

# co nhecer

Debate entre o  
público e o privado

## Editorial

É com muito prazer que publicamos o volume 10, número 25, da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**. Este número se mostra especial devido às circunstâncias excepcionais em que se encontra o mundo por conta da pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19).

O medo, a insegurança e a dor da perda de entes queridos tomaram conta dos sentimentos da população global. Tal evento transformou, de modo rápido e impactante, a rotina de todas as pessoas, o mundo do trabalho e as formas de governar. Muitos se viram obrigados a lidar com o distanciamento de amigos e familiares para preservar vidas, o mundo do trabalho teve de estabelecer novos parâmetros para o chamado *home office* e as diferentes instâncias de governo tiveram de buscar caminhos para equilibrar as demandas de saúde das populações com as demandas sociais e econômicas surgidas com o fechamento de grande parte das atividades econômicas.

Em meio a todo esse cenário da pandemia de COVID-19, um caminho se tornou ainda mais seguro: a ciência. É por meio do empenho dos cientistas das mais diversas áreas do conhecimento que estamos aprendendo a enfrentar os desafios colocados pelo novo coronavírus.

Agradecemos a valorosa colaboração dos pesquisadores/autores e de toda a nossa equipe editorial (pareceristas, revisores, diagramadores, *designer*, secretarias) que tornaram possível a publicação deste número em meio a tantos desafios. Não se trata de uma edição específica sobre o impacto da pandemia porque o processo de seleção dos artigos teve início muito antes do surgimento do novo coronavírus, mas ela traz significativas reflexões para o debate das políticas públicas.

Desejamos ótimas leituras a todos!

Maria Andréa Luz da Silva

Editora Executiva

---

## Para citar este editorial:

### **Norma A – ABNT**

SILVA, M. A. L. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 5-6, 2020.

### **Norma B – APA**

Silva, M. A. L. (2020). *Editorial. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 5-6.

### **Norma C – Vancouver**

Silva MAL. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25): 5-6.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3910>

## Apresentação

*Francisco Horácio da Silva Frota  
Maria Andrea Luz da Silva*

O volume 10, número 25, da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado** traz reflexões sobre as políticas sociais, a previdência, as perspectivas de superação e a violência cotidiana enfrentada por aqueles que teimam em viver. Seus olhares diversificados vieram de instituições de Ensino Superior (IES) do Porto e de Coimbra (em Portugal) e do Estado do Ceará e de outras localidades no Brasil.

As análises das experiências do programa Minha Casa Minha Vida, do Projeto de Lajedos (em Cabo Verde), do artesanato (no Estado do Piauí) e da integração de infraestrutura (no Estado do Amapá) integram a discussão do conceito de *equidade*, haja vista que *incluir e excluir* estão no centro dos estudos sobre políticas sociais.

Para analisar o Minha Casa Minha Vida em Barbalha-CE, os autores recorreram às dificuldades de implementação e às deficiências do processo de tomada de decisão desse programa. Nesse sentido, também se destacou o impacto das políticas habitacionais no desenvolvimento sustentável das cidades e a consequente ampliação das oportunidades sociais para seus habitantes.

O Projeto de Desenvolvimento Comunitário de Lajedos, em Cabo Verde, também integra o conjunto de artigos sobre políticas sociais. A investigação busca entender as dimensões educativas do processo de desenvolvimento com base em referências do universo teórico do desenvolvimento. O trabalho da organização não governamental (ONG) Atelier Mar é tratado no contexto do processo participativo e da aprendizagem coletiva.

A política de artesanato é apresentada sob a perspectiva de seu desafio de compor a agenda pública do país como um todo, em especial no que tange à sua relação com

---

a cultura e a economia, como destaca a autora em seus estudos no Estado do Piauí. O artesanato apresentado como política assistencial sofre alterações no âmbito da agenda neoliberal, ocupando um espaço privilegiado nas condições de trabalho informal e uma nova dimensão no mundo do trabalho.

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), criada em 1964, no primeiro ano do regime militar, também faz parte do conjunto de reflexões – a pesquisa documental registra que o Programa Aliança para o Progresso (Alliance for Progress), implantado durante o governo do presidente norte-americano John Kennedy, tinha por objetivo produzir uma intervenção mais direta dos Estados Unidos da América (EUA) nos países da América Latina no contexto da Guerra Fria.

Os resultados apresentados ressaltam que, ao buscar produzir uma política pública nacional voltada às crianças e aos adolescentes, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) elaborou uma “governabilidade” sobre a “questão do bem-estar do menor”.

A política social, segundo Demo (1994), além da necessidade de ser redistributiva e equalizadora de oportunidades, também precisa ser emancipatória e preventiva. Em sua perspectiva, a distribuição é uma questão política real, o que nos leva a reconhecer que, se crescer é uma questão econômica, distribuir é uma questão política.

O Brasil tem vivido sucessivas alterações na legislação previdenciária. Contudo, o grande marco da defesa dos direitos sociais ocorreu com a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988). A autora salienta que o Estado do Ceará está com seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) deficitário e alinha-se às políticas de gestão previdenciária da Emenda Constitucional n. 103 (EC n. 103, 2019). Diante desse cenário, o objetivo da pesquisa apresentada foi analisar a evolução da normalização do RPPS no Brasil e no Estado do Ceará (no período de 1934 a 2019).

Outro artigo aborda o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, apresentando como o Governo do Estado do Ceará tem empreendido esforços não só no sentido de preparar os jovens para sua entrada no mercado de trabalho, mas, também, de empoderá-los por meio de programas que concedam garantias básicas e democratizem seu acesso a temas estratégicos (como esporte e cultura).

A Lei n. 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social [LOAS], 1993) já destaca que tal debate sobre as políticas sociais reafirma a necessidade de pensar a assistência como um direito do cidadão e um dever do Estado. As necessidades básicas da população devem ser tratadas mediante um conjunto integrado de iniciativas públicas que garantam os mínimos sociais.

O debate sobre as iniciativas públicas reguladas por distintos instrumentos legais não deve ser silenciado. Nesse sentido, os danos causados pela pandemia de COVID-19 não devem ser usados para a consolidação de mitos. Diante dos fatos recentes divulgados

---

pela imprensa, um olhar de fora do país leva o autor a indagar como as relações entre as áreas de ação pública poderiam estruturar-se de modo mais sólido: a *participação da transparência* e a *participação cidadã* na ação do governo.

Na entrevista com Leonardo Avritzer, salienta-se que o Brasil tem um sistema de mídia que não obedece a quase nenhum dos elementos da tradição liberal ou da tradição democrática. Ele não obedece à tradição liberal porque até em um país como os EUA se observa a ideia de regulação da mídia.

O direito à informação e os problemas decorrentes de sua privação são alimentados não só pela tentativa de consolidação de mitos, mas também pela motivação ideológica, como se observa na ação missionária de novas comunidades religiosas. Esta edição da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado** traz a experiência de um catolicismo contemporâneo no Brasil, surgida no interior da Renovação Carismática Católica (RCC). O autor discute os elementos constitutivos da secularização, suas relações com a modernidade, as transformações operadas no interior do catolicismo no século XX e as respectivas respostas.

A necessidade da participação, da inclusão social e dos instrumentos de aprofundamento da democracia é pensada no contexto do aumento das prerrogativas do Poder Judiciário. Principalmente pelo fato de um juiz de primeira instância assumir um papel preponderante no Poder Judiciário da República Federativa do Brasil – algo que parece não ter precedente histórico.

Por fim, a resenha desta edição fala de um verdadeiro massacre: os jovens são as principais vítimas de crimes violentos letais intencionais (CVLI) em uma sociedade marcada pela desigualdade estrutural.

## Referências bibliográficas

*Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.* (1988). Brasília, DF.

Demo, P. (1994). *Política social, educação e cidadania*. Campinas, SP: Papirus.

*Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019.* (2019). Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF.

*Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.* (1993). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF.

---

## Para citar esta apresentação:

### **Norma A - ABNT**

FROTA, F. H. S.; SILVA, M. A. L. Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 7-10, 2020.

### **Norma B - APA**

Frota, F. H. S. & Silva, M. A. L (2020). Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 7-10.

### **Norma C - Vancouver**

Frota FHS, Silva MAL. Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):7-10. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3871>

# Minha casa é aqui! Percepções dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida

**Polliana de Luna Nunes Barreto**

*Doutora em Educação – UFCA*

*polliana.luna@ufca.edu.br*

*<https://orcid.org/0000-0003-3936-6002>*

**Cirlany Sousa Matos**

*Graduanda em Administração Pública – UFCA*

*matos.cirlany@aluno.ufca.edu.br*

*<https://orcid.org/0000-0002-2725-1358>*

## Resumo

Este artigo discute a implementação do programa Minha Casa Minha Vida em Barbalha-CE. Para tanto, usa dados relativos à dinâmica discursiva dos beneficiários dessa política e recorre ao arcabouço documental que alicerça suas ações. Nessa arena de enfrentamento, os atores expõem as dificuldades de implementação e as deficiências do processo de tomada de decisão desse programa. Devemos considerar o impacto das políticas habitacionais no desenvolvimento sustentável das cidades e a consequente ampliação das oportunidades sociais para seus habitantes, daí a relevância científica e política deste estudo de caso, de abordagem quali-quantitativa, que, valendo-se das técnicas de levantamento bibliográfico, levantamento documental e diário de campo, além da aplicação de uma entrevista semi-estruturada, analisou, com foco no Conjunto Residencial Raimundo Pedro da Cruz, no Município de Barbalha, o processo de implementação de uma política habitacional que coloca em relevo as consonâncias e as dissonâncias de tal processo.

**Palavras-chave** política habitacional; programa minha casa minha vida; participação social; desenvolvimento sustentável das cidades.



---

## My home is here! Perceptions of Minha Casa Minha Vida Program's beneficiaries

### Abstract

This article discusses the implementation of the Minha Casa Minha Vida Program in Barbalha, Ceará, Brazil. To do this, it uses data related to the discursive dynamics of this policy's beneficiaries and resorts to the documentary framework that underlies its actions. In this confrontation arena, the players expose the implementation difficulties and the deficiencies in the decision-making process of this program. We must consider the impact of housing policies on the sustainable development of cities and the consequent expansion of social opportunities for their inhabitants, hence the scientific and political relevance of this case study, with a qualiquantitative approach, which, relying on the techniques of bibliographic survey, documentary survey, and field diary, in addition to the application of a semi-structured interview, analyzed, focusing on the Raimundo Pedro da Cruz Residential Complex, in the municipality of Barbalha, the process of implementing a housing policy that highlights the consonances and dissonances of such a process.

**Key words** housing policy; minha casa minha vida program; social participation; sustainable development of cities.

## ¡Mi casa es aquí! Percepciones de los beneficiarios del Programa Minha Casa Minha Vida

### Resumen

Este artículo discute la implementación del Programa Minha Casa Minha Vida en Barbalha, Ceará, Brasil. Para hacer esto, utiliza datos relacionados con la dinámica discursiva de los beneficiarios de esta política y recurre al marco documental que subyace en sus acciones. En esta arena de confrontación, los actores exponen las dificultades de implementación y las deficiencias del proceso de toma de decisiones de este programa. Debemos considerar el impacto de las políticas de vivienda en el desarrollo sostenible de las ciudades y la consiguiente expansión de las oportunidades sociales para sus habitantes, de ahí la relevancia científica y política de este estudio de caso, con un enfoque cualicuantitativo, que, basándose en las técnicas de encuesta bibliográfica, encuesta documental y diario de campo, además de la aplicación de una entrevista semi-estructurada, analizó, centrándose en el Complejo Residencial Raimundo Pedro da Cruz, en el municipio de Barbalha, el proceso de implementación de una política de vivienda que resalta las consonancias y las disonancias de tal proceso.

**Palabras clave** política de vivienda; programa minha casa minha vida; participación social; desarrollo sostenible de las ciudades.

---

## Ma maison est ici! Perceptions des bénéficiaires du Programme Minha Casa Minha Vida

### Résumé

Cet article traite de la mise en œuvre du Programme Minha Casa Minha Vida à Barbalha, Ceará, Brésil. Pour ce faire, il utilise des données liées à la dynamique discursive des bénéficiaires de cette politique et recourt au cadre documentaire qui sous-tend ses actions. Dans cette arène de confrontation, les acteurs exposent les difficultés de mise en œuvre et les carences du processus décisionnel de ce programme. Il faut considérer l'impact des politiques du logement sur le développement durable des villes et l'expansion conséquente des opportunités sociales pour leurs habitants, d'où la pertinence scientifique et politique de cette étude de cas, avec une approche qualiquantitatif, qui, basée sur les techniques d'enquête bibliographique, d'enquête documentaire et de journal de terrain, en plus de l'application d'un entretien semi-structuré, a analysé, en se concentrant sur le Complexe Résidentiel Raimundo Pedro da Cruz, dans la municipalité de Barbalha, le processus de mise en œuvre d'une politique de logement qui met en évidence les consonances et les dissonances d'un tel processus.

**Mots-clés** politique du logement; programme minha casa minha vida; participation sociale; développement durable des villes.

### Introdução

O crescimento econômico do Brasil e a consequente urbanização de seu território ocorreram de modo desigual e irregular em relação a várias categorias. O território brasileiro se transformou à luz da especulação do mercado, que dirigiu, por sua vez, os rumos das políticas públicas. Dessa forma, ao longo do processo de colonização do país, observamos o crescimento exponencial das regiões Sul e Sudeste e o declínio de outras localidades, demonstrando um desnível na elaboração da política de desenvolvimento nacional. Igualmente, nossas zonas urbanas e rurais são encaradas de modo dissociado e o crescimento desordenado dessas áreas impacta diretamente os meios de vida e a sustentabilidade de suas comunidades.

A industrialização tardia e pautada em um frágil mercado consumidor e em um parque industrial dependente do capital externo trouxe a conotação que o modelo de crescimento econômico do país teria ao longo do século XX. A consolidação das grandes cidades, especialmente a partir da década de 1930 (Costa & Venâncio, 2016), como local de oferta de empregos nas indústrias ocasionou o êxodo rural e a desorganização do trabalho no campo, ao mesmo tempo que aprofundou as desigualdades sociais na zona urbana.

Junto com essas mudanças, por outro lado, revelaram-se as mazelas da sociedade brasileira, dentre as quais se destaca a questão da moradia. Na esfera federal, sucessivos governos buscaram soluções para reduzir o déficit habitacional, por meio da implementação de iniciativas habitacionais como o Banco Nacional de Habitação (em 1964) e a Política de Habitação: Ações do Governo Federal (de 1995 a 1998). Respectivamente, essas ações tiveram dificuldade para lograrem continuidade, ora devido à inadimplência, ora por não

---

atingirem a população de baixa renda ou, ainda, por priorizarem interesses privados (Santos, 1990).

O crescimento populacional e a inexistência de uma política habitacional eficaz aumentou o fosso entre aqueles que tinham e aqueles que não tinham acesso à moradia. Como apontam Costa e Venâncio (2016), no Brasil, a crise habitacional decorre de um desenvolvimento econômico pautado pela acumulação de riqueza e desconsidera as questões sociais, agravando o impacto ambiental diante da ausência de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento sustentável do meio urbano.

Diante dessa realidade, é comum que os indivíduos sem capacidade financeira para adquirir uma residência acabem promovendo a ocupação de terrenos de modo irregular, sem as mínimas condições de segurança e higiene. Assim, na prática, o direito social à moradia digna disposto na Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) se torna uma norma sem força legal, tendo em vista a inaplicabilidade do pleno exercício de tal direito.

A moradia digna propriamente dita passou a ser um direito social por meio da Emenda Constitucional n. 90 (EC n. 90, 2015), indicando que, na forma da CF (1988), são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) define a moradia digna como aquela que apresenta condições adequadas de salubridade e de segurança, além de um tamanho mínimo considerado habitável. Deve ser dotada de instalações sanitárias adequadas e atendida pelos serviços públicos essenciais, dentre os quais água encanada, coleta de lixo, energia elétrica e esgoto. Para a ONU, a moradia digna vai além da mera construção que abriga um núcleo familiar, ou seja, não se resume a um conjunto de paredes, devendo prover condições adequadas para a convivência salubre e segura, com acesso aos equipamentos sociais e comunitários básicos – escolas públicas, iluminação pública, pavimentação pública, postos de saúde, praças de lazer, transporte coletivo etc. (BRASIL, 2013).

Este artigo discute a implementação do programa Minha Casa Minha Vida em Barbalha-CE. Para tanto, usa dados relativos à dinâmica discursiva dos beneficiários dessa política e recorre ao arcabouço documental que alicerça suas ações. Nessa arena de enfrentamento, os atores expõem as dificuldades de implementação e as deficiências do processo de tomada de decisão desse programa. Devemos considerar o impacto das políticas habitacionais no desenvolvimento sustentável das cidades e a consequente ampliação das oportunidades sociais para seus habitantes, daí a relevância científica e política deste estudo de caso, de abordagem qualitativa, que, valendo-se das técnicas de levantamento bibliográfico, levantamento documental e diário de campo, além da aplicação

---

de uma entrevista semiestruturada, analisou, com foco no Conjunto Residencial Raimundo Pedro da Cruz, no Município de Barbalha, o processo de implementação de uma política habitacional que coloca em relevo as consonâncias e as dissonâncias de tal processo.

## Metodologia

Criado em 2009, o programa Minha Casa Minha Vida constitui a principal política habitacional do Brasil, voltada à diminuição do déficit habitacional em nível nacional. Segundo Silva e Tourinho (2015), no período 2009-2014 foram contratadas 3,4 milhões de unidades habitacionais pelo programa. Para elaborar nossa análise com foco no Conjunto Residencial Raimundo Pedro da Cruz, no Município de Barbalha, usamos dados primários relativos à dinâmica discursiva dos beneficiários dessa política, colhidos por meio de diário de campo, de imagens fotográficas e da aplicação de uma entrevista semiestruturada, bem como do arcabouço documental que alicerça as ações.

As perguntas que nortearam esta pesquisa se voltaram aos reflexos de uma política pública de alcance nacional implementada em nível local. Assim, abordamos as seguintes questões:

- Qual é o perfil socioeconômico dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida?
- Quais são os principais impactos dessa política na vida de seus beneficiários?
- Como o programa Minha Casa Minha Vida se caracteriza sob uma perspectiva comparada das localidades?
- Como os beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida participam em sua implementação?

Tecnicamente, recorreremos às metodologias de pesquisa bibliográfica e documental – esta apoiada em artigos sobre: a) a experiência do programa Minha Casa Minha Vida em outras localidades; b) o direito à moradia; e c) a segregação social. Foram realizadas consultas em bases de dados oficiais do Governo Federal, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de *sites* de notícias. No âmbito exploratório, foram realizadas visitas *in loco* – em um primeiro momento, para conhecer a comunidade, realizar registros fotográficos e vivenciar o trânsito no local e em outros pontos do município. Na sequência, foram realizadas visitas às casas de alguns moradores que se dispuseram a falar sobre sua experiência no programa.

A seção “Resultados e discussão” deste artigo se estrutura em 4 subseções: a) “Política habitacional no Brasil: um panorama”, que visa a mostrar como o programa Minha Casa Minha Vida é avaliado em outras regiões do Brasil, quais são os impactos dessas instalações nas áreas rurais e quais são as maiores complicações enfrentadas pelos moradores nessa realidade; b) “O programa Minha Casa Minha Vida e suas contradições”

---

expõe as consonâncias e as dissonâncias entre a previsão legal e a efetiva aplicabilidade da política; c) “Barbalha-CE no mapa das políticas habitacionais” discute a cidade quanto à sua localização, sua economia e seus aspectos culturais, apresentando a partir dessa experiência o Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz, lócus de nossa investigação; e d) “Quem fala? A política habitacional e seus sujeitos” fecha a discussão dos resultados.

Por fim, constitui-se um breve retrospecto das abordagens elencadas e apresentam-se lacunas a observar *a posteriori* para consolidar as contribuições deste artigo.

## Resultados e discussão

### Política habitacional no Brasil: um panorama

Historicamente, a sociedade brasileira apresenta a tendência de compelir as populações de baixa renda para áreas afastadas, com o propósito de “afastar” a pobreza dos grandes centros. Podemos citar momentos específicos nos quais a política de contenção das populações esteve ligada à sua expulsão das áreas centrais dos municípios. J. M. Carvalho (1987) e Sevckenko (2003) trataram, respectivamente, de localizar o fenômeno das reformas urbanas no Rio de Janeiro.

A expulsão das camadas mais pobres da população em direção a espaços geográficos específicos não foi uma ação pontual do Sudeste brasileiro. Ao destacar a Seca de 1915 no Nordeste do país, constata-se que milhares de sertanejos foram deslocados de suas origens locais em busca da sobrevivência em centros urbanos (como Fortaleza-CE). Em face dessa realidade, o Governo Federal e o Governo do Estado do Ceará ergueram campos de concentração para impedir a chegada dos sertanejos à capital estadual cearense e, assim, prevenir a “miséria” nos centros urbanos do país (Neves, 1995).

Observa-se que o processo de segregação social é um dos fatores históricos do Brasil, com o Estado formalmente imbuído da proteção das populações, mas agindo ao arrepio de sua função precípua – em muitos casos, trata-se do principal mantenedor da pobreza e da desigualdade.

Foi sob essa perspectiva que emergiu o pensamento do geógrafo Milton Santos (1990, p. 31) a respeito das habitações construídas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) desde o ano de 1964: “as escolhas das terras para edificação dos conjuntos parece ter obedecido a um critério principal, o distanciamento do centro, figurado praticamente em todos os casos como um dado obrigatório”.

Nesse sentido, aqui, empreendemos uma breve análise dos principais elementos comparativos sobre o programa Minha Casa Minha Vida em algumas localidades e em distintas regiões do país, a saber: a) Viçosa-MG (A. W. B. Carvalho & Stephan, 2016); b) Salvador-BA (Menezes, 2015); c) Londrina-PR (Pagani, 2013); e d) Ponta de Pedra-AM (Rangel & Montoia, 2015).

---

O primeiro problema comum a todos os conjuntos habitacionais pesquisados consiste na escolha da localidade para sua implantação, já que se evidencia a especulação de grupos econômicos e políticos e a ausência de participação social por meio da escuta, além da interferência dos beneficiários diretos da política pública, como apontado por Menezes, a má localização dos conjuntos habitacionais como resultado da busca do empresariado por terras baratas ou sujeitas à valorização imobiliária”. (Menezes, 2015)

Assim, Andrade (2011) indica que o programa Minha Casa Minha Vida tem produzido uma significativa construção de conjuntos e condomínios habitacionais com localizações periféricas nas cidades, onde o preço da terra é mais baixo, mas com pouca ou nenhuma oferta de serviços.

A partir do fator localização se desencadeiam variados problemas relatados pela população, dentre eles a dificuldade de acesso a: a) hospitais; b) postos de saúde; c) transportes públicos; d) escolas; e) oportunidades de trabalho; e f) serviços públicos e privados diversos.

Os beneficiários destacam particular insatisfação quanto aos transportes públicos nos mais diversos municípios. Apesar da existência desses serviços na região, os moradores afirmam que o acesso a eles se mostra insuficiente e há excessiva demora nos percursos. Em Viçosa, Salvador, Londrina e Ponta de Pedra os indivíduos afirmam que os transportes só passam pela localidade em intervalos de 1 ou 2 horas, o que leva à superlotação dos veículos disponíveis.

O acesso às instituições de ensino constitui outro problema, pois não há escolas próximas à maioria dos conjuntos habitacionais e a chegada às salas de aula depende exclusivamente de ônibus escolares disponibilizados pelo poder público.

Em um território cuja população de crianças e adolescentes soma quase 50%, não foi construída uma única unidade escolar. Um exemplo da fragilidade da gestão municipal é o fato de que, para garantir o acesso à educação para, aproximadamente, mil crianças, que não conseguiram vaga escolar nas proximidades de sua casa, a prefeitura paga, diariamente, R\$ 6.400,00 em locação de ônibus, para transportar os alunos para 23 escolas do município (Folha de São Paulo, 2012).

Segundo os parâmetros definidos pelo programa Minha Casa Minha Vida, deveria ser garantido o acesso dos moradores dos conjuntos habitacionais às políticas de saúde, no entanto, a aplicabilidade desse princípio se mostra falha: os beneficiários do programa reclamam da falta de postos de saúde e hospitais próximos às suas residências e quando eles existem há constante falta de insumos e profissionais da saúde. A distância entre

---

os conjuntos habitacionais e os serviços de saúde aumenta o tempo necessário para o atendimento e cria agravantes nos casos de emergência.

Em geral, nas localidades analisadas, segue-se uma tendência diante das insatisfações expostas pelos beneficiários. Segundo A. W. B. Carvalho e Stephan (2016), os fatores relatados levam ao isolamento da população dos conjuntos habitacionais em relação aos demais habitantes das cidades, o que reforça a segregação social historicamente percebida no Brasil e constitui objeto de estudo de várias áreas do conhecimento.

Todavia, mesmo com todas as objeções dos moradores dos conjuntos habitacionais às políticas públicas implementadas, os relatos dos beneficiários indicam que eles preferem a residência proporcionada pelo programa Minha Casa Minha Vida em vez de sua antiga moradia. Isso nos leva a refletir sobre o impacto da ausência de um espaço que se possa chamar de lar na dignidade das pessoas.

O que observamos no estudo de caso sobre o Município de Barbalha foi que o cenário do programa Minha Casa Minha Vida espelha as realidades do recorte bibliográfico. Os direitos sociais, objeto do art. 6º da CF (1988), que deveriam ser garantidos e efetivados pelo poder público, tornaram-se “expectativas” para os beneficiários – os quais exigem que a melhoria de suas condições de moradia seja acompanhada pela melhoria dos serviços sociais.

Além do exposto, como demonstra James Holston (2013), a democratização ampliou as disputas por direitos garantidos pelo arcabouço constitucional e as reivindicações dos movimentos de moradia. De fato, a democracia proporcionou uma arena pública de luta para alcançar as expectativas não atendidas e implementar as políticas públicas ausentes.

## O programa Minha Casa Minha Vida e suas contradições

A crise econômica anunciada em 2008, a partir dos Estados Unidos da América (EUA), teve reflexos na economia global, causando especulação e instabilidade financeira no mundo inteiro. Foi nesse contexto que o governo brasileiro anunciou o programa Minha Casa Minha Vida no início de 2009. Ele surgiu com objetivos específicos em resposta à crise, dentre os quais: a) amenizar internamente os efeitos da crise econômica, por meio de incentivos e investimentos voltados a construtoras; e b) enfrentar o crescente déficit habitacional que há muito assola as cidades brasileiras (Pessoa, 2016).

Criado a partir da Lei n. 11.977 (2009), esse programa se caracteriza pela construção de residências para 3 faixas de renda familiar: a) faixa 1, destinada a famílias com renda até R\$ 1.600,00; b) faixa 2, para famílias com renda entre R\$ 1.600,01 e R\$ 3.100,00; e c) faixa 3, para famílias com renda entre R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00.

---

A faixa 1, conhecida como “Habitação de Interesse Social”, constituiu o objeto desta pesquisa. O desenrolar do projeto habitacional se dá, segundo Pessoa (2016), por meio da “oferta”, ou seja, cabe às construtoras elaborar cada projeto e escolher o terreno para desenvolvê-lo. Nesse sentido, a política pública habitacional voltada às famílias de baixa renda parte da parceria entre instituições públicas e privadas, na qual o setor público assume papel secundário na tomada de decisões e não há qualquer espaço de interferência por parte dos beneficiários.

Para se enquadrar na faixa 1, os interessados deveriam atender a um perfil social: a) apresentarem renda familiar dentro do(s) limite(s) estabelecido(s); b) não disporem de imóvel próprio; c) viverem em área de risco; e d) comprovarem que pagam aluguel, entre outras exigências.

Considerando a predominância do setor privado na implementação do programa, assim como as informações obtidas sobre sua operação em localidades diversas, observamos paridade com alguns dos critérios estabelecidos pela Lei n. 11.977 (2009) e, ao mesmo tempo, disparidade com a prática cotidiana.

O art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 11.977 (2009) contempla:

[...] a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa.

Logo, depreende-se que tais áreas devem estar localizadas em zonas urbanas, mas vale notar a conversão de áreas rurais em áreas urbanas destinadas a tais empreendimentos, como alude a Lei n. 11.977 (2009):

Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:  
I – localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;  
[...]

Prioritariamente, os critérios de escolha versam interesses privados, sendo perceptível a busca por terrenos distantes das áreas centrais e baratos, deslocando a população de baixa renda para locais remotos e instalando a infraestrutura básica no entorno desses



---

terrenos, valorizando as áreas de acesso a eles, uma vez que o art. 50-A da Lei n. 11.977 (2009) também estabelece a:

[...]

II - adequação ambiental do projeto;

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

Por fim, trata-se de uma obrigação do poder público local oferecer aos moradores desses empreendimentos equipamentos básicos como escolas, postos de saúde, espaços de convivência, centros de assistência social e transportes públicos de qualidade a preços acessíveis. No entanto, o que se observou na pesquisa bibliográfica empreendida e no estudo de caso realizado foi o amplo desrespeito às normas supracitadas. Em todas as localidades analisadas neste estudo existem falhas estruturais decorrentes de má gestão por parte do poder público, caracterizando um claro descompasso entre as disposições legais e os serviços efetivamente oferecidos aos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida.

Destarte, evidencia-se a discrepância entre o que está previsto em lei e aquilo que se põe em prática. De modo comparativo, essas discrepâncias que se repetem entre os conjuntos habitacionais nas diversas localidades brasileiras refletem a existência de uma dinâmica estrutural de segregação social da pobreza.

## Barbalha-CE no mapa das políticas habitacionais

O Município de Barbalha se localiza na Região Metropolitana do Cariri (RMC), no Estado do Ceará. A RMC é composta por 9 municípios, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 78 (LCE n. 78, 2009). Os municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha se destacam por sua expansão populacional e econômica e por sua rede de serviços públicos e privados.

Sob essa perspectiva, o Município de Barbalha, localizado na RMC, também é conhecido como a “Terra dos Verdes Canaviais” – referência simbólica ao auge de sua produção de cana-de-açúcar, que teve início na primeira metade do século XVIII (Gonçalves, 2011). Atualmente, Barbalha não vive do melaço da cana-de-açúcar, mas de uma rede de serviços de saúde, do turismo, da produção agrícola e, ainda, da indústria farmacêutica.

---

Sua população foi estimada em 59.811 habitantes pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), ocupando a 7ª posição em termos de índice de desenvolvimento humano (IDH) no Estado do Ceará.

A economia local se baseia na agricultura, sendo o município considerado um polo agrícola, com destaque para a produção de frutas, legumes, verduras e hortaliças. O comércio e os serviços locais pouco diversificados preservam algumas tradições, como a feira semanal. Em consonância com a RMC, Barbalha é referência no setor saúde, pois em seu território se encontra um polo regional de saúde para onde ocorre um considerável número de moradores dos municípios cearenses em seu entorno e, também, dos estados que fazem divisa com o Ceará.

Nesse enquadramento, Barbalha assume destaque na análise das políticas públicas habitacionais. A formação da RMC trouxe consigo a expectativa de maior crescimento econômico, expansão urbana e geração de empregos, além do aumento da renda e dos investimentos em inúmeros setores, ainda que o debate sobre desenvolvimento sustentável tenha ficado à mercê das agendas locais.

Esses fatores impulsionam a migração de muitas famílias, de origem rural ou de municípios menores, para essa região. Concomitantemente, tal fenômeno migratório gerou aumento do déficit habitacional. Dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018) referentes ao ano de 2015 indicaram um déficit habitacional de 303.822 unidades no Estado do Ceará; desse total, 89,2% se referem à faixa de renda até 3 salários mínimos. O déficit habitacional é categorizado por meio de diversos elementos. Citamos aqui os mais abrangentes: a) domicílios com ônus de excessivo aluguel (141.388 unidades [46,5%]); b) habitação precária (73.568 unidades [24,2%]); c) situação de coabitação familiar (72.908 unidades [24,0%]); e d) adensamento excessivo de domicílios ocupados (14.759 unidade [4,8%]) (FJP, 2018).

## O Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz

O Município de Barbalha, segundo dados do relatório da Demanda Habitacional no Brasil (DHB, 2011), elaborado pela Caixa Econômica Federal, apresentou com base no Censo 2000 demanda de 1.541 unidades habitacionais.

Nesse cenário, as políticas públicas habitacionais aplicadas ao território barbalhense constituíram um instrumento de auxílio para amenizar os problemas ressaltados pelos dados estatísticos. Em 2017 foram entregues 600 unidades de habitação social, dentre elas as do Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz, localizado no Sítio Brejão – ou bairro Barro Branco, novo nome dado à localidade após a formalização de seu processo de urbanização.

O conjunto habitacional se situa a 11 km do centro de Barbalha e apresenta características de área rural e deficiências na oferta de serviços públicos. O que se observa *in loco* está em claro desacordo com os critérios da Lei n. 11.977 (2009).

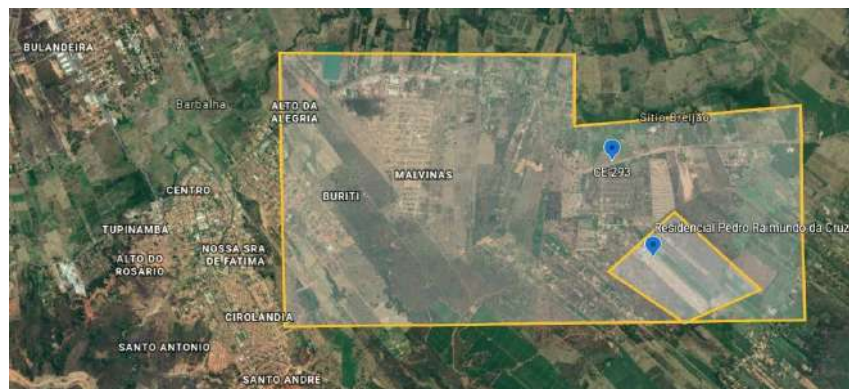
---

O primeiro ponto a destacar é o acesso a esse conjunto habitacional, que se dá unicamente pela rodovia CE-293. Ao sair da via mantida pelo Estado do Ceará é preciso percorrer cerca de 800 m até as residências. Vale ressaltar que o terreno do empreendimento foi doado pela Prefeitura de Barbalha (Site Miséria, n.d.), não sendo possível confrontar a lógica de escolha com o plano diretor do município, bem não se localizou a documentação relativa ao processo de doação<sup>1</sup>.

Em seguida, constata-se que o local do empreendimento seguiu a lógica da conversão de uma área rural (Sítio Brejão) em uma área urbana (bairro Barro Branco):

No seu entorno verifica-se o predomínio de áreas verdes e espaços vazios sem uso comum, seguido por uso agrícola e por último o residencial, isto repassa aos moradores, a sensação de insegurança e isolamento (Pessoa, 2016, p. 110).

**Figura 1.** Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz, em Barbalha-CE.

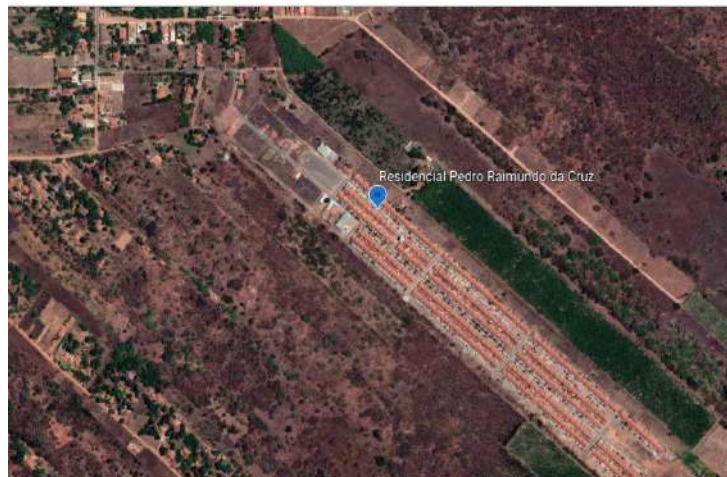


Fonte: Acervo pessoal dos autores.

As figuras 1 e 2 ilustram o afastamento desse local, caracterizado pela distância entre o Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz e os principais bairros do Município de Barbalha.

---

**Figura 2.** Imagem ampliada do Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz, em Barbalha-CE.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

A comparação entre a literatura consultada e as imagens coletadas por meio das técnicas de georreferenciamento dá conta da problemática aludida nas seções anteriores. Os dados demonstram quão distante se encontra o empreendimento residencial do centro do município (que concentra a malha de serviços públicos e privados oferecidos aos seus habitantes). Ao mesmo tempo, ao contrário do que dispõe a Lei n. 11.977 (2009), o entorno do residencial não se caracteriza como zona urbana (é composto majoritariamente por áreas rurais e de plantação).

Na Figura 1, observamos bairros típicos da zona urbana do Município de Barbalha à esquerda: a) Centro; b) Tupinambá; c) Alto do Rosário; d) Nossa Senhora de Fátima; e) Cirolândia; f) Santo Antonio; e g) Santo André. No ponto diametralmente oposto se encontra a “nova zona urbana” – o bairro Barro Branco, apenas formalmente efetivado como tal.

As figuras 3 e 4 apresentam as vias de acesso ao Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz. A Figura 3 mostra uma via estadual de fluxo de veículos de pequeno, médio e grande porte, sem estrutura para o trânsito de pedestres. E a Figura 4 expõe a precariedade da via de acesso às residências: não há calçamento ou projeto urbanístico para a área em uso.

---

**Figura 3.** Único acesso ao Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz pela rodovia CE-293.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

**Figura 4.** Entrada do Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz, a 800 m da rodovia CE-293.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

A única escola existente na comunidade (Figura 5) oferece apenas a Educação Infantil. As crianças e os adolescentes só têm acesso aos demais níveis de ensino se deslocando para os bairros mais próximos do centro de Barbalha. A carência de espaços de lazer e convivência também é uma realidade. Os equipamentos à disposição da comunidade para esse fim se mostram insuficientes e demandam manutenção adequada (Figura 6).

---

**Figura 5.** Centro de Educação Infantil no Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

**Figura 6.** Espaço de lazer comunitário Centro de Referência e Assistência Social.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

---

O Município de Barbalha segue a tendência de segregação social que o programa Minha Casa Minha Vida tem disseminado e intensificado em todo o território nacional. Os moradores ocupam o espaço física e simbolicamente, sendo apresentados pelo poder público como “beneficiários”, mas, a despeito do ponto de vista formal e dos termos técnicos adotados, eles guardam lembranças, desejos e expectativas de um futuro melhor.

A próxima seção analisa essa problemática.

## Quem fala? A política habitacional e seus sujeitos

Recorrendo a uma abordagem quali-quantitativa para o estudo de caso sobre o Município de Barbalha, inicialmente, adotamos como meta a realização de uma amostragem de 10% das casas do Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz, buscando apreender a percepção dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida em contato com moradores de um empreendimento residencial.

Contudo, mediante visitas, observamos *in loco* que cerca de 30% do total de residências se encontravam sem uso regular (estavam fechadas ou em estado de abandono). Assim, decidimos subtrair do total o percentual de casas fechadas, chegando ao universo de 420 imóveis, e aplicamos o questionário em 10% desse total. Dentre as 42 casas visitadas, conseguimos aplicar o instrumento de pesquisa em 20 casas; nas demais, os moradores se dispuseram a conversar, mas sem o compromisso de permitir a divulgação dos dados obtidos.

Foram estabelecidas algumas variáveis para a avaliação da política habitacional no campo de investigação: a) perfil socioeconômico dos moradores; b) percepção dos moradores quanto às condições de acesso aos equipamentos básicos no conjunto habitacional; c) percepção dos moradores quanto às condições de acesso aos equipamentos básicos em sua moradia anterior; e d) comparação entre as despesas básicas antes e depois da ocupação da residência no Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz.

A identificação do perfil socioeconômico dos moradores busca caracterizar quem são esses beneficiários do programa habitacional, enfocando a classe social para a qual essa política foi implantada. A Tabela 1 apresenta as principais características socioeconômicas observadas no Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz.

**Tabela 1.** Perfil socioeconômico dos moradores do  
Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz.

CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS		RESIDENCIAL PEDRO RAIMUNDO CRUZ
Sexo do Proprietário (a)	Feminino	95%
Faixa etária do proprietário (a)	25 a 29	15%
	30 a 35	35%
	40 a 55	40%
	mais de 65 anos	10%
Nível de escolaridade	Analfabeto	5%
	Ensino Fundamental	60%
	Ensino Médio	35%
Número de Residentes Adultos	01 adulto	20%
	01 a 02 adultos	60%
	03 a 05 adultos	10%
	mais de 05 adultos	10%
Número de Filhos	01 filho	30%
	01 a 02 filhos	25%
	03 a 05 filhos	40%
	mais de 05 filhos	5%
Quantidade de pessoas que trabalham na casa	01 pessoa	45%
	02 pessoas	15%
	nenhuma	40%
Tipo de Trabalho	Formal	35%
	Informal	65%
Renda média familiar	Até meio salário mínimo	40%
	Meio a 01 salário mínimo	45%
	de 01 a 02 salários mínimos	15%
Recebe algum benefício do Governo	Sim	80%
	Não	20%

Fonte: Elaborada pelos autores.

As famílias que moram nesse conjunto habitacional apresentam características muito semelhantes. Em sua grande maioria, as mulheres são chefes de família e sua idade varia entre 30 e 55 anos. O nível de escolaridade se concentra no Ensino Fundamental.

A maior parte dos núcleos familiares é composta por 4 ou 5 pessoas. Quando indagadas sobre a estrutura de seu imóvel, todas elas afirmaram estar satisfeitas com o tamanho, que comporta seus familiares, mas vale destacar que há inúmeros tipos de famílias nesse conjunto habitacional, com variada quantidade de moradores em cada residência.

Outra característica marcante se refere à renda e ao desemprego. Uma parte significativa desses moradores vivem com até 1 salário mínimo, de origem informal, e recebem algum tipo de benefício dos programas governamentais de transferência de



renda. Um dado que demanda análise aprofundada é o índice de 40% de respondentes que não exercem qualquer tipo de atividade de trabalho (formal ou informal).

A política habitacional proporcionou moradia enquanto estrutura, contudo, mostram-se necessárias ações em outros níveis para uma efetiva melhoria da condição social. A Tabela 2 compara a percepção dos respondentes relativa ao Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz e sua moradia anterior.

**Tabela 2.** Comparação da percepção dos moradores quanto ao Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz e à sua moradia anterior.

Percepções comparativa dos moradores do conjunto habitacional quanto as condições de acesso aos equipamentos urbanos:		Conjunto atual	Bairro de Origem
Transporte	Ótimo	0%	25%
	Bom	20%	65%
	Regular	30%	0%
	Ruim	50%	10%
Atendimento Médico	Ótimo	5%	20%
	Bom	50%	60%
	Regular	25%	15%
	Ruim	15%	5%
Acesso à Escola	Ótimo	0%	5%
	Bom	25%	65%
	Regular	35%	25%
	Ruim	40%	5%
Sensação de Segurança	Ótimo	0%	0%
	Bom	65%	90%
	Regular	20%	10%
	Ruim	15%	0%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando indagados sobre seu local de origem, os respondentes intercalam suas respostas entre a zona urbana e a zona rural. Genericamente, os dados indicam maior nível de satisfação com o acesso a serviços públicos na moradia anterior e os principais problemas relatados quanto à atual realidade habitacional se referem ao acesso a equipamentos essenciais para o bem-estar social.

Os transportes são caracterizados como ruins por 50% dos respondentes e 30% deles o consideram regular. Uma das principais razões de insatisfação é o valor das passagens. As pessoas que buscam seu meio de sobrevivência na informalidade relatam que, muitas vezes, deixam de trabalhar por não poderem custear as tarifas do transporte público. O acesso aos transportes é considerado inadequado por 80% dos respondentes, o que demonstra a ineficiência da política habitacional nesse sentido.

---

O acesso às escolas é outro problema relevante do local. As mães relatam superlotação e indefinição dos horários dos ônibus escolares. Segundo os respondentes, os ônibus buscam as crianças muito cedo, tendo em vista o horário de início das aulas, e elas voltam para casa muito depois do término das atividades escolares. Um fato que contribui para a superlotação é o uso dos ônibus escolares para outros fins (p. ex., transportar gratuitamente pessoas que não podem pagar as tarifas do transporte público convencional).

Um anexo de posto de saúde foi instalado na comunidade no início de 2019. Esse imóvel conta com estrutura considerada inadequada e não havia médico atendendo na localidade em alguns meses. Na data em que este artigo foi redigido, 1 médico proporcionava consultas básicas nessa unidade de saúde, além de 1 enfermeira e 1 técnica de enfermagem. Nesse sentido, os respondentes se mostraram satisfeitos, mas apontaram a necessidade de implementação de uma estrutura adequada que conte com médicos especialistas. Tal afirmação leva em conta o fato do Município de Barbalha se destacar no Estado do Ceará como polo de serviços de saúde.

A percepção dos respondentes não ficou clara quanto no quesito segurança. Quando indagados sobre a segurança no local de sua moradia anterior, 90% dos respondentes a consideraram satisfatória, ao passo que a segurança no local do conjunto habitacional foi considerada boa por 60% deles e 35% a consideraram regular ou ruim. Os moradores ressaltaram a necessidade de aumentar as rondas policiais no entorno do empreendimento residencial e afirmaram que os problemas relativos à segurança sempre ocorriam em outra rua, nunca na sua rua – essa tendência também demanda análise aprofundada.

A última variável compara as despesas básicas antes e depois da ocupação da residência no Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz.

Esse quesito não havia sido considerado na primeira versão do instrumento de pesquisa, contudo, os próprios respondentes solicitaram que a equipe de pesquisadores registrasse esses dados. Tal iniciativa nos levou a refletir sobre o abandono legal e institucional da comunidade, que viu nos pesquisadores, sujeitos com potencial de intervenção política, a possibilidade de levar as necessidades locais ao conhecimento dos gestores públicos.

Percebeu-se uma tendência de aumento das despesas com energia elétrica e água na comunidade (Tabela 3).

**Tabela 3.** Comparação das despesas básicas no Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz e na moradia anterior.

Apontamento comparativo sobre o aumento das despesas básicas dos moradores do conjunto habitacional:	Conjunto atual		Bairro de Origem
	<b>Gastos com Água</b>	\$20 a \$25 \$35 a \$50 \$50 a \$100 \$100 a \$150 \$150 a \$220 acima de \$220	10% 15% 20% 25% 20% 10%
<b>Gastos com Energia</b>	\$20 a \$25 \$35 a \$50 \$50 a \$100 \$100 a \$150 \$150 a \$220 acima de \$220	0 5% 50% 10% 30% 5%	35% 50% 10% 5% 0 0
<b>Valor da Parcela da casa</b>	\$20 a \$25 \$35 a \$45 \$45 a \$55 \$55 a \$65 acima de \$65	35% 55% 0 10% 5%	

Fonte: Elaborada pelos autores.

