Celebrada em Londres em 16 de Novembro de 1945.

_____. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - ONU-CEPAL. Protección social inclusiva: una mirada integral: um enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS - ONU-HABITAT. Estado das Cidades do Mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações. Brasília: IPEA, 2011.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE - ONU-PNUMA. Relatório de Riqueza Inclusiva 2012 – IWR. Disponível em http://www.pnuma.org.br/comunicados_detalhar.php?id_comunicados=213. Consulta realizada em 27 de julho de 2012.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD-ONU. Relatório de desenvolvimento humano. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/27169334/Relatorio-do-Desenvolvimento-Humano-2009-PNUD-ONU>, consulta realizada em 01/05/2011.

_____. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral nº 3 sobre o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 5ª sessão, 1990. Traduzido ao português por Geovanna Patrícia de Queiroz Rêgo. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

_____. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Consideração dos relatórios submetidos por países membros conforme artigos 16 e 17 do pacto. Quadragésima segunda sessão, Genebra, 22 de maio 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/pdfs/desc.pdf>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

_____. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund E Outros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil: – Caso 11.552. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. consulta realizada em 04 de abril de 2014.

_____. Economic and Social Council. Fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9. Disponível em [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/\\$FILE/G0116402.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37/$FILE/G0116402.pdf), consulta realizada em 10 de setembro de 2013.

_____. Manifesto 2000: Por uma Cultura de Paz e Não-Violência. Proposto em Paris, 2000. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/UNESCO-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-Ci%C3%A2ncia-e-Cultura/manifesto-em-defesa-da-paz-2000.html>. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

_____. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Celebrado em Nova York, em 19 de dezembro de 1966.

_____. Programa Mundial das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/brasil/abou-this-office/single-view/news/plan_of_actionworld_programme_for_human_rights_education_first_and_second_phases_in_portuguese_pdf_only/#.Uzlv5vldVp0. Consulta realizada em 23 de março de 2014.

_____. Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Resolução A/RES/63/117 adotada em 10 de dezembro de 2008..Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.

_____. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013. Nueva York: Naciones Unidas, 2013, p.58. Disponível em <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.

_____. OEA. A-52: Protocolo adicional a la convencion americana sobre derechos humanos en materia de derechos economicos, sociales y culturales "protocolo de san salvador". Disponível em <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>, consulta realizada em 23 de outubro de 2013.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul:Progresso Humano num Mundo Diversificado. Traduzido ao português por Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2013.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. O que é desenvolvimento. Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH. Consulta em 17 de agosto de 2014.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. O que é IDHM?. Disponível em: http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM, consulta realizada em 18 de agosto de 2014.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro. – Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-PNUD. Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/humanity-divided-confronting-inequality-in-developing-countries>. Consulta realizada em 18 de julho de 2014.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-PNUD. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo. Série Pensando o Direito, nº 27/2010. Brasília: PNUD, Ministério da Justiça, 2010, p.50. Disponível em [file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/27 Pensando_Direito.pdf](file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/27%20Pensando_Direito.pdf). Consulta realizada em 19 de outubro de 2014.

_____. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE -CEPAL. Protección social inclusiva:una mirada integral: um enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

_____. ONU-HABITAT. Estado das Cidades do Mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações. Brasília: IPEA, 2011, p. 22. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf, consulta realizada em 19/08/2011.

_____. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.17. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

ORGANIZAÇÕES EM DEFESA DOS DIREITOS E BENS COMUNS – ABONG. Números e dados das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no Brasil - pesquisa fasfil 2010. Dezembro de 2012. Disponível em <http://www.abong.org.br/ongs.php>. Consulta realizada em 19 de maio de 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO - OECD. Indicadores da OECD. Relatório Brasil 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/48670822.pdf>. CONSULTA realizada em 19 de junho de 2014.

ORTEGA, Francisco. Habermas x Michel Foucault : apontamentos para um debate impossível. Síntese, Belo Horizonte, v.26, nº 85, pp.239-248.