Novamente se identifica disparidade entre os critérios estabelecidos em lei e a prática cotidiana dessa política habitacional. Considerando o perfil social de seus beneficiários, os custos da energia elétrica e da água aumentaram sem justificativa – eis outro problema que demanda análise aprofundada.

Vale apontar que os serviços de abastecimento de energia elétrica e água constituem um tema sensível na realidade brasileira. Mediante observação *in loco*, constatou-se: a) a ausência de registros de medição do consumo; b) a existência de ligações clandestinas para consumo sem pagamento das contas; c) a pactuação do pagamento em conjunto das contas; e d) o uso compartilhado dos serviços em nome de um único morador.

Em vista do perfil socioeconômico dos moradores, de suas percepções quanto à política habitacional a eles destinada, dos valores cobrados pelo abastecimento de água e energia elétrica e das carências de acesso adequado aos serviços de transporte e educação, podemos afirmar que há, no mínimo, um descompasso entre as disposições legais e os serviços efetivamente oferecidos aos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida.

A arena de enfrentamento entre aqueles que constroem sua subjetivação a partir do conceito de lar e aqueles que veem a política de habitação como formalidade para fins

---

estatísticos constitui um tema de interesse sociológico e histórico e, como tal, demanda abordagem interdisciplinar.

Cada indivíduo tem nome, história, desejos, percepções, direitos – e destes ele sabe que não é mero destinatário, mas sujeito.

Esta fala é impactante por representar a realidade de milhões brasileiros:

*Prometeram a nós que quando a gente viesse pra cá nossa vida ia melhorar, mas jogaram nós aqui e nos abandonaram. Melhorou foi nada, aqui é o inferno, não vou me embora porque minha casa é aqui!* (Diário de campo, outubro de 2019)

## Conclusões

Analisamos o programa Minha Casa Minha Vida sob a perspectiva do Município de Barbalha, enfocando, sobretudo, as percepções dos moradores assistidos por essa política habitacional no Conjunto Residencial Raimundo Pedro da Cruz.

Consideramos pertinente estabelecer uma comparação entre a política habitacional posta em prática no Município de Barbalha e em Viçosa, Salvador, Londrina e Ponta de Pedra. Constatamos haver uma consonância no programa Minha Casa Minha Vida relativa não só às condições estruturais de moradia, mas, também, à segregação social imposta aos chamados “beneficiários”.

Por meio do quadro comparativo entre diferentes regiões do país, observam-se semelhanças nos objetivos e no *modus operandi* da política habitacional nos municípios brasileiros, cujos problemas práticos refletem tanto a má gestão por parte do poder público quanto a dinâmica estrutural de segregação social da pobreza no país.

Vale destacar que os critérios de escolha dos terrenos destinados aos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida versam interesses privados ao submeter seus beneficiários a moradia em locais de difícil acesso e sem infraestrutura adequada. Tal cenário demonstra a extensão da vulnerabilidade das populações que ainda vivenciam a falta de moradia no Brasil.

Para garantir o direito à moradia das populações de baixa renda, o programa Minha Casa Minha Vida implica uma redistribuição do ordenamento urbano municipal, com implementação de uma infraestrutura básica, porém, no Brasil do século XXI, os direitos constitucionais se tornaram meras promessas e refletem mais os programas de governo do que as políticas de Estado.

Como conclusões temporárias, podemos afirmar que, em Barbalha, o programa Minha Casa Minha Vida caracteriza um claro descompasso entre as disposições legais e os serviços efetivamente oferecidos aos beneficiários, pois o empreendimento habitacional

---

se situa em área afastada do centro urbano do município, comprometendo diretamente as condições de vida da comunidade em questão. Mostra-se importante salientar que a moradia digna não se resume a um conjunto de paredes, é indispensável viabilizar a efetivação de outras políticas públicas de modo integrado (como as relativas a saúde, lazer, transporte e educação).

Neste artigo, destacamos as lacunas do programa Minha Casa Minha Vida enquanto política habitacional, criticando a desterritorialização promovida ao realocar populações sem considerar os aspectos simbólicos da convivência em comunidade. O modelo adotado envolve uma urbanização desigual que inviabiliza o efetivo acesso dos beneficiários aos serviços públicos e privados disponíveis em sua cidade, promovendo e ratificando uma dinâmica estrutural de segregação social da pobreza.

Mediante diálogo com os moradores do Conjunto Residencial Pedro Raimundo da Cruz, constatamos que o termo *morar* vai muito além de ter uma casa, implicando tradições, culturas e condições de convivência, que são criadas ao longo do tempo. Quando isso não é levado em conta, os indivíduos são “coisificados” e se veem em meio a um doloroso processo de reencontro, reconexão e reconstrução de histórias e experiências (que pode vir a não se tornar uma realidade concreta).

Este artigo dialoga com os aspectos inerentes à sonegação de direitos sociais das populações de baixa renda contempladas pelas políticas públicas. Buscou-se discutir a efetivação do programa Minha Casa Minha Vida no Município de Barbalha de modo a estimular novos questionamentos e espera-se que futuras pesquisas dessa natureza ouçam as comunidades, que veem nos pesquisadores, sujeitos com potencial de intervenção política, a possibilidade de levar as necessidades locais ao conhecimento dos gestores públicos.

## Referências bibliográficas

Andrade, E. S. J. (2011, maio). Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. *Anais ENANPUR*, 14(1), 1-20.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Demanda habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal. -

Brasília: CAIXA, 2011. Disponível em [http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/demanda\\_habitacional.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/demanda_habitacional.pdf)

Acesso em 28/07/2020

---

Carvalho, A. W. B., & Stephan, Í. I. C. (2016). Eficácia social do programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexão a partir de um caso empírico. *Cadernos MetrÓpole*, 18(35), 283-307.

Carvalho, J. M. (1987). *Os bestializados*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

*Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015*. (2015). Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Brasília, DF.

COSTA, Beatriz Sousa; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. (2016). A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 6, n. 2, 106-136. Disponível em file:///D:/LOCAIS%20DOS%20ARQUIVOS/Downloads/3481-17523-1-PB%20(1).pdf

Acesso em 31 de julho de 2020.

Fundação João Pinheiro. (2018). *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Recuperado de <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/#:-:text=Os%20resultados%20mostram%20que,domic%C3%ADlios%20particulares%20permanentes%20e%20improvisados>

Gonçalves, N. C. (2011). *O fogo não está morto: engenhos de rapadura do Cariri cearense como uma referência cultural na perspectiva das políticas públicas do último quartel do século XX* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Holston, J. (2013). *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Panorama: Brasil/Ceará/Barbalha*. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/barbalha/panorama>

*Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. (2009). Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis ns. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei Complementar Estadual n. 78, de 26 junho de 2009*. (2009). Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

Menezes, V. M. O. (2015). Percepções de beneficiários sobre a efetividade do programa Minha Casa Minha Vida. *Revista de Ciências Humanas*, 49(1), 145-164.

Neves, F.C. (1995). Cural dos Bárbaros: os Campos de Concentração no. Ceará (1915 e 1932). *Revista Brasileira de História*, 15 (29), 93-122.

---

Pagani, E. B. S. (2013). Território, desigualdade e cidadania: o programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina. *Serviço Social em Revista*, 16(1), 89-113.

Pessoa, T. M. (2016). *Implantação do programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha: arranjos institucionais e condições de inserção urbana* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

Rangel, J. A., & Montoia, G. R. M. (2015, maio). O programa Minha Casa Minha Vida nas pequenas cidades da Amazônia: a dicotomia entre as políticas públicas e a realidade no município de Ponta de Pedras-PA. *Anais ENANPUR*, 16(1), 1-20.

Santos, M. (1990). *São Paulo: metrópole corporativa e fragmentada*. São Paulo, SP: Nobel.

Sevcenko, N. (2003). *A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo, SP: Scipione.

*Site Miséria*. (n.d.). Recuperado de <https://www.miseria.com.br>

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, [S.L.], v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3405>.

WILHAN SANTIN (Londrina). Folha de São Paulo (ed.). **Programa Minha Casa, Minha Vida ergue 'minicidade' isolada**. 2012. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/10/1172645-programa-minha-casa-minha-vida-ergue-minicidade-isolada.shtml>. Acesso em: 28 jul. 2020

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

BARRETO, P. L. N.; MATOS, C. S. Minha casa é aqui! Percepções dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 11-34, 2020.

### Norma B – APA

barreto, P. L. N. & matos, C. S. (2020). Minha casa é aqui! Percepções dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 11-34.

### Norma C – Vancouver

barreto PLN, matos CS. Minha casa é aqui! Percepções dos beneficiários do Minha Casa Minha Vida. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):11-34. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3036>

# Novas Comunidades: a retomada “carismática” da tradição católica?

**Emanuel Freitas da Silva**

*Doutor em Sociologia – UFC*

*emanuel.freitas@uece.br*

*<https://orcid.org/0000-0001-6304-4316>*

## Resumo

Este estudo analisou uma das reconfigurações do religioso na sociedade moderna operadas no interior do catolicismo carismático: as chamadas Novas Comunidades. Assim, este artigo tem por objetivo apresentar o surgimento e a ação missionária das Novas Comunidades dentro do catolicismo contemporâneo, formas de vida surgidas no interior da Renovação Carismática Católica (RCC), a partir dos anos 1970, com acentuada presença no Brasil. Para tanto, inicia-se com uma discussão sociológica acerca da famigerada secularização, como consequência inelutável dos processos de modernização, da revisão desse debate e da constituição de novos laços identitários comunitários produzidos em resposta a esses processos, dentre os quais destacamos tais comunidades. Discutem-se, desse modo, os elementos constitutivos da secularização, suas relações com a modernidade, as transformações operadas no interior do catolicismo no século XX e suas respostas a tais transformações, com destaque, a nosso ver, para a RCC e as Novas Comunidades, que funcionam, sobretudo, como refúgios identitários para indivíduos cada vez mais imersos nos processos de modernização.

**Palavras-chave** secularização; vida comunitária; Novas Comunidades.



---

## New Communities: a Catholic tradition's 'charismatic' resumption?

### Abstract

This study has analyzed a reconfiguration of religious life in modern society, one of the most effective ways of producing contemporary religious identities (through the formation of collective bonds) operated within charismatic Catholicism: the so-called New Communities. Thus, this article aims to present the emergence and missionary action of New Communities within contemporary Catholicism, forms of life that emerged within the Catholic Charismatic Renewal (CCR), from the 1970s on, with a strong presence in Brazil. To do this, it begins with a sociological discussion about the notorious secularization, as an inescapable consequence of modernization processes, the review of this debate and the creation of new community identity bonds produced in response to these processes, among which we highlight such communities. Thus, the constitutive elements of secularization, their relations with modernity, the transformations made within Catholicism in the 20th century, and the latter's responses to such transformations are discussed, with an emphasis, in our view, on the CCR and the New Communities, which serve, above all, as identity refuges for individuals increasingly immersed in modernization processes.

**Key words** secularization; community life; New Communities.

## Nuevas Comunidades: ¿la reanudación "carismática" de la tradición católica?

### Resumen

Este estudio ha analizado una reconfiguración de la vida religiosa en la sociedad moderna, una de las formas más efectivas de producir identidades religiosas contemporáneas (a través de la formación de vínculos colectivos) operadas dentro del catolicismo carismático: las llamadas Nuevas Comunidades. Así, este artículo tiene como objetivo presentar el surgimiento y la acción misionera de las Nuevas Comunidades dentro del catolicismo contemporáneo, formas de vida que surgieron dentro de la Renovación Carismática Católica (RCC), desde la década de 1970, con una fuerte presencia en Brasil. Para hacer esto, comienza con una discusión sociológica sobre la notoria secularización, como consecuencia ineludible de los procesos de modernización, la revisión de este debate y la creación de nuevos vínculos de identidad comunitaria producidos en respuesta a estos procesos, entre los cuales destacamos tales comunidades. Por lo tanto, se discuten los elementos constitutivos de la secularización, sus relaciones con la modernidad, las transformaciones realizadas dentro del catolicismo en el siglo XX y las respuestas de este último a tales transformaciones, con un énfasis, en nuestra opinión, en el RCC y las Nuevas Comunidades, que sirven, sobre todo, como refugios de identidad para individuos cada vez más inmersos en procesos de modernización.

**Palabras clave** secularización; vida comunitaria; Nuevas Comunidades.

---

## Nouvelles Communautés: la reprise « charismatique » de la tradition catholique?

### Résumé

Cette étude a analysé l'une des reconfigurations de la vie religieuse dans la société moderne, l'un des moyens les plus efficaces de produire des identités religieuses contemporaines (à travers la production de liens collectifs) opéré au sein du catholicisme charismatique: les soi-disant Nouvelles Communautés. Ainsi, cet article vise à présenter l'émergence et l'action missionnaire des Nouvelles Communautés au sein du catholicisme contemporain, modes de vie qui ont émergé au sein du Renouveau Charismatique Catholique (RCC), à partir des années 1970, avec une forte présence au Brésil. Pour ce faire, il commence par une discussion sociologique sur la notoire sécularisation, comme conséquence incontournable des processus de modernisation, la révision de ce débat, et la constitution de nouveaux liens identitaires communautaires produits en réponse à ces processus, parmi lesquels nous mettons en évidence de telles communautés. Ainsi, les éléments constitutifs de la sécularisation, les rapports avec la modernité, les transformations opérées au sein du catholicisme au XXe siècle, et les réponses à ces transformations sont discutés, en mettant l'accent, à notre avis, sur le RCC et les Nouvelles Communautés, qui servent avant tout de refuges identitaires pour des individus de plus en plus plongés dans les processus de modernisation.

**Mots-clés** sécularisation; vie communautaire; Nouvelles Communautés.

### Introdução

O tema *religião* acompanhou a formação da perspectiva sociológica enquanto se firmava como conhecimento científico, principalmente a partir de análises que, *pari passu*, asseguravam a emergência do mundo moderno, em cujo interior se gestavam as sociedades secularizadas, nas quais um lugar secundário (ou até um lugar-nenhum) era relegado à religião. Contudo, as diversas modernidades às quais o mundo ocidental assistiu, e mesmo aquela que a *produção sociológica pós-clássica* foi produzindo, atestou como o alegado *declínio da religião* não era condição de existência para tais processos. Pelo contrário, perceberam-se novas dinâmicas do religioso, novas configurações da vida religiosa que, dentre outras coisas, trataram de responder aos imperativos do mundo moderno, ofertando novas possibilidades de laços societários para indivíduos cada vez mais sozinhos, abandonados à própria sorte em um mundo secularizado.

Este artigo analisa uma dessas reconfigurações do religioso na sociedade moderna. Trata-se de uma análise acerca daquilo que, a nosso ver, constituiu uma das formas mais eficazes de produção de identidades religiosas contemporâneas, por meio da produção de laços coletivos, operada no interior do catolicismo carismático: as chamadas “Novas Comunidades”. Representando-se a si mesmas como “novas formas de crer”, próprias do nosso tempo, tais comunidades oferecem uma importante chave de compreensão da dinâmica religiosa em tempos de pós-secularismo, como um permanecer da religião em sociedades modernas.

---

Tratam-se de formas de vida “institucionalizadas”, estruturadas nos moldes dos ordens religiosos tradicionais, mas que, por guardarem identidade com a Renovação Carismática Católica (RCC), foram denominadas pela Igreja *Novas Comunidades*<sup>1</sup>. Elas são estruturas comunitárias, com autonomia estrutural, e conhecidas no meio carismático como Comunidades de Vida e de Aliança. Estamos, desse modo, diante de novas formas de agregação/associação religiosa, no interior do catolicismo, capazes de produzir novos mecanismos societários de identidade religiosa<sup>2</sup>.

O texto está assim estruturado: a) uma consideração geral, em nível teórico, sobre o debate em torno da secularização; b) uma compreensão sociológica sobre os novos laços sociais engendrados pelas formas de pertencimento religioso na contemporaneidade; e c) uma consideração sociológica sobre o surgimento e as formas de pertença identitária das Novas Comunidades. O embasamento empírico do texto se deve a farto material colhido pelo autor durante sua pesquisa doutoral, que versou sobre uma das mais importantes dessas comunidades: a Shalom, sediada em Fortaleza-CE, mas presente em mais de 40 países. Espera-se que, ao final do texto, o leitor tenha um importante instrumento de compreensão das novas modalidades de pertencimento religioso que, longe de negarem a importância do indivíduo, ressaltam-na como elemento constitutivo de sua cosmologia.

## **O espaço da religião no mundo moderno: o debate sociológico em torno da secularização**

Pensar sociologicamente o surgimento e a expressão das Novas Comunidades para além de sua realidade eclesial exige sua compreensão dentro das dimensões estruturais do mundo contemporâneo, pois é com este que procuram dialogar e, mais do que isso, é a ele que buscam dar suas “respostas”. É, pois, contra um cenário de pretensa “secularização” que tais formas de associação comunitária de vida religiosa se forjam no interior do catolicismo.

Um amplo debate em torno da “secularização”, como um fruto inelutável da modernização da sociedade ocidental, realizou-se na produção das diversas ciências humanas ao longo do século XX, tendo-se iniciado já na obra sociológica de Max Weber. Em sua teoria da “modernização” está presente uma teoria da “secularização”. Esta se tornou o *corpus* de análise por meio do qual se passou a compreender a própria modernização: uma sociedade mostraria seu grau de modernização a partir de sua capacidade de

---

<sup>1</sup> O *Dicionário de espiritualidade* (De Fiores & Goffi, 1993) apresenta as Novas Comunidades como casos exemplares dos “movimentos atuais de espiritualidade”, caracterizando-as como “neomísticas” e “contemplativas”, surgidas no interior do catolicismo. Canonicamente, são ligadas ao Pontifício Conselho para os Leigos e são reconhecidas como “Associação Internacional Privada de Fiéis”. Parte dessa discussão foi analisado em Silva (2019; 2019a).

<sup>2</sup> As Novas Comunidades e a *New Age* têm representado espaços por excelência de formação de novos laços societários de pertença religiosa, em especial pelos tipos de laços comunitários que têm engendrado, como respostas às insatisfações com o “mundo” (cf. Mariz & Mello, 2014).

---

“desvencilhar-se” dos determinantes religiosos, à medida que conseguisse, via processos sociais, separar as esferas sociais (política, economia, artes, educação etc.) do estrutural domínio da esfera religiosa, relegando a esta a posição de ser “mais uma” das esferas a guiar a vida dos indivíduos, e não aquela a dominar ou centralizar a condução da vida social, impondo a toda uma coletividade seus valores e seus pontos de vista.

Em seu texto sobre *As seitas americanas e o espírito do capitalismo*, publicado em 1906, Max Weber afirmava que “um estudo detalhado revela o constante progresso do processo característico de ‘secularização’ a que, nos tempos modernos, sucumbem todos os fenômenos que se originaram em concepções religiosas” (Weber, 1979 p. 353). Sugere, assim, uma intrínseca ligação entre os processos progressivos de modernização da sociedade (urbanização, industrialização, autonomização das esferas sociais) e o declínio das concepções religiosas diante de outros laços sociais (Émile Durkheim diria *diante de outras moralidades* engendradas por outro tipo de *solidariedade*) que, aos poucos, enfraqueceriam a força da religião em meio à sociedade. Assim, uma longa tradição sociológica surgiria, na esteira do pensamento weberiano, para constatar e assegurar o “recuo” do religioso nas sociedades tidas como “modernas”. Mais modernidade significaria, assim, menos religião.

Contudo, bem mais do que pensar, pretensamente “a partir de Weber”, tomando de modo reducionista sua teoria acerca da modernidade e de suas implicações e sua relação com a religião, é preciso perceber, considerando as realidades nacionais que se oferecem ao pesquisador da religião (ou das formas de manifestação da vida religiosa), como essa mesma modernidade, antes mesmo de relegar um lugar de ostracismo ao religioso, opera ou constitui-se, a partir das tensões engendradas entre a religião e as demais esferas, em especial a política, a economia e as artes. É assim que Sell (2017) sugere que tal modo de proceder é sugerido pelo próprio Max Weber na conhecida “Consideração intermediária” de seu texto acerca das *Rejeições religiosas do mundo e suas direções* ao afirmar, de início, que o objetivo de seu texto seria “examinar em detalhes as tensões existentes entre a religião e o mundo” (Weber, 1979, p. 375). O sociólogo brasileiro destaca, assim, várias citações que ilustram um processo mais complexo de “secularização” em que, bem mais do que se tratar de um processo de esvaziamento do religioso em sociedades em processo de modernização, operam um contínuo embate da religião com outras esferas. Nesse texto, como destaca Sell (2017), Max Weber demonstra uma aguda compreensão de que as ditas “religiões de fraternidade” (como é o caso do cristianismo) sempre se chocaram com “as ordens e valores deste mundo e, quanto mais coerentemente suas exigências foram levadas à prática, tanto mais agudo foi o choque” (Weber, 1979, p. 376).

Compreender a maior ou menor dimensão desse choque, nas diversas formações sociais, seria, pois, o *feeling* para a compreensão do processo, ou não, de secularização vigente na formação social considerada. É o próprio Weber (1979, pp. 379-380) quem

---

lembra que “a tensão entre a religião fraternal e o mundo foi mais evidente na esfera econômica”, mas sem esquecer que “as religiões que sustentaram uma ética da salvação fraternal coerente são em tenso igualmente aguda em relação às ordens políticas do mundo”. A partir dessas considerações de Max Weber, o que se conclui é que a modernidade pode ser caracterizada por uma “relação de competição” (Sell, 2017, p. 51) entre complexas instituições sociais e a religião.

Assim, estaríamos diante de um processo social no qual a religião perderia sua centralidade, no sentido de definir a visão de mundo legítima e, exatamente por isso, retirar-se-ia para o terreno do “irracional” ou “antirracional”, uma vez que o racional e o plausível seriam, agora, espaços da ciência e da inteligência moderna. Nesse sentido, o deslocar-se da religião, e não seu esgarçamento ou até desaparecimento, é no que consistiria, segundo a interpretação de Sell (2017) da sociologia weberiana, o processo de modernização das sociedades no que diz respeito ao fenômeno da secularização.

Ratificando a compreensão de Sell (2017) da sociologia weberiana acerca das relações entre modernidade e religião, posso considerar a compreensão do processo de secularização um empreendimento analítico em busca daquilo que a modernidade operou no campo religioso, com o campo religioso e a partir dele. Uma importante revisão operada, nesse sentido, na teoria, por assim dizer, “clássica” da secularização (entendida como um prognóstico de “fim” da religião nas sociedades modernas ou em processo de modernização) foi realizada por Peter Berger, não por acaso um dos nomes mais destacados dessa mesma versão “clássica”<sup>3</sup>. Recentemente, realizando um importante balanço de sua produção teórica, Berger (2017, p. 52) lembrou que a teoria clássica da secularização nada mais era do que “uma visão muito eurocêntrica do mundo”, que se universalizara devido ao fato de que “em todo lugar, o discurso intelectual respeitável foi moldado pela história europeia das ideias”.

Segundo a argumentação do autor, mesmo que a maioria das pessoas que vivem em sociedades modernas seja afetada pelos feitos da revolução tecnológica, na vida ordinária, elas continuam sendo guiadas por escolhas cognitivas e normativas que, em sua maioria, “são religiosas”. Haveria, sim, uma diminuição de certezas advindas de crenças religiosas, ou de verdades dogmáticas, mas tal diminuição seria acompanhada por maior oferta de escolhas ou mesmo por orientações, o que lhe permite elaborar uma conclusão: “a modernidade não leva necessariamente à secularização [...] ela leva necessariamente ao pluralismo” (Berger, 2017, p. 53). Estaríamos, assim, diante de um mundo em que impera a relativização das certezas religiosas, das cosmovisões, mas não porque elas perderam sua centralidade diante do domínio da tecnologia, mas, também, pelo fato de que elas agora se encontram em situação de disputa e concorrência umas com as outras.

---

**3** Em especial em seu livro *O dosse/sagrado* (Berger, 1985). O próprio Berger (2000) já havia feito uma autocrítica ao seu conceito e Mariz (2000) apresenta uma considerável análise dos dois textos.

---

Há evidência generalizada de que a secularização não é tão abarcadora assim, como muitos pensaram, de que o sobrenatural, banido da respeitabilidade cognitiva por autoridades intelectuais, pode sobreviver em recantos e fendas ocultas da cultura [...] Continua a haver manifestações bastante maciças daquele sentido do misterioso que o racionalismo moderno chama de “superstição” – última coisa, mas não a menor na existência contínua e aparentemente florescente de uma cultura astrológica! Sejam quais forem as razões, números consideráveis do espécime do “homem moderno” não perderam a propensão para o admirável, o misterioso, para todas aquelas possibilidades contra as quais legislam os cânones da racionalidade secularizada (Berger, 1973, p. 41).

Nessa convivência com os ditames do mundo moderno, as crenças religiosas vão perdendo suas condições de evidência e de obviedade (“plausibilidade”, na compreensão de Peter Berger), de explicação do mundo, ou melhor, de sua explicação de mundo como a “verdade quase inevitável”, pois, nesse novo ambiente social, a *dúvida*, e não mais a *certeza*, passa a reger as relações e os sentidos do mundo social. Uma afirmação, seja ela religiosa ou não, tem plausibilidade quando os indivíduos, ou um grupo considerável deles, pensam e agem como se tal afirmação fosse digna de fé por ela mesma, tal como a recebem de outros. Em se tratando de crenças religiosas, esses “outros” se refere às instituições religiosas que as propagam. Assim, quanto mais essas afirmações são propagadas – o que quer dizer, quanto mais elas são cridas, ou seja, quanto mais as instituições que as transmitem perduram com seu poder de formatar as consciências no tempo (e monopolizam tal transmissão), mais elas são plausíveis.

Nesse sentido, o mundo moderno seria aquele em que (dada a existência de mais de uma visão de mundo à disposição dos membros de uma sociedade) a possibilidade da dúvida em vez da certeza religiosa está posta, exigindo desta uma contínua “negociação” e “competitividade” com as diversas cosmovisões, de forma micro, e com as outras esferas da sociedade, de forma macro. Se há “competitividade” e “possibilidade de dúvida” é porque a religião, em sociedades modernizadas, não aparece mais como um “destino” imutável no qual os indivíduos estariam postos de uma vez por todas, mas como uma questão de “decisão” e “escolha”<sup>4</sup>. Escolher, pois, não é mais algo de que se possa prescindir, inclusive no plano religioso, mesmo para aqueles que, como os membros da RCC ou das Novas Comunidades, “nasceram” no catolicismo e, por meio do movimento carismático, “escolheram” permanecer católicos.

---

**4** A RCC brasileira, por exemplo, propagandeou, por diversos meios, a frase “sou feliz por ser católico”, como, a meu ver, um mecanismo de assegurar a escolha por pertencer, ou continuar a pertencer, ao catolicismo, mesmo em meio a uma tão grande oferta de credos no país. A dimensão da “escolha” é de fundamental importância para os membros das Novas Comunidades uma vez que, “chamados por Deus”, decidem “por livre e espontânea vontade” dedicar suas vidas ao serviço eclesial.

---

Em toda tradição, o indivíduo crente se encontra enfrentando a possibilidade da dúvida, em qualquer nível de sofisticação. [...] O pluralismo, por sua própria natureza, multiplica o número de estruturas de plausibilidade no ambiente social de um indivíduo. Há diferenças entre ambientes, alguns mais “cosmopolitas” do que outros [...] em nenhum lugar numa sociedade moderna, ou até mesmo numa sociedade que está começando a se modernizar, o indivíduo está imune aos efeitos corrosivos da relativização. Assim, o gerenciamento da dúvida se torna um problema para toda tradição religiosa. [...] O fundamentalismo pode ser descrito como um projeto de eliminação total da dúvida. Pode também ser descrito como uma tentativa de restaurar, nas condições modernas, a certeza do dado-como-certo de uma sociedade pré-moderna [...] o que antes era um destino, agora se tornou uma escolha deliberada. As implicações desta mudança são imensas (Berger, 2017, pp. 73-74).

Se estou a dizer isso, concordando com a análise de Berger (2017), é porque posso perceber como, em condições de modernidade, os “sentidos” conferidos pelas verdades religiosas não se apresentam mais como autoevidentes aos indivíduos, diferentemente de cenários sociais passados. É aqui que as instituições assumem um papel fundamental, pois são elas que produzem, acionam, reproduzem e/ou modificam os sentidos sociais que formatam a vida dos sujeitos, configurando-as por meio de valores. Se o sentido do mundo social é constituído na consciência dos sujeitos, onde vivências subjetivas são lidas a partir de um acervo de conhecimento (tipificações, classificações, padrões de experiência e esquemas de ação) transmitido por meio das instituições, como compreender o papel que as instituições, em especial as religiosas, jogam em um cenário de “plausibilidades” plurais? E, respondendo a essa indagação, como compreender o relativo êxito das Novas Comunidades no momento de declínio irrefreável do catolicismo no Brasil?

Penso que as estruturas comunitárias assumem um papel fundamental nesse cenário. Se a modernidade, ao pluralizar os mundos possíveis para os indivíduos significarem suas existências, isso acarretou, bem mais do que uma maior autonomia dos sujeitos, uma sensação de abandono e perigo para eles. Maior individualidade, inclusive no que diz respeito às estruturas de plausibilidade, também significa uma agudização do “estar só” no mundo, do sentir-se “desamparado”.

Em resposta ao texto de William James intitulado *As variedades da experiência religiosa* (2017), onde o autor diagnostica o cenário contemporâneo modernizado como aquele em que a religião havia sido reconduzida para os “recônditos dos sentimentos” e para “as camadas mais obscuras e mais cegas do caráter” (em outras palavras, a religião se tornara uma assunto “privado”, posto não haver mais espaço para ela no espaço público modernizado), o antropólogo Clifford Geertz (2001) se contrapõe à sua análise, uma vez não ter sido “assim que as coisas aconteceram”. Segundo esse autor, também é certo que

---

a religião fora lançada, pelos processos de modernização, em uma “concorrência pela hegemonia social” com outros setores da sociedade; contudo, uma vez que o mundo “não funciona apenas com crenças”, mas “difícilmente consegue funcionar sem elas”, o antropólogo britânico afirma que o feito da modernidade foi impulsionar a religião “para fora, para as comoções da sociedade, do Estado e desse tema complexo a que chamamos cultura” (Geertz, 2001, p. 152).

Essa “sobrevivência” da religião, por assim dizer, seria resultado de uma “falha” na realização da “promessa” feita por todo o projeto moderno de sociedade, inclusive pelas ideologias políticas ligadas, em certo sentido, a esse projeto, restando, assim, a “promessa” religiosa com a alentada “certeza” de realização<sup>5</sup>.

Existe a tese de que “nada mais funcionou”: a desilusão sucessiva com as narrativas mestras – o liberalismo, o socialismo, o nacionalismo – como arcabouços da identidade coletiva, especialmente nos países mais novos, deixou apenas a religião como “uma coisa que ainda não falhou”, segundo diz o *slogan*. Existe a tese dos “males da modernização”: a disseminação dos meios de comunicação de massa, as devastações do desenvolvimento, do comércio e do consumismo e, de modo geral, a confusão moral da vida contemporânea fizeram as pessoas voltarem-se para ideias e valores mais conhecidos, mais profundamente arraigados e mais familiares. [...] A “experiência” [religiosa], atirada porta afora como um “estado de fé” radicalmente subjetivo e individualizado, volta pela janela, como sensibilidade comunal de um ator que se afirma em termos religiosos (Geertz, 2001, pp. 158-159).

Nesse sentido, o retorno da experiência religiosa, segundo Geertz (2001), operacionalizado em termos “comunais” (ou seja, em termos de vivência comunitária), pode ser observado pela reformulação de conceitos como “identidade”, “sentido” e “poder”. As concepções religiosas acerca das mais diversas áreas da vida social e individual (as cosmovisões) estão “em quase todos os lugares”, pois assistimos um retorno da religião na “concorrência pela hegemonia social” (Geertz, 2001, p. 153), uma vez que esta não se contentou mais em denunciar os males da modernidade ou mesmo em se ver “fora” dela, mas buscou garantir, por assim dizer, “seu lugar” dentro da experiência de modernização. Desses possíveis lugares encontrados pela religião em ambientes sociais modernizados,

---

**5** Luckmann (1973), por sua vez, também pondera a estrita relação entre o “ressurgimento” das concepções de mundo de “instituições religiosas especializadas” em meio a estruturas sociais de considerável complexidade, onde os universos sagrados religioso competem com outros universos simbólicos de compreensão do mundo, engendrando um duplo movimento: a competição de universos religiosos entre si e destes com outros universos de explicação. Tal ambiente exige da religião uma considerável “especialização institucional”, realidade que, ao que me parece, aproxima-se do “trabalho” realizado pelas Novas Comunidades.



---

o antropólogo sugere o lugar da “busca por identidade”, que se realiza, como vimos na citação acima, em especial em termos comunais ou comunitários.

É, pois, em meio às transformações sociais, aprofundadas durante o século passado, que muitas perdas trouxeram ao catolicismo, em especial no Brasil (onde o campo religioso se pluralizou), que entram em cena as Novas Comunidades. Se em 1872 a população daqueles que se diziam católicos era de 99% dos brasileiros, no Censo 2010 tal população não chegou a representar 65% dos brasileiros, percentual em constante declínio em razão do cada vez mais crescente número de evangélicos no país (22% em 2010), razão pela qual o significado “clássico” do termo “secularização” não diria muita coisa ao pesquisador da religião se este não levasse em conta o outro aspecto já salientado: o pluralismo religioso.

Assim, é em um ambiente de pluralidade religiosa, que sempre causa prejuízos maiores ao catolicismo como “religião tradicional”, que as Novas Comunidades surgem e alcançam certo protagonismo por atuarem como verdadeiros “cruzados” em defesa da fé católica. Passemos à questão dos “grupos” como “resposta” à ideia de secularização e de declínio do religioso.

## **A retomada das comunidades no mundo modernizado: a identidade comunitária como resposta ao desamparo**

Pensar em estruturas sociais que podemos denominar “comunidades” em sentido lato (e não apenas no sentido religioso do termo, como procuro fazer) significa compreender como o mundo modernizado permite o ressurgimento de laços sociais que prometem segurança (existencial, social, valorativa e material) e certa quantidade de certezas aos indivíduos que foram “entregues à própria sorte” pelos processos de modernização. A esse respeito, mostra-se digno de nota o itinerário traçado por Bauman (2003, pp. 15-16, grifo do autor) na compreensão tanto do conceito de “comunidade” quanto de suas formas de manifestação no mundo contemporâneo:

Ferdinand Tönnies sugere que o que distinguia a comunidade antiga da (moderna) sociedade em ascensão e cujo nome a cruzada [da modernização] fora feita, era um *entendimento compartilhado por todos os seus membros*. Não um consenso. Vejam bem: o consenso não é mais do que um acordo alcançado por pessoas com opiniões essencialmente diferentes, um produto de negociações e compromissos difíceis, de muita disputa e contrariedade, e murros ocasionais. O entendimento ao estilo comunitário, casual, não precisa ser procurado, e muito menos *construído*: esse entendimento “está lá”, completo e pronto para ser usado – de tal modo que nos entendemos “sem palavras” e nunca precisamos perguntar, com apreensão, “o que você quer dizer?”. O tipo de entendimento em que a comunidade se baseia

---

precede todos os acordos e desacordos. Tal entendimento não é uma linha de chegada, mas o *ponto de partida* de toda união. É um “sentimento recíproco e vinculante” – “a vontade geral e própria daqueles que se unem”; e é graças a esse entendimento, e somente a esse entendimento, que na comunidade as pessoas “permanecem essencialmente unidas a despeito de todos os fatores que as separam”.

Partindo do texto clássico de Ferdinand Tönnies, Bauman (2003) busca mostrar as distinções entre estruturas sociais “pré-modernas”, onde os sentidos compartilhados pelos sujeitos estão “dados” – uma vez que as estruturas de plausibilidade e de verdade são o ponto de partida para a agregação dos indivíduos, em formações tidas como “comunidades”; e outros espaços sociais que, graças à diferenciação e à própria modernização, ao pôr tais estruturas de plausibilidade em contato/tensão com outras, precisam dar respostas mais plausíveis ainda aos seus sujeitos<sup>6</sup>.

O sociólogo polonês nos faz pensar no modo como, em meios sociais cada vez mais diferenciados e marcados por uma pluralidade de estruturas de plausibilidade, as “comunidades”, em seu sentido sociológico, conseguem espaço para se forjarem e se firmarem. Em outras palavras, como entendimentos que não precisam ser racionalmente explicados, posto serem apresentados e vivenciados como “evidentes”, “tácitos” e “naturais” conseguem firmar-se em meios sociais cada vez mais exigentes de explicações, cálculos e racionalizações?

Ao fortalecer, ou gerar, laços de solidariedade entre os indivíduos entregues aos ditames da modernização, por meio de entendimento ou sentidos compartilhados, a “comunidade” opera criando uma distinção entre aqueles que compartilham tais sentidos (“nós”) e os que não os compartilham (“os outros” ou “eles”), gerando mecanismos de comunicação e interação entre os “de dentro” e os “de fora”. Solidariedade, por um lado, competição, por outro, ostracismo e combate, em outro.

Assim, ela funciona como um “entendimento” crido como “natural”, posto que os indivíduos estão unidos por compartilharem visões de mundo homogeneizadas, mas também operando em uma lógica de proteção aos “seus”, pois “a comunidade realmente existente se parece a uma fortaleza sitiada” que precisa proteger-se contra os “ataques de fora” e contra a “discórdia interna”. Se, pois, estamos falando de uma relação entre um “nós” e um “eles” é porque a lógica da “comunidade” opera com um correlato seu: a “identidade”. Nesse sentido, além de operar modificações nos modos como os sujeitos

---

**6** Sobre isso, vale destacar a seguinte afirmação de Berger e Luckmann (2012, p. 23): “as instituições devem conservar e disponibilizar o sentido tanto para o agir do indivíduo em diversas áreas de ação quanto para toda a sua conduta. Esta função das instituições está numa relação essencial com o papel do indivíduo como consumidor de sentido, mas também, de caso para caso, como produtor de sentido”.

---

veem o mundo, a “comunidade”, como estrutura de plausibilidade e de sentido, também modifica as maneiras de perceberem-se, dando respostas às perguntas:

- Quem sou eu?
- Como sou o que sou?

O estudo das representações que os sujeitos fazem de si, e dos grupos, mostra-se importante para a teoria sociológica porque

[...] os indivíduos constroem representações sobre a própria estrutura social e as clivagens sociais, e é no quadro das categorias oferecidas por essas representações que se autoposicionam e desenvolvem redes de relações, no interior das quais se produzem e transformam as representações sociais. Quer dizer, por um lado, as representações sobre a estrutura social, enquanto variável independente, suscitam sistemas de categorização ou grupos sociais; mas, por outro, as representações sociais, enquanto variável dependente, são construídas no interior dessas categorias ou grupos sociais (Vala, 1997, p. 381).

Assim, a compreensão dos processos de construção, apropriação e funcionamento dos sistemas de representação social nos leva ao entendimento dos modos como as identidades são mobilizadas pelos grupos sociais de pertencimento.

As entrevistas realizadas por mim, que serviram de base para as análises aqui apresentadas, começavam por uma indagação objetiva aos meus interlocutores:

- *O que é a Comunidade Shalom?*

As respostas variaram desde definições mais institucionais a relatos mais afetivo-espirituais. Vejamos aquelas que considerei mais significativas:

*É uma associação privada de fiéis que surgiu a partir da inspiração de uma vocação, de um carisma [...] Ela não é fruto da inteligência humana, de gabinete, mas de uma inspiração carismática de viver a fé católica de uma nova maneira, a partir do chamado do Moisés e da Emmir [...] é uma expressão particular do catolicismo. (Entrevistado A)*  
*É uma obra de Deus, um carisma que vem de Deus e encontrou acolhimento no coração do Moisés, como fundador, e da Emmir, que ajudou a gerar [...] é um anseio de Deus, do homem da pós-modernidade. (Entrevistado B)*  
*É a forma que Deus me deu para ser feliz, um caminho de felicidade e de santidade. Não seria feliz estando fora da Comunidade [...] o Shalom representa um sinal de Deus, num mundo marcado pelo hedonismo, pelo secularismo. (Entrevistado C)*  
*É um carisma, um dom dado por Deus [...] Deus vai presenteando o mundo com esses*

---

*carismas[...]Nossonomejá diz muito denossa identidade: Shalom, apaz[...]apaz plena, que encontramos quando nos reconciliamos com Deus e conosco. (Entrevistado D)*  
*É um lugar de encontro com Deus, como irmão e consigo mesmo. Lugar de muita alegria, de libertação. [...] Deus foi me mostrando, na Comunidade, o que me era necessário. [...] Não é só uma palavra, “shalom”, é um estilo de vida, uma realidade. (Entrevistado E)*  
*Uma resposta de Deus para a Igreja, nesse tempo, e para a humanidade [...] Deus responde a cada tempo com um carisma. (Entrevistado F)*

Depois, outra pergunta-chave que direcionei a meus interlocutores foi:

- *O que é ser shalom?*

*É ter sentido para minha vida. (Entrevistado B)*

*É ser um outro Cristo. (Entrevistado F)*

*É ter descoberto o que eu sou. (Entrevistado C)*

*É ser o que Deus quer que nós sejamos. (Entrevistado A)*

A partir do que considerei acima, e das falas transcritas, podemos perceber como uma importante chave de leitura para a compreensão da importância das Novas Comunidades no atual cenário religioso católico é a resposta delas a alguns traços sociais contemporâneos: a) aumento de necessidades espirituais cada vez mais individualizadas (a religião “boa” sendo aquela considerada a que melhor satisfaz aos desejos/objetivos dos indivíduos devidamente acolhidos em uma estrutura comunitária, composta por outros indivíduos, que se encontram, assim, em um “paraíso perdido”); b) diferentes níveis de inserção e de comprometimento de seus membros, fazendo estes “alianças”<sup>7</sup> com a Comunidade; c) considerável tempo dedicado a rituais, cursos e eventos destinados à cura física e espiritual (uma vez que se acredita que o encontro com o sobrenatural traz a purificação total do ser); d) utilização sistemática da música e das expressões corporais durante os ritos; e) ênfase na necessidade da partilha e da cooperação mútua e da sistemática condenação dos traços egoístas e individualistas da sociedade em geral; f) trânsito dos membros pelas diversas residências da Comunidade, fazendo com que o missionário conheça diversas culturas dentro de seu país e no exterior; e, por fim, g) forte ênfase na ascese, que leva os estudiosos a considerarem essas Comunidades constituídas por “muros internos, subjetivos” tão arraigados que substituem os antigos muros das fortificações conventuais.

---

**7** Na Comunidade Shalom, por exemplo, existem os membros da Comunidade de Vida e da Comunidade de Aliança, os membros da Obra (que apenas participam dos grupos de oração e dos eventos de massa da Comunidade, mas sem celebrarem “votos”) e os “Amigos do Shalom” (aqueles que moram em determinados lugares onde não existem casas missionárias da Comunidade, mas que se reúnem para lerem as formações e realizarem grupos de oração “segundo o carisma shalom”).

---

O viver em comunidade tem sido identificado mais próximo do estado natural humano e, por isso, mais espontâneo e puro, sendo por vezes revestido de uma aura utópica, romântica, de um viver em solidariedade, igualdade e harmonia. As sociedades, ao contrário, são artificiais, afastando os homens uns dos outros e da natureza, estimulam a competição e o individualismo. Teoricamente livres de interesses mesquinhos, individuais, as comunidades valorizam acima de tudo os laços de solidariedade, o bem-estar coletivo, com prioridade para a qualidade do convívio social, ao passo que as sociedades vão acontecendo “aleatoriamente”, impulsionadas pela reunião de indivíduos que forma populações crescentes e múltiplas de culturas diversas [...] (Mariz & Melo, 2014, p. 56). Contemporaneamente, os indivíduos estão experimentando formas realmente novas de vida comunitária. Entre essas experiências, aquelas de conteúdo religioso aparecem com evidente vigor. No catolicismo, o surgimento desse tipo de comunidade religiosa é um verdadeiro fenômeno, dada a intensidade com que se formam e crescem variados grupos em diversas partes do mundo. O movimento pentecostal católico destaca-se nessa matéria. No interior da Renovação Carismática emergem grandes ou pequenas associações de cristãos dispostos a fazerem da vida comunitária uma fonte de significado identitário e um instrumento de resistência à atomização da sociedade (Sousa, 2005, p. 24).

Passemos, pois, às considerações acerca dessa “retomada carismática” dentro do catolicismo, levada a cabo pelas Novas Comunidades, que, no sentido dado a elas aqui, realizam uma transmutação da tradição católica dos mosteiros e conventos, uma atualização (*aggiornamento*), para os homens do nosso tempo, visão por meio da qual elas mesmas se apresentam.

## **As Novas Comunidades e seu papel no interior do catolicismo contemporâneo**

As *Novas Comunidades*, também denominadas *Comunidades de Vida e Aliança*, são instituições, nascidas dentro do “espírito da RCC”<sup>8</sup>, cujos membros efetivos<sup>9</sup> ou dedicam-se inteiramente a elas – no caso da Comunidade de Vida – ou fazem com elas uma “aliança”, dedicando parte de seu tempo ao trabalho missionário. As *Comunidades de Vida* são aquelas cujos membros abrem mão de tudo o que respeita à sua vida secular, “mundana” (trabalho, estudos, vida familiar, relacionamentos etc.), desenvolvendo um estilo de vida

---

**8** O que significa dizer que seus membros vivem a espiritualidade da RCC, mas não são submissos institucionalmente aos escritórios de gestão da RCC.

**9** Membro efetivo é aquele que, após o caminho vocacional e o percurso formativo do “postulante”, é aceito para ingressar no “noviciado” ou “discipulado”.

---

consagrada próprio, com homens e mulheres abraçando votos de castidade e pobreza. Suas residências comunitárias acolhem homens e mulheres de vários “estados de vida” (padres, casais e celibatários). Por sua vez, as *Comunidades de Aliança* são aquelas em que seus membros dedicam parte considerável de sua vida ao trabalho de evangelização e à vida comunitária, com encontros semanais de oração e formação religiosa, fazendo os mesmos votos dos consagrados na *Comunidade de Vida*.

As Novas Comunidades constituem organismos independentes da administração da RCC. Possuem casas de missão, sedes próprias, registro civil, coordenações, estatutos e regras. Como expressão de sua autonomia diante da estrutura da RCC, formou-se a Fraternidade das Novas Comunidades de Vida e Aliança (Frater), que teve Moisés de Azevedo, da Comunidade Shalom, como seu presidente por muitos anos. Hoje, Aluisio Nóbrega, da Comunidade Face de Cristo (também de Fortaleza), é seu presidente.

Acerca da dinâmica presença dessas Comunidades, Safioti (2009, pp. 259. 266) lembra que:

[...] têm crescido na Igreja Católica o número de organizações – novas comunidades, institutos seculares e religiosos, movimentos etc. – que se propõem a uma fidelidade estrita à Igreja Católica e à sua defesa contra um presumido relaxamento de ardor doutrinário pelo qual a mesma estaria passando, ou contra supostos abusos e esquecimentos teológicos, devocionais, litúrgicos e morais após o Concílio Vaticano II. Em outras palavras: defensores de uma suposta restauração da verdadeira e fiel identidade católica que, segundo alguns, estaria corrompida [...].

São características das Novas Comunidades: a) vivência de um carisma<sup>10</sup> próprio, que constitui a identidade comunitária e está intimamente ligado à pessoa de um fundador; b) reverência filial à Igreja, por meio de uma obediência ao papa e aos bispos e fidelidade ao ensinamento da tradição católica; c) forte comprometimento com a evangelização; d) vivência comunitária sob as formas de “vida” e de “aliança”; e) governo comum e organizado, sob a autoridade do fundador e seu conselho geral; f) presença de todos os *estados de vida*: clérigos e leigos, casados, celibatários e solteiros<sup>11</sup>; g) intenso apelo

---

**10** Por carisma essas comunidades entendem a identidade de cada uma, com a qual exercem o trabalho missionário dentro da Igreja. A Canção Nova, por exemplo, teria o carisma da evangelização por meio das mídias, a Recado por meio de ações artísticas.

**11** Algo ressaltado pelo próprio Papa João Paulo II (1996, n. 62): “a originalidade destas novas comunidades consiste frequentemente no fato de se tratar de grupos compostos de homens e mulheres, clérigos e leigos, de casados e de solteiros, que seguem um estilo de vida particular, inspirado às vezes numa ou noutra forma de vida tradicional ou adaptado às exigências da sociedade atual”.

---

à vivência moral segundo os ensinamentos do Magistério da Igreja; e h) vida de oração intensa, tanto pessoal quanto comunitária.

A espiritualidade vivida por elas é a espiritualidade cultivada pela RCC. Nela são enfatizados a experiência pessoal de Deus, a oração, o louvor, a glossolalia, a cura e a libertação pessoal de males físicos e espirituais, a veneração a Maria e a alguns santos – especialmente os ligados ao carisma particular da Comunidade [...] Dessa espiritualidade carismática resultam também os nomes dessas comunidades que expressam exatamente uma experiência pessoal e ao mesmo tempo grupal de Deus, que destoa nos nomes da piedade santoral católica dados às comunidades paroquiais. *Shalom, Cruz Gloriosa, Caos à Glória, Sobre a Rocha, Pequeno Rebanho, Colo de Deus, Coração Novo, Oásis, Doce Mãe de Deus, Arca da Aliança, Alpha e Ômega, Aliança de Misericórdia* são alguns nomes dentre outros tantos que trazem ao mesmo tempo um conteúdo performativo e teleológico ao apontarem para uma experiência subjetiva e coletiva que é ao mesmo tempo o ponto de partida e o ponto de chegada como ideal a ser alcançado (Gomes, 2008, pp. 80-81, grifo do autor).

Além disso, convém destacar que a consagração de seus membros se distingue daquelas realizadas pelas congregações católicas tradicionais, uma vez que os votos de obediência, pobreza e castidade se estendem a homens e mulheres, casados, celibatários e sacerdotes. Tal consagração é preparada por um longo caminho, que se inicia com o “vocacional” (processo de preparação para o ingresso na Comunidade, geralmente em torno de um ano, em que o candidato é acompanhado “de perto” por uma autoridade comunitária designada exclusivamente para isso, e ao final do qual solicitará ingresso na Comunidade às autoridades competentes). Os membros ou abdicam da vida profissional por completo (no caso da Comunidade de Vida) ou nela se empenham com o intuito de “evangelizá-la”, “estando no mundo sem ser do mundo” (os membros da Comunidade De Aliança).

A vida em comunidade, sob essas novas formas, tem chamado a atenção de inúmeros pesquisadores, como chave de leitura para a compreensão das atuais formas de laço social e identitário. Nessas experiências, os indivíduos se afastam dos marcos cruéis do individualismo contemporâneo, enfrentando o moderno paradoxo da individualidade, “estando juntos” e “estando juntos com”, como lembra Amaral (2000), enfrentando, de modo comunitário, os “perigos” de um mundo que os chama cada vez mais ao isolamento individual. Berger e Luckmann (2004) também referenciam a contemporânea insegurança que assola os indivíduos e leva-os à busca de experiências comunitárias, uma vez que a insegurança, estruturada como “norma”, apesar de ter enfraquecido instituições que historicamente estabeleciam o elo entre os indivíduos e a sociedade (como a Escola e

---

a Igreja), possibilita a formação de novas “comunidades supraespaciais de convicção”, dentre elas as de viés religioso.

Surge, pois, um novo gênero de pertença religiosa, com aparelhagem institucional, que se difunde socialmente a partir de um imaginário da “radicalidade”, à qual todos os batizados são “chamados”. Tal pertença “percorre o tecido social católico com as bandeiras da neocristandade, quer motivada com a defesa de conteúdos morais, quer com a proposta de ressocialização totalitária de seus membros” (Carranza, 2009, p. 50). Suscitando demandas de “radicalidade” até então ausentes do cotidiano do catolicismo médio, as Novas Comunidades estabelecem parâmetros que definem um “novo jeito de ser igreja”, de ser “seminarista”, de “ser padre”, de “ser família”, mantendo bandeiras de defesa da moralidade católica, o que permite que se constituam como bastiões de uma pretendida “neocristandade”<sup>12</sup>.

A importância das Novas Comunidades no interior do catolicismo tem sido atestada por diversos pronunciamentos do cardeal Stanislaw Rylko, prefeito da Congregação do Pontifício Conselho para os Leigos, que tem chamando-as de “esperança da Igreja”, uma vez que os fiéis têm encontrado, nelas, a real “possibilidade de crescer e se comprometer apostolicamente” como verdadeiros discípulos de Cristo (Andrade, 2015). Campos (2010) sugere que, com tais comunidades, o catolicismo estaria caminhando para o fim do “sistema paroquial”, uma vez que os elementos do catolicismo (missa, confissão, ritos devocionais, encontros de despertar vocacional para a vida sacerdotal etc.) estão presentes no interior delas, inclusive a pessoa do sacerdote.

A qualificação desse tipo de Comunidade dentro da RCC, por parte da Igreja enquanto instituição, deu-se a partir da solenidade de Pentecostes, em 1998. O então papa, João Paulo II, convocou 300 líderes dos chamados “Novos Movimentos”, dentre eles 29 eram da RCC (Moysés Azevedo e Emmir Nogueira estavam entre eles, como responsáveis pela Comunidade Católica Shalom), de Comunidades que já estavam com uma considerável estrutura – distinguindo-se das simples realidades paroquiais da RCC –, e reuniram-se durante 2 dias para ouvirem reflexões teológicas acerca dos “carismas”, no sentido de “vocações religiosas”, dentro da Igreja.

Para Emmir Nogueira, cofundadora da Comunidade Católica Shalom, as palavras de João Paulo II foram decisivas<sup>13</sup> para a aceitação do movimento carismático, e das Novas

---

**12** Talvez por isso o Papa Francisco, em maio de 2015, durante visita à cidade de Jerusalém, no dia em que se comemorava a solenidade de Pentecostes, afirmou que a Igreja “não pode prescindir da ação missionária da Renovação Carismática no novo milênio”.

**13** Na verdade, a primeira referência de João Paulo II às Novas Comunidades havia ocorrido dois anos antes, na Exortação Apostólica *Vita Consecrata*: “o Espírito que, ao longo dos tempos, suscitou numerosas formas de Vida Consagrada não cessa de assistir a Igreja [...] Sinal dessa intervenção são as chamadas Novas Fundações, com características de algum modo originais relativamente às tradicionais. [...] A originalidade destas novas comunidades consiste frequentemente no fato de se tratarem de grupos compostos de homens e mulheres, de clérigos e leigos, de casados e solteiros, que seguem um estilo de vida particular de vida (n. 62)”.



---

Comunidades, no interior da Igreja. Ela lembra assim daquele dia:

*O ponto de virada nessa questão de Roma foi no Pentecoste de 98, com João Paulo II, e eu estava presente, assim a uns dez metros dele, quando ele disse que as novas realidades eclesiais, com seus fundadores, pela primeira vez eu vi a Igreja dando esse nome de fundadores às Comunidades Novas, eram parte da dimensão carismática da Igreja. [...] João Paulo II disse isso em 98, foi uma surpresa para todos nós, um Papa, em Pentecostes [...] Fez dois dias de encontro interessantíssimo com teólogos especialistas em Direito Canônico [...] Eu não continha as lágrimas, as lágrimas saíam como se eu, porque eu nunca esperei na vida um negócio desse. (Emmir Nogueira em entrevista ao autor)*

Assim, as palavras de João Paulo II inseriam as realidades mais bem estruturadas da RCC, como a Comunidade Shalom, dentro da ação evangelizadora da Igreja no novo milênio, encaixando-as dentro da própria “dimensão carismática” da instituição, em um trabalho de colaboração com a dimensão “petrina”, institucional.

O então cardeal Joseph Ratzinger, no Pentecostes de 1998, que ocupava o cargo de Prefeito da Congregação para a Doutrina da Fé, também assumiu um papel importante para a RCC e para as Novas Comunidades por ter conferido as bases teológicas para a definitiva afirmação, como lembrou Emmir Nogueira, de que tanto a dimensão institucional quanto a dimensão carismática seriam “coessenciais” para a vida da Igreja, chegando a afirmar, já na condição de Papa Bento XVI, que as Novas Comunidades eram “muito mais colaboradoras do ministério apostólico universal do papa”.

Posso, sem reticências, afirmar acerca das Novas Comunidades aquilo que foi afirmado sobre os Movimentos Eclesiais em outra ocasião:

Possuem uma centralização e organização interna competente; obediência ao Papa (extensiva a tudo o que emana do Vaticano); agilidade para disseminar os membros pela geografia do movimento; um trabalho molecular, penetrando todos os ambientes seculares; investimento maciço no trabalho vocacional, atraindo corpo a corpo os jovens; acompanhamento pedagógico, formação, mostrando “zelo apostólico” para controlar social e moralmente seus membros; ruptura temporal da biografia do membro, passando a ser lida sua vida a partir do momento em que ingressou na “obra”; fomento de relacionamentos circulares, pois no próprio movimento o membro encontra oportunidades de lazer, relacionamento afetivo, possibilidades de trabalho, ambientes reconfortantes, quase uma instituição total, absorvendo o tempo e a afetividade da pessoa; rigidez disciplinar, austeridade, emocionalismo, como princípios básicos de espiritualidade que se tornam epicentro do estilo de vida do membro. Em seu

---

conjunto, essas características transformam os movimentos em grupos capazes de produzir um “autoabastecimento”, quase uma igreja dentro de outra (Urquhart, 2002, p. 70).

Segundo matéria publicada pelo jornal *Settimana News* (Prezzi, 2017), um censo realizado em 2010 (o primeiro desde que esse tipo de associação surgiu) pelo teólogo italiano Giancarlo Rocca, os números das Novas Comunidades seriam os seguintes: haveria registros da Santa Sé de 775 Novas Fundações ou Novas Comunidades, das quais 205 estariam nos Estados Unidos da América (EUA), 200 na Itália, 161 na França<sup>14</sup>, 44 no Brasil e 20 na Espanha. A matéria informa, ainda, que o censo constatou uma considerável estabilização dessas comunidades nos últimos 20 anos (a partir do pontificado de João Paulo II), advindo de um crescente reconhecimento delas por parte das dioceses, mas que não impediu a intervenção direta da Igreja no governo de 70 dessas Comunidades, havendo 15 nas quais seus fundadores se encontram sob investigação judicial<sup>15</sup>.

A matéria prossegue com um importante balanço de algumas das Novas Comunidades brasileiras citadas no Censo de Rocca:

Canção Nova foi fundada em 1978 por um salesiano (Jonas Abib) e é a mais difundida entre as novas comunidades. Conta com 1.348 membros consagrados (763 nas comunidades de vida e 585 nas comunidades da aliança): 47 são sacerdotes. O canal de televisão com o mesmo nome abrange todo o país. Em sua sede central passam por ano cerca de um milhão de pessoas e a comunidade está presente em cinco países. **Shalom** foi fundada em 1982 pelo jovem **Moysés Louro de Azevedo e Maria Emmir Nogueira**. Conta 4.000 membros e 40.000 filiados. O festival organizado por eles (Halleluya) reúne quase um milhão de pessoas. Recado foi fundada em 1984 por um grupo musical. Seu fundador **Luiz Carvalho** é atuante na Renovação Carismática. Tem como missão a formação de artistas católicos que evangelizem através das artes. Arca da Aliança foi fundada em 1986, por **Elias Dimas dos Santos**.

---

**14** Dentre as quais se destacam 3: a) *Chemin Neufe* (Caminho Novo), fundada na cidade de Lyon, em 1973, presente em mais de 30 países, inclusive no Brasil; b) *Emanuel*, fundada em 1972, por Pierre Goursat e Martinne Lafitte, na cidade de Troussures, hoje presente em mais de 50 países; e c) *Beatitudes*, fundada por Gerard e Josette Croissant, na cidade de Valence, em 1973.

**15** Cito, como exemplo disso, o caso da Comunidade Beatitudes. Seu fundador, Gerard Croissant (conhecido como “irmão Ephraim”), que também é diácono permanente, foi afastado do comando da Comunidade em 2007, sob a acusação de falsa “união mística” com mulheres que eram membros da Comunidade. Após sua saída, o governo ficou sob a responsabilidade de seu cunhado, Phillipe Madre, que também foi afastado, em 2010, sob acusações de “assédio sexual” (cf. *Fratres in Unum*, 2011). No Brasil, um fundador também se encontra afastado da condução de sua Comunidade: o Padre Roberto Lettieri, fundador da Toca de Assis, que se situa mais como um exemplo de “neomedievalismo” do que como uma “Nova Comunidade” – cf. Portella (2009). Sobre o afastamento de Lettieri e as representações do fato para os membros da Comunidade (os “toqueiros”), cf. Mariz e Medeiros (2013).

---

Caracterizado por uma prática radical da pobreza é dedicado à oração e ao apostolado. Muito cultivada a devoção ao **Sagrado Coração e a Maria. Obra de Maria** surgiu no Recife, em 1990, por obra de **Gilberto Gomes Barbosa**. Seu carisma é a evangelização. Conta com 35 casas no Brasil e três no exterior. Está presente em 11 países. **Pantokrator** nasceu em Campinas, em 1990, por **Andrés Luis Botelho de Andrade**. O seu carisma é viver uma santidade na vida ordinária. Inspira-se na espiritualidade carmelitana. Os consagrados são 132 e 146 os formandos. **Betel** nasceu em 1991, fundada por **José Omar Rodrigues Medeiros**. Próximo da espiritualidade inaciana é caracterizado pela contemplação de Jesus na sua relação com o Pai e com os irmãos. Tem 15 membros e 10 em formação. Luz da vida começou em 1997, com **Luiz Antônio de Paula**. Seu carisma é ser uma luz para iluminar com o resplendor da santidade. É ativo na reabilitação de viciados em drogas, internamente, está desenvolvendo um ramo feminino. São 78 consagrados. Cefas é uma comunidade fundada em 2002 por **Ângela Tait**. Evangeliza através de exercícios espirituais, ajudando as pessoas a discernir a vontade de Deus. Está presente em três cidades e possui 30 membros (Prezzi, 2017, grifo nosso).

Além dessas Comunidades citadas na matéria, outras merecem destaque no Brasil: *Oásis*, fundada em 1988, por Mosart Roque, Maria Francisca (Chica) e Gislaíne Benedetti, em Caxias do Sul-RS, cuja identidade é a formação (treinamento, por assim dizer) do consagrado; *Doce Mãe de Deus*, fundada por Inaldo Alexandre, em Patos-PB, em 1989, e cuja identidade é a evangelização; *Rainha da Paz*, fundada em 1989, por Tersia Montenegro, em Sobral-CE, cuja identidade também consiste no trabalho evangelizador; *Face de Cristo*, fundada por Aloisio Nóbrega e sua esposa, Célia, em meados de 1984, em Fortaleza-CE, cuja identidade é o trabalho com famílias; dentre outras.

No Brasil, as mais antigas, como se viu no trecho da matéria citado, são a *Canção Nova* (fundada em Queluz-RJ, em 1978, e hoje sediada em Cachoeira Paulista-SP)<sup>16</sup> e a *Shalom* (fundada em Fortaleza-CE, em 1982, e hoje sediada em Aquiraz-CE). Além de serem as mais antigas e importantes, também são as duas únicas a possuir o reconhecimento pontifício<sup>17</sup>, sendo que a *Shalom* o recebeu em 2007 e a *Canção Nova* em 2008. Algumas outras, de maior capilaridade em seus estados, já contam com a aprovação diocesana, passando por um período intitulado *ad experimentum*, que consiste em um acompanhamento mais próximo do bispo diocesano em relação ao cotidiano e à inserção da Comunidade na vida da Igreja local, observando o cumprimento dos Estatutos e Regras de Vida entregues por

---

<sup>16</sup> Importante pesquisa sobre essa Comunidade foi realizado por Oliveira (2003).

<sup>17</sup> No Código de Direito Canônico (2019, §§ 321-326), tais comunidades se inscrevem entre as “Associações Internacionais Privadas de Fiéis”. Assim, são os próprios fiéis que as “dirigem e governam” segundo estatutos por eles mesmos prescritos, além de, nessa condição, poderem “adquirir personalidade jurídica”. Note-se que o caráter de “associação internacional” lhes confere autonomia diante das dioceses e as põe sob a jurisdição de Roma.

---

elas quando do pedido de reconhecimento diocesano (no Ceará, atualmente, esse é o caso da *Comunidade Recado*, fundada em 1984 por Luís de Carvalho, e que guarda grande proximidade grande com a *Shalom*).

Possuir o reconhecimento pontifício, além de conferir maior legitimidade no interior do próprio campo carismático, confere à Comunidade maior autonomia diante da autoridade do bispo local, dando-lhe maior liberdade de atuação e de formação de seus membros, uma vez que passa a responder apenas às autoridades eclesiais do Vaticano. Isso corresponde ao plano de expansão de tais comunidades, uma vez que, longe de conformarem-se com um trabalho em nível local (seja paroquial ou diocesano), dirigem sua ação missionária “ao mundo” (pela própria ideia de “vocação” com a qual operam, dirigindo-se “ao mundo inteiro”), exigindo autonomia em relação ao bispo do local de sua fundação, ou mesmo desobrigando-lhes do “pedido de licença” aos bispos das dioceses onde suas “casas de missão” chegarem.

Assim, pois, é perceptível a importância de tais reconhecimentos institucionais, em especial o “pontifício”, para a legitimação de tais comunidades no interior do catolicismo. Em outras palavras, a confirmação burocrática/institucional por meio do “reconhecimento” (seja diocesano, seja pontifício) opera como uma condição *sine qua non* para a existência de laços comunitários/associativos que se creem fundados a partir de uma “revelação carismática”.

## Referências bibliográficas

- Amaral, L. (2000). *Carnaval da alma: comunidade, essência e sincretismo na Nova Era*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Andrade, A. L. B. (2015, 10 de janeiro). *Novas Comunidades*. Recuperado de <https://pantokrator.org.br/po/comunidade1/novas-comunidades/>
- Bauman, Z. (2003). *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Berger, P. (1973). *Um rumor de anjos: a sociedade moderna e a redescoberta do sobrenatural*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Berger, P. (1985). *O dossel sagrado: elementos para uma teoria sociológica da religião*. São Paulo, SP: Paulus.
- Berger, P. (2000). A dessecularização do mundo: uma visão global. *Religião e Sociedade*, 21(1), 9-23.
- Berger, P., & Luckmann, T. (2012). *Modernidade, pluralismo e crise de sentido: a orientação do homem moderno* (2a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Berger, P. (2017). *Os múltiplos altares da modernidade: rumo a um paradigma da religião numa época pluralista*. Petrópolis, RJ: Vozes.

- 
- Carranza, B. (2009). Perspectivas da neopentecostalização católica. In Carranza, B., Mariz, C., & Camurça, M. (Orgs.), *Novas Comunidades Católicas: em busca do espaço pós-moderno* (pp.33-58). Aparecida, SP: Ideias & Letras.
- Campos, Leonildo Silveira (2010). Novas Comunidades Católicas ou crise do sistema paroquial? *Religião e Sociedade*. 30(1):196-200.
- Código de Direito Canônico* (2019). São Paulo: Paulus.
- De Fiores, S., & Goffi, T. (Orgs.). (1993). *Dicionário de espiritualidade* (2a ed.). São Paulo, SP: Paulus.
- Fratres in Unum. (2011, 16 de junho). *Laicizado o ex-Superior da Comunidade das Beatitudes*. Recuperado de <https://fratresinunum.com/2011/06/16/laicizado-o-ex-superior-da-comunidade-das-beatitudes/>
- Geertz, C. (2001). *Nova luz sobre a antropologia*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Gomes, S. S. (2008). *As Novas Comunidades Católicas: rumo a uma cidadania “renovada”?* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- James, William (2017). *As variedades da experiência religiosa: um estudo sobre a natureza humana*. São Paulo: Cultrix.
- João Paulo II (1996). *Exortação Apostólica Pós-Sinodal Vita Consecrata*. Recuperado de [http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/apost\\_exhortations/documents/hf\\_jp-ii\\_exh\\_25031996\\_vita-consecrata.html](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_25031996_vita-consecrata.html).
- João Paulo II. (1998). *Discurso do Papa João Paulo II aos participantes do Congresso Mundial dos Movimentos Eclesiais*. Recuperado de [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/laity/documents/rc\\_pc\\_laity\\_doc\\_27051998\\_movements-speech-hf\\_po.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/laity/documents/rc_pc_laity_doc_27051998_movements-speech-hf_po.html)
- Luckmann, T. (1973). *La religión invisible*. Salamanca, España: Sígueme.
- Mariz, C. (2000). Secularização e dessecularização: comentários a um texto de Peter Berger. *Religião e Sociedade*, 21(1), 25-39.
- Mariz, C., & Medeiros, K. M. C. (2013). Toca de Assis em crise: uma análise dos discursos dos membros que permaneceram na comunidade. *Religião e Sociedade*, 33(2), 141-173.
- Mariz, C., & Mello, G. B. R. (2014). Insatisfações com a família e sociedades contemporâneas: uma comparação entre comunidades católicas e *New Age*. *Estudos de Sociologia*, 13(1), 49-75.
- Oliveira, E. M. (2003). *O mergulho no Espírito de Deus: diálogos (im)possíveis entre a RCC e a Nova Era na Comunidade de Vida no Espírito Canção Nova* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Portela, R. (2009). *Em busca do dossel sagrado: a Toca de Assis e as novas sensibilidades religiosas*. Tese de doutorado. UFJF, Juiz de Fora.
- Prezzi, L. (2017, 3 de abril). *Novas comunidades, números e desafios* (tradução de Luisa Rabolini).

---

Recuperado de <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/566507-novas-comunidades-numeros-e-desafios>

Safioti, F. M. (2009). Elementos sócio-históricos da Renovação Carismática Católica. *Estudos de Religião*, 23(37), 216-241.

Sell, C. E. (2017). A multiplicidade da secularização a sociologia da religião na era da globalização. *Política e Sociedade*, 16(36), 44-73.

Silva, E.F. da (2019). *A constituição carismática de uma autoridade racional: um estudo de caso sobre a Comunidade Católica Shalom*. Tese de Doutorado em Sociologia. UFC, Fortaleza.

\_\_\_\_\_ (2019a). Como se produz um novo católico carismático: elementos da espiritualidade da Comunidade Shalom. *Caminhos*, 17 (1), 43-64.

Sousa, R. J. (2005). *Carisma e instituição: relações de poder na Renovação Carismática do Brasil*. Aparecida, SP: Ed. Santuário.

Urquhart, G. (2002). *A Armada do Papa: os segredos e o poder das novas seitas na Igreja Católica*. Rio de Janeiro, RJ: Record.

Vala, J. (1997). *Psicologia social*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.

Weber, M. (1979). As seitas protestantes e o espírito do capitalismo. In: Weber, M. *Ensaios de sociologia* (4a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Zahar (pp. 347-370).

Weber, M. (1979). Rejeições religiosas do mundo e suas direções. In: Weber, M. *Ensaios de sociologia* (4a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Zahar (pp. 371-412).

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

EMANUEL FREITAS DA SILVA. Novas Comunidades: a retomada “carismática” da tradição católica? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 35-57, 2020.

### Norma B – APA

Emanuel Freitas da Silva. (2020). Novas Comunidades: a retomada “carismática” da tradição católica? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 35-57.

### Norma C – Vancouver

Emanuel Freitas da Silva. Novas Comunidades: a retomada “carismática” da tradição católica? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):35-57. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2062>

# Desenvolvimento sociocomunitário: um olhar sobre o projeto de Lajedos, em Cabo Verde

**Maria Miguel Estrela**

*Professora na Universidade de Cabo Verde – Uni-CV*

*Aluna de Doutorado em Ciências da Educação na Universidade do*

*Porto – U.Porto*

*estrelamami@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-1497-1890>*

## Resumo

Inscrito no quadro disciplinar das ciências da educação, este artigo surge no âmbito de um estudo de caso sobre o Projeto de Desenvolvimento Comunitário de Lajedos, em Cabo Verde. A investigação buscou compreender as dimensões do educativo observadas no processo de desenvolvimento e o próprio desenvolvimento como um processo educativo, com base em referências do universo teórico das abordagens sobre o desenvolvimento. Apresenta-se, aqui, o trabalho da organização não governamental (ONG) cabo-verdiana Atelier Mar e revelam-se as dimensões por meio das quais o educativo se encontra presente nesse trabalho, da pedagógica à política, da econômica à sociocultural, além do contexto da ação, dos fundamentos teóricos pautados por vários conceitos de desenvolvimento e dos conceitos relativos à educação e suas implicações nas dinâmicas sociocomunitárias. A ação é abordada diante de seus diferentes matizes na promoção de um desenvolvimento sociocomunitário participativo e de uma aprendizagem coletiva significativa para todos os envolvidos.

**Palavras-chave** desenvolvimento sociocomunitário; educação; participação; cultura.

---

## Socio-community development: a look at the Lajedos project, in Cape Verde

### Abstract

Inscribed in the disciplinary framework of education sciences, this article emerges as part of a case study on the Lajedos Community Development Project, in Cape Verde. The investigation sought to grasp the educative dimensions observed in the development process and development itself as an educational process, based on references from the theoretical universe of approaches to development. Herein, the work undertaken by the Cape Verdean non-governmental organization (NGO) Atelier Mar is presented and the dimensions through which the educative domain is observed in this work, from the pedagogical to the political, from the economic to the sociocultural, in addition to the context of action, the theoretical foundations guided by various concepts of development, and the concepts related to education and their implications in socio-community dynamics. The action is addressed in view of its various nuances in promoting participatory socio-community development and meaningful collective learning for all those involved.

**Key words** socio-community development; education; participation; culture.

## Desarrollo socio-comunitario: una mirada al proyecto Lajedos, en Cabo Verde

### Resumen

Inscrito en el marco disciplinario de las ciencias de la educación, este artículo surge como parte de un estudio de caso acerca del Proyecto de Desarrollo Comunitario de Lajedos, en Cabo Verde. La investigación buscó comprender las dimensiones del educativo observadas en el proceso de desarrollo y el desarrollo en sí mismo como un proceso educativo, basado en referencias del universo teórico de los enfoques del desarrollo. Aquí se presenta el trabajo realizado por la organización no gubernamental (ONG) caboverdiana Atelier Mar y se revelan las dimensiones a través de las cuales se observa el dominio educativo en este trabajo, desde la pedagógica a la política, desde la económica a la sociocultural, además del contexto de acción, de los fundamentos teóricos guiados por varios conceptos de desarrollo, y de los conceptos relacionados con la educación y sus implicaciones en las dinámicas socio-comunitarias. La acción se aborda en vista de sus diversos matices en la promoción de un desarrollo socio-comunitario participativo y de un aprendizaje colectivo significativo para todos los involucrados.

**Palabras clave** desarrollo socio-comunitario; educación; participación; cultura.



---

## Développement socio-communautaire: un regard sur le projet Lajedos, au Cap-Vert

### Résumé

Inscrit dans le cadre disciplinaire des sciences de l'éducation, cet article émerge dans le cadre d'une étude de cas sur le Projet de Développement Communautaire de Lajedos, au Cap-Vert. La recherche a cherché à comprendre les dimensions de l'éducatif observée dans le processus de développement et le développement lui-même en tant que processus éducatif, sur la base de références issues de l'univers théorique des approches du développement. Ici, le travail de l'organisation non gouvernementale (ONG) capverdienne Atelier Mar est présenté et les dimensions à travers lesquelles l'éducatif est présent dans ce travail sont révélées, de la pédagogique à la politique, de l'économique à la socioculturel, en plus du contexte de l'action, des fondements théoriques guidés par plusieurs concepts de développement et des concepts liés à l'éducation et ses implications dans des dynamiques socio-communautaires. L'action est abordée compte tenu de ses différentes nuances dans la promotion du développement socio-communautaire participatif et d'un apprentissage collectif significatif pour toutes les personnes impliquées.

**Mots-clés** développement socio-communautaire; éducation; participation; culture.

### Introdução

Este estudo teve por objetivo conhecer a experiência desenvolvida pela organização não governamental (ONG) Atelier Mar<sup>1</sup>, em Cabo Verde, mais concretamente na Ilha de Santo Antão, na comunidade rural de Lajedos, por meio do projeto de desenvolvimento comunitário ali implementado.

Metodologicamente, ancora-se na coleta e análise de documentação relativa ao projeto, na observação participante enquanto membro da equipe que tem trabalhado na comunidade no âmbito do referido projeto, e em *conversas*<sup>2</sup> com os beneficiários. A aproximação ao objeto de pesquisa se deu em uma perspectiva holística do fenômeno em estudo, abordando os sujeitos e as situações como um todo e não os reduzindo a variáveis mensuráveis, assim, a atenção se centrou no contexto das ações e interações para compreender os quadros de referência dos atores (Carmo & Ferreira, 2008).

Mostra-se relevante indicar que a escrita deste artigo não está isenta de subjetividade, considerando que a investigação ocorreu em um campo onde as esferas profissional e pessoal convergem em um percurso de vida e coexistem de forma indissociável. Portanto, a reflexão sobre a ação que pretende ser científica e crítica inclui a tensão entre a razão, os sentidos e as emoções – e estas últimas também como parte da produção de conhecimento.

---

**1** Essa ONG cabo-verdiana, criada em 1979, trabalha com temáticas ligadas a cultura, desenvolvimento, educação e arte, sob uma perspectiva de pesquisa e ação, promovendo a melhoria da vida das pessoas e a valorização dos recursos endógenos dos territórios e dos grupos envolvidos nos projetos.

**2** Aqui, o termo *conversa*, no sentido interativo, não se refere a entrevistas tecnicamente trabalhadas (como exige um processo sistematizado de pesquisa), mas ao cumprimento dos preceitos éticos de investigação científica e ao respeito pelo valor e pela riqueza das informações obtidas.

---

Como afirma António Damásio (1995), as emoções são inseparáveis e imprescindíveis nos processos de raciocínio.

A própria práxis adotada ao longo do projeto conjuga motivações pessoais e profissionais em um processo de interação com as pessoas e o território na busca de soluções para seus problemas. Espera-se que, com uma breve apresentação do contexto e das ações realizadas, os leitores descubram a comunidade de Lajedos e os caminhos percorridos no processo de desenvolvimento sociocomunitário, que articula diferentes áreas de intervenção e de conhecimento e empreende esforços com vistas à mudança social.

Inscrito no quadro disciplinar das ciências da educação, este artigo representa uma tentativa de perceber as dimensões do educativo no processo de desenvolvimento e o próprio desenvolvimento como processo educativo, também indo buscar referências no universo teórico das abordagens sobre o desenvolvimento. Apresenta-se o trabalho do Atelier Mar de forma autêntica, em síntese, mas revelando todas as dimensões como o educativo se encontra presente (da pedagógica à política, da econômica à sociocultural).

A complexidade existente no contexto e no projeto demanda uma leitura pluridisciplinar da realidade, para que se entenda o sentido do objeto de estudo enquanto processo de desenvolvimento sociocomunitário. Neste artigo, para compreender a ação desenrolada, não abarco a amplitude teórica de toda a constelação semântica atualmente relacionada à educação e ao desenvolvimento sociocomunitário, mas ilustro alguns aspectos, mais no sentido reflexivo do que de análise sistematizada de dados coletados.

Vale considerar a complexidade como um conceito emergente das ciências sociais observado na realidade social, tendo a pluri e a interdisciplinaridade tanto como abordagens dessa realidade quanto como fusão de saberes nas práticas sociais e na contextualização e construção do objeto científico.

Este artigo está estruturado de modo a apresentar o contexto do país e da comunidade de Lajedos, bem como a caracterizar o projeto, passando por uma fundamentação teórica dos principais conceitos usados para compreender a práxis da ONG Atelier Mar e sua singularidade, trazendo algumas palavras conclusivas sobre os resultados obtidos com a urdidura e a trama nessa tecelagem da vida e do trabalho realizado.

## **Contexto**

Cabo Verde é um pequeno país insular no Oceano Atlântico, com superfície terrestre de 4.033 km<sup>2</sup>. Localiza-se em um arquipélago formado por 10 ilhas, 9 delas habitadas, a pouco menos de 500 km da costa africana, em frente ao Cap Vert do Senegal. Geograficamente, as ilhas de Cabo Verde se dividem em 2 grupos, consoante com sua posição relativa aos ventos alísios predominantes de nordeste:

---

a) Grupo de Barlavento (ao norte) – constituído pelas ilhas de Santo Antão, S. Vicente, S. Nicolau, Santa Luzia, Boa Vista e Sal; e

b) Grupo de Sotavento (ao sul) – constituído pelas ilhas Brava, Fogo, Maio e Santiago.

Os recursos minerais são raros, os solos são pobres e apenas cerca de 10% da superfície do país são utilizados para a agricultura. O clima é do tipo saheliano, ou seja, seco de dezembro a junho e relativamente úmido de julho a novembro, sendo frequentes os longos períodos de seca que condicionam a vida e a produção das famílias que dependem da agricultura para sobreviver. Eis o contexto no qual se insere a localidade de Lajedos, na ilha de Santo Antão, onde o projeto em estudo foi implementado.

Achadas desabitadas em 1460, as ilhas começaram a ser povoadas em 1462 com europeus provenientes de Portugal e, posteriormente, com mão de obra escrava do continente africano. A colonização portuguesa durou cerca de 500 anos – Cabo Verde conquistou sua soberania em 1975, em uma luta anticolonial protagonizada por Amílcar Cabral e seus companheiros, que se iniciou em 1956, com a criação do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), junto com Guiné-Bissau.

A sociedade cabo-verdiana é mestiça e o cabo-verdiano tem consciência da essência de sua cultura advinda da simbiose africana e europeia, cuja conjugação de valores deu origem a uma identidade própria. Entende-se a identidade cabo-verdiana como resultado reelaborado de diversas identidades em contato e a ausência de reivindicações étnicas entre os cabo-verdianos, além da afirmação de valores culturais recebidos, levam a *cabo-verdianidade* a ser percebida como *um coletivo*.

Após a independência nacional, a 5 de julho de 1975, afirmou-se a singularidade dos valores cabo-verdianos reelaborados a partir da africanidade herdada e dos valores impingidos pelo colonialismo, consolidando uma autonomia de pensamento.

Cabo Verde independente tem contornos delineados por sua história e pela componente doutrinária do pensamento de Amílcar Cabral, que atribuiu à cultura um importante papel na luta pela libertação nacional.

Cabral<sup>3</sup> afirmava que:

*No plano estritamente cultural, os objetivos visados são a construção de uma cultura nacional, científica, popular e universal, baseada nas tradições positivas da cultura autóctone e na assimilação crítica da cultura de outros povos e das aquisições da humanidade no domínio do humanismo, da ciência, da técnica e da tecnologia. Desse modo e do ponto de vista do seu conteúdo, a cultura deve poder inserir em si e a um tempo a preservação da identidade e as necessidades do progresso. A cultura constitui, assim, uma dimensão fundamental do desenvolvimento.*

---

3 “Libertação Nacional e Cultura” (conferência realizada em 1970, na Universidade de Syracuse, nos EUA).

---

Segundo dados de 2012 publicados pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE), 505.800 pessoas vivem em Cabo Verde, caracterizando-se como uma população jovem (média de idade de 27,4 anos), o que indica uma forte pressão sobre os serviços sociais e econômicos. A população feminina representa 50,5% e a masculina, 49,5%. Apesar do desequilíbrio não ser tão forte quanto no passado, marcado pela emigração, as mulheres continuam a desempenhar um importante papel nas famílias cabo-verdianas: mais de 40% delas têm chefia feminina (no meio rural essa taxa ultrapassa os 50%). Estima-se que 62 pessoas em cada 100 vivem em áreas urbanas e as demais em áreas rurais – sobrevivendo, sobretudo, da prática da agricultura, em uma constante luta para produzir sob os efeitos da seca.

No processo de desenvolvimento, os investimentos feitos desde os primeiros anos da independência nacional têm melhorado muito o nível de educação. Em 1975, o índice de analfabetismo se situava em 65%, caindo para 13% após 40 anos de soberania (persistindo as disparidades entre homens e mulheres); 98,5% das crianças em idade escolar frequentam o ensino básico (1º ao 8º ano) e 78% das crianças e dos jovens entre 12 e 18 anos frequentam o ensino secundário. Nesta última década, o ensino superior tem sido interpelado para satisfazer as exigências de formação de profissionais qualificados, tendo sido criada a Universidade de Cabo Verde (Uni-CV), uma instituição pública, e 8 instituições privadas, atualmente frequentadas por 11.000 estudantes. Há um número igual de alunos estudando em universidades estrangeiras, sobretudo no Brasil e em Portugal.

Atendendo aos padrões de desenvolvimento, Cabo Verde tem observado um crescimento econômico e social que o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) justifica com os seguintes fatores: a) investimento consistente em capital humano; b) boa governança e gestão da economia; c) estabilidade político-social; e d) generosidade da comunidade internacional e fortes laços com a diáspora global de Cabo Verde – como referido no documento da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (ECRP) 2012-2016. Em nível econômico, as políticas se situaram no liberalismo depois da abertura à democracia, em 1991, com a segunda república, encorajando-se a abertura da economia e o incremento das trocas comerciais com o exterior, além da ocorrência da privatização do setor estatal.

## *A comunidade de Lajedos*

No âmbito deste artigo, destacam-se algumas das características do contexto específico de implementação do “Projeto de Desenvolvimento Comunitário de Lajedos” (o caso em estudo). Lajedos é uma comunidade rural com número de habitantes estimado em 600 pessoas (dados do INE, censo 2010) e situa-se no interior da ilha de Santo Antão, a 15 km da cidade do Porto Novo.

---

Enquadrada em um estreito vale, marcado pela erosão e pelas características vulcânicas da ilha, onde se sobressai um desfiladeiro imponente, apresenta terrenos cultivados, sobretudo nas encostas, e nos aglomerados de casas em ambos os lados da estrada que atravessa a comunidade. Fundada por António Luís Delgado (conforme depoimento de descendentes), que herdou as terras que eram campos de pastagem e, por não haver nascentes na localidade, sendo autodidata, conseguiu construir canais de irrigação em 3 anos, chamados “lavadas”, que incluem túneis e ainda hoje constituem uma das obras hidráulicas mais fascinantes de toda a ilha de Santo Antão. Escassos em recursos hídricos, os campos são irrigados pela água trazida nessas *lavadas* a partir de nascentes de outras localidades (a cerca de 6 km de distância), sendo alimentadas pelas chuvas que caem, em média, 1 vez por ano, podendo ocorrer secas que duram de 2 a 4 anos; trata-se da região do país que mais sofre influência do vento harmatão.

A comunidade foi fundada junto com os trabalhadores dessa obra, pastores e seus descendentes que, assim, puderam fixar-se e cultivar os campos. A relação da comunidade com o território (uso e apropriação), com a cultura de matriz africana mesclada com tradições de origem portuguesa, é fortemente marcada pelas características do clima, pela agricultura de subsistência e pelas tradições, tanto de produção quanto de celebração, onde o profano e o religioso se confundem (como é o caso das festas de romaria dedicadas a S. João).

O diagnóstico socioeconômico realizado (Estrela, 2005) proporcionou uma visão global da vida na comunidade, mostrando a notória fragilidade do tecido social local, caracterizadora de uma população que aceita a pobreza como fatalidade inalterável, instigada pela fraca atividade agrícola e pela falta de alternativas geradoras de riqueza, associando-se, ainda, as fracas perspectivas de um futuro melhor, pois essa população se acomodou em um padrão de vida assente em rendimentos diminutos. As marcas do perfil social e econômico de Lajedos identificadas comportam características como: a) a constante luta pela sobrevivência, embora já se tenha afastado o espectro da fome que marcou a história da região no passado; b) a dureza do ambiente, com os poucos recursos naturais cada vez mais desgastados e o clima saheliano, que não deixa margem para grandes expectativas; c) a inexistência de terras comunitárias, os terrenos são privados ou da Igreja Católica (somente uma pequena parcela pertence ao Estado). As atuais formas de exploração das terras são individuais e não abrem possibilidades para a exploração comunitária delas. As famílias são numerosas (compostas por 7 a 11 pessoas cada), os jovens não têm emprego, as mulheres chefiam cerca de 47% das famílias e os problemas sociais condicionam o desenvolvimento local (p. ex., gravidez na adolescência, abandono escolar, alcoolismo, desemprego); faltam respostas educativas, formais e não formais, capazes de induzir o desenvolvimento ou pelo menos “animar” as pessoas e o território.

---

Junto com essas características, vale ter em mente que se trata de uma população marcada por uma história de 500 anos de subordinação e que, apesar dos avanços registados no país, refletidos na melhoria dos indicadores de desenvolvimento, as assimetrias regionais ainda são acentuadas, sendo o meio rural o que menos se beneficia dos impactos do chamado “progresso”.

No plano do desenvolvimento, a luta pela redução da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentado continua a ser um dos grandes desafios de Cabo Verde. Conjugada com a vulnerabilidade da economia temos a necessidade de aumento do emprego e diminuição das desigualdades sociais e das assimetrias entre os meios urbano e o rural.

A realidade de Lajedos não se encontra desarticulada da realidade nacional e apresenta semelhanças com muitas outras comunidades rurais. Para o Atelier Mar, tal realidade levou à ação em uma abordagem integrada, sem modelo predeterminado, pautada por uma ética de diálogo com os participantes/beneficiários, com sensibilidade e respeito pela cultura local.

## **Breve fundamentação teórica**

O conceito de desenvolvimento, de origem ocidental (ou eurocêntrica), tem se mostrado um dos mais polissêmicos e polêmicos da atualidade, despertando uma diversidade de abordagens e mobilizando o desejo de transformação nas sociedades – geralmente é adotado para avaliar e classificar os níveis de progresso e bem-estar (Amaro, 2003).

Sendo um conceito com mais de 200 anos de história, ainda segundo Roque Amaro (2003), deve ser compreendido em referência a seus marcos mais simbólicos, a Revolução Industrial e a Revolução Francesa, mas também considerando o Renascimento e o Iluminismo, que conduziram ao abandono da visão teocêntrica e à afirmação do antropocentrismo, constituindo os pilares das sociedades industriais.

Aqui, não cabendo analisar todos os aspectos de tal conceito, mostra-se importante referir o período que ficou conhecido como os “Trinta Gloriosos” (1945-1975), correspondentes ao pós-Segunda Guerra Mundial, que trouxe promessas de desenvolvimento, associando-se ao crescimento econômico tanto nos países já considerados desenvolvidos quanto nos chamados subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Como marco importante temos, ainda, o discurso de tomada de posse do Presidente Truman nos Estados Unidos da América (EUA), a 20 de janeiro de 1949, onde ele usa o termo *subdesenvolvido* – não tendo sido o primeiro o usá-lo, veio, no entanto, resignificar o desenvolvimento como meta que todos desejariam alcançar e o subdesenvolvimento como condição da qual os povos deveriam tentar escapar (Sachs, 1992). São hoje conhecidos os resultados tanto em

---

termos da perda de identidade cultural quanto do aumento dos conflitos e dos problemas ambientais, com incentivo à homogeneização dos padrões de desenvolvimento pautada pelos valores do capitalismo.

Os países pobres, recém-libertos do poder do colonialismo, passaram a desejar o desenvolvimento e a receber apoio para alcançá-lo (muitas vezes sob uma lógica assistencialista), com base no paradigma do crescimento econômico, embora de forma vaga, buscando a melhoria de sua situação social, como se depreende das Propostas de Ação da Primeira Década de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) - 1960-1970 -, onde se determina que:

O problema dos países subdesenvolvidos não é simplesmente o crescimento, mas sim o desenvolvimento... Desenvolvimento é crescimento com mudanças... As mudanças, por sua vez, são sociais e culturais, econômicas e tanto qualitativas quanto quantitativas. O conceito-chave é melhorar a qualidade de vida das pessoas (United Nations, 1962, tradução nossa).

Posteriormente, tanto nos anos 1970 quanto nos 1980, as desilusões causadas pelo não cumprimento das promessas de bem-estar e progresso (desigualdades sociais, degradação ambiental, fracasso de modelos impostos aos países menos desenvolvidos etc.) levaram a mudanças na ideologia desenvolvimentista e começam a surgir propostas convocando a associação de outros conceitos ao do desenvolvimento, como: a) desenvolvimento endógeno, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que promove a valorização das culturas de origem; b) desenvolvimento sustentável, da ONU, que busca a satisfação das necessidades do presente sem comprometer o futuro das futuras gerações; c) desenvolvimento participativo, propondo a implicação das pessoas no processo de forma ativa e não como receptoras passivas da ação dos outros, sendo tal concepção muito presente na ação das ONGs ainda hoje.

Entre outros adjetivos, também se associa ao conceito de desenvolvimento o local e o integrado, apontando caminhos para abordagens territorializadas, multidisciplinares e multissetoriais, o envolvimento dos atores sociais e, indiscutivelmente, uma atenção à capacitação e apropriação dos resultados por parte dos destinatários/atores das ações promotoras do desenvolvimento, em outras palavras, seu empoderamento. Nesse sentido, o desenvolvimento local ou sociocomunitário, como é comum ser designado em Cabo Verde, apresenta uma abordagem de pequena escala, de modo que todos os estratos sociais encontrem satisfação de suas necessidades básicas, ao mesmo tempo que se conquista o desenvolvimento com o protagonismo de todos os atores locais, em busca de soluções criativas com base no uso e na preservação dos recursos endógenos.