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

PEREIRA, Henrique Alonso de A. R. Os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil. Associação Nacional de História – ANPUH, XXIV Simpósio Nacional de História – 2007. Disponível em <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0966.pdf>, consulta realizada em 16 de outubro de 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. Administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIETERSE, Edgar. Tornando as cidades africanas mais inclusivas. Traduzido por Emmanuel Cavalcante Porto. Revista Desafios do desenvolvimento, fevereiro/março de 2010, n°59, IPEA, pp.32.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; RIBEIRO, Carlos Vinícios Alves (coord.). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. Discricionabilidade Administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991.

PINHEIRO, Angela de Alencar Araripe. Cidadania: busca de uma delimitação conceitual de suas origens sociohistoricas. In: BARREIRA, Irllys; VIEIRA, Sulamita (org.). Cultura política: tecidos do cotidiano brasileiro. Fortaleza: EUFC, 1998.

PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso. Estado, instituições e democracia : desenvolvimento. Brasília : Ipea, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. (org.). Igualdade, diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PORTAL ODM. Relatório dinâmico e monitoramento de indicadores. Disponível em <http://www.portalodm.com.br/relatorios>. Consulta realizada em 01 de abril de 2014.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo econômico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL, p.5-6. Disponível em: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf. Consulta em 10 de outubro de 2014.

PUGLIESI, Márcio. Teoria do Direito. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3 N° 6, Dez/2011, São Paulo, p.p.132-142, p.134. Disponível em http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.ODASPeocombateaineficiencianosserVICOSpublicos.pdf. consulta realizada em 24 de março de 2014.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Pós-desenvolvimento, culturas de auditoria e etnografia de projetos: problemas recentes em antropologia do desenvolvimento. Anais do I

Circuito de Debates Acadêmicos da II Conferência do Desenvolvimento. Brasília, CODE-IPEA, 2011.

REDE GLOBO. JORNAL NACIONAL. Deputados derrubam decreto que organiza os conselhos populares. Edição do dia 29/10/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/10/deputados-derrubam-decreto-que-organiza-os-conselhos-populares.html>. Consulta realizada em 01 de novembro de 2014

REIS, Bruno Pinheiro W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, n° 21, nov. 2003, pp. 35-49, p.36. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a04n21.pdf>. consulta realizada em 15 de outubro de 2014.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A reforma urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos Santos (org). Globalização, fragmentação e reforma urbana. 2 ed. Rio de Janeiro: civilização, 1997.

RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Série Os Economistas. Traduzido por Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

ROCHA NETO, João Mendes da. Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Administração Pública pela UFRN, 2012.

ROLNIK, Raquel . As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: CARTA MAIOR. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

ROSTOW, Walt Whitman. As etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. Traduzido por Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Traduzido por Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SACHS, Jeffrey D. O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Traduzido por Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado. Rio de janeiro: Garamond, 2004.

SALOMÃO FL, Calixto Salomão. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002.

SAMPATH, Padmasheree Gehi. Cidades inclusivas: uma perspectiva asiática. Traduzido por Emmanuel Cavalcanti Porto. Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília: IPEA, fev/mar 2010, PP.30-30.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. 'In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete(org.). Políticas públicas. Vol.01. Brasília: ENAP, 2006.

SANTOS, Antônio Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. Direito Econômico. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2 ed. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Hermílio. Elementos para uma análise do estado contemporâneo: em torno de políticas públicas. In: TIMM, Luciano Benetti (coor). Direito e economia. São Paulo: Thomson Job, 2005.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. Plano plurianual e orçamento público. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

SANTOS, Theotonio dos. A estrutura da dependência: 40 anos da teoria da dependência. Revista Soc. Bras. Economia Política, São Paulo, n° 30, outubro 2011, pp. 5-18.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. Direito Constitucional econômico: Estado e normalização da economia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. Human Rights Quarterly . Baltimore, Vol. 24, n° 4, Novembro de 2002, p.p 837-889. Disponível em http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/human_rights_quarterly/v024/24.4sengupta.html. Acesso em 10 de setembro de 2013.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO- SESCOOP. Relatório da gerência de monitoramento: panorama do cooperativismo brasileiro - ano 2011, p.8-10. Brasília: Diretriz Nacional de Monitoramento e Desenvolvimento de Cooperativas, 2012. Disponível em http://www.ocb.org.br/gerenciador/ba/arquivos/panorama_do_cooperativismo_brasileiro___2011.pdf. Consulta realizada em 19 de maio de 2013.