---

Sob essa lógica, as organizações da sociedade civil são convocadas a uma ação social com base nos interesses coletivos, na mobilização e no fortalecimento da cultura local e das lideranças comunitárias. Esses aspectos, permeados pelo diálogo com os poderes públicos, são pontos de referência importantes para as novas abordagens ideológicas do desenvolvimento, no sentido do empoderamento das populações e da conquista da cidadania, transformando as relações de poder e levando todos a se conscientizarem de suas capacidades para assumir os desafios.

Eis o momento de referir que o pós-Segunda Guerra Mundial também foi “marcado pelo crescimento exponencial da oferta educativa escolar” (Canário, 2005), sob a perspectiva de ser um investimento econômico com retorno garantido e que também veio a causar desilusões. Essa democratização do acesso à escola, no caso dos países ditos subdesenvolvidos, ocorre nos períodos pós-independência, como é o caso de Cabo Verde, como mencionado em relação ao alargamento da oferta educativa, e ela se enquadra na ideologia desenvolvimentista dominante.

Digno de nota é o fato de no país se ter procurado dotar todas as regiões rurais de escolas, de modo a também participarem nesse processo de combate ao analfabetismo, sob a visão de que a educação é um requisito fundamental do processo de desenvolvimento. Criticamente, pode-se apontar que os padrões desse investimento educativo no meio rural, embora de mérito, não tiveram o cuidado de atender às especificidades socioculturais e de massificar o acesso à educação; massificaram-se as formas de estar do meio urbano, em um contexto de desigualdades estruturais, gerando um sentimento de menos-valia no meio rural.

Foi daí que se tornou relevante a consciência da valorização das culturas endógenas e isso veio a se acentuar na ação da sociedade civil organizada, contrapondo ao papel centralizador do Estado sua ação flexível, solidária e respeitadora da diversidade.

A educação assume um papel de primordial importância, tanto no plano formal (instituições educativas) quanto no plano não formal (fora da esfera escolar), onde a ação das ONGs se configura como localizada na realidade de cada comunidade e também exerce uma ação educadora, a partir do respeito pelas idiosincrasias de cada indivíduo e de cada comunidade.

A interpretação da realidade social por meio dos atores exige atenção aos significados que estes produzem; reconhece-se, tal como propôs Margaret Mead (como citada por Lessard-Hébert, Goyette, & Boutin, 1994:41), o papel central das “interações indivíduos-mundo” na produção de significados daí resultantes. Nesse caso, tanto os atores sociais quanto os professores são interpelados a assumir e valorizar que cada pessoa não é um elemento passivo, mas um ator que interpreta, reage e age perante as conjunturas do sistema social, cultural, econômico e político onde se encontra.



---

Desse modo, a educação poderá assumir que desempenha um papel na promoção do desenvolvimento que se quer integrado e sustentável, em um ambiente democrático e participativo, assumindo os desafios sem medo das tensões que as mudanças implicam. A assunção desse papel alarga não só o campo de atuação do educativo, mas o papel dos professores, e abre para a possibilidade de mais e distintos atores em um paradigma no qual os limites da ação educativa vão muito além dos contextos escolares.

Para finalizar este enquadramento teórico, refiro-me ao conceito de ONG contextualizando-o em Cabo Verde. Primeiro, vale referir que existe uma cultura de solidariedade e de ajuda mútua, provavelmente como estratégia de sobrevivência em um ambiente hostil (dominação colonial, aridez do clima, pobreza estrutural) por parte dos cabo-verdianos, constatada na construção das habitações, no cultivo agrícola, nos casamentos, nos batizados e até nos rituais associados à morte. A mudança de regime para a democracia, a partir de 1990, trouxe um aumento exponencial do associativismo, onde a chamada sociedade civil organizada assumiu o termo *organização não governamental* a partir do vocabulário das ONU. Atualmente, esse grupo é constituído por um variado leque de organizações, em sua maioria associações comunitárias, que indicam um grau de autonomia e dinamismo social e, em muitos casos, seu surgimento decorre da “imposição” de alguns países doadores, que exigem acordos com coletivos locais e não diretamente com órgãos do Estado.

As ONGs mais antigas, como é o caso do Atelier Mar, têm um histórico de ações articuladas nos contextos de atuação e de afirmação de metodologias de trabalho consolidadas em diversos projetos que promovem a melhoria das condições de vida das pessoas, articulando diversas dimensões do viver humano.

O maior desafio que enfrenta o movimento associativo é o da sustentabilidade econômica, que procura ir além da dependência dos subsídios e do instrumentalismo de que algumas são alvo, por parte de partidos políticos e organismos do Estado. Algumas respostas advêm da cooperação internacional, mas, principalmente, da boa governança demonstrada ao longo dos anos, da referida tradição de solidariedade existente na cultura cabo-verdiana, revelando um importante capital social e de experiências, que poderá vir a se traduzir em uma agenda política comum.

Em Cabo Verde, a problemática da intervenção comunitária não pode deixar espaço para se concretizar, como dizem José Alberto Correia e João Caramelo (n.d.), em torno da semântica das agências de desenvolvimento em uma manifestação da “projetocracia”, na qual se dissimula um totalitarismo intervencionista.

---

## O projeto

O Atelier Mar trabalha com a comunidade de Lajedos desde o final da década de 1980, quando iniciou a denominada “Animação Comunitária”, em um processo que tem inspiração na educação popular, nas metodologias de Paulo Freire e no conceito de “conscientização” – definido como um processo de aquisição de consciência e de recursos interpretativos por parte do indivíduo, que lhe permite interpretar o mundo, assumir um papel ativo em sua vida e concretizar a cidadania plena.

Cabo Verde, devido ao seu regime de partido único durante os primeiros 15 anos de soberania nacional, não desenvolveu muitos esforços para a participação democrática; desse modo, o associativismo e as políticas públicas voltadas ao envolvimento das populações no processo de desenvolvimento surgiram em 1990, como já foi referido, após a abertura à democracia e ao pluripartidarismo.

As primeiras ações do Atelier Mar na comunidade de Lajedos surgiram de forma discreta, mas com a clara consciência da necessidade de estimular a participação, implicando as pessoas desde o levantamento de suas necessidades e prioridades até a concretização das ações, com respeito pelos saberes locais e valorização das potencialidades e da cultura endógena. em um contexto complexo, no qual a pobreza impera junto com a persistência na luta pela vida. O desenho da ação também considerou as seguintes características identitárias:

- a) Os saberes ancestrais ligados à gestão da água e sua escassez;
- b) Os modos de lidar com a terra agrícola e sua aridez;
- c) A manutenção dos laços culturais e sociais de vizinhança, as atividades artesanais que mesmo em declínio ainda conferem significado às experiências; e
- d) A simplicidade do cotidiano de quem sabe esperar por dias melhores, sem desistir, e procurando manter a solidariedade, a reciprocidade das relações e a confiança, ou seja, o capital social existente – ainda que fragilizado.

Não se pode dizer que a equipe técnica da ONG, nessa altura, tenha revelado uma concepção estratégica da experiência, mas sim uma prática cuidadosa que permitiu ir construindo caminhos com intuição e respeito pelas pessoas e pelos saberes, no que pode ser entendido como um processo de desenvolvimento sociocomunitário. Isso não impede que se relacione essa prática ao conhecimento científico, o que, na verdade, enforma o desafio de compreender como tal projeto constitui um elemento catalisador do desenvolvimento sociocomunitário de Lajedos. A metodologia adotada foi a abordagem participativa, dado que se baseou nas relações entre os membros da comunidade, nos interesses comuns e na motivação das populações para se envolver na realização das ações, partilhando o trabalho, o conhecimento e as dificuldades (Estrela, 2005). Tal processo participativo, que encerra em si um potencial educativo (de democracia, partilha e liderança), teve, essencialmente, 4 níveis:

- 
- a) A identificação e preparação das ações;
  - b) A concretização das ações planeadas;
  - c) O acompanhamento da realização; e
  - d) A avaliação e a análise dos resultados.

Algumas áreas de intervenção foram consideradas prioritárias, em concertação com a população, para combater os problemas identificados, como o desemprego de jovens e mulheres, as dificuldades de acesso à educação e de continuidade dos estudos, no caso das crianças, a perda de tradições e a fragilidade dos rendimentos obtidos com a agricultura. O Atelier Mar fez com que a identificação e a hierarquização das necessidades fossem feitas pela população e essas necessidades foram traduzidas em grandes objetivos, a saber:

- a) Melhorar a imagem social da comunidade e a autoestima da população;
- b) Valorizar a identidade cultural local;
- c) Melhorar as condições de vida das populações;
- d) Revalorizar as atividades artesanais tradicionais;
- e) Formar os jovens para o autoemprego;
- f) Promover a participação igualitária de homens e mulheres no processo de desenvolvimento<sup>4</sup> ; e
- g) Criar atividades geradoras de rendimentos.

Procurou-se identificar não só as necessidades, mas também as ações, de modo a proporcionar resposta das ações e dos recursos. Esse processo se assentou no conhecimento da realidade local, na valorização cultural e no reforço da autoestima, que se mostra um fator muito importante para implicar a população nas ações. O capital de experiência adquirido revelou, ainda, que a inclusão dos idosos se revelou muito importante para a transmissão de saberes e a renovação das atividades geradoras de rendimentos.

O eixo da proposição do Atelier Mar se sustentou no princípio de que a cultura e o desenvolvimento se condicionam mutuamente, e isso inclui uma visão ampla da educação e da cultura como pilares estratégicos para o desenvolvimento sustentável. Quer a cultura, quer a educação (sendo esta parte da primeira, mas que aqui se quer destacar) são abordadas em 3 grandes dimensões, a simbólica, a econômica e a política, conformando a cidadania.

Na época, não havia no país outras experiências que pudessem servir de modelos metodológicos, nem orientação política que pudesse inspirar a ação. A busca de metodologias foi baseada mais em leituras, alguns saberes acadêmicos dos membros da equipe, muita intuição e, sobretudo, saber escutar o outro e saber partilhar.

O Projeto de Desenvolvimento Comunitário de Lajedos foi desenhado por meio dos pressupostos de que a construção de saberes e práticas se faz na interação dos técnicos

---

**4** Na época, não se falava em relações de gênero; esse conceito sociológico surgiu em Cabo Verde mais tarde, mas a equipe do Atelier Mar intuiu que era necessário salvaguardar a equidade na participação.

---

com a população e na reflexão-ação-reflexão, traduzindo-se em um enriquecimento diversificado e coletivo.

O envolvimento de toda a comunidade e o bom relacionamento entre todos os parceiros é outro pressuposto fundamental do sucesso do projeto. Trata-se do momento de relacionar as parcerias com algumas instituições nacionais, como o Ministério da Agricultura (com seu apoio técnico pontual), como o Ministério da Educação (com a inserção de docentes na escola comunitária criada) e a Câmara Municipal (com o acompanhamento das atividades). As instituições estrangeiras têm dado suporte moral, técnico e financeiro, em especial algumas ONGs de Portugal, da Bélgica, da Espanha e da França, sendo que tais parcerias, em suas virtudes e seus defeitos, constituem igualmente oportunidades de aprendizagem.

A participação da comunidade nas diferentes atividades, tendo seus habitantes como os melhores parceiros, tem sido fulcral para a implementação do projeto, já que as ações de educação e formação são um eixo central do projeto. Foram realizadas várias ações, sobretudo políticas, para estimular a participação, como as reuniões para discutir os problemas e as possíveis soluções, além de formações voltadas à valorização do artesanato, à melhoria das técnicas de cultivo e à criação de animais para melhor aproveitamento da pequena quantidade de água disponível.

O projeto já viabilizou a criação de uma variada infraestrutura, desde o cemitério local (a principal preocupação da comunidade no início do projeto era um lugar para enterrar os seus mortos, assim, o arranque das ações teve por base os valores simbólicos antes dos materiais) até a escola de ensino básico, que assume lugar de destaque na promoção do desenvolvimento sociocomunitário enquanto polo de atividade formativa, criativa e de intervenção social.

Assumindo a criatividade como um recurso renovável e inesgotável, com o amadurecimento da experiência foram surgindo novas realizações e as componentes do projeto têm focado, fundamentalmente, eixos como: a) a educação não formal e formal e a formação; b) a criação de alternativas de emprego pautadas pela valorização dos recursos endógenos; e c) a investigação e o desenvolvimento de materiais e tecnologias que utilizam recursos locais.

Desse modo, implementaram-se ações promotoras de uma agricultura sustentável e adaptada às condições do solo e à escassez de água, o artesanato gastronômico baseado, sobretudo, na transformação de produtos da agropecuária e de outros grupos organizados em oficinas produtivas, que funcionam com base nos princípios da economia solidária, atividades de turismo solidário de base comunitária, que incluem um restaurante onde se recriam e se saboreiam os pratos da culinária local, além do Sítio Museológico de Lajedos, criado no âmbito de uma estratégia alargada de valorização cultural.

---

Todas essas ações incorporam componentes de formação e capacitação, estruturadas de modo a promover não só as competências técnicas (p. ex., microirrigação, produção de biofertilizantes, processamento de frutas e legumes, tecelagem com fibras vegetais, atendimento de guias de turismo em caminhos vicinais, dentre outras), mas também as pessoais e sociais (solidariedade e interajuda, organização e gestão de coletivos locais, participação democrática, promoção da igualdade e equidade de oportunidades – princípios da economia solidária).

Em 1990, quando se passou da “animação comunitária” ao planejamento e à implementação do plano de desenvolvimento integrado conhecido como “Projeto de Desenvolvimento Comunitário de Lajedos”, entendeu-se que comunidade não era só um território específico, mas um espaço comum de participação, de socialização e de aprendizagem significativa. Nesse quesito, assumo a ideia de Larrosa (2004) do par experiência/sentido como forma de pensar a aprendizagem, que nos remete à importância de permitir o conhecimento com experiência, no sentido de que é preciso sentir e observar e de que a experiência tem de “passar” por nós e nos tocar para que a aprendizagem adquira sentido.

Desse modo, o Atelier Mar tem, junto com a população local, em uma abordagem participativa e pluridisciplinar, trabalhado todas as dimensões da vida social, de forma ancorada na cultura como pilar do desenvolvimento e na educação enquanto prática social que vai para além dos limites da escola, voltada à construção da autonomia das pessoas.

Tornou-se evidente que a educação, enquanto prática social, apresentava diversos resultados e impactos na vida das pessoas e da comunidade, sendo ela própria produtora de relações sociais. O contexto do projeto de desenvolvimento de Lajedos, além de ações explícitas de educação e formação, tinha processos educativos simbólicos, “invisíveis”, equacionados.

A abordagem das pessoas que vivenciaram os diversos momentos do projeto revelou como elas passaram gradualmente do papel passivo de “espectadoras do desenvolvimento” para o papel ativo de cidadãos críticos. Sem dúvida, a dinâmica social local criada pela ação dos agentes do projeto facilitou tal processo, gerando sinergia entre as ações do projeto, a ação dos diversos agentes sociais e a própria população. A educação observada nesses processos parece ter fornecido ferramentas para transformar a comunidade.

Desse modo, a educação assume um papel na promoção do desenvolvimento que se quer integrado e sustentável, em um ambiente democrático e participativo, assumindo desafios sem medo das tensões que as mudanças implicam. A assunção desse papel alarga não só o campo de atuação do educativo, mas o papel dos professores e abre a possibilidade de novos e distintos atores, em um paradigma no qual os limites da ação educativa vão muito além dos contextos escolares.

---

A articulação entre desenvolvimento e educação transcende as políticas e intervenções educativas formais, implicando, ainda, a formação das pessoas integradas na comunidade, em todos os contextos de vida, também tendo a comunidade como protagonista desse processo. O papel decisivo da educação, tanto em cada indivíduo quanto na comunidade, exerce clara influência no desenvolvimento das próprias comunidades. Isso possibilita considerar a estreita relação entre educação e desenvolvimento como algo indissociável.

Em Paulo Freire (1959, p. 28), o conceito de educação assume relevo para entender as dimensões educativas do projeto, vistas como ferramentas para a promoção da consciência crítica que abre caminho para protagonismo da população nos processos de desenvolvimento: “é preciso aumentar o grau de consciência do povo, dos problemas de seu tempo e de seu espaço. É preciso dar-lhe uma ideologia do desenvolvimento”.

O projeto de Lajedos tem servido para reforçar a identidade cultural e o favorecimento da construção do capital social de Lajedos. O conceito de identidade assume diversas acepções, conforme as teorias que o explicam, sem necessidade de aprofundá-lo; considera-se que sua construção envolve os fatores culturais, étnicos e locais partilhados por determinado grupo, como definido por Manuel Castells (2000, p. 77), que diz que a identidade é fonte de significado e experiência de um povo, ou seja, uma “construção cultural do significado por um ator social individual ou coletivo ou, numa perspectiva mais integradora, a fonte de significado e experiência de um povo”. Essa constatação encontra suporte nos empreendimentos criados autonomamente pela população, no orgulho da comunidade, como referiu uma das mulheres da oficina de transformação agroalimentar: *“agora Lajedos está no mapa”*.

Os ganhos desse projeto foram capitalizados para uma nova intervenção, desta feita envolvendo mais 21 comunidades na cidade do Porto Novo, implementada de 2006 a 2011, quando a matriz de Lajedos deu origem ao Projeto de Desenvolvimento Rural de Porto Novo.

## **Considerações finais**

O processo de desenvolvimento comunitário implica mudanças lentamente fermentadas e transformadoras da realidade comunitária, logo, impregnadas de educação em todas as suas dimensões para que as pessoas, tanto em nível individual quanto coletivo, relacional, possam atingir sua autonomia por meio da construção dos conhecimentos e das competências que a vida social exige.

O Atelier Mar se sentiu interpelado para agir na comunidade de Lajedos, respondendo aos desafios por meio de uma abordagem pluridisciplinar, o que implica parcerias diversas tanto diante das questões de financiamento quanto das práticas de terreno, que exigem cooperação ativa entre todos. O eixo da proposição do Atelier Mar se assentou sobre o

---

princípio de que a cultura e o desenvolvimento se condicionam mutuamente, o que inclui uma ampla visão da educação e da cultura como pilar estratégico para o desenvolvimento. Quer a cultura, quer a educação (sendo esta parte da primeira, mas que aqui se quer destacar) são abordadas em 3 grandes dimensões, a simbólica, a econômica e a política, que, juntas, também conformam a cidadania.

As análises das práticas do projeto revelam que a educação não se restringe a certas atividades ou espaços, ela flui na vida das pessoas, como processo interativo, social, que abarca o individual e o coletivo, a natureza e a comunidade, sendo permanente em todas as suas dimensões (social, cultural, política, econômica) e criando relações e ações que provocam mudanças na realidade.

O estudo desse caso constitui, sobretudo, uma tentativa de compreender o trabalho realizado e o desenvolvimento sociocomunitário conferindo voz à prática e sentido à ação, que tem sido apropriada pela população, no seu ritmo, em conformidade com os desejos e os significados atribuídos por cada pessoa.

Parafraseando Correia e Caramelo (n.d.),

[...] a questão que interessava refletir era sobre o sentido de uma cidadania que se define simultaneamente como pertença e como construção dos espaços e dos tempos de produção desta pertença onde a problemática central é a da “gramática das formas de vida”.

Concluo este artigo retomando a metáfora da tecelagem: tecer esse projeto, em Lajedos, incluiu na urdidura a abnegação, o respeito pelas pessoas e por seus saberes, e na trama a persistência, a solidariedade, os valores identitários. O resultado foi um tecido inacabado, obviamente sempre há mais necessidades e mais ideias criativas, porém, trata-se de um tecido colorido com experiências únicas e com a força da diluição de poderes e da valorização das pessoas, o que o torna resistente diante das tensões e dos conflitos dos processos de desenvolvimento endógeno.

## Referências bibliográficas

Amaro, R. R. (2003). Desenvolvimento, um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 40-60.

Canário, R. (2005). O que é a escola? *Um “olhar” sociológico*. Porto, Portugal: Porto.

Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da investigação. Guia para auto-aprendizagem* (2a ed.). Lisboa, Portugal: Universidade Aberta.

- 
- Castells, M. (2000). *O poder da identidade* (2a ed.). São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Correia, J. A., & Caramelo, J. (n.d.). *Educação e desenvolvimento local: linhas gerais para um programa de reflexão*. Recuperado de <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/6685/2/82510.pdf>
- Damásio, A. R. (1995). *O erro de Descartes. Emoção, razão e cérebro humano* (12a ed.). Lisboa, Portugal: Europa-América.
- Estrela, M. M. (2005). *O envolvimento da população na redução da exclusão e na extensão da protecção social: desenvolvimento comunitário de Lajedos, Cabo Verde*. Genebra, Suíça: Bureau International do Trabalho.
- Freire, P. (1959). *Educação e atualidade brasileira*. Recife, PE: Escola de Belas Artes de Pernambuco.
- Larrosa, J. (2004). *Linguagem e educação depois de Babel*. Belo Horizonte, MG: Autêntica.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G., & Boutin, G. (1994). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget.
- Sachs, W. (Ed.). (1992) *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. London, UK: Zed.
- United Nations. (1962). *The UN Development Decade: proposal for action*. New York, NY: Author.

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

Estrela, M. M. Desenvolvimento sociocomunitário: um olhar sobre o projeto de Lajedos em Cabo Verde. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 58-75, 2020.

### Norma B – APA

Estrela, M. M. (2020). Desenvolvimento sociocomunitário: um olhar sobre o projeto de Lajedos em Cabo Verde. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 58-75.

### Norma C – Vancouver

Estrela, M. M. Desenvolvimento sociocomunitário: um olhar sobre o projeto de Lajedos em Cabo Verde. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25): 58-75. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3339>



# Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação?

**Giovanni Allegretti**

*Doutor em Planeamento Urbano, Territorial e Ambiente pela  
Università degli Studi di Firenze - Itália*

*Investigador do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de  
Coimbra*

*giovanni.allegretti@ces.uc.pt*

*<https://orcid.org/0000-0001-6234-5168>*

## Resumo

Este artigo parte da decisão do governo brasileiro de silenciar parte da produção de dados sobre os danos causados pela pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), para propor uma reflexão sobre a transformação do princípio de transparência e de sua relação com as políticas públicas. Ao reconstituir a complexa natureza da transparência como mito e espaço produtor de mitos, por meio do exame de alguns textos constitucionais e das práticas participativas formalizadas, o texto questiona como se estruturam de modo mais sólido as relações entre duas importantes áreas da ação pública: a promoção da transparência e a participação cidadã na ação governamental. Os dois campos parecem ter muitas convergências estruturais, mesmo no gradual esvaziamento de sentidos proposto pela retórica política, e seu crescente diálogo em muitos países evidencia a mútua capacidade de aprendizagem e fertilização, se pensadas imediatamente em sua mútua interação. A análise de como a relação entre transparência e inovações democráticas tende a se estruturar nos últimos anos mostra que estas últimas são necessárias, mas não suficientes para garantir um alto nível de transparência, o que exige lidar com problemas estruturais relativos à organização político-administrativa, aos recursos, à mentalidade generalizada e à comunicação pública em determinado contexto. Pelo menos não são suficientes quando o contexto não impõe objetivos desafiadores em termos de formas de repensar radicalmente a participação, mediante movimentos “em rede” que possam – cruzando diferentes experiências – refletir coletivamente sobre novas formas de pôr em diálogo as ações participativas promovidas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”.

**Palavras-chave** princípio de transparência; participação cidadã; políticas públicas; dados abertos; apoio mútuo.

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2020, Vol. 10, nº 25

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.25.3492>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 25 abr 20

Data de publicação 03 ago 20

---

## Reflections on the principle of transparency: towards cross-fertilization with participation?

### Abstract

This article starts from the Brazilian government's decision to silence a part of data production on the damage caused by the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) pandemic, in order to propose a reflection on how is changing the principle of transparency and its relations to public policies. In retracing its complex nature of myth and myth-producing space, by examining some constitutional texts and formalized participatory practices, the text asks how we could structure more solidly the relations between two major areas of public action: the promotion of transparency and civic participation in government action. The two fields seem to have many structural convergences, even in the gradual emptying of meanings proposed by political rhetoric, and their growing dialogue in many countries highlights the mutual ability to learn from and fertilize each other, if immediately thought through in their mutual interaction. The analysis of how the relation between transparency and democratic innovations has tended to structure itself in recent years shows that the latter are necessary, but not sufficient to guarantee a high level of transparency. In fact, transparency requires addressing structural problems related to political and administrative organization, resources, widespread mentality, and public communication in a given context. At least, democratic innovations are not sufficient when the context does not impose challenging goals of radically rethinking participation, through 'networking' movements that may – by crossing various experiments – collectively reflect on new ways of putting participatory actions into a dialogue between forms promoted 'top-down' and 'bottom-up.'

**Key words** principle of transparency; citizen participation; public policies; open data; mutual support.

## Reflexiones sobre el principio de transparencia: ¿hacia una fertilización cruzada con la participación?

### Resumen

Este artículo parte de la decisión del gobierno brasileño de silenciar una parte de la producción de datos acerca del daño causado por la pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), con el fin de proponer una reflexión sobre las transformaciones del principio de transparencia y su relación con las políticas públicas. Al volver sobre la naturaleza compleja de la transparencia como mito y espacio productor de mitos, mediante el examen de algunos textos constitucionales y de prácticas participativas formalizadas, el texto se pregunta cómo podrían estructurarse de manera más sólida las relaciones entre dos grandes áreas de acción pública: la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana en la acción del gobierno. Los dos campos parecen tener muchas convergencias estructurales, incluso en el vaciamiento gradual de significados que propone la retórica política, y su creciente diálogo en muchos países pone de relieve la capacidad de aprender y fertilizar-se mutuamente, si se piensa de inmediato en su interacción mutua. El análisis de cómo la relación entre transparencia e innovaciones democráticas ha tendido a estructurarse en los últimos años muestra que estas últimas son necesarias, pero no suficientes para garantizar un alto nivel de transparencia, lo que requiere abordar problemas estructurales relacionados con la organización político-administrativa, los recursos, la mentalidad generalizada y la comunicación pública en un contexto determinado. Al menos, las innovaciones democráticas no son suficientes cuando el contexto no impone metas desafiantes para repensar radicalmente la participación, a través de movimientos "en red" que pueden – al cruzar experimentos diversos – reflejar colectivamente nuevas formas de poner las acciones participativas en un diálogo promovido al mismo tiempo "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba".

**Palabras clave** principio de transparencia; participación ciudadana; políticas públicas; datos abiertos; apoyo mutuo.

---

## Riflessioni sul principio di trasparenza: verso una fertilizzazione incrociata con la partecipazione?

### Riassunto

L'articolo parte dalla decisione del governo Brasiliano di silenziare parte della produzione di dati sui danni causati dalla pandemia *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), per proporre una riflessione sulla trasformazione del principio di trasparenza e della sua relazione con le politiche pubbliche. Nel ripercorrerne la complessa natura di mito e di spazio produttore di miti, attraverso la disamina di alcuni testi costituzionali e di pratiche partecipative formalizzate, il testo s'interroga su come strutturare piú solidamente le relazioni tra due ambiti importanti dell'azione pubblica: la promozione della trasparenza e quella della partecipazione civica all'azione di governo. I due campi appaiono avere molte convergenze strutturali, persino nello svuotamento graduale di significati proposto dalla retorica politica, e il loro crescente dialogo in molti paesi evidenzia la mutua capacità di apprendimento e fertilizzazione, se pensati da subito nella loro interazione reciproca. L'analisi di come ha teso a strutturarsi negli ultimi anni il rapporto tra trasparenza e innovazioni democratiche mostra che queste ultime sono necessarie ma non sufficienti a garantire un'elevato livello di trasparenza, che richiede di affrontare problemi strutturali che riguardano l'organizzazione politico-amministrativa, le risorse, la mentalità diffusa e la comunicazione pubblica in un determinato contesto. Per lo meno, non sono sufficienti quando il contesto non si pone obiettivi sfidanti di ripensamento radicale della partecipazione, attraverso movimenti "a rete" che possano – incrociando sperimentazioni diverse – riflettere in forma collettiva su nuovi modi di mettere in dialogo azioni partecipative promosse "dall'alto" e "dal basso".

**Parole chiave** principio di trasparenza; partecipazione dei cittadini; politiche pubbliche; dati aperti; sostegno reciproco.

## Réflexions sur le principe de transparence: vers une fertilisation croisée avec la participation?

### Résumé

Cet article part de la décision du gouvernement brésilien de faire taire une partie de la production de données sur les dégâts causés par la pandémie de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), pour proposer une réflexion sur la transformation du principe de transparence et sa relation avec les politiques publiques. En retraçant sa nature complexe de mythe et de espace producteur des mythes, en examinant quelques textes constitutionnels et des pratiques participatives formalisées, le texte interroge comment on pourrait structurer plus solidement les relations entre deux domaines importants de l'action publique: la promotion de la transparence et la participation citoyenne à l'action gouvernementale. Les deux domaines semblent avoir de nombreuses convergences structurelles, même dans le vidage progressif des significations proposées par la rhétorique politique, et leur dialogue croissant dans de nombreux pays met en évidence la capacité mutuelle d'apprendre et de se féconder, si l'on pense immédiatement à leur interaction mutuelle. L'analyse de la manière dont la relation entre transparence et innovations démocratiques a eu tendance à se structurer ces dernières années montre que ces innovations sont nécessaires mais pas suffisantes pour assurer un haut niveau de transparence, ce qui nécessite de résoudre les problèmes structurels concernant l'organisation politico-administrative, les ressources, la mentalité répandue et la communication publique dans un contexte donné. Au moins, elles ne suffisent pas lorsque le contexte n'impose pas d'objectifs ambitieux pour repenser radicalement la participation, à travers des mouvements «en réseau» qui peuvent – en croisant différentes expériences – refléter collectivement de nouvelles façons de mettre les actions participatives dans un dialogue promu « du haut vers le bas » et « du bas vers le haut ».

**Mots-clés** principe de transparence; participation citoyenne; politiques publiques; données ouvertes; support mutuel.

---

## Introdução

No início de junho de 2020, o presidente brasileiro deu ordens para bloquear e tornar invisível a publicação de uma série de dados sobre a pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) (Philips, 2020), que os cidadãos já estavam acostumados a receber diariamente (como em todos os outros países) das mais importantes instituições de saúde. Embora essa decisão tenha sido logo revertida pelo Supremo Tribunal Federal, ela representa, no entanto, um acontecimento importante sobre o qual devemos refletir, pois foi um grande atentado aos direitos constitucionais (que também prejudicam os países vizinhos e aqueles vinculados ao Brasil pelos meios de transporte), ainda mais se for analisado no marco dos deveres da sociedade da informação, o que constitui uma característica ímpar da atual ordem mundial.

Tal ato de violência contra o direito à informação (perpetrado em meio a uma tragédia coletiva) durou pouco, sendo logo anulado pelo Supremo Tribunal Federal. Porém vale a pena interrogarse sobre a sua conceição. Ele certamente teve por objetivos a “desestabilização democrática”, ao menos em 3 direções: 1) silenciar as principais fontes de informação (ou pelo menos minimizar sua visibilidade), impossibilitando os cidadãos de julgar as medidas de saúde pública tomadas pelas instituições (sobretudo as mais intervencionistas, como as administrações estaduais e municipais), prejudicando o trabalho de quem deu a conhecer uma ideia de bem comum diferente daquela do Estado central (incluindo alguns meios de comunicação que estavam entre os alvos centrais do ataque presidencial); 2) a diminuição das informações detalhadas – especialmente sobre mortes relacionadas à pandemia – aumenta a incerteza e o medo dos cidadãos diante de uma ameaça cuja amplitude eles perdem de vista, e torna-os mais vulneráveis, inseguros e submissos (mas também hipercríticos em relação àqueles que adotam medidas de proteção que não são totalmente compreensíveis diante de um problema cujas dimensões são desconhecidas); 3) a vulnerabilidade que a ignorância proporciona – em um momento ainda percebido como traumático – facilita a busca por um “messias”, uma figura com a qual contar em situação de quase total abandono, o que facilita o enfraquecimento dos “freios e contrapesos” da democracia, em favor de paternalismos autoritários.

Não é a primeira vez que isso acontece: em agosto de 2019, o diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) foi demitido por ter revelado muitos dados considerados “incômodos”. Dessa vez, a nova ferida infligida pelo presidente Bolsonaro à democracia brasileira se soma a uma situação que tem mostrado erros e incertezas em muitos países, como revelado pelas polêmicas que eclodiram na Espanha, na Itália, no Reino Unido ou em Portugal em relação aos erros de cálculo dos principais indicadores da propagação da COVID-19 e – sobretudo – diante do debate internacional sobre as possíveis deficiências e omissões de países como China, Rússia, Estados Unidos da América (EUA) ou

---

Irã quanto ao início da pandemia em seus territórios. Pode-se imaginar que, em mais de um lugar do planeta, as instituições não tenham realizado ou divulgado avaliações importantes sobre a propagação da pandemia (principalmente no que diz respeito aos óbitos anteriores a março de 2020, aqueles ocorridos em asilos ou em comunidades isoladas, como os indígenas ou os ciganos, ou alguns centros e campos de refugiados). E até os “ajustes” de alguns dados que deveriam ser deixados para trás não podem ser descartados. Mas é certo que um tapa na cara da democracia, tão gritante quanto o que se tentou dar no Brasil, tem se mostrado digno dos níveis de mentiras públicas de regimes como o da Coreia do Norte.

Felizmente, apesar das muitas falhas, as “democracias do público” de que falava Manin (2013) há três décadas dificultam um silenciamento total da verdade, apesar de amarem distorções e manipulações. Assim, o ato de Bolsonaro foi em parte um bumerangue, expondo a vontade de atacar os princípios do conhecimento e da informação, além de “punir” quem tivesse uma interpretação dos deveres do Estado diante da pandemia diferente daquela do presidente (incluindo vários ministros e colaboradores demitidos nesse curto espaço de tempo). E isso tem ativado um pacto de colaboração entre diversos meios de comunicação “rivais” (Folha de S. Paulo, 2020) para coletar e divulgar – juntos – os dados silenciados pelo governo, desempenhando um papel quase de “guardiões da democracia”. Mas a ação de censura – felizmente concebida de modo infantil, mal executado e, portanto, autodestrutivo – deve ser julgada pelo que é, independentemente dos efeitos reais que teve: ou seja, um atentado ao princípio da transparência e socialização do conhecimento produzido pelos monopólios da gestão pública (no caso o Ministério da Saúde), que é a base do controle de gestão que as eleições deveriam representar em relação ao comportamento dos representantes eleitos. Foi também uma tentativa de reprimir a “responsabilidade social” (social accountability), que tem a ver com a capacidade da sociedade, da mídia e da opinião pública, como um todo, de manter as instituições sob constante vigilância e questioná-las sobre seu comportamento.

Tal ataque à Constituição é mais bem compreensível se olharmos para as tentativas de alguns grupos de pesquisa brasileiros de desafiar as interpretações oficiais unívocas (abstratas, na melhor das hipóteses, e manipulativas, na pior delas) dos efeitos da COVID-19 disponíveis já no primeiro mês de sua propagação: ou seja, é uma doença que atinge a todos indistintamente, independente de classe e renda, e cuja multiplicação está relacionada à densidade urbana das localidades. Por outro lado, muitos estudos de pesquisadores independentes (como os do grupo coordenado pela urbanista Raquel Rolnik, 2020) – aliás – têm desempenhado um papel positivo ao aplicar nas cidades brasileiras a visão sobre a propagação da pandemia que Adam Rogers (2020) descreveu muito bem na *Wired* com estas palavras: “não se trata de quilômetros quadrados, mas de metros quadrados”, e, acima de tudo, “do número de pessoas por unidade habitacional”, porque “as cidades não protegem todos os seus habitantes da mesma maneira. A diferença entre as pessoas

---

que mais se beneficiam das paredes (metafórica e literalmente) e aquelas que menos se beneficiam delas acaba sendo mais forte do que qualquer outro tipo de diferença”. Esse ponto de vista evoca claramente um amplo leque de questões de justiça distributiva e polarização socioespacial, que desafiam o sistema capitalista e os modos como passamos a pensar a cidade e os espaços domésticos no século passado, bem como a separação fictícia (em forma de zoneamento) de atividades humanas que – em momentos de tragédia coletiva – acabam desenvolvendo-se juntas nos mesmos espaços de convivência, sem terem sido devidamente preparadas para tal uso multidimensional.

Decerto, estudos independentes precisam de dados, e dados bem desagregados, para apresentar suas contra-visões interpretativas sobre um determinado fenômeno. Portanto, silenciar e tornar “opacas” as informações sobre a COVID-19 também é uma forma de atacar tanto a autonomia social como a autonomia do mundo da pesquisa, para que não impeçam – com sua exegese – os planos perturbadores da política e um possível uso instrumental da pandemia para criar medidas de emergência que – apenas marginalmente – visam a proteger os interesses dos cidadãos. Portanto, silenciar a informação também é um atentado ao direito à participação cidadã, pois enfraquece os argumentos do debate público e deixa mais vulneráveis os cidadãos, a oposição e os meios de comunicação, que podem ser acusados de “ignorância e incompetência” quando se mostra conveniente silenciar-los, revelando dados isolados e recortados da maneira mais útil para quem os produz, no momento que parecer mais útil.

O respeito ao princípio da transparência requer, de fato, um fluxo permanente e não seletivo de conhecimento em contextos políticos, e a possibilidade de dados brutos estarem disponíveis para todos, para que um processo de reações e análises possa ser desencadeado (de forma clara e também perceptível) diante dos efeitos produzidos pelos dados, em benefício do aprimoramento das próprias políticas. Isto é exatamente o oposto daquilo que o ato de Bolsonaro desencadeia: uma comparação entre “supostas verdades” produzidas de modo autônomo por diversos atores, que buscam desestabilizar a democracia, aumentando o clima de radicalização e polarização social, o que constitui a estratégia central do estilo de governo do presidente brasileiro e de seu círculo de apoiadores.

A contribuição que este artigo almeja trazer consiste em algumas reflexões sobre a relação entre participação e transparência, termo que parece ser fundamental na retórica política moderna, estando muitas vezes associado à explicação das crises que afetam nossas democracias, e sempre presentes em propostas de solução para esse tipo de crise (Blondiaux, 2008). Quanto à relação entre transparência e participação como tema, a literatura internacional tem sido cada vez mais questionadora nos últimos anos, embora com menor intensidade do que os estudos sobre transparência e governança. Entre estes últimos há um ensaio de Kosack e Fung (2014) que – construindo cinco “mundos” weberianos

---

idealtípicos em relação aos obstáculos existentes em vários contextos socioinstitucionais – examinou a evolução da transparência do *status* de um fim em si para o de uma ferramenta para resolver questões cada vez mais práticas de gestão e ação pública. Estamos convictos de que esses meses de reflexão sobre a COVID-19 e sobre a dificuldade de informar adequadamente os cidadãos quanto à sua divulgação e suas implicações contribuirão sobremaneira para avançar no campo das propostas para estreitar as relações entre a participação cidadã, por um lado, e a transparência e a informação pública, por outro. Ainda mais no que diz respeito ao período pós-emergência, ou seja, a construção de um “novo normal”, que exige repensar a transparência e a informação pública em um contexto no qual, tendo uma gestão isolada por parte de “executivos” políticos no clima de “obediência” que dominou a fase das políticas de emergência, faz-se necessário substituir o retorno à complexa interação entre poderes distintos e complementares do Estado e o criterioso diálogo com a sociedade em suas múltiplas expressões organizacionais. Como escreveu Gustavo Zagrebelsky, intelectual italiano e fundador da “Biennale Democrazia” de Turim, se *“os hábitos, as atividades e as necessidades materiais e espirituais das pessoas não são uma matéria inerte, maleável nos mínimos detalhes como a cera”*, a fase pós-emergência deve ser a fase da responsabilidade, que não pode prescindir da participação ativa dos cidadãos, porque “invocar a obediência e exigir a responsabilidade ética são coisas completamente diferentes” e os meios para promovê-las também são totalmente distintos (Allegretti, 2020; Zagrebelsky, 2020).

## 1. Ambivalência e polissemia da transparência

O termo “transparência” se mostra ambíguo e polissêmico, pois, ao mesmo tempo, apresenta-se como um “horizonte” ainda inexplorado que é (ou pelo menos deveria ser) um “princípio de referência” das práticas político-administrativas; mas, muitas vezes, também é proposto como uma “panaceia”, isto é, um ato quase “mágico” capaz – em si – de desencadear uma reversão automática da dinâmica de crise nas instituições políticas e nos partidos que – nas democracias liberais – ainda representam o principal suporte organizacional, bem como a principal ferramenta para a seleção dos representantes.

Nos principais dicionários – além das definições relativas à natureza física e pictórica do conceito – a transparência é descrita como um “alto nível de simplicidade formal e de clareza expressiva [...] facilidade de compreensão ou intuição do sentido ou significado, mesmo que não seja explicitamente expresso” (Trasparenza, n.d.), lembrando que – em termos de atos, comportamentos, situações e modos de proceder, especialmente na vida pública e nas relações com a comunidade – significa “clareza, publicidade, ausência de qualquer vontade de ocultação e sigilo”. Para tanto, o conceito é explicado em relação a orçamentos, depósitos bancários, comportamento dos funcionários, discursos dos políticos, comunicações no rádio e na televisão, competições e licitações, contratação de novos funcionários, bem como os procedimentos e as regras do jogo nas diversas maneiras

---

de “filtrar” a presença de indivíduos e grupos no cenário democrático. Consequentemente, na economia, a transparência é entendida como *a possibilidade teórica dos operadores, em regime de absoluta livre concorrência, conhecerem os termos de todas as negociações ali realizadas*. No entanto, em linguagem política, frequentemente esse termo é usado (devido à assonância com a palavra inglesa que significa “vidro”) “como uma tradução imprecisa de *glasnost* em russo... [isto é] para indicar a divulgação de notícias políticas, econômicas, culturais na mídia”. É por isso que o adjetivo “transparente” (Trasparènte, n.d.) é considerado sinônimo de “franco, sincero”, mas também de “aberto, claro, facilmente verificável e controlável” e – por analogia – “incapaz de fingimento ou hipocrisia, que revela o que pensa... sem sombras, sem mistérios”.

Sem dúvida, uma “história social” do termo (Corbolante & Musacchio, 2013), que tenta traçar sua vida desde a primeira comprovação até sua consolidação e suas modificações, poderia aumentar a percepção da ambiguidade da palavra “transparência”, mesmo que seja apenas em relação aos significados que adquire na comunicação política e no direito (Cannetti, 2016). A variação terminológica é sub-representada nos textos populares, uma vez que os significados predominantes que a literatura atribui formalmente ao termo muitas vezes têm uma forte carga inercial e nem sempre são capazes de “representar o momento” ou explicar alguns fenômenos interessantes; por exemplo, aqueles relativos à chamada *formação secundária ou derivada dos termos*, bem como a crônica da mudança terminológica, que representa, ainda, uma explicação dos vários graus de transparência e opacidade dos termos (e suas consequências) diante dos diferentes grupos sociais ao longo do tempo (Corbolante & Musacchio, 2013).

Como bem escreveu Valentina Bano (2008, p. 17, tradução nossa), diante da definição sintética do conceito de transparência – sobre o qual muito se disse e se escreveu – não se refletiu suficientemente. Acima de tudo, subestima-se o facto de que o que é definido como “uma qualidade” e “uma característica” dos “corpos que se interpõem entre o olho e os outros objetos”, também é “um modo de ser e uma característica da própria vista”, como a etimologia original que deriva do latim medieval *transparentis* sugere (composto de *trans-* – através – e *pareo* – verbo “que pode ser transitivo e intransitivo, ou seja, significa *ver*, mas, além disso, *aparecer*, *mostrar-se*”). Bano (2008), sublinhando que “ver através da transparência significa trazer algo a lume”, sugere que a transparência deve ser lida ao mesmo tempo como “uma característica do que se vê, como se vê ou mesmo como se mostra através de um filtro”<sup>1</sup>. Portanto, o conceito que sintetiza o termo transparência deve ser interpretado de duas maneiras: “*é a característica de um objeto que tem a função de filtro, ou seja, define a capacidade deste último mostrar o que vai além de si. Mas também é uma forma de olhar-se, ou seja, quando alguém usa um filtro*” (id.).

Recordando os estudos da psicologia perceptiva que interpretam a transparência como um assunto pertencente ao amplo campo das relações entre fenômeno físico e

---

<sup>1</sup> Segundo Bano (2008, p. 17, tradução nossa), a tradução grega do adjetivo *transparente* é ainda mais clara, pois o verbo φαίνω tem um valor sensorial, de modo que o adjetivo que dele deriva – φαινόμενος – significa “visível diante dos sentidos”.



---

processamento psicológico, e contando com análises importantes da história da arte, hoje, seria fundamental abordar “a questão da impressão de transparência” para então a redefinir como um conceito amplo, “ligado a um forte valor psicológico”, o que nos obriga a “transferir esta questão” para o campo dos fenômenos perceptuais (Bano, 2008, p. 25, tradução nossa). Se pensarmos na mudança semântica do conceito de transparência no campo das atitudes e dos comportamentos políticos e sociais, e assumindo o valor da “franqueza” e da “autenticidade”, a devoção com que muitos olham para políticos como Trump, Salvini ou Bolsonaro não pode deixar de vir à mente, identificando seu comportamento “não mediado” pela diplomacia institucional tradicional como um sintoma – senão uma prova – de uma transparência que “nada tem a esconder”. Naturalmente, se você assumir o fortíssimo papel de *spin doctor* por trás da construção da imagem desses personagens, sentirá que quanto mais a “autenticidade” dos comportamentos for exibida, mais haverá por trás da metódica construção de um personagem. Trata-se, portanto, de reconhecer a *astúcia da política* e a *astúcia das instituições* para entender como a transparência também pode ser vista como um conceito de natureza psicoperceptiva, ou seja, “uma impressão que nosso cérebro processa a partir dos estímulos que são proporcionais ao estado psicofísico do observador” (Bano, 2008, p. 25, tradução nossa). Além da metáfora, a perda gradual de intensidade democrática que muitas democracias liberais vivenciaram nas últimas décadas e a crise inter-relacionada da percepção de legitimidade das estruturas partidárias e das próprias instituições (muitas vezes confundidas, devido a uma inteligente sobreposição e confusão de planos buscadas por muitos dos novos líderes), tiveram e ainda têm peso significativo na afirmação do poderoso uso e abuso do termo *transparência* na arena política, e em sua modificação gradual e seu enriquecimento nas dimensões de leitura que o tornam cheio de ambiguidade. Além disso, trata-se de um destino imaginável, que esse termo compartilha com outros (como “participação”), que agora se tornaram moda para todas as estações, ou seja, chavões, palavras com conteúdo extensível, facilmente adaptável a contextos bastante diferentes (e, muitas vezes, opostos) e ao conteúdo e às perspectivas de leitura que, na melhor das hipóteses, abordam apenas os potenciais significados restritivos do termo, que adotam como centrais para sua retórica.

Sob essa perspectiva, propomos nas páginas seguintes algumas reflexões sobre como – na última década – a crescente centralidade da retórica da transparência tendeu a ler a relação com as inovações democráticas (Smith, 2009; Sorice, 2019), concebidos “a convite” das instituições como espaços gradativamente institucionalizados e formalizados de envolvimento direto dos moradores na construção das políticas públicas. Diante do espaço aqui disponibilizado, deixamos de lado outro campo importante, que é a relação entre transparência e formas participativas “por irrupção” (Blas & Ibarra, 2006), ou seja, espaços de auto-organização social que requerem comprometimento dos cidadãos nas decisões de instituições que, com frequência, não se dispõem a abrir tais espaços. Fazemos tal tentativa com a consciência de adentrarmos um quadro em rápida evolução que – talvez – não nos permita oferecer uma explicação unívoca sobre as formas como o “apoio mútuo” entre transparência e participação é continuamente ignorado e/ou reimaginado.

---

## 2. O mito moderno da transparência como uma aspiração coletiva

No quadro delineado acima, não é de estranhar que a transparência também tenha tomado os contornos de um conceito *mitopoético*, participando na produção de mitos político-sociais. Isso é verdade especialmente quando encaramos os mitos como fatos idealizados exemplares que se baseiam em uma forte carga de paixão, capaz de polarizar as aspirações de uma comunidade ou de uma época inteira, de legitimar práticas rituais ou instituições sociais e de revelarem-se fantásticas apenas na aparência, mas sendo verdadeiros portadores de sua própria verdade interior e de mensagens que tentam responder às grandes questões que cada pessoa faz a si mesma acerca do modo como viver melhor nossa dimensão de animais sociais em um ambiente cada vez mais dominado pelo individualismo e pela autorreferencialidade de indivíduos, grupos, instituições políticas e econômico-financeiras, além de diversos órgãos intermediários da sociedade e do terceiro setor (Condesso, 2011).

Na classificação dos “mitos” realizada pela *Enciclopedia Treccani* (Mito, n.d., tradução nossa), podemos falar sobre a nova dimensão da transparência como produtora de mitos de natureza *etiológica* (que procuram explicar as causas e as origens dos acontecimentos e os aspectos da realidade), mas também *escatológica* (sobre o futuro do mundo), e parcialmente *soteriológica ou cultural* (relacionados às atividades de um salvador ou de um herói civilizador). Estamos em um campo no qual o valor simbólico do mito (como uma representação intuitiva e visual de algo que parece transcender o poder do olho e a capacidade de compreensão racional de um ser humano “mortal” comum) é acompanhado por um valor estético específico (por exemplo, a mimese exibida por certa mediocridade de grande parte dos chamados líderes “populistas”), capaz de atuar no sentido político ou religioso sobre as crenças práticas dos homens, como defendia Benedetto Croce, e de reforçar a conotação de homem como um “produtor de símbolos” (*animal symbolicum*) típica da visão de Ernst Cassirer.

O que mais seria toda a mitologia sobre a ausência de corrupção durante o regime militar brasileiro – a cuja memória o novo presidente Bolsonaro queria ser amarrado pela mão, também para testar e fortalecer sua promessa de retidão e confiabilidade? Para quem pensa sobre isso por um único momento, resta claro que o fato de existir apenas uma pequena parte da memória documentada acerca da corrupção e do grande desperdício de recursos públicos por parte das ditaduras se deve à prática do silenciamento programático de qualquer órgão de controle social sobre o trabalho das elites dominantes. No entanto, a associação quase automática do conceito de “não corrupção” ao de “transparência”, que produz mitos em apoio à imagem de personagens íntegros (e que os preserva a despeito de claras evidências de que na verdade eles não o são<sup>2</sup>) o que mais seria senão uma

---

**2** Basta ver o uso documentado de meios e recursos do Estado por parte de Bolsonaro para fins pessoais e em benefício de familiares, os obstáculos colocados diante do sistema judicial durante qualquer investigação sobre o

---

mudança mais ou menos involuntária da realidade por parte da imaginação? O que mais seria senão a demonstração de uma mudança semântica do conceito de “transparência” para uma dimensão de desejo coletivo, utopia e sonho de uma realidade diferente da atual? Como afirmou o teórico do sindicalismo revolucionário Georges Sorel, o mito – em casos como este – traz “um aspecto de plena realidade às esperanças da próxima ação” (Mito político, n.d., tradução nossa) e, portanto, mostra-se muito útil para construir uma nova sociedade. Isso parece perfeitamente compatível com uma visão neoliberal que tende a agir contraindo o presente e nos fazendo acreditar em um futuro muito aberto e cheio de esperanças perceptíveis de melhoria coletiva e individual (Santos, 2005).

Em casos semelhantes, a transparência não é apenas uma qualidade reconhecida (embora haja ausência de validade racional) atribuída a determinado sujeito político, mas também se trata do horizonte a ter em vista e do meio (o “filtro”, como diria Valentina Bano) de reconhecer as características de acessibilidade nesse horizonte. Portanto, é uma profecia que parece se autocumprir, a partir de uma leitura pouco lúcida dos traços que o comportamento de uma elite militar poderia apresentar como inatos, como – presumimos – sua capacidade de respeitar as instituições, a ordem e os procedimentos previstos pelo regime do Estado em que operam: todos mitos, especialmente se forem considerados à luz de uma análise diacrônica minimamente racional do contexto histórico ao qual se referem. Na medicina e na psicologia quase se poderia falar de um *mito familiar*, isto é, de um esquema cognitivo aceito por muitos (parcialmente inconsciente e, com frequência, falso e ilusório) (Mito familiare, n.d.) que ajuda a criar o senso de identidade familiar em si e – tornando-se capaz de polarizar as aspirações de determinada comunidade – torna-se quase uma espécie de tabu que ninguém deve questionar, por meio do qual se transmitem as regras morais e as obrigações da vida em comum (Andolfi & Angelo, 1987).

### 3. Transparência como princípio constitucional?

Como escreveu o linguista Tullio de Mauro, quem está a serviço de um público “tem o dever constitucional de se fazer compreender” (Corbolante, 2014, p. 1, tradução nossa). Apesar dessa consideração totalmente compreensível e quase “óbvia”, deve-se reconhecer que o termo *transparência* foi introduzido tardiamente na legislação de muitos países e está formalmente ausente de diversas Constituições. Trata-se do indicador de uma preocupação recente, que só surgiu no final dos anos 1980, intimamente relacionada a outros conceitos fundamentais das novas ideias de gestão relativas à administração pública, como a New Public Management (NPM). Essas fórmulas, também grandes produtoras de mitos (Allegretti, 2019), giram em torno dos princípios da transparência e de outros “anglicismos institucionais” (Corbolante, 2013, tradução nossa) que muitas vezes se associam a eles, como *accountability*, *responsiveness*, *customer-care* ou *institutional performance*. Só mais

---

comportamento de seus filhos, bem como o sigilo imposto ao uso de cartões de crédito presidenciais, a seus exames médicos de COVID-19 e aos nomes das pessoas que visitam as residências e os escritórios presidenciais.

---

tarde – no final da década de 1990 – e ainda mais com o rápido declínio do mito da NPM – a transparência se tornará cada vez mais associada ao conceito de promoção da participação (Allegretti, 2019).

Refira-se que o termo *transparência* não aparece em quase nenhuma das Constituições europeias mais antigas nem em muitas das mais recentes (salvo raras exceções, e muitas vezes em consequência de alterações constitucionais introduzidas no início deste milênio)<sup>3</sup>. Quando presente, seu uso com frequência se relaciona com as obrigações que a Constituição estabelece para determinado ator, considerado estratégico e/ou fraco nesse contexto específico e – muitas vezes – na conjuntura histórica específica em que a referência foi concebida e introduzida<sup>4</sup>. Em termos estatísticos, o estatuto constitucional da importância do princípio de transparência está mais comumente presente em alguns países que pertenciam ao antigo bloco soviético (alguns hoje na União Europeia [UE] ou no Conselho da Europa [CoE] e outros que se concentram na área das autocracias do Cáucaso)<sup>5</sup>. Provavelmente, a datação dessas Constituições, as consultorias internacionais que muitas vezes acompanharam sua redação e a necessidade de superar alguns pontos obscuros típicos de regimes anteriores as tornaram mais permeáveis à introdução na Carta Magna de termos que, entretanto, tornaram-se comuns na legislação ordinária de muitos países. A situação não difere muito em outras partes do Norte Global (América do

---

**3** O autor fez uma análise das Constituições dos 47 países do Conselho da Europa, de 7 dos principais países latino-americanos (Uruguai, Chile, Argentina, Brasil, Bolívia, Equador e Colômbia) e de alguns dos 36 países membros da OCDE (Austrália, Canadá, Japão, Israel, México, Nova Zelândia, Coreia do Sul, EUA e Turquia), bem como de alguns países africanos que mantêm estreitas relações de cooperação com a UE (Marrocos, Tunísia e África do Sul). *Constitute* (n.d.), *Legislation Online* (n.d.) e *EUR-Lex* (n.d.) oferecem os melhores recursos para tal trabalho.

**4** Por exemplo, em Portugal a Constituição de 1976 (ou, melhor, suas alterações de 1997) menciona a *transparência* apenas como um princípio que deve reger a ação dos partidos políticos (art. 51.5 e art. 113), as campanhas eleitorais e seus saldos contábeis (art. 26), enquanto na Grécia – desde 2008 – a *transparência* é uma preocupação, especialmente no que diz respeito ao sistema de informação (art. 14), à gestão financeira dos partidos (art. 29.2), agências e governos locais (art. 102 – 5) e concursos para funcionários da administração pública (art. 103\*\* - 7). Dentre os outros (poucos) países da Europa Ocidental que mencionam *transparência* na Constituição, alguns limitam a referência à preparação de orçamentos públicos (Áustria, art. 51.8 e 51 – 9.2) ou às atas do Congresso do Estado (San Marino, art. 3). Apenas em Andorra – onde a Constituição data de 1993 – a *transparência* se refere ao comportamento da administração pública em geral (art. 72.3). Mesmo no projeto de Constituição escocesa discutido em 2013, por ocasião do Referendo sobre a Independência do Reino Unido, a *transparência* aparece apenas uma vez: no art. 108, dedicado à integridade das campanhas eleitorais e ao financiamento dos partidos.

**5** Na Ucrânia, a *transparência* é considerada um princípio orientador apenas para o Tribunal Constitucional (art. 147); no Quirguistão, no que diz respeito aos orçamentos das autoridades locais (art. 110 – 5); na Geórgia, desde 2018, as preocupações se referem à atividade de partidos políticos (art. 3.4) e de promotores públicos (art. 65.3), enquanto na Albânia é apenas no sistema judicial e nos órgãos de supervisão que devem ser aplicados os princípios da *transparência* (arts. 146-148a). Na Moldávia, a Constituição alterada entre 1994 e 2016 enfatiza a necessidade de agir com *transparência* para a nomeação do Defensor Público (art. 591) e para a destituição do Conselheiro Geral pelo Presidente que o nomeou (art. 125). Na reforma constitucional, em vigor desde janeiro de 2019 na Hungria de Orbán, a “transparência” aparece como um importante princípio transversal, que não só deve moldar os orçamentos do governo central (arts. 36 e 37.1), mas, acima de tudo, deve caracterizar a gestão e as fontes de financiamento das organizações encarregadas da gestão de recursos nacionais importantes (37.4), para garantir o controle. Aqui, *transparência* se refere a governança, financiamento e estruturação de entidades, inclusive privadas, que podem ameaçar a autonomia do país e a capacidade de controle de seus recursos estratégicos.

---

Norte e Oceania) e em vários contextos latino-americanos<sup>6</sup> que, muitas vezes, contam com Constituições elaboradas no final das ditaduras dos anos 1970 e 1980, e tendem a introduzir o termo transparência apenas de modo pontual e nas revisões do final do milênio anterior ou do início do novo milênio. Se, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) da Ásia e da Oceania as referências ao princípio da transparência estão totalmente ausentes, na região africana – provavelmente também por pressão de organismos multilaterais e da cooperação bilateral ocidental – as referências parecem mais presentes (embora isso não ocorra com distribuição homogênea), também em apoio às lutas anticorrupção<sup>7</sup>.

Colocando tal panorama internacional em relação à presença – nas próprias Constituições – de princípios vinculados à promoção da democracia participativa e deliberativa, pôde-se observar que a “transparência” era uma preocupação “implícita” até o início do novo milênio, quando passou a ser prontamente introduzida em várias revisões constitucionais. No entanto, na maioria dos casos em que o princípio da transparência vem surgindo gradativamente, poucos são os casos em que é explicitamente apontado como princípio fundamental da ação administrativa nas diferentes instâncias do Estado. Mais frequentemente, aparece de modo “instrumental” como garantia para o alcance de objetivos maiores: de justiça e paz, por exemplo (como na Constituição sul-africana), ou ainda de meritocracia, imparcialidade e controle social da ação pública. Ainda mais frequentemente, o princípio é não tão invocado para o Estado em geral quanto para as organizações que o sustentam (partidos, sindicatos, meios de comunicação, funcionários públicos etc.) e – sobretudo – para garantir o correto comportamento do Poder Judiciário. Portanto, a presença explícita da “transparência” muitas vezes parece visar ao fortalecimento de institutos e instituições que, no momento da (re)formulação constitucional, parecem perder

---

**6** No Brasil, a Constituição de 1988 fala de *transparência* sobre os princípios norteadores do Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, alterado pela Emenda Constitucional n. 71/2012) e os atos e procedimentos relativos à sua adesão à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 35). No Chile, porém, o art. 18 reserva *transparência* para a gestão de empréstimos e partidos, enquanto no México a Constituição de 1857 (alterada em 2017), no ponto IX, também se refere à necessidade de garantir a *transparência* administrativa por meio de princípios de governança digital e dados abertos, especialmente no que diz respeito a orçamentos administrativos, empréstimos, endividamento (VIII 3º) e eleição para cargos como a Comissão Nacional de Direitos Humanos (XXIX-S). Muito moderna é – sem dúvida – a preocupação de constitucionalizar o Sistema Nacional Anticorrupção e os árbitros que dele fazem parte (art. 113).

**7** Entre as Constituições agora consolidadas, a sul-africana de 1996 apresenta a *transparência* como princípio indispensável da administração pública (art. 41) e garantia de recurso aos princípios da democracia participativa e da participação pública nas decisões da Assembleia Nacional (art. 57), do Conselho Nacional das Províncias e das próprias províncias (art. 70). O art. 195 especifica algumas condições para atingir o objetivo da *transparência* – como a prestação ao público de “informações oportunas, acessíveis e verídicas” – que deve reger a gestão dos orçamentos das diferentes esferas do Estado (art. 215) e, sobretudo, do Tesouro Nacional e do regime de contratação (art. 217). Entre as novas Constituições, a que mais valoriza o princípio da *transparência* é a tunisiana (2014), que a coloca explicitamente como o instrumento central de uma administração pública a serviço dos cidadãos (art. 15), do trabalho dos partidos, dos sindicatos e das organizações civis (art. 35), dos procedimentos de eleição dos Parlamentares, do Presidente, do Tribunal de Contas (arts. 55 e 75), da Comissão Suprema Eleitoral Independente (art. 126), dos governos locais (art. 133) e – especialmente – da Comissão contra a Corrupção e pela Boa Governança (art. 130).

---

sua capacidade de atrair por si – nas condições em que se encontram naquela conjuntura – a confiança da maioria dos cidadãos.

Duas exceções ao panorama comum – ambas situadas na América Latina – veem uma presença “onipresente” do apelo à transparência na Constituição como corolário indispensável da construção de Estados multinacionais, etnicamente complexos, em busca de maior justiça social e respeito mútuo entre diferentes culturas e tradições democráticas (e também jurídicas), que se refletem inclusive no multilinguismo híbrido usado no texto constitucional. No caso da Constituição da Bolívia de 2008, o termo *transparência* aparece desde o início como um dos valores centrais nos quais se baseia o Estado (art. 8º): não só a administração pública e seus funcionários (arts. 232 e 242), mas também a universidade (art. 93), o sistema judicial (art. 115), a Controladoria Geral do Estado (art. 180), a organização econômica do Estado por meio de uma economia plural com fortes conotações sociais e solidárias (art. 306) e – sobretudo – as políticas fiscais (art. 323). Um capítulo é dedicado a “participação e controle social”, sendo dever dos cidadãos contribuir para a construção coletiva de políticas públicas e de legislações, além da transparência na gestão das informações (art. 242.4).

A presença do princípio da “transparência” na Constituição – de 2008 – do Equador, inicialmente estabelecido como valor central das políticas previdenciárias (arts. 34, 340 e 368), de emprego (art. 61), fiscais (arts. 285-288) e tributárias (art. 300) e, então, todos os trabalhos administrativos (art. 225). Também aqui a transparência se apresenta como atributo indispensável da participação ativa dos cidadãos na vida civil e comunitária (art. 83), estando associada à construção de órgãos deliberativos organizados, orçamentos participativos (OP) e outras formas de controle do trabalho das autoridades eleitas e de suas tecnoestruturas (arts. 100 e 204), bem como do mercado e sua integridade (art. 320). Como aponta Santos (2010, p. 95, tradução nossa), a Constituição do Equador define a organização do Estado como “participação e organização do poder” (título IV) e, da mesma forma, estabelece a “participação na democracia” (cap. 1) como uma orientação central que exige clareza nos procedimentos e na construção das decisões e uma supervisão social generalizada, em particular sobre as forças de mercado que gerem recursos públicos importantes (art. 297). Não é surpreendente, portanto, que existam referências explícitas ao princípio da transparência como base do “regime de desenvolvimento” (art. 275), que se articula mutuamente entre sistemas econômicos, políticos, socioculturais e ambientais, e um planejamento voltado à realização daquilo que é definido como “boa vida” e “sumak kawsay” (art. 283). A transparência e a participação, muitas vezes combinadas, são invocadas até na estruturação das relações internacionais e em questões de dívida externa (arts. 416 e 422).

Sem dúvida, essas duas Constituições – fruto de longos processos participativos e de negociação (como bem descrito em Santos, 2010) – representam um *unicum* pela riqueza com que constitucionalizam o princípio da transparência, levando ao extremo um caminho de estreita relação entre ele e a garantia da participação dos cidadãos na construção da

---

política e das políticas públicas. A combinação não é estranha a outros países, onde, no entanto, parece ser implementada em nível legislativo e regulamentar abaixo do nível constitucional, quando não se limita apenas à esfera local. O que torna o Equador e a Bolívia mais avançados do que outros contextos no declínio da centralidade da transparência é sua inclusão em um quadro forjado pelo princípio da plurinacionalidade que – em vez de colidir com o princípio da participação – parece, pelo contrário, enriquecer-se “com formas de participação mais avançadas e complexas”, que, “junto com a participação de cidadãos de raízes republicanas liberais”, reconheçam “a participação de diferentes povos ou nacionalidades” com suas diferentes tradições de compromisso civil e/ou comunitário, além de autocontrole social, cujas tensões construtivas “perpassam a organização e a funcionalidade do Estado em diferentes níveis” (Santos, 2010, p. 95, tradução nossa). Nesses contextos, em estreito contato com a participação, o princípio da transparência se transforma, configurando quase *uma nova esfera pública não estatal* cuja existência só pode ser garantida por meio de uma coerência interna dos diferentes grupos da sociedade, da administração pública, dos sistemas de justiça e até do mercado, diante da interação entre aquilo que a Constituição parece confiar à supervisão e o fortalecimento progressivo desse princípio central para a vida do Estado de Direito.

O valor paradigmático adquirido pelos casos do Equador e da Bolívia reside, portanto, na proposta de ler a transparência como um princípio *onipresente e transversal*, que – intimamente ligado à promoção da participação dos cidadãos em todas as áreas da vida pública – constitui um horizonte ideal e um meio para alcançá-lo, por meio do desencadeamento de um “círculo virtuoso” (Ganuza & Francés, 2012) de relações de controle mútuo e apoio mútuo entre Estado, grupos sociais organizados e indivíduos (reconhecendo que estes também podem revelar-se verdadeiros anticorpos e garantias contra possíveis desvios de grupos sociais intermediários).

## **4. Participação e transparência: uma combinação crescente**

Em vários contextos – na última década – tem surgido uma gradativa tendência de fortalecer a associação dos princípios da transparência e da participação, a ponto de, muitas vezes, torná-los um binômio indissociável, tanto na retórica política quanto na prática legislativa e administrativa. O mundo da pesquisa tem contribuído para o fortalecimento dessa combinação, sobretudo a partir da construção de outra relação próxima, aquela existente entre transparência e produção de informações – considerada (sobretudo pelos chamados autores “deliberacionistas”) uma premissa indispensável para garantir a qualidade de deliberação nos percursos participativos<sup>8</sup> e, de forma mais geral, em todas as formas de diálogo social, inclusive na interação entre os grupos eleitos do Estado em diferentes níveis

---

<sup>8</sup> Se pensarmos nas reflexões sobre ferramentas participativas como as “Deliberative Polls” (Center for Deliberative Democracy, n.d.), os Júris Civis ou a Assembleia dos Cidadãos (Citizens’ Assembly, n.d.), onde o papel das informações aos participantes é um elemento central da organização processual dos processos.

---

administrativos e as redes e instituições supranacionais. Estas últimas (em um contexto globalizado que tem contribuído para enfraquecer não só o papel do Estado, mas, sobretudo, a confiança dos cidadãos em sua capacidade de responder a suas angústias, necessidades e desejos) muitas vezes acabam desempenhando um papel ambíguo também quanto à promoção do princípio de transparência. Na verdade, tenderam a promovê-lo na retórica e em setores específicos (como na gestão econômica e financeira) como um pré-requisito necessário para qualquer relação entre Estados e entre administrações públicas e cidadãos; mas, muitas vezes, não hesitam em violá-lo repetidamente na prática – especialmente no que diz respeito a procedimentos de nomeação, métodos de tomada de decisão e razões dadas para as escolhas, que devem servir para iluminar a linearidade das relações entre as informações coletadas e as decisões tomadas. Uma análise interessante de Matthew Andrews (2013) mostrou como o sistema de *open budget* em muitos países promove apenas formas de “transparência opaca”, onde a aparente abertura dos dados financeiros cobre lacunas nos níveis de transparência entre os orçamentos e os balanços finais que pode chegar a até 63% em termos de honestidade, clareza e significado dos números apresentados publicamente nos dois tipos de documentos (The Limits of Institutional Reform in Development, n.d.).

Nesse contexto de crescente ambiguidade, a introdução paralela e generalizada do princípio da transparência na legislação ordinária sobre o funcionamento das administrações públicas, a adoção de políticas específicas de promoção da transparência (muitas vezes associadas a objetivos anticorrupção) e a ênfase (repetida como mantra) na necessidade de um constante acoplamento entre estas e a promoção da participação cidadã na construção de políticas públicas vêm produzindo mudanças no uso do próprio termo *transparência*.

Em particular, vale a pena nos determos na consolidação da visão das políticas de transparência como processos circulares, nos quais dois atores diferentes buscam melhorar mutuamente o comportamento do outro. Esses processos precisam de alguém para ativá-los para abrir um círculo virtuoso de mudanças no comportamento dos atores públicos e privados. Nas *frequently asked questions* (FAQ) de “The Transparency Policy Project. Seeking to Understand and Improve Disclosure Systems that Protect the Public” (The Transparency Policy Project, n.d.), a equipe de pesquisadores coordenada por Archon Fung (2008), da Universidade de Harvard, separa duas grandes famílias de objetivos que podem orientar as políticas de transparência e os suportes regulatórios que as sustentam:

- 1) *Os objetivos que visam a reduzir os riscos públicos criados por empresas e organizações sociais* (que estruturam ferramentas como as autocertificações de segurança; os atos de procedimento para a nomeação da alta direção de associações e empresas; os rótulos sobre a composição e a origem dos produtos comerciais e, sobretudo, dos produtos alimentares; os relatórios de emissões de poluentes; os balanços sociais; os relatórios financeiros de empresas etc.).
- 2) *Os objetivos que visam a melhorar a qualidade do funcionamento das instituições e sua capacidade de produzir efeitos nos cidadãos com base na equidade e na*



---

*justiça* (que estruturam as grelhas de avaliação de desempenho dos gabinetes e das políticas; os autos de falência; os “relatórios escolares” dos professores; os relatórios de empréstimos bancários e as hipotecas; os “*report cards*”, os “*score cards*” e outros instrumentos semelhantes).

Decerto, também se pode encontrar e classificar políticas de transparência híbridas (que produzem ferramentas como certificados antimáfia ou a divulgação de fundos para campanhas eleitorais), nas quais o objetivo é salvaguardar o bom andamento das “relações perigosas” que possam surgir entre o mercado, o setor privado e as agências governamentais.

Não se deve esquecer, ainda, como o próprio “Transparency Policy Project” ressalta, que as políticas de transparência estão mudando rapidamente, tanto porque as soluções digitais vêm fornecendo sistemas de transparência inovadores e interativos que podem basear-se em dados públicos (mas também adicionar colaborações e outras dimensões gráficas e de documentação multimídia), seja porque tais políticas interagem com formas de participação ou “a convite” e por “irrupção” (Blas & Ibarra, 2006) que podem transformar ferramentas, objetivos e resultados. Considerem-se, por exemplo, a colaboração entre movimentos sociais e governos locais na campanha popular “Banche Armate” na Itália, a interação programática consolidada entre o governo irlandês e a campanha anual “Opções Orçamentárias” da Justiça Social da Irlanda<sup>9</sup> ou o “Map Kibera” (Map Kibera, n.d.), que desde 2009 consolidou mapas sociais de valores, necessidades e serviços da maior favela do Quênia, formalmente inexistente em mapas oficiais. Esses exemplos lançam luz sobre o que está bem ilustrado no livro *The perils and promises of transparency* (Fung, Graham, & Weil, 2007, p. 51, tradução nossa), ou seja, como “políticas de transparência específicas” – como outras formas de regulação – “objetivam a mudança de comportamento de pessoas e organizações” colocadas em relacionamento mútuo por meio da divulgação de dados e procedimentos de interesse comum. Não importa se o início dessas políticas ocorre “de cima para baixo” ou por solicitação (ou até ativação) “de baixo para cima”. O importante a notar é que para produzir transparência é fundamental relacionar:

- a) Os “divulgadores” (*disclosers*), ou seja, aqueles que fornecem – ou são forçados pelas políticas públicas a fornecer – informações específicas, e cujo comportamento os formuladores de políticas esperam mudar (as instituições públicas locais e nacionais de todos os tipos, inclusive os órgãos vinculados ao interesse público, em forma de parcerias público-privadas, serviços terceirizados etc.);
- b) Os usuários (*users*), ou seja, pessoas ou organizações que recebem as novas informações produzidas pelas políticas de transparência e cujas escolhas os políticos gostariam de melhorar, graças à ativação dessas políticas.

---

**9** O relatório, baseado no plano orçamentário do próximo ano divulgado pelo governo, visa a compreender “qual abordagem tem maior probabilidade de promover o bem-estar humano”. É apresentado ao governo com antecedência e tem por objetivo ajudá-lo a imaginar uma Irlanda mais justa. O *think tank* SJI também fornece análises sociais independentes sobre os balanços consolidados dos 31 municípios irlandeses e analisa “onde o dinheiro foi gasto e onde não foi gasto”, para avaliar as prioridades dos governos locais. Em um guia paralelo intitulado “Cosa valorizza il tuo comune?” [O que seu município valoriza?] Compara sinopticamente todos os principais setores de gastos. Ver (Social Justice Ireland, 2020).

---

A interação entre esses dois grupos deve desencadear uma “reação em cadeia”, que começa quando os divulgadores fornecem informações aos potenciais usuários, e busca criar um círculo virtuoso de ações e reações a partir do momento em que os usuários (cidadãos e/ou suas organizações) recebem e entendem bem as informações, baseiam-se naquilo que se mostra relevante (porque pode afetar a percepção da instituição que divulgou as informações e ativou as políticas de transparência) e servem para informar a percepção ou o comportamento dos usuários. O ciclo continua se os divulgadores (por exemplo, instituições que tomam decisões de interesse público) interpretam as mudanças perceptuais/comportamentais dos usuários e adaptam seu comportamento a partir das atividades destes (por exemplo, decidem investir mais nos setores de gastos que a comunidade identificou como áreas prioritárias de intervenção e cerne de suas principais preocupações).

Como apontam Fung et al. (2007, p. 55, tradução nossa), geralmente há muitos incentivos para os divulgadores fornecerem informações incompletas (como omissões de explicações, dados de política incompletos ou dados agregados para cobrir erros de implementação, desvios de projeto ou fundos mal usados etc.). Em tais casos, a ação pode produzir menos do que o resultado socialmente desejado. Muitos desses incentivos – que comprometem a eficácia da política de divulgação de informações transparentes durante os processos de tomada de decisão – estão relacionados à agenda oculta de pessoas que ocupam posições-chave nas instituições, cujos interesses podem variar desde o simples desejo de salvaguardar uma visão autorreferencial dos mandatos representativos (totalmente desvinculados da participação direta dos cidadãos) até a vontade de usar seus cargos para obter privilégios ou mesmo obter vantagens ilícitas. Além disso, se nem todas as políticas de transparência atingem o objetivo de promover o interesse público, isso pode dever-se ao fato de que “algumas políticas de transparência não conseguem mudar o comportamento porque poucos [usuários] agem sobre as informações geradas” (Fung et al., 2007, p. 51, tradução nossa). Outras falham, no entanto, porque alteram comportamentos “mas não necessariamente de formas consistentes diante dos objetivos políticos” que obviamente não podem ser julgados em relação à possível agenda oculta de cada membro das instituições envolvidas, mas devem cumprir os objetivos lógicos e explícitos expressos nas medidas que configuram e definem a política.

Nesse contexto, a transparência pode ser redefinida como um processo que entrelaça 5 características, que são sequencialmente: “(1) divulgação pública (2) por empresas, organizações (públicas e privadas), comunidades ou indivíduos (3) com informações factuais padronizadas (4) sobre práticas ou produtos específicos (5) para promover um objetivo de interesse público”<sup>10</sup>. Em tal perspectiva, as políticas de “transparência direcionada” funcionam se ajudarem a “proporcionar as informações que faltam às pessoas”, que devem ser compreendidas e usadas para melhorar “as opções de clientes, colaboradores, investidores e cidadãos”, que, por sua vez, podem favorecer novas transformações que

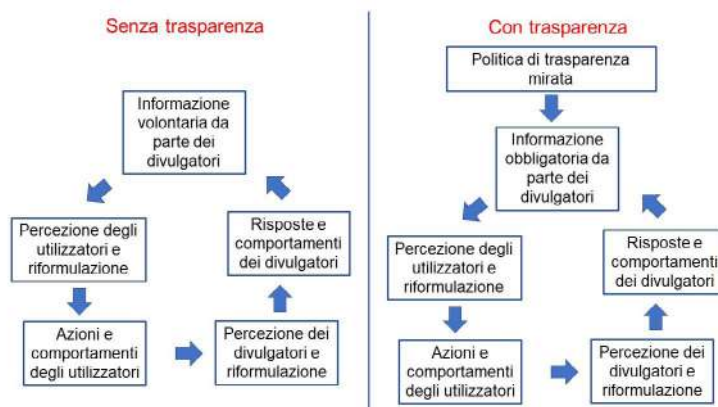
---

10 A definição modifica ligeiramente a proposta por Fung et al. (2007).

“melhorem os mercados ou o funcionamento do governo”. Sob esse ponto de vista, questionar quem são os sujeitos que podem atuar, de tempos em tempos, como iniciadores e ativadores do cobiçado círculo virtuoso, mostra-se tão importante quanto identificar os critérios para que este seja posto em prática.

Figura 1. O ciclo completo de ações e reações, na ausência e na presença de uma “política de transparência direcionada”.

**FIGURA 1**



Fonte: Fung et al. (2007).

Os sucessos e os fracassos de uma política que promove a transparência podem ser identificados em diferentes estágios do ciclo hipotético representado esquematicamente e simplificado na Figura 1 e julgados por sua capacidade de satisfazer uma série de requisitos além de uma “divulgação pública total” (*full disclosure*) a ser observada. Na proposta do “Transparency Policy Project” já mencionada, esses requisitos poderiam ser estabelecidos como 10 princípios para o desenho eficaz de uma *full disclosure*: (1) fornecer informações de fácil uso para os cidadãos; (2) fortalecer os grupos de usuários; (3) ajudar os divulgadores a entender as mudanças nas escolhas dos usuários; (4) projeto para os benefícios do divulgador; (5) projeto de métricas de precisão e comparabilidade dos dados; (6) projeto para compreensão; (7) incorporar análise e *feedback*; (8) impor sanções; (9) fortalecer a execução; e (10) influenciar outros sistemas regulatórios.

## 5. Participação, transparência e dados abertos: uma convergência natural?

Repensar – em chave multifacetada – o conceito de transparência e as políticas para sua promoção evidencia a existência de múltiplas características de “convergência” e “interligação” naturais com os princípios de promoção da participação. Em particular, existem 4 fatores que justificam a continuação da associação proposta:

- 
- (1) A natureza processual da transparência e da participação, que requer cuidadosa estruturação por etapas e constante produção de memória acerca dos resultados de cada uma delas, de modo a melhor articulá-los sequencialmente;
  - (2) A natureza interativa dos dois processos e o meticuloso cuidado que requer atenção quanto ao reconhecimento do outro e às suas habilidades de aprendizagem e comunicação;
  - (3) A necessidade de produzir conteúdos de modo compreensível, claro, meticuloso e preciso que responda (pelo menos em parte) às inquietações e curiosidades da outra parte, com vistas a facilitar sua apropriação e reutilização;
  - (4) A capacidade de manter um valor “instrumental” a serviço de outras políticas setoriais, atuando como vias “transversais” e ativadoras da inovação social, sem perder um valor epistemológico intrínseco, dos espaços de produção e troca de informação e conhecimento.

A partir dessas “afinidades eletivas” comuns, bem como de suas respectivas complementaridades (como o papel da transparência na redução das assimetrias de informação entre os atores envolvidos nos processos participativos), mostra-se fácil entender como a promoção da transparência e a participação estão frequentemente associadas à retórica política, bem como aos textos normativos e à estruturação das políticas públicas nos mais diversos campos da administração pública e da gestão territorial e econômico-financeira. Nesse cenário, é difícil separar as chamadas “inovações democráticas” (Smith, 2009), que são – antes de tudo – “tecnologias sociais”, da necessidade de propô-las como espaço amostral de transparência. Isso é verdade tanto em relação aos procedimentos organizacionais quanto no que diz respeito à tomada de decisões, à comunicação de dados e critérios que os divulgam ou naquilo que se refere aos papéis dos diferentes atores (e com qualquer escolha de porta-vozes, delegados, moderadores, facilitadores e outras figuras centrais em seu funcionamento). É verdade – enfim – para tudo aquilo que se refere às relações entre espaços participativos/deliberativos, por um lado, e instituições com suas políticas, criatividade e inércia, por outro.

Na última década, as políticas de “transparência direcionada” sofreram rápidas mudanças devido ao uso massivo de soluções digitais, especialmente em decorrência do desenvolvimento da chamada Web 2.0 (por volta de 2006), e da estreita relação estabelecida com as redes sociais. Pode-se falar em uma verdadeira transformação de paradigma ou simplesmente em uma adaptação tecnológica?

Em maio de 2009, o lançamento do *Open Government* para os EUA e a abertura do portal data.gov evidenciaram – internacionalmente – a necessidade de uma mudança de ritmo no conceito de transparência, a partir de um simples espaço de exibição pública de dados, regras e procedimentos, para um complexo processo que, principalmente, visa a reconstruir a confiança dos cidadãos nas instituições. Como escreveram Eaves e McGuire (2018), observando o movimento de dados abertos 10 anos depois, deve-se reconhecer que “teve um impacto, mas não é o impacto que alguns pensaram que estavam recebendo”.

---

Para além de “certo aumento da transparência dos governos, com potenciais efeitos sobre a corrupção e o compromisso democrático”, a principal vantagem da ênfase na produção e divulgação de dados abertos tem sido a “mudança cultural” (Eaves & McGuire, 2018) gerada no setor público e entre seus funcionários, que hoje veem a informação coletada como um “bem público” de valor, que deve ser universalmente compartilhado e defendido das tentativas de apropriação monopolística de alguns atores políticos e de mercado. Em segundo lugar, na última década, a capacidade de abordar a gestão da produção e do armazenamento de dados e o uso interno do gerenciamento, da análise e da divulgação de dados evoluiu – aprimorando “uma série de habilidades individuais e competências organizacionais com enorme valor de longo prazo”, e sólidas equipes de análise e transposição de dados na redefinição de políticas públicas e projetos públicos.

De resto, o movimento internacional de *open data* “continua a enfrentar muitos dos mesmos problemas” em seus primórdios (Eaves & McGuire, 2018), com grande falta de uniformidade na participação dos diferentes territórios, ausência de métricas comuns para demonstrar seu sucesso, e contribuições “heroicas” por parte de indivíduos entusiasmados que – se falharem por qualquer razão – com frequência não deixam para trás a coleta institucionalizada de dados e as práticas de divulgação.

Sem dúvida, *ainda há uma tendência geral de ver os dados como um fim* e não como um meio para discutir políticas além de sua coleta e seu processamento. Assim, “muitos ainda pensam que o sucesso de uma iniciativa de *Open Data* significa preencher uma tabela que diz ‘eu disponibilizei dados tabulados *on-line*’”, ao invés de focar “investimentos de demanda comprovada e valor público” (Eaves & McGuire, 2018, p. 2, tradução nossa). Apesar da retórica generalizada, que vê os dados abertos como uma forma de “abrir a democracia”, ainda existem poucos casos nos quais as comunidades de *hackers* civis e os desenvolvedores de aplicativos conseguiram “transformar frotas de dados governamentais em ricas fontes de informação de interesse público” (Eaves & McGuire, 2018, p. 2, tradução nossa) e – talvez – convertê-las em uma alavanca para as transformações das estruturas políticas e do comportamento. O resultado mais visível é a Revolução do Girassol de 2014, em Taiwan (Allegretti, Secchi, & Tang, 2016), onde, hoje, um dos *hackers* civis da época gerencia de modo consistente o ministério da digitalização e as práticas participativas relativas ao seu trabalho de promoção da transparência e dos dados abertos<sup>11</sup>.

Uma série de recentes documentos sobre o tema administração aberta visa a fortalecer a transparência inerente à produção de dados por meio de canais participativos que visam não só a influenciar as políticas, mas também a proporcionar um “filtro” para que os dados divulgados pelas diversas instituições públicas – especialmente em forma de padrão aberto – não se tornem uma maré indistinta de informação bruta, mas sejam acompanhados por uma narrativa que os torne inteligíveis e contextualizados, embora possam ser interpretados com visões diferentes daquelas do “divulgador”. Na Recomendação C(2017)140 da OCDE

---

<sup>11</sup> O desenvolvimento de aplicativos para visualizar e interpretar os dados abertos dos ministérios taiwaneses (públicos por lei) “em seus locais de sombra coletados no domínio 2.g0v.tw”, foi um elemento central da revolução do girassol.

---

sobre *open government*, os capítulos sobre transparência, dados abertos e participação são separados, como se os três temas constituíssem dimensões de análise e intervenção que não interagem. No entanto – especialmente nas recomendações – é possível captar a clara consciência dos estreitos vínculos e das inter-relações entre eles, o que *nos permite ler a transparência de um novo modo, não só como uma qualidade intrínseca da boa atividade de gestão, mas como um caminho processual entre a produção de dados, o reaproveitamento e o aprimoramento deles em colaboração com os diferentes atores envolvidos nos percursos participativos*. Em particular, aprofunda-se a centralidade do papel dos funcionários públicos, cuja participação ativa nos processos de produção de dados abertos é vista como uma garantia de progressivo crescimento da capacidade de suas administrações de “apresentarem-se como abertas e participativas” (Ubaldi, 2013, p. 14, tradução nossa).

Nessa perspectiva, não é de estranhar que nenhum dos documentos da OCDE, por exemplo, imagine a construção de “ecossistemas” socioinstitucionais para a troca de dados e explicita a possibilidade de ativar dinâmicas que podem avançar em *uma escala imaginária de crescente intensidade que se move da transparência de dados para a participação aberta e depois para uma colaboração empresa/instituição marcada pela “participação onipresente”* (ubíqua, como em Ubaldi, 2013, p. 22, tradução nossa). Tal direção parece acrescentar uma conotação ao conceito de transparência: a de espaço *onde não só se deve garantir que as regras do jogo sejam claras, mas também que os papéis dos atores sejam explícitos e o menos ambíguos possíveis*. Semelhante entendimento prevalece nas instituições europeias, como mostra o portal da transparência da Comissão Europeia (Trasparenza, n.d.), que – a partir de uma visão segundo a qual a transparência é explicitamente proposta como instrumento fundamental “para incentivar os cidadãos europeus a participar mais ativamente da vida democrática da UE” – coloca o Registo de Grupos de Interesse em seu cerne (Sgueo, 2012). Naturalmente, ainda estamos muito longe do conceito de “transparência radical” experimentado – por exemplo – em Taiwan, onde todas as conversas dos *stakeholders* com alguns ministérios ou administradores locais são gravadas ou transmitidas ao vivo para reduzir a transparência das negociações (cf. Tang, 2019): na verdade, as tensões existentes entre os regulamentos de defesa da privacidade ou os segredos comerciais são frequentemente invocadas para “suavizar” a publicidade que as agendas digitais proporcionam a uma série de relações entre (poderosos) *stakeholders* e instituições. Por fim, vale destacar que, nos últimos Planos de *Open Government* de diversos países, o surgimento da proposta dos observatórios sobre direitos digitais se dá com o fortalecimento do papel dos observadores como espaços que não só acompanham o andamento das políticas públicas e estimulam seu aperfeiçoamento progressivo (Bezerra, 2018), mas também visam a gerar maior credibilidade dos dados produzidos e divulgados, principalmente no caso de serem oriundos de produtor monopolista suspeito de omitir, agregar ou manipular dados na fonte, para adequá-los às necessidades de qualquer agenda oculta.

---

É claro que estamos bem longe de tradições como a representada pela rede brasileira de observatórios populares (sobre finanças públicas, compras e concursos) a partir da experiência ascendente do Observatório Social de Maringá (2020). Do mesmo modo que ainda estamos longe de opções de política participativa como a do Município de Barcelona, com seu compromisso de cinco anos para acabar com o mito da “*smart city*”, apelando para que ela diga respeito a uma “cidade digital que parte dos cidadãos, com base nos direitos, na soberania dos dados e das infraestruturas digitais, administra democraticamente” (Bria, 2019; Bria & Morozov, 2018). E também estamos longe da experimentação recente do Município de Wuppertal, onde a própria presença de ferramentas TIC e de dados informatizados no orçamento participativo municipal tem sido submetida a um *codesign* com os habitantes para avançar na digitalização dos processos participativos de acordo com o crescimento gradual da capacidade de receber e reutilizar informações e as mesmas tecnologias adotadas pelos cidadãos (EMPATIA Project, 2018).

Apesar disso, as recentes contribuições que a tecnologia oferece à transparência têm acelerado a produção de dados e a rastreabilidade dos processos de transação que as instituições (e, em vários casos, os indivíduos que com elas colaboram) devem tornar públicos. Também ativaram mecanismos de controle de baixo para cima e de cima para baixo sobre o trabalho das instituições e, mais raramente, do mercado (como a criação de observatórios sociais ou acadêmicos de políticas públicas, a solicitação de audiências relativas a projetos específicos de programação e planejamento e uma crescente “judicialização” da crítica às políticas públicas) que poderia ser incluída naquilo que Rosanvallon (2017) denomina modos de “contrademocracia”. Estas suscitam a necessidade de garantir melhor controle social da democracia representativa, como reação ao baixo grau de confiança no trabalho das instituições e em sua capacidade de controlar o mercado e, ainda, nos grandes e muitas vezes não muito transparentes polos de poder da arena política internacional (Lambert, 2017).

Mas, por enquanto – apesar das políticas de transparência passarem a ser interpretadas como um campo processual, vinculado a uma interação progressiva entre atores que produz uma gradual mudança mútua – a impetuosa irrupção da tecnologia não parece ter contribuído para revitalizar a relação entre transparência e participação, limitando-se a ver os dois princípios como uma “qualidade” que, paralelamente, pode contribuir para o aprimoramento da política e da produção de políticas. Na verdade, eles tenderam a conferir maior centralidade à transparência, entendendo-a como um pré-requisito indispensável para a participação e – em muitos casos – como um estimulador indireto da participação, com base na consideração implícita (mas não necessariamente demonstrada) de que maior conhecimento geraria automaticamente maior engajamento civil/político por parte dos cidadãos. Sob essa perspectiva, não parece ter havido uma real mudança de paradigma na leitura do princípio de transparência em relação à década anterior, pelo menos se nos referirmos ao paradigma (como em Souza, 2019, p. 15, tradução nossa; seguindo os passos de Bachelard, 1967) como “um horizonte histórico que define as condições para qualquer

---

tipo de conhecimento” e modifica as relações de poder entre suas dimensões (nesse caso, a relação entre transparência e participação).

## **6. Novos horizontes no diálogo entre transparência e inovações democráticas**

Se concordarmos com o fato de que “a participação cidadã deve significar mais do que publicar tudo o que o governo faz e depois pedir aos cidadãos que atribuam sentido a isso” (Hall, 2012), a verdade é que as administrações públicas devem investir para promover um “engajamento civil modular”, construído em etapas por meio da socialização do conhecimento. Nesse contexto, medidas como a produção de informações georreferenciadas em balanços – que “poderiam ajudar a reduzir os obstáculos à participação dos cidadãos ao permitir que eles se concentrem nos serviços públicos e nos espaços que usam no dia a dia” (Hall, 2012, tradução nossa) – requerem recursos humanos e financeiros dedicados (e habilidades de comunicação especializadas) nos quais a administração pública raramente está disposta a (ou tem uma maneira de) investir.

Um caso representativo é o da Moldávia, um contexto do Leste Europeu no qual a construção gradual de um entrelaçamento virtuoso entre políticas de transparência e promoção da participação tem sido submetida a pressões da cooperação bilateral e multilateral para o desenvolvimento e – em particular – a da União Europeia, que a transformou em um nó central no processo de associação (e possível futura adesão) à organização comunitária. Pelo menos até 2016 (quando teve início a polarização de uma parte da política em torno das opções pró-Rússia), vários documentos internacionais fotografaram<sup>12</sup> não só um processo regulatório de melhoria gradual na construção de um binômio indissociável entre os dois temas, mas, ainda, várias práticas básicas “convergentes” que foram se configurando graças ao apoio de organizações para cooperação internacional a instituições de alto nível cultural e capacidade organizacional da sociedade civil da Moldávia.