SICSÚ, João. Texto para discussão n° 1346: planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Brasília: IPEA,2008.

SILVA, Bededicto. Introdução à edição brasileira. In: FRIEDMANN, Jonh R. P. Introdução ao Planejamento Democrático. Traduzido por Armando Mendes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SILVA, Patricia Reis da. A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano. Brasília: Universidade de Brasília/ PPG-FAU. Dissertação apresentada para obtenção do título em mestre em arquitetura e urbanismo, 2006.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?: texto para Discussão no 76 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2010.

SIMÕES, Ruth. Combate à desigualdade financeira. In: Rumos, ABDE Editorial, ano 35, n°254 nov/dez de 2010, PP. 12-16.

SINGER, Paul. Dinâmica populacional e desenvolvimento. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres? In: É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres: texto para discussão. Brasília: MTE/ Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2004.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações: investigação sobre a sua natureza e as suas causas. Traduzido por Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

SHOUERI, Luis Eduardo. Tributação e liberdade. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org). Princípios de Direito Tributário e Financeiro: estudos em homenagem a Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Coleção Os Economistas. Traduzido por Maria Sílvia Possas. São Paulo: a Nova Cultural, 1997.

_____. Capitalismo, socialismo e democracia. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SOUSA, José Péricles Pereira de; DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. O pensamento cepalino e a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico nos países da América Latina. Anais do XV CONPEDI, pp.3154 -3170, p. 3157. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/anais/36/10_1547.pdf. Consulta realizada em 17 de outubro de 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1315719/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 18/09/2013, PP.0087.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AR 929, Relator(a): Min. RODRIGUES ALCKMIN, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/02/1976, RTJ Vol. 00078-02 pp.00339.

_____. ADI 4663 - Ação Direta De Inconstitucionalidade. RO – Rondônia. Relator: MIN. LUIZ FUX, julgado em 07/03/2012. DJU em 15/03/2012. RTJ VOL-00216- PP-00011

_____. ADPF 153, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2010, julgado em 05/08/2010. DJU em 06/08/2010 VOL-02409-01 PP-00001

_____.AR 929, Relator(a): Min. RODRIGUES ALCKMIN, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/02/1976, RTJ Vol. 00078-02 pp.00339.

SZTOMPKA, Piotr. A sociologia da mudança social. Traduzido por Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TEIXEIRA, Eleonaldo Celso. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. 2 ed. Salvador: UFBA, 2001.

TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento Planejado. Traduzido por Heitor Pinto de Moura Filho e outro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

TORRES, Ricardo Roberto. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VICCARI JR., Adauto; CRUZ, Flávio da.; GLOCK, José Osvaldo; HERMANN, Nélío.; TREMEL, Rosângela. Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

VIDIGAL, Geraldo. Planejamento monetário. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 79, jan. 1984, pp. 363-371, p.364-365. Disponível em www.revistas.usp.br/rfdusp/rt/captureCite/67022/0. Consulta realizada em 21 de dezembro de 2014.

WALD, Arnaldo; MORAES, Luiza Rangel de.; WALD, Alexandre de M. O direito de parcerias e a lei de concessões. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

WALDRON, Jeremy. A dignidade da legislação. Traduzido por Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Marx. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Traduzido por Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2012.

_____. Parlamentarismo e governo. Traduzido por Maurício Tragtenberg e outros. In: WEBER, Max. Textos selecionados. Coleção os pensadores. São Paulo: Abril Cultura, 1985.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar [et.alt]. A Lei de Inovação, as políticas de desenvolvimento e a indústria do petróleo. Anais do Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria/RS, Junho de 2013. Disponível em <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/6-2.pdf>. Consulta realizada em 10 de junho de 2014.

ZOGHBI, Ana Carolina [et.alt]. Uma Análise da Eficiência nos Gastos em Educação Fundamental para os Municípios Paulistas. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, jan./jun. 2011, pp.10-53.