Em matéria de orçamentos públicos, por exemplo, as disposições constitucionais de 1994 (art. 34) deram origem a políticas e medidas regulatórias vinculadas a uma perspectiva bidimensional: (1) garantir o direito constitucional dos cidadãos a informações adequadas e completas acerca das atividades de interesse público; e (2) realizar consultas e outras formas de participação nas decisões da sociedade civil, organizada ou não organizada. Sob tal perspectiva, para além da Lei n. 982, de 11 de maio de 2000, sobre o acesso à informação, a Moldávia já adotou uma lei (Lei n. 239) no ano de 2008, acerca da transparência no processo de tomada de decisão e um regulamento sobre os padrões indispensáveis de mecanismos de consulta pública da sociedade civil nos processos de tomada de decisão

---

<sup>12</sup> Por exemplo, o “EU roadmap for engagement with civil society in the Republic of Moldova 2018-2020”, o último Relatório do Monitoring Committee of the Council of Europe (2019), ou também Ceka (2019); Viorel (2019); Council of Europe (CoE, 2016, 2018); Gotișan (2018); Iacoblev (2018); Litra (2016).



---

(Decisão do governo n. 967, de 8 de setembro de 2016), considerados inovadores e de alta qualidade diante do cenário internacional e bem integrados ao estratégia de reforma da administração pública de 2016-2020 e no Plano de Ação de *Open Government* 2016-2018 (Decisão do governo n. 1.432, de 29 de dezembro de 2016).

Apesar do reconhecimento formal concedido internacionalmente a este marco regulatório e da criação de novas instituições para implementar a estratégia conjunta de “transparência e participação” (como o Conselho Nacional de Participação, a Agência Nacional de Compras, a Agência para a Resolução de conflitos contratuais e outras instituições semiparticipativas que a lei exige que sejam criadas em todas as administrações nacionais, regionais e locais), os resultados ainda estão longe daquilo que se esperava. Conforme destacado por importantes estudos setoriais (ver o relatório da Initiative Citoyenne Européenne [ICE], 2019; e o Relatório do Comitê de Acompanhamento do Conselho da Europa do mesmo ano) na construção do quadro regulatório – muitas vezes heterodirigido por instituições internacionais interessadas em fazer da Moldávia uma “vitrine” de experimentos inovadores – faltava um “princípio de realidade”.

Em outras palavras, as ambições de criar um vínculo inextricável entre a participação dos cidadãos e maior transparência na gestão dos recursos públicos geraram (1) “deveres” de adequar todas as instituições públicas, sem distinção, a um quadro processual complexo e caro (Angela, 2018), que visa a garantir elevados padrões de qualidade para a publicação e a divulgação de dados de interesse público, e espaços frequentes de participação cidadã e diversos atores na estruturação de opções de interesse público. Esses procedimentos têm se tornado um fardo pesado, principalmente para as organizações de menor porte, obrigando-as a nomear os responsáveis pelos trâmites, formar conselhos, divulgar os ciclos orçamentários das publicações com prazos que não permitem que ninguém leia atentamente e digira os rascunhos das medidas e os projetos a questionar publicamente (Pîrvan, 2018). Em suma, o quadro regulatório altamente “responsável” pela transparência e pelo diálogo social (tanto para órgãos públicos quanto para a sociedade civil) não levou em consideração as fragilidades do contexto no que foi aplicado: a pobreza dos órgãos públicos (especialmente os locais), o baixo nível cultural e os baixos salários de muitos dos eleitos e dos funcionários do setor público (que geram uma rotatividade contínua e a ausência de qualquer vestígio de memória institucional), o despreparo das organizações não governamentais (ONG) e do tecido social organizado (especialmente em 864 vilas, mas também em muitas das 34 cidades e dos 32 distritos), e outros fatores de debilidade estrutural, como a falta de oportunidades generalizadas de educação econômico-financeira e de ferramentas de TI adequadas em órgãos públicos. Acima de tudo, ignoraram-se as peculiaridades culturais de várias gerações de cidadãos que cresceram durante os regimes comunistas e ficaram totalmente desanimados diante das oligarquias que os governam e da possibilidade de realmente impactar a política, as políticas e os projetos institucionais de baixo para cima.

Nesse quadro, as disposições normativas elephantinas – embora admiráveis – sobre a garantia do diálogo social e da transparência como antídoto contra a corrupção e garantia

---

de boa governança (ICE, 2019), geraram uma seleção “darwiniana” de boas práticas, geralmente limitadas a grandes centros urbanos, a locais onde se concentram grandes associações estruturadas e recursos de cooperação para o desenvolvimento. No entanto, nem mesmo conseguiram atrair o interesse de universidades e organizações que deveriam (além da boa gestão) ajudar a extrair sentidos epistemológicos das práticas de governança territorial e das políticas públicas. Outro aspecto que falta – na verdade, ignorado pelo marco regulatório – é o da qualidade da deliberação pública: de fato, muito pouco se fala sobre as linguagens que seriam usadas para produzir compreensibilidade para além da divulgação formal de dados e documentos públicos, bem como acerca do momento da interação entre instituições e cidadãos em projetos, minutas de atos públicos e decisões finais, mas, ainda, sobre a necessidade de uma natureza de terceiro para os moderadores e facilitadores dos espaços de diálogo social, quanto ao uso de técnicas estruturadas de participação e gestão de conflitos etc. Os resultados dessa série de “ausências” e “presenças invasivas” na legislação tem produzido um panorama muito assimétrico de práticas de participação para a transparência (e transparência para a participação) no território moldavo, marcado por alguns episódios de grande importância e limitado a uma tentativa geral de cumprir formalmente os requisitos mínimos exigidos pela legislação, que muitas vezes não vai além de algumas formalidades diante dos procedimentos impostos (a chamada abordagem “*tick the box*” ou “assinale as opções”). Os picos existentes (por exemplo, nos distritos de Bălți, Dubasari, Chişinău, Comrat ou Sorooca) estão – com frequência – ligados à presença de projetos organizados “de baixo para cima”, ou das redes informais deles provenientes. É o caso das rotas “Primăria mea” (Primăria Mea, 2020), que desde 2016 acompanha as câmaras municipais de algumas cidades e propõe traduções de agendas e eventos, mas também pedidos e momentos de diálogo com os cidadãos sobre as principais políticas e projetos; mas também da “Şcoala mea” – iniciativa lançada em 2014 pela ONG Expert Group para aprimorar os serviços educacionais por meio de um acalorado debate sobre os orçamentos das escolas do país, apresentado às famílias dos alunos e dos cidadãos – que, então, participam de propostas para otimizar o uso de recursos<sup>13</sup>; ou do MIDL, um projeto apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para envolver a diáspora da Moldávia nas decisões e no cofinanciamento de projetos e políticas em seus territórios de origem – agora estendido de 38 para 101 cidades e vilas<sup>14</sup>.

Outra importante iniciativa que ativou muitos caminhos virtuosos nas administrações locais foi a classificação anual dos 60 maiores municípios e dos 32 distritos moldavos mais transparentes, que a ONG Viitorul e a cooperação eslovaca vêm promovendo há alguns anos (Viitorul, n.d.), como forma de monitorar as autoridades locais na gestão de recursos, e também como um incentivo ao comportamento virtuoso. A competição tem gerado virtuosos efeitos de emulação, à semelhança daquilo que ocorreu em Portugal com o

---

**13** Mais de 100 escolas participaram até agora e muitas continuarão a experiência assim que o projeto for concluído (Şcoala Mea, n.d.).

**14** A importância do projeto foi reconhecida pelo governo, por meio de uma decisão (725/2017) que favorece sua replicabilidade em todo o país. Ver Programul Naşunilor Unite pentru Dezvoltare (2020).

---

Índice de Transparência Municipal (ITM) (Da Cruz, Tavares, Marques, Jorge, & Sousa, 2016), promovido pela organização TIAC que representa a Transparência Internacional no país. No caso português, o apoio da recém-formada Rede de Autarquias Participativas (RAP) gerou um virtuoso efeito de amplificação – perdido na Moldávia – ao rever os parâmetros mediante os quais o *ranking* é calculado junto com os próprios municípios, promovendo a formação de funcionários e uma forte responsabilização nos órgãos envolvidos nos processos participativos para melhorar as condições que favorecem a transparência e a compreensibilidade das informações (Allegretti, 2017).

Um aspecto interessante nos dois países que acabamos de mencionar é que grande parte das administrações que hoje se encontram no topo dos *rankings* de comportamento virtuoso está envolvida em experiências de orçamento participativo (cf. Santos, 2007; Shah, 2007), ou seja, decisões participativas sobre despesas públicas, relativas não só aos orçamentos locais (Allegretti, 2019). Os OP requerem – como condição prévia para a tomada de boas decisões em comum – a reforma das formas de selecionar, apresentar e tornar compreensível todo um conjunto de informações que fotografe o volume dos recursos disponíveis, sua origem e a imagem do uso que deles fazem as administrações interessadas (Oliveira, 2017). Não é por acaso que – nos dois países – o orçamento participativo é visto e apresentado como uma das mais significativas inovações democráticas capazes de envolver a promoção de uma participação “significativa” (Geissel, 2013) com um repensar das políticas de promoção da transparência. Em particular, o OP poderia privilegiar dimensões como a compreensibilidade e a clareza dos dados, a explicação das razões das diferentes propostas apresentadas, as decisões tomadas (por representantes políticos, mas também por cidadãos envolvidos em percursos participativos) e os eventuais “desvios” daquilo que será alcançado posteriormente em relação ao que foi originalmente planejado e orçado (Lakin, 2018a, 2018b; International Monetary Fund [IMF], 2018; Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD], 2002). Se um orçamento é legível como um “filtro” que – ciclicamente – permite distinguir o que a política promete daquilo que ela realmente faz (Allegretti & Copello, 2018), o orçamento participativo se torna uma espécie de assunção coletiva de responsabilidade por parte de um território (e sua sociedade constituída, tanto em sua vertente política como na sociedade civil) para o bom uso dos recursos, que pode visar a objetivos simples de eficiência, responsabilização e eficácia na gestão, além de enriquecer-se com objetivos de justiça social, despolarização das desigualdades territoriais e muitos outros (Allegretti, 2014).

Certamente, em muitos países marcados por práticas de gestão não transparente de recursos públicos (ou por tradições autocráticas, nepotistas ou oligárquicas), o orçamento participativo é visto como uma sublimação radical da inovação democrática e como uma prática de gestão na qual o entrelaçamento entre a promoção de uma maior participação e de novas garantias de transparência pode constituir um importante baluarte na luta contra a corrupção e outras práticas de mau uso e uso indevido de recursos públicos. O corte com que muitas experiências de OP tiveram início na Moldávia e em Portugal (bem como na Itália e em vários países do Leste Europeu) é esse mesmo, e tornou-se indispensável

---

para se alcançar uma reconstrução da confiança dos cidadãos nas desgastadas instituições representativas.

Para que isso seja possível, ainda parece ser necessário um esforço para garantir que as políticas de transparência e participação sejam garantidas para além dos espaços limitados em que tradicionalmente atuam os OP (que tendem a administrar pequenos percentuais dos orçamentos públicos), podendo trazer luz que proporcione maior clareza e compreensibilidade diante de todo o conjunto de recursos públicos. Há exemplos que exploram esse horizonte – embora ainda de modo minoritário: por exemplo, na Itália, o OP de Arezzo fez experiências com grupos focais de cidadãos para testar a eficácia da representação gráfica no uso de recursos públicos; o de Milão construiu um suporte informático para informar os cidadãos acerca dos custos médios dos diferentes tipos de obras públicas para favorecer propostas mais “informadas” por parte dos cidadãos (EMPATIA Project, 2018), e muitas experiências sul-americanas enriquecem seu OP com cursos de formação em educação financeira e informática para os habitantes, para aumentar seu impacto positivo não só na esfera civil, mas também na vida dos cidadãos e de suas comunidades locais (Talpin, 2011). Onde o OP – sozinho – não cumpriu essa jornada, às vezes, ferramentas externas foram ativadas para completar sua capacidade de lançar luz sobre os cones de sombra do complexo de recursos públicos em jogo. Isso ocorreu na Moldávia com o projeto BOOST (World Bank, 2016), com o “Painel Municípios” do portal do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União do Brasil (cf. Controladoria-Geral da União, n.d.; Portal da Transparência, n.d.), ou o “Budget Inquirer” que completou a informação de mais de 65 municípios camaroneses com OP (Explorateur Budgétaire, n.d.).

Como indica o caso português (onde o OP, desde 2017, também está a ser testado no âmbito de algumas políticas governamentais nacionais e constitui uma obrigação experimental das escolas secundárias – Falanga, 2018), para que se transformem as formas de conceber a transparência e se concretizem os potenciais das inovações democráticas, ainda há um longo caminho a percorrer. Aliás, mostra-se indispensável:

- 1) Estender os benefícios das inovações democráticas como o OP a escalas administrativas maiores, por meio de investimentos em tecnologias, pessoal especializado e transformação da linguagem;
- 2) Uma forte atenção à contextualização de toda inovação democrática, e uma capacidade de enfrentar a experimentação em um quadro de transformações estruturais mais amplas, que reduzem a inércia no desenvolvimento de seus potenciais positivos devido à organização administrativa, à estrutura dos recursos humanos dos órgãos públicos, à carência de recursos financeiros e tecnológicos, aos limites culturais da sociedade civil e à mentalidade generalizada herdada de conjunturas históricas anteriores, bem como à dependência da cooperação e do investimento estrangeiro (o que faz com que muitos experimentos sejam intermitentes);

- 
- 3) Estimular a construção de redes de trocas entre as práticas de inovação e o diálogo com experiências “de baixo para cima” que possam favorecer melhorias nas vias participativas institucionalizadas;
  - 4) Um arcabouço articulado simultaneamente nessas três direções pode ser um desafio fundamental para uma rápida evolução de inovações democráticas capazes de retroalimentar uma maior transparência e um melhor entendimento do uso dos recursos públicos e das políticas de interesse geral.

## 7. Uma conclusão aberta

O caso da “censura governamental” brasileira aos dados da pandemia de COVID-19 constitui um excelente exemplo para esclarecer a forte relação existente entre as políticas públicas de interesse geral, de transparência e de participação. Ainda que negativamente, fotografa – de fato – a necessidade de ler a transparência como um processo que desencadeia cadeias de reações (como a cooperação entre as mídias para a coleta de dados silenciados, nesse caso específico) e faz uso da participação dos “destinatários”, para gerar novos ciclos de produção e interpretação das informações.

A combinação entre transparência e participação tem tendido gradualmente a “se tornar constitucional”, especialmente em países que tiveram de enfrentar transições massivas de regime (como no caso do antigo bloco soviético) ou abrir horizontes para melhorar seu caráter plurinacional. De modo generalizado, a transparência parece situar-se tanto como princípio organizador do Estado e das relações entre instituições públicas, cidadãos e (em menor medida) mercado, e como horizonte de sentido, sendo interpretada como objetivo central, capaz de possibilitar a realização de outros. Entre estes, por exemplo, a reconstrução da confiança mútua entre cidadãos e instituições, sobretudo porque – embora permita aos primeiros dispor de maior montante de recursos públicos para poderem investir na melhoria da qualidade de vida – podem participar na vida pública com maior conhecimento de causa e maior qualidade deliberativa, resgatando, assim, a confiança dos representantes das instituições na contribuição que o engajamento civil pode oferecer para melhorar a estruturação das políticas públicas e da política em geral.

No entanto, a intensificação das relações formalizadas entre políticas para promover a transparência e a participação não se mostra isenta de ambiguidades. Isso porque – tanto nas declarações constitucionais quanto na legislação ordinária de muitos países (e, ainda, nos novos planos vinculados aos objetivos estruturantes de governo aberto e dados abertos) – a interação construtiva entre transparência e participação costuma não ser explícita. Portanto, os dois princípios são teoricamente colocados como paralelos e igualmente importantes, apenas para posteriormente declinar de um dos dois em fórmulas “auxiliares” para a realização do outro. Se – em geral – é a participação cidadã que parece ser instrumental para alcançar maior transparência, também é verdade que falar de transparência sem definir suficientemente os objetivos de compreensibilidade e clareza

---

dos dados e das normas tornadas públicas empobrece a oportunidade de contribuir para construir uma participação significativa e sólida, especialmente em questões complexas que precisam ser bem compreendidas e digeridas para abordá-las com a colaboração ativa do engajamento civil e do conhecimento não especializado dos habitantes de um território.

Várias inércias ainda impedem uma promoção integrada dos objetivos de transparência e participação. Uma primeira limitação advém da generalizada visão restritiva da participação como algo que se limita ao diálogo com as principais partes interessadas e não se estende aos cidadãos comuns desorganizados. Isso nos leva – entre outras coisas – a ler a dimensão participativa da transparência como um problema limitado à gestão dos *lobbies* e seu peso nas decisões públicas, o que pouco tem a ver com uma visão de inovação democrática como um espaço aberto para os mais variados conteúdos que podem advir de uma sociedade civil comprometida e responsável quase diariamente na gestão do território e na melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Um limite adicional – e generalizado – ao fortalecimento conjunto da relação entre transparência e participação vem de uma leitura da inovação democrática que não leva em conta as formas auto-organizadas e espontâneas de participação civil (o que definimos “por irrupção”), mas se limita a processos formalizados de consulta “a convite”. Uma terceira limitação, que reduz o alcance dos efeitos de interação entre as políticas de participação e transparência, advém da tendência de não abordar o vínculo à luz das transformações estruturais que dissipam as fragilidades dos órgãos públicos e das organizações sociais responsáveis por melhorar construtivamente a interação entre os dois princípios. Por fim, existe um limite intrínseco na interpretação generalizada daquilo que se entende por transparência: muitas vezes é vista como uma divulgação unilateral de informações, ao invés de um caminho de interação um a um, contínua entre difusores de dados e usuários, com base na eliminação dos riscos de produção de “*junk data*” (dados quantitativamente excessivos e ilegíveis) para os quais o fabricante não atribui um significado explicitamente declarado, quando os disponibiliza para um público que pode interpretá-los sob outros pontos de vista.

Esses limites – muitas vezes coexistentes – parecem ser atenuados e desaparecem apenas quando as políticas de transparência promovidas pelos atores públicos entram em contato forçado com mecanismos sociais autopromovidos, que podem assumir a forma de instituições distintas, como observatórios sociais, grupos de cidadãos monitorando ações públicas e afins, ou seja, formas de “contrademocracia” que visam não só a monitorar a ação institucional e sua consistência no que diz respeito ao desenvolvimento dos fenômenos sociais, mas também a garantir a verificação da confiabilidade das informações oficialmente divulgadas pelos órgãos públicos, bem como sua ampla reutilização para favorecer a transformação do comportamento civil e administrativo.

A análise de como a relação entre transparência e inovações democráticas tem tendido a se estruturar nos últimos anos mostra que estas últimas são necessárias, mas não suficientes para garantir um alto nível de transparência, o que exige enfrentar problemas

---

estruturais de organização político-administrativa, recursos, mentalidade generalizada e comunicação pública em determinado contexto. Pelo menos, não são suficientes, quando o contexto não impõe objetivos desafiadores de um repensar radical da participação, por meio de movimentos em “rede” que possam – cruzando diferentes experiências – refletir coletivamente sobre novas formas de colocar em diálogo as ações participativas promovidas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”. Nesse contexto, o caminho para fortalecer o entrelaçamento proativo e o apoio mútuo entre participação e transparência passa necessariamente pela promoção de ações que configurem uma espécie de “esfera pública não estatal” onde cidadãos e instituições possam crescer juntos em um diálogo um a um, marcado pelo respeito mútuo.

## Referências bibliográficas

- Allegretti, G. (2014). Paying attention to the participants’ perceptions in order to trigger a virtuous circle. In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 47-64). São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association.
- Allegretti, G. (2017). When citizen participation unexpectedly grows in quality and quantity. In I. David (Org.), *Crisis, austerity, and transformation. how disciplinary neoliberalism is changing Portugal* (pp. 157-178). London, UK: Lexington.
- Allegretti, G. (2019). BP vs NPM: deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés? In N. Matyjasik, & M. Guenoun (Org.), *En finir avec le New Public Management*. Paris, France: Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique.
- Allegretti, G. (2020, 8 maggio). *Covid 19: ricostruire la “nuova normalità” con la partecipazione civica, la proposta che viene da Coimbra*. Recuperado de <http://www.farodiroma.it/covid-19-ricostruire-la-nuova-normalita-con-la-partecipazione-civica-la-proposta-che-viene-da-coimbra>
- Allegretti, G., & Copello, K. (2018). Winding around money issues. What’s new in participatory budgeting and which windows of opportunity are being opened? In N. Dias (Org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 35-54). Faro, Portugal: Oficina.
- Allegretti, G., Secchi, M., & Tang, A. (2016). *Hybrid scales of citizen engagement: how technological integration can scale-up participatory processes?* In R. Balbim (Org.), *The geopolitics of cities: old challenges, new issues* (pp. 211-242). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Andolfi, M., & Angelo, C. (1987). *Tempo e mito nella psicologia familiare*. Torino, Italia: Bollati Boringhieri.
- Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Angela, S. (2018). *Assessing the quality of local public finance of the largest localities from the Republic of Moldova (2016-2017)*. Recuperado de <http://www.viitorul.org/files/EN%20Evaluarea%20calit%C4%83%C8%9Bii%20finan%C8%9Belor%20publice%20locale.pdf>

- 
- Bachelard, G. (1967). *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective* (5ème ed.). Paris, France: J. VRIN.
- Bano, V. (2008). *Trasparenze di sintesi* (Tesi di Dottorato). Università degli Studi di Ferrara, Ferrara, Italia.
- Bezerra, N. (2018). *Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas* (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Blas, A., & Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos Hegoa*, 39, 5-35.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris, France: Seuil.
- Bria, F. (2019, 2 settembre). Barcellona smart city d'Europa, ma é made in Italy. In *Corriere della Sera, Connessi e tutelati o no? Tre smart city alla prova*. Milano, Italia: Autore.
- Bria, F., & Morozov, E. (2018). *Ripensare la smart city*. Torino, Italia: Codice.
- Cannetti, G. A. (2016). *Il principio di trasparenza nell'amministrazione democratica* (Tesi di Laurea). Università degli Studi di Catania, Catania, Italia.
- Ceka, E. (2019). *Public capital budgeting and management process in Moldova*. Hershey, PA: IGI Global.
- Center for Deliberative Democracy. (n.d.). *What is deliberative polling?* Recuperado de <https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/>
- Citizens' Assembly. (n.d.). *Projects*. Recuperado de <https://citizensassembly.co.uk/>
- Condesso, F. (2011). *Derecho a la información: crisis del sistema político. Transparencia de los poderes públicos*. Madrid, España: Dykinson.
- Constitute. (n.d.). Recuperado de <https://constituteproject.org/>
- Controladoria-Geral da União. (n.d.). Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br>
- Corbolante, L. (2013). *Terminologia etc.* Recuperado de <http://blog.terminologiaetc.it/tag/anglicismi-istituzionali/>
- Corbolante, L. (2014, 7 novembre). Terminologia e comunicazione. In *Comunicare in Europa. Il linguaggio della crescita dai documenti UE alle opportunità*. Fisciano, Italia: Università degli Studi di Salerno.
- Corbolante, L., & Musacchio, M. T. (2013). *Trasparenza e opacità. Per una storia "sociale" dei termini in informatica ed economia* (Aula Magna). Università di Bologna, Bologna, Italia.
- Council of Europe. (2016, May). *Civil participation in decision-making processes an overview of standards and practices in Council of Europe Member States*. Recuperado de <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standards-and-practices-in-council-of-europe-member-states/1680701801>
- Council of Europe. (2018, March 21). *Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. Recuperado de <https://www.oidp.net/docs/repo/doc431.pdf>



- 
- Da Cruz, N. F., Tavares, A., Marques, R., Jorge, S., & Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.
- Eaves, D., & McGuire, B. (2018). *Il primo decennio di dati aperti è stato un successo, ma non per le ragioni che pensiamo*. Recuperado de <http://bit.ly/2JkiVEX>
- EMPATIA Project. (2018). *Final report*. Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra.
- EUR-Lex. (n.d.). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/>
- Explorateur Budgétaire. (n.d.). Recuperado de <http://cameroon.openspending.org/fr/>
- Falanga, R. (2018). *Como aumentar a escala dos orçamentos participativos? O Orçamento Participativo Portugal (OPP) e o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP)* (Policy Brief 2018). Lisboa, Portugal: Universidade de Lisboa.
- Folha de S. Paulo. (2020, 8 de junho). *Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrio-e-saude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>
- Fung, A. (2008). *The Transparency Policy Project. Seeking to understand and improve disclosure systems that protect the public*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ganuzá, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (Colección Monografías CIS). Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Geissel, B. (2013). On the evaluation of participatory innovations: a preliminary framework. In B. Geissel, & M. Joas (Eds.), *Participatory democratic innovations in Europe. Improving the quality of democracy?* Berlin, Germany: Barbara Budrich.
- Gotișan, V. (2018). *Moldova: Nations in transit*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/moldova>
- Hall, M. (2012, March 15). *Modular civic engagement*. Recuperado de <https://collaborativestudy.tumblr.com/post/19354059546/modular-civic-engagement>
- Iacoblev, S. (2018, September 19). *The development of an institutional framework for the implementation of the association agreements in Georgia, Moldova and Ukraine: a comparative perspective*. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_STU\(2018\)603879](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2018)603879)
- Initiative Citoyenne Européenne. (2019, August). *Assessment of CSOs' and citizens' engagement in public budgetary process at national and local level in the Republic of Moldova* (Final Report). Recuperado de <https://www.ice-org.eu/Projects/ProjectDetails?id=15740>
- International Monetary Fund. (2018). *Fiscal transparency handbook*. Washington, DC: Author.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 17(1), 65-87.

---

Lakin, J. (2018a, November 29). *Why reasons are fundamental in government budgets*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/2018/11/reasons-are-fundamental-in-government-budgets>

Lakin, J. (2018b, October). *Assessing the quality of reasons in government budget documents*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/assessing-the-quality-of-reasons-in-government-budget-documents-ibp-2018.pdf>

Lambert, L. (Ed.). (2017). *Rescrit, ruling et transparence*. Paris, France: Larcier.

*Legislation Online*. (n.d.). Recuperado de <https://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>

Litra, L. (2016). *Moldova: Nations in transit*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/nations-in-transit/2016/moldova>

Manin, B. (2013). A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos CEBRAP*, 97, 115-127.

Map Kibera. (n.d.). *Learn how we work and work with us*. Recuperado de <https://mapkibera.org/work/>

*Mito*. (n.d.). Recuperado de <http://www.treccani.it/vocabolario/mito>

*Mito familiare*. (n.d.). Recuperado de [http://www.treccani.it/enciclopedia/mito-familiare\\_%28Dizionario-di-Medicina%29](http://www.treccani.it/enciclopedia/mito-familiare_%28Dizionario-di-Medicina%29)

*Mito politico*. (n.d.). Recuperado de <https://dizionariapiu.zanichelli.it/storiadigitale/p/percorso/427/4151/l-urss-stalinista-mito-politico>

*Observatório Social de Maringá*. (2020). Recuperado de <http://observatoriosocialmaringa.org.br/>

Oliveira, O. P. (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting. Ambassadors of participation, international institutions and transnational network*. London, UK: Routledge.

Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris, France: Author.

Philips, D. (2020, June 7). *Brazil stops releasing COVID-19 death toll and wipes data from official site*. Recuperado de [https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/brazil-stops-releasing-covid-19-death-toll-and-wipes-data-from-official-site?CMP=fb\\_gu&utm\\_medium=Social&utm\\_source=Facebook&fbclid=IwAR3qukDdO1reNcaHCD\\_umwK51CfOT2EIU25Q-CboTf0QSnN4\\_hs6jyWDFc0#Echobox=1591574985](https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/brazil-stops-releasing-covid-19-death-toll-and-wipes-data-from-official-site?CMP=fb_gu&utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3qukDdO1reNcaHCD_umwK51CfOT2EIU25Q-CboTf0QSnN4_hs6jyWDFc0#Echobox=1591574985)

Pîrvan, V. (2018, October). *Monitoring report on developments of level I and level II local governments regarding their openness to citizens*. Recuperado de <http://viitorul.org/files/ineko/2018/Monitoring%20report%20October%202018%20ENG2.pdf>

*Portal da Transparência*. (n.d.). Recuperado de <http://portaltransparencia.gov.br/>

*Primăria Mea*. (2020). Recuperado de [http://primariamea.md/sedinte\\_cmc/acquisitions-acquisitions-and-compensations](http://primariamea.md/sedinte_cmc/acquisitions-acquisitions-and-compensations)

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. (2020). *Migrație și dezvoltare locală (etapa 1)*. Recuperado de [https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/MIDL\\_Project.html](https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/MIDL_Project.html)

- 
- Rogers, A. (2020, May 20). *How does a virus spread in cities? It's a problem of scale*. Recuperado de <https://www.wired.com/story/how-does-a-virus-spread-in-cities-its-a-problem-of-scale>
- Rolnik, R. (2020, June 4). *Não se enfrenta a pandemia com leituras simplificadas do território*. Recuperado de <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2020/06/04/nao-se-enfrenta-a-pandemia-com-leituras-simplificadas-do-territorio/?fbclid=IwARONZ5-8seoWG6iluREzUVf7uf18y-DiTTLJSCY9199yCxc7a42BeTfhQdPQ>
- Rosanvallon, P. (2017). *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*. Roma, Italia: Castelvecchi.
- Santos, B. (2005). A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44. Santos, B. (Ed.). (2007). *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon (reinventing social emancipation)*. London UK: Verso.
- Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima, Perú: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Școala Mea. (n.d.). Recuperado de <http://scoalamea.md/>
- Sgueo, G. (2012). *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*. Roma, Italia: EGEA.
- Shah, A. (2007). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Social Justice Ireland. (2020). *Publications home*. Recuperado de <https://www.socialjustice.ie/content/publications-home>
- Sorice, M. (2019). *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*. Milano, Italia: Mondadori.
- Souza, J. (2019). *A elite do atraso. Da escravidão a Bolsonaro*. Rio de Janeiro, RJ: Estação Brasil.
- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. London, UK: ECPR Press.
- Tang, A. (2019, March 12). *Inside Taiwan's new digital democracy*. Recuperado de <https://www.economist.com/open-future/2019/03/12/inside-taiwans-new-digital-democracy>
- The Limits of Institutional Reform in Development*. (n.d.). Recuperado de [https://matthewandrews.typepad.com/the\\_limits\\_of\\_institution/2013/09/opaque-transparency-and-transparent-opacity-in-african-budget-systems.html?utm\\_content=buffer2f68e&utm\\_source=buffer&utm\\_medium=twitter&utm\\_campaign=Buffer](https://matthewandrews.typepad.com/the_limits_of_institution/2013/09/opaque-transparency-and-transparent-opacity-in-african-budget-systems.html?utm_content=buffer2f68e&utm_source=buffer&utm_medium=twitter&utm_campaign=Buffer)
- The Transparency Policy Project*. (n.d.). Recuperado de <http://www.transparencypolicy.net/>
- Trasparènte*. (n.d.). Recuperado de <http://www.treccani.it/vocabolario/trasparente/>

---

*Trasparenza*. (n.d.). Recuperado de [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency\\_it](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_it)

*Trasparenza*. (n.d.). Recuperado de <http://www.treccani.it/vocabolario/trasparenza>

Ubaldi, B. (2013). *Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives*. Recuperado de [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data\\_5k46bj4f03s7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en)

Viitorul. (n.d.). *Transparența celor mai mari 60 de localități și 32 de raioane din Moldova*.

Recuperado de <http://localtransparency.viitorul.org/>

Viorel, P. (2019). *Monitoring report transparency of public capital enterprises from the Republic of Moldova*. Recuperado de [http://www.viitorul.org/files/EN\\_Raport%20Transparența%20intreprinderilor%202019%20FINAL.pdf](http://www.viitorul.org/files/EN_Raport%20Transparența%20intreprinderilor%202019%20FINAL.pdf)

World Bank. (2016). *The Moldova BOOST government expenditure database*. Recuperado de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/moldova-boost-public-expenditure-database/resource/174171bd-f50b-4382-8b55-0268bde1526e#{}>

Zagrebelsky, G. (2020, 29 aprile). *La pandemia e i decreti di Conte: se non basta obbedire*.

Recuperado de [https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/29/news/coronavirus\\_I\\_obbedienza\\_e\\_la\\_responsabilita\\_i\\_decreti\\_del\\_presidente\\_conte\\_governo\\_zagrebelsky-255221907/](https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/29/news/coronavirus_I_obbedienza_e_la_responsabilita_i_decreti_del_presidente_conte_governo_zagrebelsky-255221907/)

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

ALLEGRETTI, G. Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 76-111, 2020.

### Norma B – APA

Allegretti, G. (2020). Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 76-111.

### Norma C – Vancouver

Allegretti G. Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):76-111 Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3492>

# Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará

## **Célia Braga**

*Doutora em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra – UC  
Professora na Universidade Federal do Ceará – UFC  
celiabragac@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-3404-1014>*

## **Greyciane Passos dos Santos**

*Mestre em Logística pela UFC  
Professora no Centro Universitário da Grande Fortaleza – Unigrande  
greycianep@yahoo.com.br  
<https://orcid.org/0000-0003-0224-4271>*

## **Laura Rochelle Pinheiro de Araújo**

*Aluna de graduação em Ciências Contábeis na UFC  
laura\_rpa@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6429-8203>*

## **Maria Ivanilza Fernandes de Castro**

*Mestre em Economia do Setor Público pela UFC  
Auditora de Controle Interno na Controladoria e Ouvidoria Geral do  
Estado do Ceará  
iva.nilzaf@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-1488-2716>*

## Resumo

O Brasil tem vivido sucessivas alterações na legislação previdenciária desde a década de 1990 e isso origina divergências na percepção dos diversos *stakeholders* relativas a um tema complexo que envolve passado, presente e futuro. O atual enfoque das mudanças na normalização do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é o déficit financeiro dos entes federativos. No entanto, a previdência social tem uma história mundial que remonta à Idade Média; no Brasil, ela começou embrionariamente em 1795, mas só chegou à nossa Constituição em 1934. O grande marco da defesa dos direitos sociais ocorreu com a Constituição Federal de 1988. As últimas alterações ocorreram em 2019, com a aprovação de novas regras para os benefícios de aposentadoria e de pensão. O Estado do Ceará está com seu RPPS deficitário e

---

### **Conhecer: debate entre o público e o privado**

2020, Vol. 10, nº 25  
ISSN 2238-0426  
DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.25.3497>  
Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)  
Data de submissão 08 mai 20  
Data de publicação 03 ago 20

---

alinha-se às políticas de gestão previdenciária da Emenda Constitucional n. 103, de 2019. Diante desse contexto o objetivo desta pesquisa foi analisar a evolução da normalização do RPPS no Brasil e no Estado do Ceará, no período de 1934 a 2019. A pesquisa adotou metodologia qualitativa e histórica, com delineamento bibliográfico e documental, recorrendo a análise de conteúdo da normalização. Constatou-se que, a partir de 1998, o Estado do Ceará apresenta crescente alinhamento à legislação federal.

**Palavras-chave** previdência social; direito social; evolução normativa; déficit previdenciário.

## Special Social Security Regime: normative evolution in Brazil and in Ceará

### Abstract

Brazil has undergone successive changes in social security legislation since the 1990s and this leads to divergences in the various stakeholders' perception regarding a complex theme that involves the past, present, and future. The current focus of normative changes in the Special Social Security Regime (Regime Próprio de Previdência Social [RPPS]) is the financial deficit of federal entities. However, social security has a worldwide history that dates back to the Middle Ages; in Brazil, it started embryonically in 1795, but it only arrived at our Constitution in 1934. The major milestone in the defense of social rights occurred with the 1988 Federal Constitution. The last changes took place in 2019, with the approval of new rules for retirement and pension benefits. The State of Ceará has a deficit in its RPPS and it is in line with the pension management policy of Constitutional Amendment No. 103, enacted in 2019. Given this context, this research aimed to analyze the normative evolution of the RPPS in Brazil and in the State of Ceará, within the period from 1934 to 2019. The research used a qualitative and historical methodology, with a bibliographic and documentary design, resorting to content analysis of standards and regulations. It was found that, from 1998 on, the State of Ceará is increasingly aligned with federal legislation.

**Key words** social security; social right; normative evolution; social security deficit.

## Régimen Especial de Seguridad Social: evolución normativa en Brasil y en Ceará

### Resumen

Brasil ha experimentado sucesivos cambios en la legislación de seguridad social desde la década de 1990, lo que genera divergencias en la percepción de los distintos *stakeholders* sobre un tema complejo que involucra el pasado, presente y futuro. El foco actual de cambios en la normalización del Régimen Próprio de Previdência Social (Regime Próprio de Previdência Social [RPPS]) es el déficit financiero de las entidades federativas. Sin embargo, la seguridad social tiene una historia mundial que se remonta a la Edad Media; en Brasil, se inició embrionariamente en 1795, pero solo llegó a nuestra Constitución en 1934. El gran hito en la defensa de los derechos sociales se produjo con la Constitución Federal de 1988. Los últimos cambios se produjeron en 2019, con la aprobación de nuevas reglas para los beneficios de jubilación y pensión. El Estado de Ceará tiene un déficit en su RPPS y está en línea con las políticas de gestión de seguridad social de la Enmienda Constitucional No. 103, promulgada en 2019. En este contexto, esta investigación tuvo como objetivo analizar la evolución normativa del RPPS en Brasil y en el Estado de Ceará, en el período de 1934 a 2019. La investigación utilizó una metodología cualitativa e histórica, con un diseño bibliográfico y documental, recurriendo al análisis de contenido de normas y reglamentos. Se constató que, a partir de 1998, el Estado de Ceará está cada vez más alineado con la legislación federal.

**Palabras clave** seguridad social; derecho social; evolución normativa; déficit de seguridad social.

---

## Régime Spécial de Sécurité Sociale: évolution normative au Brésil et au Ceará

### Résumé

Le Brésil a connu des changements successifs de la législation sur la sécurité sociale depuis les années 1990, ce qui génère des divergences dans la perception des différentes *stakeholders* sur un thème complexe qui implique le passé, le présent et l'avenir. Le point central actuel des changements dans la normalisation du Régime Spécial de Sécurité Sociale (Regime Próprio de Previdência Social [RPPS]) est le déficit financier des entités fédératives. Cependant, la sécurité sociale a une histoire mondiale qui remonte au Moyen Âge; au Brésil, il a commencé à l'état embryonnaire en 1795, mais il n'est arrivé à notre Constitution qu'en 1934. Le grand jalon dans la défense des droits sociaux s'est produit avec la Constitution Fédérale de 1988. Les derniers changements ont eu lieu en 2019, avec l'approbation de nouvelles règles relatives aux prestations de retraite et de pension. L'État du Ceará a un déficit dans son RPPS et il s'aligne sur les politiques de gestion sur la sécurité sociale de l'Amendement Constitutionnel No. 103, promulgué en 2019. Dans ce contexte, cette recherche visait à analyser l'évolution réglementaire du RPPS au Brésil et au l'État du Ceará, dans la période de 1934 à 2019. La recherche a utilisé une méthodologie qualitative et historique, avec une conception bibliographique et documentaire, recourant à l'analyse du contenu des normes et des réglementations. Il a été constaté que, depuis 1998, l'État du Ceará est de plus en plus aligné sur la législation fédérale.

**Mots-clés** sécurité sociale; droit social; évolution normative; déficit de sécurité sociale.

## Introdução

Os antecedentes da previdência social surgiram na Idade Média, com as primeiras formas de proteção coletiva, em modelo de mutualismo, relativas às categorias profissionais e à Igreja Católica. Nos séculos XV e XVI, houve um processo de transição na Europa e as iniciativas passaram de um *conceito de caridade* para o *conceito de ordem pública*, em decorrência do crescimento populacional abrupto, com trabalhadores nas cidades para as atividades industriais. Em 1601, a Inglaterra ampliou a assistência com a publicação da chamada Lei dos Pobres, que representou o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas. No entanto, devido a divergências nos âmbitos econômico e político, tal lei só foi implementada após 50 anos, sendo alterada em 1834 (Nogueira, 2012).

Na Idade Contemporânea, a legislação alemã (1883-1889) e o sistema estatal centralizado de seguro social obrigatório, instituídos por Otto von Bismarck, tinham como premissas ser organizados por categoria profissional, baseando-se em um regime de capitalização e tendo natureza contributiva e compulsória. No século XX esse modelo foi expandido, de modo lento, para os países da Europa, da Ásia, das Américas e da Oceania, com diferentes níveis de cobertura. Em 1935, nos Estados Unidos da América (EUA), foi aprovada a Lei de Previdência Social (*Social Security Act*), que estruturou um sistema público de aposentadoria, financiado por empregados e empregadores, para combater os efeitos da Grande Depressão e utilizou pela primeira vez, de modo oficial, ainda que

---

restrito, o termo *seguridade social*. Em 1941, a Inglaterra preparou o Relatório Beveridge que tinha por finalidade combater os 5 grandes males da sociedade moderna, em um regime de autossacrifício, após a Segunda Guerra Mundial: a) necessidade; b) doença; c) ignorância; d) miséria; e e) desemprego. No entanto, a partir do final da década de 1950, a Inglaterra se transformou em uma sociedade afluyente e o Relatório Beveridge passou a ser questionado, apesar de constituir um modelo de previdência social no contexto mais abrangente da seguridade social, com políticas assistenciais e de proteção à saúde. Esses 2 modelos, Bismarck e Beveridge, são as bases formadoras do sistema previdenciário brasileiro (Nogueira, 2012).

No Brasil, o sistema previdenciário teve início de modo embrionário e restrito nos séculos XVIII e XIX. Apenas no século XX, com a publicação do Decreto n. 4.682 (Lei Eloy Chaves, 1923), considerado nosso marco legal da previdência, foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). Com quase um século, nossa previdência social evoluiu e sua normalização retrata a própria história do país.

Em 1929, os EUA estavam vivendo o período da Grande Depressão, que se espalhou pelo mundo e, conseqüentemente, o Brasil foi atingido por uma crise econômica que se juntou à Revolução de 1930 e promoveu o aumento da carência de direitos humanos e sociais no país. A primeira Constituição brasileira que tratou sobre direitos sociais e previdência dos servidores públicos foi a de 1934, porém, de modo restrito. Na década de 1960, com a crise financeira do sistema previdenciário e as denúncias de sua má gestão, foram promulgados vários diplomas legais, com destaque para a Lei n. 3.807 (Lei Orgânica da Previdência Social [LOPS], 1960), que unificou a legislação previdenciária.

Na década de 1980, o Brasil viveu uma grande crise econômica e um momento político de retomada do Estado democrático. A Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) se transformou em um marco histórico do direito social e da legislação previdenciária. No entanto, Nogueira (2012, p. 35) destaca que essa década marcou a grande pressão sobre os sistemas de previdência social, em nível mundial, em decorrência dos seguintes fatores:

[...] o “esgotamento” do Estado de Bem-Estar Social; a mudança nos padrões demográficos, com redução da natalidade e aumento das expectativas de sobrevivência; as alterações na estrutura do mercado de trabalho; a globalização da economia, com maior exigência de competitividade das economias nacionais.

No final da década de 1990, os efeitos mundiais sobre a previdência chegaram ao Brasil e a Lei n. 9.717 (1998) regulamentou as regras gerais para a organização e o funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Além disso, a Emenda



---

Constitucional n. 20 (EC n. 20, 1998) promoveu inúmeras mudanças no texto constitucional. A partir da EC n. 20 (1998), o principal objetivo citado nas alterações da legislação do RPPS passou a ser o controle do déficit financeiro e atuarial do fundo previdenciário de todos os nossos entes federativos, que culminou com a publicação da Emenda Constitucional n. 103 (EC n. 103, 2019).

O Estado do Ceará integra o grupo de entes federativos com situação deficitária. A história do RPPS do Ceará teve início na década de 1930, com a publicação do Decreto Estadual n. 390 (1938), alinhada ao Decreto-Lei n. 288 (1938), que levou à criação do Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC). Fatos da história mundial, do país e do estado, nos âmbitos econômico, político e social, afetaram o conjunto da legislação previdenciária vigente no Ceará. Na transição para o regime democrático, na década de 1980, a Constituição do Estado do Ceará (1989) foi um marco, dedicando seu art. 330 à previdência social.

No final da década de 1990, o Ceará teve de alinhar-se à EC n. 20 (1998) e publicou a Emenda Constitucional Estadual n. 39 (1999) e a Lei Complementar Estadual n. 12 (1999), que criaram o Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC).

No século XXI, a prevalência do objetivo de reduzir o déficit financeiro no RPPS foi determinante para a publicação da Lei Complementar Estadual n. 123 (2013), sobre o equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC e o Regime de Previdência Complementar (RPC) do Estado do Ceará, acrescida das Leis Complementares Estaduais ns. 184 (2018), 185 (2018), 194 (2019) e 210 (2019), tendo por finalidade se alinhar à EC n. 103 (2019).

Diante desse contexto o objetivo geral desta pesquisa foi:

- Analisar a evolução da normalização do RPPS no Brasil e no Estado do Ceará, no período de 1934 a 2019.

Metodologicamente, esta pesquisa é histórica e qualitativa. Segundo Padilha e Borenstein (2005, p. 577), “pesquisa histórica caracteriza-se como uma abordagem sistemática por meio de coleta, organização e avaliação crítica de dados que tem relação com ocorrências do passado”. O objeto de estudo, isto é, o RPPS, tem em sua essência a relação com o passado, pois a pesquisa aborda a evolução das normas constitucionais e legais que regeram o RPPS no Brasil e no Estado do Ceará, no período de 1934 a 2019. Portanto, a abordagem sistemática normativa do passado se mostra essencial para a compreensão do atual estágio do fundo previdenciário federal e estadual. O objeto de estudo deve ser tratado como singular, único, com um valor intrínseco da realidade multidimensional e historicamente situado, daí a importância da delimitação (Sant Ana & Lemos, 2018).

Para delimitar o espaço temporal, elemento essencial para a definição do objeto e dos objetivos de estudo, foram consideradas marcos conceituais a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Constituição da República, 1934), que influenciou

---

o Decreto Estadual n. 390 (1938) e a CF (1988), que originou a Constituição do Estado do Ceará (1989). Segundo Sant Ana e Lemos (2018, p. 535), “o objeto de estudo deve ser bem delimitado, pois carrega em si um interesse próprio e particular”. No objeto estudado também foram delimitados o espaço geográfico, devido à autonomia dos entes federativos, e a tipologia de normalização, que é muito ampla. O estudo priorizou os tipos de normalização: a) constituição; b) decreto; c) decreto-lei; d) emenda complementar; e) lei; e f) lei complementar.

A pesquisa é qualitativa por se tratar de análise de conteúdo das normalizações federal e do Estado do Ceará relativas ao RPPS. A *teoria normativa* é o fundamento para o estudo do objeto sob um enfoque legal, mas com grande interdisciplinaridade com as perspectivas econômica, estrutural, ética e comportamental (Hendriksen & Van Breda, 1999; Padilha & Borenstein, 2005).

O delineamento foi bibliográfico e documental. Para Soares, Picolli e Casagrande (2018, p. 313), “a pesquisa bibliográfica constitui uma etapa preliminar de praticamente toda a pesquisa acadêmica, [...] identificar o estágio atual do conhecimento de determinado tema [...]”. O enfoque bibliográfico buscou identificar o estado da arte do objeto de estudo em artigos científicos e em dissertações e teses acadêmicas.

A pesquisa histórica valoriza o uso de documentos, pois, segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 2, grifo nosso), “a riqueza de informações que deles podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais, porque possibilita ampliar o *entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural*”. Também vale destacar a objetividade da pesquisa documental – o modelo pesquisado não contempla a chamada doutrina jurídica. Para preservar o contexto documental, a análise de conteúdo se enquadra na linha histórica dos governantes, nos níveis federal e estadual, e mantém as terminologias em cada período estudado. A coleta e a análise de conteúdo da normalização foram realizadas por meio do processo documental, que apresenta um desenvolvimento concatenado (Martins & Theóphilo, 2009; Sá-Silva et al., 2009).

Além desta introdução, o artigo se estrutura em 3 seções: a) panorama legal do RPPS no Brasil do século XIX ao século XXI; b) panorama do RPPS no Estado do Ceará antes e depois da CF (1988); e c) considerações finais.

## **Panorama legal do Regime Próprio de Previdência Social no Brasil do século XIX ao século XXI**

Atualmente, o modelo previdenciário brasileiro possui 2 sistemas básicos de previdência: a) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); e b) o RPPS. A partir de 2014 foi introduzido o RPC, nos termos do art. 40, § 14, e do art. 202, da CF (1988).

---

Os RPPS consistem em direitos constitucionais que garantem a subsistência do servidor público e de sua família após sua aposentadoria ou em casos de invalidez ou morte. Inicialmente, a previdência foi direcionada aos *empregados públicos civis*, que, posteriormente, foram denominados *funcionários públicos civis*, sendo atualmente denominados *servidores públicos civis*. As primeiras legislações que trataram sobre a previdência no Brasil se restringiam aos oficiais da Marinha e do Exército e asseguravam aposentadoria, reforma e pensão às suas famílias. Destacam-se o Alvará (1795) e a Lei (1827), todos os benefícios eram custeados integralmente pelo Tesouro Nacional (Demo, 2009; Bertussi & Tejada, 2003).

A primeira brasileira, denominada Constituição Política do Império do Brasil (Constituição do Império, 1824), foi outorgada por D. Pedro I. Ela estabeleceu os princípios da legalidade, liberdade e inviolabilidade de domicílio. Não tratou de temas relativos ao trabalho, público e privado, e não apresentou nenhum aspecto previdenciário, contudo, aplicava a livre iniciativa e abolia as corporações de ofício, garantindo a livre concorrência (Afonso, 2008).

O Decreto n. 9.212-A (1889) estatuiu que todos os funcionários dos Correios teriam de contribuir e filiar-se compulsoriamente ao seu montepio, e seu capítulo XIII tratava das licenças e aposentadorias, nos arts. 193 a 203. O Decreto n. 10.269 (1889) estabeleceu um fundo especial de pensão para os trabalhadores da Imprensa Nacional, antiga Imprensa Régia, e seu capítulo IV, art. 15, tratou da aposentadoria dos funcionários, que teriam de contribuir com um valor equivalente a 1 dia de salário para um fundo destinado a pensões. O Decreto n. 942-A (1890) contemplava os empregados do Ministério da Fazenda (Demo, 2009).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Constituição da República, 1891), promulgada no governo do Presidente Deodoro da Fonseca (1889-1891), nossa primeira Constituição Republicana, estabeleceu as principais características do Estado brasileiro contemporâneo (como o modelo presidencialista e federativo, o voto direto, a laicidade e a independência entre os três poderes). Apenas seu art. 75 tratou sobre a aposentadoria que beneficiaria os funcionários públicos, em caso de invalidez, a serviço da nação (Constituição da República, 1891).

Durante o governo do Presidente Artur Bernardes (1922-1926) foi publicada a Lei Eloy Chaves (1923), que garantiu a aposentadoria e a inatividade para os ferroviários. Na mesma década, a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 (1926) promoveu mudanças na Constituição da República (1891). De acordo com o art. 34, § 29, a competência para legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas era exclusiva do Congresso Nacional (Bertussi & Tejada, 2003; Nogueira, 2012; Pinto & Melo, 2015).

Ao final de 1930, houve expressivo crescimento das despesas nas CAP, que chegaram a atingir 64% do valor das receitas. Durante os governos de Getúlio Vargas (1930-1945)

---

foram promulgados decretos e leis relativos ao sistema previdenciário brasileiro, dentre os quais: a) o Decreto n. 20.465 (1931), que reformulou a legislação das CAP, passando a ser extensivas a outras classes; b) o Decreto n. 22.414 (1933), que regulou o Montepio dos Funcionários Públicos Civis da União, ampliando as hipóteses de pensão em vida para as famílias, a incapacidade mental do servidor e o auxílio-funeral; e c) o Decreto n. 22.872 (1933), que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos Marítimos e regulou seu funcionamento. A Lei n. 159 (1935) regulou a contribuição para a formação da receita dos IAP e dos CAP, subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho, e a Lei n. 571 (1937) apresentou regras de reversão da pensão prevista no Decreto n. 22.414 (1933) (Bertussi & Tejada, 2003; Nogueira, 2012).

A Constituição da República (1934) expandiu as CAP (ao final de 1930 existiam 47) e os IAP, formando um sistema previdenciário que conectava o Estado aos setores da classe trabalhadora. No tratamento normativo e de benefícios entre CAP e IAP não havia uniformidade, pois as primeiras eram entidades civis administradas pelas empresas, sujeitas a supervisão do Conselho Nacional do Trabalho, e apresentaram elevado crescimento em seu número, abrangendo diversas categorias – em 1937 existiam 183 em funcionamento no país. De acordo com Nogueira (2012, p. 46), os “IAPs foram constituídos como entidades públicas autárquicas, diretamente subordinadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cujo Presidente era escolhido pelo Governo Federal, sendo assistido por um Conselho Administrativo com representantes das empresas e segurados”. A Constituição da República (1934) tratou em seu art. 170, §§ 3º-7º, das normas referentes aos funcionários públicos, abordando os seguintes temas: a) aposentadoria compulsória; b) aposentadoria por invalidez; c) prazo para a concessão de aposentadoria; e d) valor do teto da aposentadoria. A Lei n. 159 (1935) regulou a contribuição para a formação da receita das CAP e dos IAP subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho e o Decreto n. 890 (1936) a regulamentou (Bertussi & Tejada, 2003; Nogueira, 2012).

A segunda Constituição publicada no governo do Presidente Getúlio Vargas foi a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Constituição da República, 1937), conhecida como “Polaca”, apresentou apenas seu art. 156, *d*, *e* e *f* sobre a previdência social. O Decreto-Lei n. 288 (1938) criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que incorporou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, à época denominado Instituto Nacional de Previdência. Após 8 anos da criação do IPASE, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Constituição da República, 1946), no governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), tratou sobre direitos trabalhistas (Demo, 2009; Silva, 1988).

O Presidente Getúlio Vargas (1951-1954) foi eleito novamente e promulgou a Lei n. 1.711 (1952), que revogou o Decreto n. 1.713 (1939); ambos tratavam sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. A Lei n. 1.711 (1952), conhecida como Regime Jurídico

---

Único, estabeleceu em seu art. 161 que a previdência fazia parte da assistência oferecida ao funcionário público.

Durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) houve a unificação da previdência social, com a publicação da LOPS (1960), que unificou a legislação previdenciária infraconstitucional. Além disso, publicou-se o Decreto n. 48.959-A (1960), que aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social (Nolasco, 2012).

Durante o governo do Presidente Humberto Castelo Branco (1964-1967) foi publicado o Decreto-Lei n. 72 (1966), que unificou os 6 IAP existentes na época e criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (Nogueira, 2012).

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1967) incluiu o tempo de serviço diferenciado para a aposentadoria voluntária, como a das mulheres, que passou a ser de 30 anos de serviço, bem como a obrigação de utilizar lei complementar para a criação de modalidades especiais de aposentadoria. Esta última alteração permitiu um maior controle sobre o fundo previdenciário. A CF (1967), em seus arts. 100 e 101, versou acerca das condições para a aposentadoria voluntária dos servidores públicos, que consistiam em 35 anos de serviço, se homem, e em 30 anos de serviço, se mulher, com proventos integrais (Souza, 2014).

No governo do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979), a Lei n. 6.439 (1977), que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), mantendo, com o respectivo custeio, na forma da legislação própria, os regimes de benefícios que passaram a ser operacionalizados pelo INPS, que substituiu o extinto IPASE. O art. 37 do Decreto n. 83.081 (1979) regulamentou o custeio da previdência social na qual os funcionários públicos civis passaram a contribuir com uma alíquota de 6% sobre o salário-base (Demo, 2009).

A Emenda Constitucional n. 18 (EC n. 18, 1981), promulgada no governo do Presidente João Batista Figueiredo (1979-1985), alterou as regras de aposentadoria aplicáveis aos servidores do magistério, que passaram a ter o direito de aposentar-se voluntariamente, com proventos integrais, aos 30 anos de serviço, caso homem, e aos 25, se mulher.

Dando seguimento ao tratamento diferenciado de categorias especiais, no governo do Presidente José Sarney (1985-1990), a Lei Complementar n. 51 (1985) estabeleceu a aposentadoria especial para os servidores policiais, que passaram a se aposentar voluntariamente com 30 anos de serviço, desde que 20 fossem na carreira policial, se homem, e com 25 anos de serviço, se mulher, sendo 15 na carreira policial.

Em 1988 ocorreu o marco político-jurídico da transição democrática e a institucionalização dos direitos humanos no país, com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, alterando significativamente o tratamento dispensado à aposentadoria dos servidores públicos. Com a transição política do governo do Presidente João Batista Figueiredo para o Presidente José Sarney, em 15 de março de 1985 teve início o processo de redemocratização do Brasil e em 1º de fevereiro de 1987 foi instalada no Congresso

---

Nacional a Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a CF (1988), promulgada em 5 de outubro de 1988 (Rodrigues, H. Melo, & A. Melo, 2018).

A CF (1988), como disposto em seus arts. 40 e 201, manteve a distinção quanto à individualização entre o sistema de previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada, além de contemplar a aposentadoria por invalidez permanente, compulsória e voluntária, nos termos de seu art. 40, I, II e III. Instituiu como requisitos para a aposentadoria voluntária, com proventos integrais, 35 anos de serviço para os homens e 30 para as mulheres (art. 40, III, *a*), e com proventos proporcionais ao tempo de serviço, 30 anos de serviço, se homem, e 25 anos de serviço, se mulher (art. 40, III, *c*). Também definiu a aposentadoria por idade, aos 65 anos, se homem, e aos 60 anos, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço (art. 40, III, *d*) (CF, 1988).

Quanto à contagem do tempo de serviço para a aposentadoria, definiu-se que seria computado integralmente o tempo no serviço público federal, estadual ou municipal para a aposentadoria (art. 40, § 3º). A CF (1988) manteve o tratamento diferenciado introduzido pela EC n. 18 (1981) para a aposentadoria dos servidores do magistério (art. 40, III, *b*). O art. 40, § 1º, tratou sobre a aposentadoria para os servidores que trabalhavam com atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas. A CF (1988) introduziu a paridade no art. 40 – seu § 5º regulamentou que o benefício da pensão por morte correspondia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido.

Durante a década de 1990, na transição dos governos José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor de Mello (1990-1992) houve mudanças relevantes na legislação previdenciária. A Medida Provisória n. 151 (1990) e a Lei n. 8.029 (1990) determinaram a fusão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e do INPS. O Decreto n. 99.350 (1990) definiu a estrutura básica do INSS. A Lei n. 8.112 (1990) dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Antes da publicação dessa lei, a maioria dos servidores era celetista e vinculada ao RGPS (Demo, 2009).

Os efeitos da crise mundial da previdência chegaram ao Brasil na década de 1990 e, desde então, o RPPS tem sofrido sucessivas alterações. Após a promulgação da CF (1988) foram publicadas a Emenda Constitucional n. 3 (EC n. 3, 1993), a EC n. 20 (1998), a Emenda Constitucional n. 41 (EC n. 41, 2003), a Emenda Constitucional n. 47 (EC n. 47, 2005), a Emenda Constitucional n. 70 (EC n. 70, 2012), a Emenda Constitucional n. 88 (EC n. 88, 2015) e a EC n. 103 (2019). Nos últimos 27 anos, as alterações ocorreram com uma frequência média de 5 anos.

No governo do Presidente Itamar Franco (1992-1995), a alteração realizada no art. 40 da CF (1988), com a inclusão no art. 40, § 6º, da EC n. 3 (1993) afetou o custeio do RPPS, pois as aposentadorias e as pensões dos servidores públicos federais passaram a ser pagas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores.

---

Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) foi promulgada a Lei n. 9.717 (1998), que tratava sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos entes federativos. Em seguida houve a publicação da EC n. 20 (1998), que promoveu grandes mudanças no tema previdenciário. O *caput* do art. 40 foi alterado e a previdência passou a ter caráter contributivo, com o intuito de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. O art. 40, § 1º, alterou os critérios das aposentadorias por invalidez, compulsória e voluntária. Outra variável alterada foi a idade, que passou a ser atrelada ao tempo de contribuição e ao sexo. De acordo com o art. 40, § 1º, III, *a*, para a aposentadoria integral era necessário o servidor ter 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher. Essas novas exigências propiciaram maior tempo de contribuição para o fundo previdenciário pelos segurados (EC n. 20, 1998).

Os proventos de aposentadoria deixaram de ser proporcionais ao tempo de serviço e passaram a ser proporcionais ao tempo de contribuição. De acordo com o art. 40, § 9º, da EC n. 20 (1998), o tempo de serviço público deixou de ser contado integralmente para efeitos de aposentadoria e disponibilidade. O cálculo dos proventos de aposentadoria sofreu alteração conforme o art. 40, §§ 1º e 3º. Quanto às atividades especiais, o art. 40, § 4º, reiterou que apenas as atividades classificadas como insalubres e perigosas podem ter enquadramento para a concessão de aposentadoria (EC n. 20, 1998).

A EC n. 20 (1998) incluiu alguns temas. A revisão dos proventos de aposentadoria e das pensões foi incluída no art. 40, § 8º. De acordo com o art. 40, § 7º, garantiu-se como provento da pensão por morte o valor dos proventos aos quais teria direito o servidor em atividade na data do óbito. O art. 40, § 16, inseriu a previdência complementar na CF (1988). E, para finalizar, incluiu-se a vedação do recebimento de mais de uma aposentadoria pelo RPPS, conforme o art. 40, § 6º (EC n. 20, 1998).

A terceira mudança na legislação previdenciária da CF (1988) ocorreu com a promulgação da EC n. 41 (2003), durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), que revogou dispositivos da EC n. 20 (1998). A previdência social passou a ter caráter contributivo e solidário, conforme o *caput* do art. 40. Houve a inclusão, conforme o art. 40, § 19, do abono de permanência cujo valor foi definido como equivalente ao valor da contribuição previdenciária, nos termos do art. 40, § 1º, II (EC n. 41, 2003).

O cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, também sofreu alteração, de acordo com o art. 40, § 3º. E foi incluído o art. 40, § 17, que tratava sobre a atualização dos valores de remuneração para o cálculo do benefício. Conforme o art. 40, § 8º, foi assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar, em caráter permanente, seu valor real (EC n. 41, 2003).

A EC n. 41 (2003) também incluiu o art. 40, § 18, que trata sobre a incidência da contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadorias e pensões que

---

superassem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS (art. 201). O art. 40, § 7º, promoveu alterações no benefício de pensão por morte do segurado (EC n. 41, 2003).

A Lei n. 10.887 (2004) tratou sobre a aplicação de disposições da EC n. 41 (2003). O art. 1º alterou o valor do benefício de aposentadoria, promovendo uma redução. O art. 3º determinou que os entes federativos deveriam instituir um sistema integrado de dados relativos a remunerações, proventos e pensões. Os arts. 4º-6º abordaram as regras relativas à aplicação da alíquota de 11% referente à contribuição do beneficiário. O custeio do RPPS era realizado pelos segurados e pela União, suas autarquias e suas fundações, sendo o dobro da contribuição do servidor ativo, conforme o art. 8º, e, para finalizar, o art. 9º tratava sobre a estrutura da unidade gestora do RPPS (Lei n. 10.887, 2004).

A EC n. 47 (2005), introduziu novas mudanças na legislação do RPPS, que especificou os casos em que os servidores públicos poderiam obter critérios e requisitos diferenciados para a concessão da aposentadoria, dentre os quais estão os portadores de deficiência, os servidores que exercem atividade de risco e os que exercem atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física (art. 49, § 4º). Outro tema incluso foi a contribuição sobre a parcela de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo do valor do benefício estabelecido pelo RGPS, conforme o art. 49, § 21 (EC n. 47, 2005).

Publicada no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), a EC n. 70 (2012) acrescentou à EC n. 41 (2003) o art. 6º-A, que estabeleceu critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data de sua publicação.

A Lei n. 12.618 (2012) instituiu o RPC para os servidores públicos federais e promulgou-se a EC n. 88 (2015), que tratou de uma única alteração na norma do RPPS, no art. 40, § 1º, II: a aposentadoria compulsória poderia ocorrer aos 70 ou 75 anos de idade.

Finalizando as alterações na CF (1988), no que tange ao RPPS, publicou-se a EC n. 103 (2019), no governo atual, do Presidente Jair Bolsonaro (desde 2019), que alterou todo o art. 40 da CF (1988) e suas alterações posteriores. O *caput* do art. 40 apresentou uma alteração quanto ao custeio, identificando que a contribuição para a previdência social será realizada pelo ente federativo, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial (EC n. 103, 2019).

O § 1º, III, aumentou a idade mínima para a aposentadoria voluntária. As mulheres podem aposentar-se aos 62 anos de idade e os homens, aos 65 anos, para servidores da União, observados os requisitos de tempo de contribuição. A aposentadoria por invalidez permanente será concedida quando insuscetível de readaptação, conforme o art. 40, § 1º, I. A aposentadoria de servidores portadores de deficiência será regulamentada em lei complementar do ente federativo. De acordo com o art. 40, § 4º-A, os servidores com deficiência terão requisitos diferenciados em relação à idade e ao tempo de contribuição (EC n. 103, 2019).



---

Quanto às categorias especiais, a idade de aposentadoria no magistério aumentou, inclusive a idade mínima. Foi incluída a possibilidade de requisitos diferenciados em relação à idade e ao tempo de contribuição para a aposentadoria de ocupantes dos cargos de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial, segundo o art. 40, § 4º-B. Assim, como a categoria citada anteriormente, os servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a associação desses agentes, passam a ter requisitos diferenciados de aposentadoria, conforme o art. 40, § 4º-C (EC n. 103, 2019).

Segundo o art. 40, §§ 3º e 8º, as regras para o cálculo de proventos de aposentadoria e o reajustamento dos benefícios serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. O abono de permanência, conforme o art. 40, § 19, sofreu alteração e agora pode ser equivalente, no máximo, ao valor de sua contribuição previdenciária. O art. 40, § 6º, tratou sobre a vedação à acumulação de aposentadoria pelo RPPS. E, finalizando as alterações na CF (1988), revogou-se o art. 40, § 21, que tratava sobre a contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas que recebiam acima do teto da RGPS e portadores de doença incapacitante (EC n. 103, 2019).

A evolução da normalização federal sobre a previdência social no Brasil evidencia que a CF (1988) é o ponto de referência para a análise dos direitos sociais dos servidores públicos vinculados ao RPPS no Brasil.

## **Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Ceará: panorama antes e depois da Constituição Federal de 1988**

O RPPS do Estado do Ceará teve sua implantação no governo de Francisco Meneses Pimentel (1937-1945), Interventor Federal, por meio do Decreto Estadual n. 390 (1938), alinhado ao Decreto-Lei n. 288 (1938). Também criou o IPEC, que iniciou suas atividades em 23 de janeiro de 1939. O IPEC foi instituído para executar uma gestão específica da previdência e assistência dos servidores públicos do Estado do Ceará e dos municípios, pois as despesas estavam crescendo e uma gestão individualizada se fazia necessária.

O IPEC tinha como contribuintes obrigatórios, de acordo com o art. 3º, a-c: os funcionários do Estado do Ceará ou dos municípios que executassem serviços de natureza permanente, os extranumerários, contratados ou que percebessem vencimentos, qualquer que fosse a modalidade, pelas dotações variáveis da verba pessoal, desde que executassem serviços de natureza permanente, e os empregados dos institutos autárquicos da administração estadual. O art. 3º, parágrafo único, dispensou de filiarem-se aqueles que já contribuíssem com os IAP ou as CAP federais. De acordo com o art. 4º, eram contribuintes

---

facultativos aqueles que participassem das operações de seguro e fossem funcionários no exercício de função pública federal, estadual ou municipal (Decreto Estadual n. 390, 1938).

A forma de custeio do IPEC possuía 3 fontes, conforme os arts. 12, 18 e 20, respectivamente. A primeira se refere às contribuições dos beneficiários, com alíquota de 3% a 7% sobre as remunerações mensais, denominada *taxa de assistência social*. A segunda se tratava das contribuições das entidades empregadoras, com alíquota máxima de 15% da dotação do pessoal inscrito no IPEC. E a taxa de assistência social, com percentual de 3% sobre: a) os valores arrecadados nas vendas de mercadorias, na indústria e nas profissões do Estado; e b) os valores arrecadados das profissões e do predial urbano nos municípios. As bases de cálculo se encontravam regulamentadas nos arts. 11 e 14-21 (Decreto Estadual n. 390, 1938).

Os benefícios concedidos aos contribuintes obrigatórios e aos seus familiares eram: a) pensão de aposentadoria; e b) em caso de morte, pensão vitalícia ao cônjuge sobrevivente e aos dependentes e pecúlio para a pessoa designada pelo segurado, conforme o art. 5º, a-b. De acordo com o art. 7º, as pensões e os pecúlios eram calculados atuarialmente de acordo com os pré-requisitos exigidos (Decreto Estadual n. 390, 1938).

No governo de Pedro Firmeza (1946), Interventor Federal, houve mudança na legislação do IPEC por meio do Decreto-Lei Estadual n. 1.775 (1946), que dispôs sobre a organização e o funcionamento do IPEC. O art. 1º proporcionou autonomia administrativa e financeira ao IPEC e atribuiu-lhe a denominação de órgão paraestatal com personalidade jurídica. O art. 4º protegeu os bens e as rendas do IPEC e os arts. 34 e 36 criaram a estrutura da administração e a composição do conselho fiscal. Houve ampliação dos segurados obrigatórios, incluindo: a) os funcionários civis dos municípios do interior ocupantes de cargos de provimento efetivo, interino ou em comissão e os sujeitos a estágio probatório, salvo os nomeados em substituição; b) os servidores militares e militarizados; e c) os inativos pagos pelo IPEC, conforme o art. 5º, a-d (Decreto-Lei Estadual n. 1.775, 1946).

O custeio do IPEC foi alterado e as contribuições dos segurados passaram a ser escalonadas por alíquotas de 3%, 4% e 5% sobre os valores dos vencimentos, remunerações ou salários, conforme o art. 12. As contribuições patronais também foram alteradas para 5% sobre o total das verbas de pessoal fixo e variável que seria aumentado progressivamente, conforme o art. 13 e o *caput* do art. 14. Os recursos do IPEC eram gerenciados financeiramente e o capital disponível podia ser investido, conforme o art. 30, § 1º, a-d (Decreto-Lei Estadual n. 1.775, 1946).

O IPEC mantinha atividades de previdência e assistência social. O provento da pensão por morte vitalícia e pecúlio era para os dependentes (art. 10, a-e). Quanto aos serviços de assistência (art. 32) prestados conforme o art. 3º, eram do tipo: a) assistência médico-dentária; b) assistência jurídica; c) assistência hospitalar; e d) assistência econômica. E o

---

art. 33 ampliou as atividades de assistência, permitindo ao IPEC organizar ambulatórios, serviços hospitalares e clínicas especializadas (Decreto-Lei Estadual n. 1.775, 1946).

No governo de Faustino Albuquerque (1947-1951), Interventor Federal, foram publicadas a Lei Estadual n. 470 (1949) e a Lei Estadual n. 510 (1949). A primeira incluiu e regulamentou o acesso dos serventuários e dos funcionários da Justiça, que não recebiam vencimentos pelos cofres públicos, como segurados do IPEC (Lei Estadual n. 470, 1949).

A Lei Estadual n. 510 (1949) alterou a Lei Estadual n. 470 (1949). A finalidade era ampliar o prazo de adesão (art. 1º) dos serventuários e funcionários da Justiça ativos ao IPEC e o parágrafo único do art. 1º determinava a suspensão do exercício no cargo para aqueles não fizessem inscrição no IPEC. O art. 3º ampliou os benefícios de aposentadoria dos serventuários e dos funcionários da Justiça aposentados, por força de leis anteriores, determinando um teto mínimo e sem contribuição para o IPEC (Lei Estadual n. 510, 1949).

No governo de Raul Barbosa (1951-1954) foi instituída a Lei Estadual n. 1.518 (1952), que fez alterações nas Leis Estaduais ns. 470 (1949) e 510 (1949). O art. 1º ampliou novamente o prazo de adesão dos serventuários e funcionários da Justiça para inscrição no IPEC. Em relação ao custeio, o art. 3º previu que no prazo de 6 meses deveria ser criado e deveria entrar em circulação o selo da taxa de previdência da Justiça.

Também foi instituída a Lei Estadual n. 1.776 (1953) para tratar exclusivamente da previdência dos deputados estaduais. O art. 1º, §§ 1º-6º, dispusera sobre o benefício de pensão mensal, vitalícia à família de deputado estadual falecido.

Durante o governo de Paulo Sarasate (1955-1958) foi instituída a Lei Estadual n. 3.574 (1957). De acordo com o art. 7º, *a-d*, houve uma ampliação do grupo de segurados obrigatórios do IPEC, inclusive, também foram inscritos no IPEC, de acordo com o art. 20, os servidores estaduais e municipais irregularmente admitidos no serviço público que, na data de publicação da lei, tenham pago o seguro social compulsório há mais de 3 anos. Quanto ao custeio, houve aumento da alíquota, conforme os arts. 28 e 38. De acordo com o art. 21, o segurado obrigatório licenciado sem vencimentos, no desempenho de mandato legislativo ou à disposição dos governos da União, outro estado ou do município era responsável pelo recolhimento de sua contribuição. A atividade securitária do IPEC foi ampliada e previu a oferta de seguros gerais de vida e seguros de capitais, conforme o art. 3º, *a-b*. Além de expandir aos segurados os benefícios assistenciais: a) assistência médica; b) assistência dentária; c) assistência jurídica; d) assistência hospitalar; e) assistência pré-natal; e f) assistência econômica, de acordo com o art. 2º, *a-c*, do parágrafo único.

No governo de Virgílio Távora (1963-1966) houve 2 legislações específicas. A Lei Estadual n. 8.206 (1965) alterou o art. 1º, §§ 1º-9º, da Lei Estadual n. 1.776 (1953), sobre o benefício de pensão mensal e vitalícia à família de deputado estadual falecido. E a Lei Estadual n. 7.955 (1965) concedeu em seu art. 1º pensão de aposentadoria aos egressos das Colônias Antônio Justa e Antônio Diogo, confirmados por junta médica do órgão

---

competente da Secretaria de Saúde do Estado como incapazes para o trabalho por serem portadores de hanseníase.

No governo de Plácido Castelo (1966-1971) foi instituída a Lei Estadual n. 9.024 (1968). O art. 62 alterou a administração do IPEC, acrescentando a Procuradoria Judicial. Ampliou os segurados obrigatórios, conforme o art. 3º, I-VI, incluindo os membros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) e os membros do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). E o art. 3º, parágrafo único, incluiu os ocupantes de cargos em comissão ou quaisquer outras funções temporárias como segurados obrigatórios. O art. 50, I-VIII, elencou as fontes de custeio do IPEC. A contribuição patronal efetuada pelo Governo do Estado do Ceará e as prefeituras deveria corresponder a, pelo menos, 35% do valor das contribuições dos servidores. O art. 2º, §§ 1º-2º, inseriram a primeira vedação à criação de benefício de caráter previdenciário ou assistencial sem a devida contrapartida de receita. A expansão da atuação financeira e securitária do IPEC para seus segurados foi autorizada pelos arts. 23, 41-43, 45-47 e 60. Além disso, o art. 2º ampliou os benefícios aos dependentes do segurado com a inclusão do direito ao auxílio-reclusão.

No governo de César Cals (1971-1975) foi instituída a Lei Estadual n. 9.786 (1973), que alterou a Lei Estadual n. 7.955 (1965), no que tange à expansão do benefício para os portadores de hanseníase inválidos e aos cônjuges sobreviventes. E a Lei Estadual n. 9.826 (1974), que tratou sobre a criação do Regime Jurídico do Servidor Público, denominado Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará.

No governo de Adauto Bezerra (1978-1979) foi publicado o Decreto Estadual n. 12.821 (1978), que alterou a estrutura administrativa do IPEC e tratou sobre a denominação das categorias dos cargos comissionados e das funções de confiança.

Em 1989, um ano após a publicação da CF (1988), foi formada a Assembleia Estadual Constituinte do Ceará, durante o período denominado Nova República, e promulgou-se a Constituição do Estado do Ceará (1989), durante o primeiro mandato do Governador Tasso Ribeiro Jereissati (1987-1991).

A Constituição do Estado do Ceará (1989) estabeleceu no *caput* do art. 330 que os gestores dos órgãos de direção da previdência e da assistência social fossem, preferencialmente, servidores públicos estaduais de carreira. Quanto aos beneficiários da previdência social, o *caput* do art. 332 elencou os trabalhadores urbanos e rurais do estado e dos municípios.

Quanto aos benefícios, continuou contemplando os eventos de reclusão e pensão por morte do segurado, de acordo com o art. 331, § 2º, I-III. Foi definido o valor mínimo de benefício ou pensão de 1 salário mínimo, conforme o art. 33, § 3º, e o art. 335, parágrafo único. Também foi garantida a atualização dos benefícios para o nível do que recebia o funcionário quando de seu falecimento, de acordo com o *caput* do art. 335 (Constituição do Estado do Ceará, 1989).

---

No terceiro mandato do Governador Tasso Ribeiro Jereissati (1999-2002), a Constituição do Estado do Ceará (1989) teve nova revisão e inclusões, após a promulgação da Emenda Constitucional Estadual n. 39 (1999), editada para alinhamento à EC n. 20 (1998), que criou o SUPSEC, administrado pela Secretaria da Fazenda Estadual (SEFAZ/CE), e houve a unificação do sistema de previdência e a respectiva extinção dos sistemas de montepios, dos IAP e da pensão policial militar na administração pública estadual. A manutenção e o pagamento dos benefícios concedidos seriam suportados pelo SUPSEC, conforme o art. 330, § 1º.

O *caput* do art. 330 redefiniu os beneficiários obrigatórios e o art. 331, § 8º, proibiu a adesão ao SUPSEC dos serventuários de Justiça não remunerados pelos cofres públicos, ressalvados os inscritos antes da Lei Federal n. 8.935 (1994). Quanto às fontes de custeio do SUPSEC, eram formadas por contribuição previdenciária do servidor público (art. 331, *caput*) e por recursos oriundos da participação patronal do Estado, de suas autarquias e do Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 331, § 1º). Acrescida da contribuição paga pelos serventuários de Justiça ativos e inativos e seus pensionistas que permaneceram no SUPSEC (art. 331, § 9º). O art. 331, § 5º, determinou que nenhum benefício da previdência social poderia ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio. Quanto aos benefícios, a pensão por morte foi definida no art. 331, § 3º, o auxílio-reclusão foi incluído (art. 331, § 1º, III). O *caput* do art. 335 estipulou como teto de provento ou pensão da previdência o valor do subsídio ou vencimento do segurado quando se encontrava em atividade. Também houve a inclusão do abono de permanência (art. 331, § 13) (Emenda Constitucional Estadual n. 39, 1999).

Durante o terceiro mandato do Governador Tasso Jereissati (1999-2002) foi publicada a Lei Complementar Estadual n. 12 (1999), que, em seu art. 1º, criou o SUPSEC e transferiu as atribuições de previdência social do IPEC para ele. Portanto, houve segregação da previdência social e da assistência social. O art. 11 especificou que a gestão do SUPSEC seria de competência da SEFAZ/CE, e o parágrafo único determinou que ela estaria sujeita às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo da administração pública estadual. O art. 14 tratou sobre a composição do fundo previdenciário administrado pelo SUPSEC.

O art. 4º, I-VIII elencou em categorias os contribuintes obrigatórios para o custeio do SUPSEC, com alíquota de 11% (art. 4º, *caput* e § 1º). No que se refere à contribuição patronal, o Estado contribuiria, conforme o *caput* do art. 3º, sem exceder o dobro da contribuição dos segurados, com recursos provenientes do orçamento. Os benefícios aos segurados e aos seus dependentes foram mantidos, conforme o art. 7º, parágrafo único (Lei Complementar Estadual n. 12, 1999).

A Lei Complementar Estadual n. 17 (1999) revogou o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar Estadual n. 12 (1999), referente às alíquotas de contribuição dos segurados obrigatórios.

---

E o art. 2º revogou o inciso II, excluindo os servidores públicos militares ativos da reserva remunerada e os reformados como contribuintes do SUPSEC.

A Lei Complementar Estadual n. 21 (2000) tratou em seu art. 1º sobre a inclusão dos militares no SUPSEC, de modo diferenciado, que passou a ser denominado Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará. E o art. 3º determinou como contribuintes os militares estaduais ativos da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar (Lei Complementar Estadual n. 21, 2000).

Também foi publicada a Lei Complementar Estadual n. 23 (2000), que dispôs sobre o aproveitamento do tempo de serviço público dos magistrados do Poder Judiciário do Estado do Ceará para fins de aposentadoria no SUPSEC. O parágrafo único, do art. 3º determinou que o custeio fosse realizado por meio do recolhimento da contribuição previdenciária no percentual de 11% sobre os subsídios. Os benefícios eram diferenciados, como: a) proventos de aposentadoria com valor igual ao valor do respectivo subsídio (art. 1º); b) valor da pensão igual ao valor do subsídio com reversão integral ao cônjuge, companheiro ou companheira (arts. 1º e 2º, §§ 1º-2º); e c) os dependentes dispensados do pagamento de contribuição previdenciária (art. 2º). E, os magistrados do Poder Judiciário do Estado do Ceará que, à data do início da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, não houvesse satisfeito os requisitos necessários à obtenção da aposentadoria integral, conforme a legislação então em vigor, aposentar-se-iam segundo as novas normas vigentes (art. 3º).

Durante o governo de Lúcio Alcântara (2003-2007) foi publicada a Emenda Constitucional Estadual n. 52 (2003), que instituiu a Secretaria de Administração como gestora da previdência e assistência social, junto com a SEFAZ/CE (art. 330, *caput*).

Em 2003 foram promulgadas duas emendas constitucionais estaduais. A Emenda Constitucional Estadual n. 55 (2003) tratou sobre o tema pensão por morte, exigindo a comprovação da dependência econômica (art. 331, § 1º, II, c). E a Emenda Constitucional Estadual n. 56 (2004) incluiu no *caput* do art. 330 como beneficiários da previdência os detentores de cargos efetivos que exerciam atividades em autarquias e fundações do Estado do Ceará.

A Lei Complementar Estadual n. 38 (2003) apresentou alterações sobre os benefícios de salário-família, salário-maternidade, pensão por morte e a definição dos dependentes do segurado do SUPSEC.

A Emenda Constitucional Estadual n. 56 (2004) alterou o *caput* do art. 330 e acrescentou como segurados os detentores de cargos efetivos em autarquias e fundações do Estado, incluiu o caráter contributivo e solidário no RPPS do Estado do Ceará e manteve as fontes de custeio dos servidores ativos e inativos, dos pensionistas e a contribuição

---

do Estado do Ceará. No art. 330, § 4º, determinou-se que a alíquota de contribuição dos servidores estaduais não pode ser inferior à alíquota dos servidores federais.

No governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2015), que teve a duração de 2 legislaturas, houve a promulgação da Lei Complementar Estadual n. 62 (2007), que, em seu art. 1º, alterou o art. 11 da Lei Complementar Estadual n. 12 (1999), determinando que enquanto o SUPSEC não fosse constituído como pessoa jurídica, ele seria gerido pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). O parágrafo único definiu que o SUPSEC se sujeitará às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo da administração pública estadual.

A Emenda Constitucional Estadual n. 69 (2011) reestruturou o requerimento de pensão (art. 331, § 3º), a relação de dependentes (art. 331, § 1º) e as causas da extinção da pensão (art. 331, §§ 1º e 7º). O art. 331, § 13, alterou a concessão do abono de permanência.

Em 25 de janeiro de 2011 foram publicadas as Leis Complementares Estaduais ns. 92 (2011) e 93 (2011). Os arts. 1º-6º, da Lei Complementar Estadual n. 92 (2011) alteraram o parágrafo único do art. 61 e o art. 153, da Lei Estadual n. 9.826 (1974). Ambas trataram sobre o processo de aposentadoria, no que tange aos dependentes do segurado, alinhando-se ao texto da Emenda Constitucional Estadual n. 69 (2011).

A Lei Complementar Estadual n. 93 (2011) tratou sobre a previdência dos militares. Foram alterados o art. 102, § 2º, III, b, e os arts. 182, 194 e 213, da Lei n. 13.729 (2006). Os arts. 1º-6º trataram sobre as vagas abertas para os pedidos de reserva remunerada, as transferências *ex officio* e os requisitos para esta, as diretrizes do retorno à ativa do militar reformado e sobre o processo de reserva ou reforma. O art. 7º alterou os arts. 5º, 7º e 8º da Lei Complementar Estadual n. 21 (2000) referente aos dependentes do segurado, alinhados à Lei Complementar Estadual n. 92 (2011) e a Emenda Constitucional Estadual n. 69 (2011).

A Lei Complementar Estadual n. 123 (2013) tratou sobre o equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC e o RPC do Estado do Ceará. Para o tratamento do déficit foi criado um Plano Geral de Custeio composto pelo Plano de Custeio Previdenciário, Plano de Custeio Financeiro e um Plano de Custeio Militar, bem como seus respectivos fundos de natureza previdenciária: PREVID, FUNAPREV e PREVMILITAR, que são administrados pelo SUPSEC.

Os fundos terão suas contas individualizadas e independentes, entre si e da conta do Tesouro Nacional. O Fundo Financeiro FUNAPREV financiará os benefícios previdenciários dos segurados ativos civis que ingressaram no serviço público estadual até dezembro de 2013 e terá como objetivo principal honrar o pagamento corrente dos beneficiários. O art. 9º, *caput* e I-VII, trataram sobre a constituição das receitas do fundo dos servidores públicos civis e os arts. 10-12 previram as diretrizes do Plano de Custeio e do Fundo Financeiro da Classe Militar, restrito aos militares do Ceará (Lei Complementar Estadual n. 123, 2013).

A previdência complementar foi tratada nos arts. 26-33. O Poder Executivo foi autorizado a criar a entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública.

---

O RPC instituído foi de caráter facultativo e aplicável aos servidores e aos *membros de poder*, conforme o art. 28, parágrafos e incisos. Os arts. 29 a 31 trataram sobre os benefícios a serem concedidos no futuro. A alíquota de contribuição será definida anualmente, sendo permitida contribuição adicional, conforme o art. 29 (Lei Complementar Estadual n. 123, 2013).

No atual governo de Camilo Santana (2015), a previdência também passou por várias mudanças na legislação previdenciária. A Emenda Constitucional Estadual n. 85 (2015) incluiu os militares e os servidores, ativos e inativos, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios como contribuintes do SUPSEC, conforme o *caput* do art. 330. Além disso, o art. 2º, I, revogou no art. 331, § 1º, II, a-c, que tratavam sobre a definição dos dependentes no caso de pensão por morte do segurado, e também foram revogados os itens contemplados no art. 2º, II-IV. Ficou a encargo da lei a forma de concessão, rateio e o marco inicial do benefício de pensão, inclusive as causas de sua cessação e o rol de dependentes (art. 331, § 5º), bem como o valor do benefício da pensão por morte, na forma da lei (art. 331, § 3º). Antes, correspondia à totalidade do subsídio, dos vencimentos ou dos proventos.

A Lei Complementar Estadual n. 159 (2016) alterou as Leis Complementares Estaduais ns. 12 (1999), 21 (2000), 38 (2003) e 92 e 93 (2011), além da Lei Estadual n. 9.826 (1974). As alterações ocorreram nos capítulos I, III, IV e VI. No primeiro capítulo, alterou os beneficiários do SUPSEC (art. 4º), o custeio (art. 5º) e acrescentou o art. 5º-A, que tratou sobre a contribuição paga decorrente de ação judicial, e o art. 5º-B, que versava sobre a não retenção da contribuição pelo órgão pagador. No capítulo III, art. 6º, §§ 1º-12, apresentaram-se as diretrizes para a aquisição do benefício; os arts. 7º e 8º apresentaram o rol e o pagamento dos benefícios; e o art. 9º, §§ 1º-4º, normalizou os aspectos referentes à pensão por morte. As seções I e II do capítulo III se referiram aos beneficiários do SUPSEC. O capítulo IV tratou sobre as disposições gerais e, finalmente, o capítulo VI alterou os aspectos do auxílio-reclusão (art. 173-A).

Em 2018 foram sancionadas novas alterações legais na previdência social. A Lei Complementar Estadual n. 183 (2018) alterou os arts. 2º, 3º e 9º da Lei Complementar Estadual n. 92 (2011) e mudou as diretrizes para o processo de aposentadoria (art. 2º, I-IV, §§ 1º-2º). Houve a inclusão do art. 9º-A, que tratou sobre a postergação do exame da legalidade da aposentadoria e da pensão pelo TCE-CE. O art. 2º alterou a Lei Complementar Estadual n. 93 (2011), acerca dos procedimentos para o processo de reserva e reforma dos militares estaduais, bem como o processo de inativação (art. 3º, I-II, §§ 1º-17). O art. 3º alterou a Lei Complementar Estadual n. 123 (2013). O art. 4º alterou o art. 10, da Lei Complementar Estadual n. 12 (1999), que tratava sobre os encargos moratórios, em caso de atraso no recolhimento para o SUPSEC das contribuições patronais e dos beneficiários. O art. 5º alterou o art. 8º da Lei Estadual n. 14.082 (2008), sobre a perícia médica. O art. 7º-A apresentou as diretrizes sobre a postergação do exame da legalidade da reforma e



---

da pensão dos militares pelo TCE-CE. O art. 27 tratou sobre o limite do valor máximo do benefício de aposentadoria e pensão. O art. 28 apresentou o caráter facultativo do regime complementar de previdência, no § 1º, §§ 4º-13, com os efeitos do RPC. E, para finalizar, o art. 28-A permitiu que o segurado pudesse requerer a qualquer tempo o cancelamento da inscrição no regime.

A previdência complementar no Estado do Ceará foi implementada a partir da Lei Complementar Estadual n. 184 (2018) que criou a Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará (CEARAPREV), conforme o art. 1º, sendo vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão, para gerir o SUPSEC, seguida pela Lei Complementar Estadual n. 185 (2018), que dispôs sobre as normas para a criação e o funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará (CE-PREVCOM). E a Lei Complementar Estadual n. 194 (2019) tratou sobre a criação dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança da CEARAPREV e da CE-PREVCOM.

Para o alinhamento estadual ao federal no âmbito previdenciário, o Estado do Ceará publicou 2 normalizações em 19 de dezembro.

A primeira foi a Emenda Constitucional Estadual n. 97 (2019), que acrescentou o § 6º ao art. 330 da Constituição do Estado do Ceará (1989) e definiu a idade mínima para a aposentadoria no serviço público estadual, em conformidade com o art. 40, III, § 1º, da CF (1988) alterado pela EC n. 103 (2019). Além disso, revogou o art. 331, § 1º, III, que se referia ao auxílio-reclusão.

E a segunda foi a Lei Complementar Estadual n. 210 (2019), que legislou sobre a normalização dos arts. 3º-5º, 8º, 10, 20-23 e 26 da EC n. 103 (2019) para os servidores públicos estaduais. A Lei Complementar Estadual n. 210 (2019), nos arts. 1º, I, tratou sobre a aposentadoria voluntária do servidor público estadual, o qual deverá preencher os requisitos do somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações de tempo que serão adquiridas a cada 1 ano e 6 meses. O período adicional para a concessão da aposentadoria voluntária corresponderá a 60% do tempo que faltaria para o servidor estadual atingir o tempo mínimo de contribuição, sendo de 30 anos, se mulher, e de 35 anos, se homem (art. 1º, II).

O art. 1º, III, *a* e *b*, trata sobre os cálculos dos benefícios do RPPS, que será realizado por meio da média aritmética simples das contribuições e das remunerações, sendo de 80% dos maiores salários de contribuição, desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior a essa competência para quem cumprir os requisitos a partir de dezembro de 2021, e de 90% para cumprimento posterior a esse período (Lei Complementar Estadual n. 210, 2019).

O art. 4º determina que os servidores públicos estaduais que tenham cumprido os requisitos de aposentadoria, na data da publicação dessa lei, tiveram assegurado a forma de cálculo e de reajuste, inclusive com incorporação aos proventos de vantagens permanentes

---

de valor variável. Aplicando-se a mesma regra de direito adquirido à concessão da pensão por morte. De acordo com o art. 5º, o servidor que ingressou no serviço público estadual em cargo efetivo até o início da vigência dessa lei teve assegurado o direito de aposentar-se por idade, desde que tenha cumprido os requisitos exigidos. O parágrafo único do art. 5º especificou o cálculo do benefício de aposentadoria a que se refere o *caput* do art. 5º. De acordo com o art. 1º, IV, a pensão por morte terá cota de 20% por dependente, limitada a 100% no que se refere ao servidor público estadual. O cálculo da pensão será conforme o art. 1º, § 1º (Lei Complementar Estadual n. 210, 2019).

O art. 7º revogou o direito ao auxílio-reclusão previsto no art. 7º, III, da Lei Complementar Estadual n. 12 (1999) e o auxílio especial de reforço à renda em benefício de agente público da ativa que receba remuneração inferior ao teto estabelecido para a concessão de benefícios no RGPS, conforme a Lei Estadual n. 16.175 (2016) (Lei Complementar Estadual n. 210, 2019). O Estado do Ceará encerrou o exercício de 2019 alinhado às políticas públicas de previdência social do Governo Federal.

## Considerações finais

A evolução da inserção da previdência social pública nas Constituições do Brasil, que conta 86 anos de história, ocorreu, em períodos distintos (Nogueira, 2012), com 2 objetivos em vista: a) proteção social; e b) controle político.

Independente do objetivo, o RPPS se destaca pela proteção social ao servidor no âmbito federal, no período de 1934 a 1988. A Constituição da República (1934) inseriu os benefícios básicos e a CF (1967) instituiu a redução no tempo de serviço para as mulheres. A Emenda Constitucional n. 18 (EC n. 18, 1981) contribuiu alterando as regras de aposentadoria do magistério e a Lei Complementar n. 51 (1985) estabeleceu a aposentadoria para os servidores policiais. Com apenas 1 artigo e 5 parágrafos, a Assembleia Constituinte buscou proteger, na CF (1988), o servidor público, que contribui com a previdência, e aqueles que se encontram sob sua responsabilidade econômica e que são beneficiários legais.

A partir da EC n. 20 (1998), que alterou pela primeira vez, de forma significativa, o texto constitucional sobre a previdência social, alterando o *caput* do art. 40 da CF (1988) e acrescentando 11 parágrafos, foi instaurado o controle do déficit financeiro e atuarial do fundo previdenciário de todos os entes federativos do Brasil. Portanto, a normalização federal sobre a previdência no período de 1998 a 2019 tratou prioritariamente da redução de direitos sociais atribuídos aos servidores públicos e aos seus dependentes, à exceção de algumas categorias. O principal argumento apresentado aos cidadãos para alterações tão drásticas na legislação do RPPS, e no RGPS, é evitar um colapso financeiro e atuarial no fundo previdenciário de todos os entes federativos do país.

---

No Estado do Ceará se observa um alinhamento, naturalmente jurídico, sobre o tema. No entanto, constata-se que, a partir da Emenda Constitucional Estadual n. 56 (2004), os legisladores do Estado do Ceará estão legislando sobre o RPPS, alinhados aos legisladores federais, inclusive em aspectos nos quais a CF (1988) lhes dá autonomia. E a evolução também mostra maior aderência a partir da Emenda Constitucional Estadual n. 39 (1999) e da Lei Complementar Estadual n. 12 (1999). O Estado do Ceará está enquadrado no grupo de entes federativos com déficit financeiro na previdência e, para se alinhar-se às políticas federais, criou o SUPSEC, por meio das legislações citadas, e publicou a Lei Complementar Estadual n. 123 (2013), que tratou sobre o equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC, e o RPC do Estado do Ceará, implementado a partir da Lei Complementar Estadual n. 184 (2018), que criou a CEARAPREV, da Lei Complementar Estadual n. 185 (2018), que dispôs sobre as normas para a criação e o funcionamento da CE-PREVCOM, e da Lei Complementar Estadual n. 210 (2019), que teve por finalidade se alinhar à EC n. 103 (2019).

A principal limitação encontrada neste estudo foi a vasta quantidade de normas acerca da previdência social no Brasil e no Estado do Ceará, o que limitou a investigação às principais normas sobre o tema. Diante desse aspecto, sugere-se que futuras pesquisas aprofundem a abordagem dos desdobramentos dessa legislação.

## Referências bibliográficas

Afonso, T. A. T. (2008). Evolução constitucional do trabalho na ordem econômica jurídica brasileira. In *Anais do 17o Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito* (p. 2773). Florianópolis, SC.

*Alvará, de 23 de setembro de 1795*. (1795). Recuperado de <https://trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/93281/1/Breve%20hist%C3%B3ria%20legislativa%20da%20previd%C3%Aancia%20dos%20servidores%20p%C3%ABlicos%20civis%20federais.pdf>.

*Bertussi, L. A. S., & Tejada, C. A. O. (2003). Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil. Teoria e Evidência Econômica, 61(20), 25-55.*

*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. (1891). Rio de Janeiro, DF.

*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. (1934). Rio de Janeiro, DF.

*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. (1937). Rio de Janeiro, RJ.

*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. (1946). Brasília, DF.

---

*Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.* (1967). Brasília, DF.

*Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.* (1988). Brasília, DF.

*Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989.* (1989). Fortaleza, CE.

*Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.* (1824). Rio de Janeiro, Brasil.

*Decreto n. 9.912-A, de 26 de março de 1888.* (1888). Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>

*Decreto-Lei n.10.269, de 20 de julho de 1889.* (1889). Altera o Regulamento da Imprensa Nacional e Diário Oficial. Brasília, DF.

*Decreto n. 942-A, de 31 de outubro de 1890.* (1890). Crêa o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda. Brasília, DF.

*Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923.* (1923). Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, DF.

*Decreto n. 890, de 9 de Junho de 1936.* (1936). Aprova o regulamento pelo qual ter-se-á de reger a execução da lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935. Brasília, DF.

*Decreto n. 48.959-A, de 19 de Setembro de 1960.* (1960). Aprova o Regulamento Geral da Previdência Social. Brasília, DF.

*Decreto n. 83.081, de 24 de janeiro de 1979.* (1979). Aprova o Regulamento do Custeio da Previdência Social. Brasília, DF.

*Decreto n.99.350, de 27 de junho de 1990.* (1990). Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências Brasília, DF.

*Decreto Estadual n. 390, de 10 de novembro de 1938.* (1938). Criou o Instituto de Previdência do Estado do Ceará. Fortaleza, CE.

*Decreto Estadual n. 12.821, de 14 de julho de 1978.* (1978). Dispensa de “ponto” os servidores que compareceram ao XI Congresso Público do Brasil. Fortaleza, CE.

*Decreto-Lei n.20.465, de 01 de outubro de 1931.* (1931). Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Brasília, DF.

*Decreto-Lei n.22.414, de 30 de janeiro de 1933.* (1933). Regula a concessão de montepio aos funcionários públicos civis da União. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22414-30-janeiro-1933-507501-publicacaooriginal-1-pe.html>

*Decreto-Lei n.22.872, de 29 de junho de 1933.* (1933). Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Brasília, DF.

---

*Decreto-Lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938.* (1938). Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Rio de Janeiro, RJ.

*Decreto-Lei n.1.713, de 28 de outubro de 1939.* (1939). Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Brasília, DF.

*Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966.* (1966). Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Brasília, DF.

*Decreto-Lei Estadual n. 1.775, de 2 de setembro de 1946.* (1946). Dispõe sobre a organização e funcionamento do Instituto de Previdência do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

Demo, R. L. L. (2009). Breve história legislativa da previdência dos servidores públicos civis federais: contribuição e benefícios. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, 1(1), 39-46.

*Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926.* (1926). Emendas à Constituição Federal de 1891. Rio de Janeiro, RJ.

*Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993.* (1993). Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 18, de 30 de junho de 1981.* (1981). Dispõe sobre aposentadoria especial para professores e professoras. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.* (1998). Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003.* (2003). Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005.* (2005). Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012.* (2012). Acrescenta o art. 6º-A à Emenda Constitucional n. 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 88, de 7 de maio de 2015.* (2015). Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 103, 12 de novembro de 2019.* (2019). Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF.

---

*Emenda Constitucional Estadual n. 38.* (2003). Altera os incisos II, III e VI do § 1º, do art. 203 da Constituição Estadual do Ceará. Fortaleza, CE.

*Emenda Constitucional Estadual n. 39, 1999.* (1999). Altera o inciso XXI do art. 154, o art. 165 e o Capítulo XII do Título VIII da Constituição Estadual. Fortaleza, CE.

*Emenda Constitucional Estadual n. 52, de 29 de abril de 2003.* (2003). Altera os arts. 330 e 331 da Constituição Estadual. Fortaleza, CE.

*Emenda Constitucional Estadual n. 55, de 22 de dezembro de 2003.* (2003). Altera os §§ 1º, 2º e 7º do art. 331, da Constituição Estadual. Fortaleza, CE.

*Emenda Constitucional Estadual n. 56, de 7 de janeiro de 2004.* (2004). Altera os artigos 154, 168, 330 e 331 da Constituição do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Ementa Constitucional Estadual n. 69, 18 de janeiro de 2011.* (2011). Altera o art. 331 da Constituição Estadual. Fortaleza, CE.

*Emenda Constitucional Estadual n. 85, de 10 de dezembro de 2015.* (2015). Altera e revoga dispositivos da Constituição do Estado do Ceará. Fortaleza, CE.

*Emenda Constitucional Estadual n. 97, de 19 de dezembro de 2019.* (2019). Acresce dispositivo ao art. 330 da Constituição do Estado. Fortaleza, CE.

Hendriksen, S., & Van Breda, M. F. (1999). *Teoria da contabilidade*. São Paulo, SP: Atlas.

*Lei, de 6 de novembro de 1827.* (1827). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM.-6-11-1827.htm#:~:text=LEI%20DE%206%20DE%20NOVEMBRO,pela%20Intendencia%20Geral%20da%20Policia.&text=Mandamos%20portanto%20a%20todas%20as,inteiramente%20como%20nella%20se%20cont%C3%A9m](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.-6-11-1827.htm#:~:text=LEI%20DE%206%20DE%20NOVEMBRO,pela%20Intendencia%20Geral%20da%20Policia.&text=Mandamos%20portanto%20a%20todas%20as,inteiramente%20como%20nella%20se%20cont%C3%A9m)

*Lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935.* (1935). Regula a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 571, de 3 de novembro de 1937.* (1937). Modifica o decreto n. 22.414, de 30 de janeiro de 1933, que regula a concessão de montepio aos funcionários públicos civis da União. Brasília, DF.

*Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952.* (1952). Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Rio de Janeiro, RJ.

*Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960.* (1960). Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF.

*Lei n. 6.439, de 01 de setembro de 1977.* (1977). Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990.* (1990). Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF.

---

*Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.* (1990). Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF.

*Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998.* (1998). Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004.* (2004). Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.* (1994). Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)

*Lei n. 12.618, de 2 de maio de 2012.* (2012). Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Fun80presp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei Complementar n. 51, de 20 de dezembro de 1985.* (1985). Dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal. Brasília, DF.

*Lei Complementar Estadual n. 12, de 23 de junho de 1999.* (1999). Dispõe sobre a instituição do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros Poder do Estado do Ceará – SUPSEC e da respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepio que indica e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 17, de 20 de dezembro de 1999.* (1999). Revoga e altera dispositivos da Lei Complementar n. 12, de 23 de junho de 1999, que dispõe sobre a instituição do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC e da respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepio que indica, e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 21, de 29 de junho de 2000.* (2000). Dispõe sobre o sistema de previdência dos Militares do Estado do Ceará – o Sistema Único de Previdência Social dos

---

Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC –, institui a respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepio que indica e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 23, de 22 de novembro de 2000.* (2000). Dispõe sobre o aproveitamento do tempo de serviço público dos Magistrados do Poder Judiciário do Estado do Ceará para fins de aposentadoria e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 62, 14 de fevereiro de 2007.* (2007). Altera o art. 11 da Lei Complementar n. 12, de 23 de junho de 1999, e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 92, de 25 de janeiro de 2011.* (2011). Disciplina o procedimento de aposentadoria dos servidores públicos civis e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 93, de 25 de janeiro de 2011.* (2011). Disciplina o procedimento de reserva ou reforma dos militares estaduais, e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 123, de 16 de setembro de 2013.* (2013). Dispõe sobre o equacionamento do déficit atuarial do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC, e institui o Regime de Previdência Complementar do Estado do Ceará. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 159, de 14 de janeiro de 2016.* (2016). Altera as Leis Complementares ns. 12, de 23 de junho de 1999, 21, de 29 de junho de 2000, 38, de 31 de dezembro de 2003, e 92 e 93, de 25 de janeiro de 2011, e a Lei n. 9.826, de 14 de maio de 1974. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 183, de 21 de novembro de 2018.* (2018). Altera as Leis Complementares ns. 92 e 93, de 25 de janeiro de 2011; 123, de 16 de setembro de 2013; 12, de 23 de junho de 1999; e a Lei n. 14.082, de 16 de janeiro de 2008. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 184, de 21 de novembro de 2018.* (2018). Cria a Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará – CEARAPREV. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 185, de 21 de novembro de 2018.* (2018). Dispõe sobre normas para criação e funcionamento da Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará – CEARAPREV. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 194, de 15 de abril de 2019.* (2019). Dispõe sobre a criação dos cargos de provimento em comissão e das funções de confiança da Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará – CEARAPREV e da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará – CE-PREVCOM, e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Complementar Estadual n. 210, de 19 de dezembro 2019.* (2019). Dispõe sobre a aplicação, em âmbito estadual, da Emenda Constitucional Federal n. 103, de 12 de novembro de 2019. Fortaleza, CE.



---

*Lei Estadual n. 470, de 7 de janeiro de 1949. (1949).* Institui para os serventuários e funcionários de Justiça a inscrição e os benefícios mantidos pelo Instituto de Previdência do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 510, de 7 de julho de 1949. (1949).* Dá nova redação à dispositiva da Lei n. 470, de 7 de janeiro de 1949, que estende aos serventuários e funcionários da Justiça os benefícios concedidos pelo IPEC aos funcionários públicos do Estado. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 1.518, de 27 de outubro de 1952. (1952).* Modifica a redação de dispositivos da Lei n. 470, de 7 de janeiro de 1949, e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 1.776, de 16 de maio 1953. (1953).* Dispõe sobre o benefício à família de Deputado Estadual falecido e dá outras providencias. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 3.574, de 13 de abril de 1957. (1957).* Dispõe sobre a reorganização do IPEC e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 7.955, de 5 de abril de 1965. (1965).* Concede aos egressos das Colônias Antônio Justa e Antônio Diogo. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 8.206, de 1º de setembro de 1965. (1965).* Dá nova redação ao artigo 1º da Lei n. 1.776, de 16 de maio de 1953. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 9.024, de 23 de fevereiro de 1968. (1968).* Reorganiza o Instituto de Previdência do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 9.786, de 4 de dezembro de 1973. (1973).* Estabelece em favor das viúvas e cônjuges sobreviventes dos egressos das Colônias Antônio Justa e Antônio Diogo, beneficiados pela Lei n. 7.995, de 05.04.65, pensão mensal no valor de um salário mínimo vigorante em Fortaleza, e dá outras providencias. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 9.826, de 14 de maio de 1974. (1974).* Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 13.729, de 11 de janeiro de 2006. (2006).* Dispõe sobre o estatuto dos militares estaduais do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 14.082, de 16 de janeiro de 2008. (2008).* Unifica as perícias médicas do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

*Lei Estadual n. 16.175, de 27 de dezembro de 2016. (2016).* Cria o auxílio especial de reforço à renda. Fortaleza, CE.

Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2009). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo, SP: Atlas.

*Medida Provisória n.151, de 15 de março de 1990. (1990).* Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF.

- 
- Nogueira, N. G. (2012). *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social.
- Nolasco, L. (2012, 1º de março). *Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo*. Recuperado de <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/27980/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>
- Padilha, M. I. C. S., & Borenstein, M. S. (2005). O método de pesquisa histórica na enfermagem. *Texto & Contexto Enfermagem*, 14(4), 575-584.
- Pinto, P. B. M., & Melo, S. P. M. (2015). Seguridade social: aspectos da legislação histórica e sua inserção na Constituição Federal de 1988. *Diálogo Jurídico*, 14(19), 139-146.
- Rodrigues, M. V., Melo, H., Júnior, & Melo, A. (2018). *Constituição Federal brasileira de 1988 é um marco civilizatório*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2018-out-06/opiniao-constituicao-federal-marco-civilizatorio>
- Sant Ana, W. P., & Lemos, G. C. (2018). Metodologia científica: a pesquisa qualitativa nas visões de Lüdke e André. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, 4(2), 531-541.
- Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D., & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1(1), 1-15.
- Silva, P. V. (1988). O servidor público nas constituições federais brasileiras e no projeto da assembleia nacional constituinte. *Revista de Administração Pública*, 22(2), 106-116.
- Soares, S. V., Picolli, I. R. A., & Casagrande, J. L. (2018). Pesquisa bibliográfica, pesquisa bibliométrica, artigo de revisão e ensaio teórico em administração e contabilidade. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 19(2), 308-339.
- Souza, H. E. M. (2014). *A evolução histórica do regime de previdência do servidor público* (Monografia de Graduação). Universidade de Brasília, Brasília, DF.

---

## Para citar este artigo

### **Norma A – ABNT**

BRAGA, C.; SANTOS, G. P.; ARAÚJO, L. R. P.; CASTRO, M. I. F. Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 112-142, 2020.

### **Norma B – APA**

Braga, C., Santos, G. P., Araújo, L. R. P., & Castro, M. I. F. (2020). Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 112-142.

### **Norma C – Vancouver**

Braga C, Santos GP, Araújo LRP, Castro MIF. Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25): 112-142. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3497>

# Política Nacional do Bem-Estar do Menor e a Aliança para o Progresso

**Humberto da Silva Miranda**

*Professor na Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE*

*humbertoufrpe@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-6045-3453>*

## Resumo

Este artigo historiciza a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), criada em 1964, no primeiro ano do regime militar. A partir da PNBEM, o Estado brasileiro passou a implementar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), extinta em 1990. A pesquisa documental, realizada nos arquivos da extinta Funabem, descortinou a relação entre a política pública de assistência às crianças e adolescentes pobres e o Programa Aliança para o Progresso, implantado durante o governo norte-americano de John Kennedy, que tinha por objetivo produzir uma intervenção mais direta dos Estados Unidos da América (EUA) nos países da América Latina no contexto da Guerra Fria. A partir da metodologia da Análise do Discurso, discutimos os documentos oficiais da PNBEM e os relatórios da Aliança para o Progresso. Os resultados apresentados possibilitam refletir sobre a produção de conceitos e as relações de poder/saber construídas na política pública promovida na ditadura civil-militar. Ressalta-se que, ao buscar produzir uma política pública nacional voltada às crianças e aos adolescentes atendidos pelas fundações estaduais, a Funabem elabora uma “governabilidade” sobre a “questão do bem-estar do menor”. As ações assistencialistas aparecem como um dispositivo disciplinar com a finalidade de colocar as crianças e os adolescentes sob o controle do Estado.

**Palavras-chave** crianças; política pública; bem-estar social; ditadura.

---

## Brazilian National Minors' Welfare Policy and the Alliance for Progress

### Abstract

This article historicizes the Brazilian National Minors' Welfare Policy (Política Nacional do Bem-Estar do Menor [PNBEM]), created in 1964, in the first year of the military regime. By means of the PNBEM, the Brazilian State started to deploy the Brazilian National Foundation for Minors' Welfare (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor [FUNABEM]), which became extinct in 1990. The documentary research, carried out in the archives of the extinct FUNABEM, revealed the relationship between the public policy of poor children and teenagers' care and the Alliance for Progress Program, deployed during the John Kennedy administration in the United States of America (USA), which aimed to promote a more direct U.S. intervention in Latin American countries in the Cold War context. Based on the Discourse Analysis methodology, we discuss the official documents by the PNBEM and the reports by the Alliance for Progress. The results shown make it possible to think through the formation of concepts and the power/knowledge relationships built during the public policy promoted by the civil-military dictatorship. It is noteworthy that, in seeking to produce a national public policy aimed at children and teenagers provided with care by state-owned foundations, the FUNABEM proposes a 'governability' regarding the 'minors' welfare issue.' Welfare actions emerge as a disciplinary device in order to bring children and teenagers under State control.

**Key words** children; public policy; social welfare; dictatorship.

## Política Nacional de Bienestar de los Menores Brasileños y la Alianza para el Progreso

### Resumen

Este artículo historiza la Política Nacional de Bienestar de los Menores Brasileños (Política Nacional do Bem-Estar do Menor [PNBEM]), creada en 1964, en el primer año del régimen militar. Por medio de la PNBEM, el Estado brasileño comenzó a desplegar la Fundación Nacional Brasileña de Bienestar de los Menores (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor [FUNABEM]), que se extinguió en 1990. La investigación documental, realizada en los archivos de la extinta FUNABEM, reveló la relación entre la política pública de asistencia a los niños y adolescentes pobres y el Programa Alianza para el Progreso, desplegado durante el gobierno estadounidense de John Kennedy, cuyo objetivo era promover una intervención más directa de los Estados Unidos de América (EE. UU.) en países latinoamericanos en el contexto de la Guerra Fría. Con base en la metodología del Análisis del Discurso, discutimos los documentos oficiales de la PNBEM y los informes de la Alianza para el Progreso. Los resultados presentados permiten reflexionar sobre la producción de conceptos y las relaciones de poder/saber construidas en la política pública promovida en la dictadura civil-militar. Cabe destacar que, al tratar de producir una política pública nacional dirigida a niños y adolescentes atendidos por fundaciones estatales, la FUNABEM propone una "governabilidad" con respecto a la "cuestión del bienestar del menor". Las acciones de asistencia surgen como un dispositivo disciplinario para poner a los niños y adolescentes bajo el control del Estado.

**Palabras clave** niños; política pública; bienestar social; dictadura.

---

## Politique Nationale pour le Bien-Etre des Mineurs Brésiliens et l'Alliance pour le Progrès

### Résumé

Cet article historise la Politique Nationale pour le Bien-Etre des Mineurs Brésiliens (Política Nacional do Bem-Estar do Menor [PNBEM]), créée en 1964, au cours de la première année du régime militaire. À partir de la PNBEM, l'État brésilien a commencé à déployer la Fondation Nationale pour le Bien-Etre des Mineurs Brésiliens (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor [FUNABEM]), qui a été éteinte en 1990. La recherche documentaire, réalisée dans les archives de la défunte FUNABEM, a révélé le lien entre la politique publique d'aide aux enfants et adolescents pauvres et le Programme Alliance pour le Progrès, déployé par le gouvernement de John Kennedy aux États Unis d'Amérique (EUA), qui visait à produire une intervention plus directe des EUA dans les pays d'Amérique Latine dans le contexte de la Guerre Froide. Sur la base de la méthodologie d'Analyse du Discours, nous discutons les documents officiels de la PNBEM et les rapports de l'Alliance pour le Progrès. Les résultats présentés permettent de réfléchir sur la production de concepts et les relations pouvoir/savoir construites dans la politique publique promues par la dictature civile militaire. Il est à noter que, en cherchant à produire une politique publique nationale en faveur des enfants et des adolescents servis par des fondations d'État, la FUNABEM élabore une « gouvernabilité » sur la « question du bien-être des mineurs ». Les actions d'assistance apparaissent comme un dispositif disciplinaire pour mettre les enfants et les adolescents sous le contrôle de l'État.

**Mots-clés** enfants; politique publique; bien-être social; dictature.

### Introdução

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) foi criada no primeiro ano da ditadura civil-militar – 1964. O então Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco promulgou a lei que estabeleceu as diretrizes das ações de assistência às meninas e aos meninos considerados “menores”, fazendo parte dessa política a implantação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e de suas respectivas unidades estaduais – a conhecida Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (Febem).

Ao lidar com a política pública voltada às crianças e aos adolescentes no século XX, os historiadores têm recorrido a abordagens interdisciplinares. As pesquisas têm se esforçado para discutir a produção das políticas públicas, que se manifestam nas diferentes “artes de governar” as instituições sociais, as comunidades e as famílias.

Da fase caritativa, passando pela filantropia e pelo bem-estar social, até chegar ao que denominamos “era dos direitos” é possível considerar que a trajetória da assistência ao abandono infantil passou por diferentes estratégias de ação do Estado, que, amparado no ideário jurídico-administrativo, higienista, e na assistência social, passou a criar códigos, normas disciplinares e políticas de intervenção, na tentativa de combater o problema dos diferentes abandonos.

---

Este artigo historiciza a questão da política pública produzida pelos governos militares, a partir da análise de documentos oficiais produzidos por idealizadores das ações assistenciais voltadas às crianças e aos adolescentes pobres e às suas famílias. Os documentos pesquisados descortinam que tais políticas receberam apoio internacional – mais notadamente dos Estados Unidos da América (EUA)<sup>1</sup>.

Desse modo, apresentamos os resultados das ações realizadas nos primeiros anos de atuação da Funabem e sua relação com o Programa Aliança para o Progresso, discutindo como a lógica de “bem-estar” fundamentava os argumentos dos idealizadores da PNBEM e também se encontrava nas práticas assistenciais promovidas pela Funabem. De acordo com a lei que a criou, essa instituição tinha por objetivo:

[...] formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política (Lei n. 4.513, 1964, art. 5º, *caput*).

A partir da publicação da Lei n. 4.513 (1964), uma série de ações foi produzida em escala nacional tendo a Funabem como instituição mobilizadora. Foi nesse período que surgiu o discurso da “questão social” nas práticas políticas do Estado ditatorial. Para José Paulo Netto (2010), o discurso da “questão social” permeou o desenvolvimento das instituições sociais, tendo os assistentes sociais a atribuição de legitimar a assistência como um campo profissional e romper com a lógica do assistencialismo caritativo.

A própria criação do Ministério da Previdência e da Assistência Social, em 1974, sinalizou que a “questão social” se tornou uma política institucional dos governos militares. Foi a partir daí que a Funabem/Febem deixou de pertencer ao Ministério da Justiça e do Interior.

De acordo com Paulo Netto (2010), mesmo com o surgimento das escolas de serviço social, construídas na década de 1940, foi no decorrer dos governos militares que os assistentes sociais se consolidaram como categoria profissional. Mestriner (2005) contribui de modo significativo para o entendimento da assistência social no Brasil. Segundo a autora, foi na ditadura militar que:

As práticas assistenciais ganham mais estrutura e racionalidade, desenvolvendo-se um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente, durando todo [o] período, desmembrando serviços, programas e projetos, seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias (Mestriner, 2005, p. 50).

---

1 Este artigo foi adaptado de Miranda (2014).

---

Foi nesse cenário que o serviço social ganhou força na estrutura burocrática da administração pública; o assistente social passou a ser reconhecido como um profissional que assume a atribuição de contribuir com os programas e projetos relacionados à assistência voltada às populações mais vulneráveis (dentre elas as crianças e os adolescentes). Desse modo, na esfera da administração pública, a partir dos governos militares os assistentes sociais passaram a atuar no atendimento individual ou coletivo, nas instituições ou nas comunidades populares.

A Funabem, implantada em 1964 e extinta em 1990, passou mais de 20 anos procurando garantir a manutenção da PNBEM, a partir de medidas de disciplina e controle – os estados e as instituições particulares se encontravam sob sua administração centralizadora. É importante registrar que, na década de 1980, o Brasil assistiu à rearticulação dos movimentos sociais, que se mobilizaram tanto na luta pela reabertura política como em causas específicas (como os movimentos pela igualdade racial, em defesa das mulheres e pela moradia).

A crítica dos acadêmicos à atuação dos assistentes sociais afirma que o processo de consolidação desse campo profissional foi marcado pela tradição assistencialista. Segundo Mestriner (2005, p. 151), no cenário dos governos militares, os profissionais reproduziram em seu cotidiano de trabalho as ideias de um “Estado assistencial”, com “filantropia de clientela e apadrinhamento”.

Esse movimento ganhou as ruas das capitais e mobilizou milhares de meninos e meninas. A Febem se tornou sinônimo de *violência e de negação dos direitos da criança e do adolescente*. Essa onda de mobilização foi uma das responsáveis pelo fim da Febem, em 1990, e pela promulgação da Lei n. 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990).

## **Registros do passado, desafios historiográficos: compartilhando o percurso metodológico a partir do trabalho com as fontes documentais**

A escolha do tema, a procura e seleção das fontes, a construção da trama... Entender o conhecimento histórico como uma operação nos leva a investigar o passado por meio de procedimentos metodológicos que privilegiam um fecundo diálogo entre as fontes documentais e os referenciais historiográficos e teóricos adotados. De acordo com Certeau (2007), cabe ao historiador, ao construir sua “operação historiográfica”, transformar “o sentido do percurso do vetor tempo e inverter a sua orientação”.

Desse modo, para a elaboração deste artigo, optamos pela análise da documentação oficial produzida pelos idealizadores da política pública dos governos ditatoriais, voltadas



---

às crianças e aos adolescentes pobres. A partir das fontes documentais, disponíveis no acervo da Centro Brasileiro para a Infância e da Adolescência - CBIA/Funabem, que hoje se encontra sob a custódia do Arquivo Nacional, analisa-se o discurso que foi construído sobre a PNBEM, que, por sua vez, exercia uma relação de poder sobre a Funabem/Febem.

Ao longo de sua atuação no período da ditadura civil-militar, a Funabem publicou vários manuais, organizou por todo o país seminários, oficinas, conferências e outras ações de caráter formativo, voltadas à socialização da chamada doutrina política aplicável em nível nacional. Os documentos analisados neste artigo foram produzidos no primeiro ano do governo militar. Referem-se às seguintes fontes:

- **Aspectos da Política do Bem-Estar do Menor no Brasil:** publicado em 1968 pela Funabem, esse documento divulgou o resultado das discussões do I Encontro Sul-Americano do Bem-Estar do Menor, realizado no Rio de Janeiro;
- **Lei n. 4.513, de 1º de dezembro de 1964:** autorizou o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor;
- **Aliança para o Progresso – conceito, objetivos, estrutura e realizações no Brasil:** publicado em 1966 pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica; e
- **Estudo analítico sobre as bases institucionais (objetivos, recursos, instrumentos, regime de cooperação):** publicado em 1964 pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica.

A análise dos documentos produzidos e publicados pelos governos militares possibilitou a identificação da lógica do *bem-estar social* no âmbito das políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes das famílias populares ou daquelas que viviam em situação de abandono. Daí a necessidade de uma reflexão sistematizada sobre as relações internacionais do Brasil com outros países, notadamente os EUA, uma vez que tal política nasceu dos acordos travados entre esses dois países, durante o período conhecido como Guerra Fria. Não podemos entender a trajetória da assistência à infância no Brasil fora do debate internacional.

Quanto à perspectiva interdisciplinar, procurei abordar a história da política pública voltada às crianças adotando como recorte temporal um “momento sombrio” da história política do Brasil. Em diálogo com Nilo Batista (2014), considero as fontes produzidas pela Funabem “documentos sensíveis”, compreendendo-os como algo que vai além daquilo que se considera documentos secretos, por registrarem as estratégias de dominação e de (in)justiças, as táticas de resistência que preservam histórias de vida e de morte.

Esses documentos foram escritos por homens e mulheres que mantinham relação direta com os governos ditatoriais e tinham o objetivo de materializar as ideias de assistência social a partir da lógica do bem-estar social. Pedagogos, advogados, psicólogos, agentes

---

da administração pública, que atuavam no campo da educação, da Justiça e da segurança pública. Os documentos foram assinados pela instituição, mas foram produzidos por pessoas cuja responsabilidade era legitimar o poder por meio de um saber.

A partir do pensamento de Michel Foucault (2007), analisam-se as práticas discursivas e as relações de poder/saber, discutindo como foi construída a “governamentalidade” em torno das crianças, criticando o papel do Estado e dos diversos setores da sociedade civil nesse processo de institucionalização. Tais relações se manifestam nas linhas escritas e nas práticas discursivas produzidas por mãos que buscavam legitimar o ideário do bem-estar social e a própria ideia de “menor” (Foucault, 2007).

Sob essa perspectiva, os estudos me levaram a uma abordagem interdisciplinar, atenta à necessidade de diálogo efetivo entre áreas diversas do conhecimento. Os estudos do sociólogo Edson Passetti (1991), por exemplo, contribuem com o debate sobre a criação da Febem e as medidas e estratégias adotadas pelo Estado para controlar as ações das crianças e dos adolescentes.

## **A lógica do bem-estar social e a Aliança para o Progresso**

Nossas pesquisas sinalizam que produções acadêmicas desenvolvidas nas áreas da sociologia e do serviço social, relativas à construção das políticas sociais no Brasil, partiram dos princípios do Estado de bem-estar social. Mesmo não sendo literalmente vivenciado no Brasil, o discurso adotado pela documentação em análise reproduzia a perspectiva doutrinária e o discurso da “responsabilidade estatal na manutenção de vida dos cidadãos, universalidade dos serviços sociais e a implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência” (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, 1968, p. 41).

De acordo com o sociólogo João Clemente de Souza Neto (2003, p. 57), a doutrina do bem-estar legitimou as ações da Funabem, que, por sua vez, entendia que:

A finalidade do Estado de bem-estar social é financiar o capital constante e o variável, ou seja, a tecnologia e a reprodução do trabalhador, para reduzir os conflitos sociais e garantir o desenvolvimento do capitalismo. Um dos seus indicadores são as políticas sociais, geralmente analisadas por especialistas como instrumento de reprodução social do capital e manutenção das necessidades básicas dos trabalhadores – que vão sendo colocadas à medida que a sociedade se desenvolve – habitação, saúde, transporte, segurança, salário-desemprego, assistência social, educação, benefícios sociais e lazer para todos.

---

Nesse sentido, acredito que a criação da Funabem reproduziu o discurso da “doutrina do bem-estar”, aplicada à política social referente às crianças e aos adolescentes pobres ou que viviam em situação de abandono e/ou em conflito com a lei no Brasil. Contudo, vale frisar que o “bem-estar” foi vivenciado como prática discursiva.

A PNBEM, que instituiu a Funabem e suas respectivas unidades estaduais, emergiu de um cenário político marcado pelo atrelamento do Brasil ao contexto internacional, pautado pela lógica do Estado-provedor, responsável pela condução da vida das crianças e dos adolescentes e de suas famílias. Foi nesse sentido que os idealizadores do projeto Funabem buscaram legitimar o discurso de que a instituição foi criada como “alternativa ideal” para resolver os “problemas sociais” vivenciados por crianças e adolescentes pobres em nosso país.

De acordo com o relatório elaborado em maio de 1964 pela Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso no Brasil, a missão institucional dessa aliança foi

[...] construída sobre os alicerces da [O]peração Pan-Americana, a Aliança para o Progresso teve como instrumento básico a Carta de Punta del Este, firmada em 17 de agosto de 1961. Foi-lhe atribuída a união de todas as energias dos povos e governos das repúblicas americanas, a fim de desenvolver magno esforço cooperativo capaz de acelerar o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos participantes, com o objetivo de alcançarem o máximo grau de bem-estar com iguais oportunidades para todos, em sociedades democráticas adaptadas aos seus próprios desejos e necessidades (Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, 1964).

A Aliança para o Progresso foi um programa de intervenção dos EUA, criado durante o governo de John Kennedy, cujo objetivo era uma intervenção mais direta dos EUA nos países da América Latina no contexto da Guerra Fria (Hobsbawm, 1995). Observamos que as produções historiográficas sobre a política das relações internacionais têm privilegiado a atuação dessa aliança. Há um “consenso” entre os historiadores brasileiros e americanos de que ela representou um programa de forte intervenção dos EUA, que buscava atuar na esfera econômica, política e social dos países latino-americanos nos anos 1960-70.

Segundo o historiador Pablo Porfírio (2013), o EUA não enfocava o Brasil, mas a América Latina, quando foram elaboradas novas políticas para ampliar as oportunidades profissionais e educativas e o desenvolvimento de projetos nas áreas da saúde, do saneamento e da alimentação. De acordo com Porfírio (2013, p. 45), a Aliança para o Progresso atuou de modo expressivo no Nordeste do Brasil, onde

---

[...] investiu milhares de dólares, por meio de uma cooperação técnica com a Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste – SUDENE. Com essas ações, os Estados Unidos desejavam se fazer mais presentes e atuantes em uma das áreas da América Latina, onde se acreditava existir um dos maiores focos de ação comunista no início da década de 1960. Para o governo norte-americano, a pobreza dessa região era considerada um dos principais fatores responsáveis pela aproximação dos trabalhadores, especialmente camponeses, com o comunismo e seus representantes.

O historiador James Green (2009) analisou a atuação da Aliança para o Progresso por meio de documentos do Brasil, dos EUA e de outros países da América Latina. Segundo suas pesquisas nos jornais norte-americanos, essa aliança era propagada como “um vasto esforço cooperativo, de magnitude e nobreza de propósitos sem precedentes” (Green, 2009, 201).

O objetivo do governo norte-americano era intervir na política econômica e nas questões sociais, o que, em meu entendimento, representou uma efetiva intervenção na cultura política dos países da América Latina. As estratégias da aliança eram articuladas pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development [USAID]), que, por sua vez, buscou atuar em parceria com os Estados autoritários latino-americanos implantados na segunda metade do século XX.

## **Uma “aliança” pelo discurso “bem-estar do menor”: política pública para quem?**

No decorrer das pesquisas foram suscitadas discussões sobre os discursos que fundamentaram a política aliancista no campo da assistência social no Brasil durante os governos ditatoriais que perduraram de 1964 a 1985. O discurso do relatório do bem-estar do menor identifica as funções de cada membro e sua importância na preservação de um “ideal” de família, tendo em vista a nova “realidade sociocultural da sociedade brasileira”. Para o sociólogo Edson Passetti (1991, p. 151):

A nova proposta de atendimento ao menor estará ancorada na ideia de que Funabem, e suas correlatas nos demais estados brasileiros, não serão instituídas dentro de fundamentos paliativos, mas no de ser uma instituição diferente, onde o importante não será a internação. Ao contrário, vai proteger a criança na família, vai estimular obras que ajudem neste mister, vai ser auxiliar dos juizes de menores, vai cuidar da formação de pessoal especializado para o trato com os menores.

---

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (1968) afirma que nem sempre a situação da pobreza pode resultar no abandono ou na internação de crianças e adolescentes em instituições de abrigo, estabelecendo recomendações no sentido de reafirmar a “necessidade de desenvolver sempre a política de fortalecimento do núcleo familiar e a busca permanente de sua consolidação como medida preventiva da marginalização do menor”.

Assim:

A internação poderá ser uma derivada de complicações financeiras ao nível do grupo familiar, impedindo de adquirir serviços de educação e de financiar as necessidades básicas de alimentação, vestuário e saúde, mas, que, compelida a atendê-las, exerce pressão para o internamento do menor (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, 1968, p 45).

Para a Funabem, além do fator econômico, o problema do êxodo rural e da ocupação da mulher no mundo do trabalho e as outras formas de “patologias sociais”, como a “embriaguez” e a “prostituição”, são responsáveis pelo comprometimento do “automatismo” do grupo familiar, implicando diretamente o aumento dos casos de internação e de abandono. Para o historiador Gutemberg Rodrigues (2000, p. 210), a partir da criação da PNBEM, “o menor foi pensado como um dos objetivos nacionais permanentes”, sendo o abandono concebido como “um problema vinculado à desagregação familiar, tendo como ponto de partida o êxodo rural e todas as vicissitudes impostas pela urbanização das grandes cidades”.

Cabe, aqui, um debate sobre o olhar da Funabem diante da chamada “ocupação da mulher no mundo do trabalho”, vista pelos idealizadores da instituição como um problema social, que deveria ser enfrentado pelo governo. O discurso é permeado pelo ideário de que a mulher deveria ocupar o lugar social da família e que os problemas sociais vividos por crianças e adolescentes também se justificavam pela “ausência da mulher no lar”.

Ressalta-se que a política do bem-estar fundamentada por intelectuais e agentes públicos norte-americanos fundamentava as práticas da Aliança para o Progresso. Muitos dos recursos destinados à Funabem foram enviados a partir desse programa, que, além de financiar a compra de alimentos para as unidades da Febem, patrocinavam ações voltadas às famílias populares.

O relatório produzido pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1966, p. 45) registra que uma das ações da aliança foi a distribuição de alimentos às crianças consideradas carentes:

---

Em 1963, registrou-se aumento significativo tanto na qualidade como na quantidade de alimentos na dieta das crianças latino-americanas. Diariamente, mais de 9 milhões de crianças receberam alimentos por intermédio desse programa, em 18 países-membros da Aliança para o Progresso. Durante o ano de 1964, as nações da América Latina contribuíram com mais de 13 milhões de dólares para complementação do programa. Este montante não inclui os salários dos administradores, pessoal que lida com os alimentos, dos educadores e distribuidores. Além disso, os pais das crianças e voluntários locais têm trabalhado gratuitamente no programa. Durante esse período, os Estados Unidos contribuíram com cerca de 28,5 milhões de dólares em alimentos, equipamentos de cozinha, utensílios para o serviço de copa, refeições e veículos.

Esse documento nos leva a perceber como foi construída a dinâmica institucional da aliança no Brasil, demonstrando que o programa se configurava como uma ação bilateral. Os países latino-americanos, membros da aliança, somavam força com o governo estadunidense na execução do programa, que, por sua vez, tinha a colaboração dos voluntários, os pais das crianças atendidas pelo programa.

Desse modo, o documento analisado possibilita afirmar que as políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes nos governos militares centralizaram os recursos nas ações destinadas às famílias pobres, com apoio do governo norte-americano. Contudo, vale debater as intenções e finalidades dessa ação, haja vista que a documentação analisada sinaliza uma tentativa de controle social sobre o cotidiano das famílias, estabelecendo papéis sociais rígidos para as mulheres e os homens, reproduzindo um ideal único de família e interferindo de modo direto na educação das crianças e dos adolescentes pobres.

A Funabem optou pelo assistencialismo em vez de uma política de direitos. Tal assistencialismo foi construído a partir da perspectiva da doutrina do bem-estar social. De acordo com os estudos do sociólogo João Clemente de Souza Neto (2003, p. 57), o discurso da doutrina do bem-estar esteve presente nas produções da Funabem – para esta, a doutrina tinha o objetivo de:

Financiar o capital constante e o variável, ou seja, a tecnologia e a reprodução do trabalhador, para reduzir os conflitos sociais e garantir o desenvolvimento do capitalismo. Um dos seus indicadores são as políticas sociais, geralmente analisadas por especialistas como instrumento de reprodução social do capital e manutenção das necessidades básicas dos trabalhadores, que vão sendo colocadas à medida que a sociedade se desenvolve, habitação, saúde, transporte, segurança, salário-desemprego, assistência social, educação, benefícios sociais e lazer para todos.

---

De acordo com os estudos historiográficos, a chamada doutrina do bem-estar ganhou força no cenário da Guerra Fria, representando uma tentativa dos EUA intervirem na política econômica e social dos países da Europa e da América Latina, além de alguns países do Oriente, como o Japão. Para Enrique Serra Padrós (2008), a lógica do bem-estar atende às demandas do Estado providência, aquele que planeja, racionaliza e orienta a produção econômica e regula as políticas sociais.

As pesquisas desenvolvidas na área da sociologia e do serviço social, referentes à construção das políticas sociais no Brasil, foram construídas a partir dos princípios do Estado de bem-estar social. Mesmo não sendo literalmente vivenciado no país, o discurso adotado na documentação analisada reproduzia a perspectiva doutrinária, com o discurso da responsabilidade estatal na manutenção de vida das famílias populares, na universalidade dos serviços sociais e na implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência a partir da finalidade de promover o controle social e não garantir direitos.

A análise documental sinaliza que a aliança atuou na área da assistência social. Os resultados de sua pesquisa acerca da atuação do programa no Brasil indicam que as áreas de educação, saúde e assistência social foram contempladas. Contudo, além de enfrentar a pobreza, a preocupação do governo norte-americano era combater a ameaça comunista nos países latino-americanos.

Ao se voltar para a atuação da Aliança para o Progresso no Brasil, o cientista político Ricardo Allagio Ribeiro (2006) afirma que o interesse do governo norte-americano era combater o crescimento da influência da União Soviética nos países latino-americanos depois da tomada de Cuba pelo regime comunista. Para o autor, “a Aliança para o Progresso significou uma nova abordagem, baseada no pressuposto de que o desenvolvimento era não só inevitável como também necessário para os interesses econômicos e da segurança nacional dos Estados Unidos” (Ribeiro, 2006).

Segundo a historiadora Cecília Azevedo (2007), o combate ao comunismo também tinha uma “missão civilizadora”, desdobrando-se no campo da assistência social e econômica. Para a autora, a Aliança para o Progresso tinha o objetivo de:

Dirigir para o exótico e carente Terceiro Mundo um empreendimento ousado e moralmente elevado. Em sua mensagem ao Congresso sobre a assistência internacional, tal perspectiva é claramente delineada. Kennedy argumentou que o colapso de nações “livres”, mas menos desenvolvidas, seria “desastroso para nossa segurança nacional, prejudicial para nossa comparável prosperidade e ofensiva à nossa consciência” (Azevedo, 2007, p. 33).

---

Cecília Azevedo (2007) afirma, ainda, que, antes do golpe civil-militar de 1964, o governo de Miguel Arraes, em Pernambuco, opôs-se à atuação da Aliança para o Progresso, que criticava, inclusive, a “distribuição seletiva de verba”. O Nordeste brasileiro passava a ser uma região de efetiva atuação da aliança, por se mostrar um espaço de forte atuação do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e dos movimentos sociais e por apresentar alarmantes índices de pobreza. Os relatórios da aliança apontavam as dificuldades de diálogo com o governador, apontado como reproduzidor de um “discurso hostil” (Azevedo, 2007, p. 173).

Ao analisar o cenário das políticas públicas produzidas pelos governos militares, João Clemente de Souza Neto (2003) afirma que tais práticas tinham “a finalidade de ‘proteger’ a criança na linha do confinamento e do controle” a partir dos interesses do Estado ditatorial. Sob o ponto de vista das políticas sociais:

A falta de políticas sociais bem estabelecidas no Brasil, articuladas com a sociedade civil e circunscritas nas relações produtivas, delinea um quadro de política de genocídio de “menor”, que compreendemos num contexto de desenvolvimento desigual/combinado (Souza Neto, 2003, p. 81).

A análise dos documentos se mostra necessária para perceber a existência de resistências ao Programa Aliança para o Progresso antes do golpe de 1964, principalmente em sua proposta de educação e assistência social. Contudo, a partir da implantação da PNBEM, a atuação do programa Norte-Americano se fortaleceu, passando a atuar em praticamente todo o território nacional, tendo a Funabem como uma de suas principais entidades parceiras.

## **Para que serve a história das políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes pobres? À guisa de conclusão**

A questão da infância deixa de ser pautada sob o viés da política pública, descortina-se o olhar da sociedade da época no conceito do “bem-estar” e em suas finalidades. Para entender o discurso dos idealizadores da PNBEM – direcionada às meninas e aos meninos que viviam em situação de pobreza –, faz-se necessário estabelecer diálogos sobre as questões políticas, sociais e econômicas.

As imagens e representações em torno da política pública e sua destinação apenas às famílias pobres também podem ser entendidas a partir da atuação da Funabem. Desse modo, pode-se afirmar que os espaços de assistência social e de política social se voltam à população empobrecida como uma questão historicamente construída.



---

Nesse sentido, acredito que a criação da Funabem procurou reproduzir o discurso da “doutrina do bem-estar”, aplicada à política social relativa às crianças e aos adolescentes pobres ou que viviam em situação de abandono e/ou em conflito com a lei no Brasil. Contudo, é importante frisar que o “bem-estar” foi vivenciado enquanto prática discursiva, não se concretizando na vida das crianças, e adolescentes e de suas respectivas famílias.

Ao buscar produzir uma política pública nacional voltada às crianças e aos adolescentes atendidos pelas fundações estaduais, a Funabem elaborou uma “governabilidade” diante da “questão do menor”. As ações assistencialistas aparecem como um dispositivo disciplinar com a finalidade de colocar as crianças e os adolescentes sob o controle do Estado.

Nesse sentido, afirmo que a política de parceria estabelecida a partir do Programa Aliança para o Progresso descortina as relações de poder/saber entre os governos militares brasileiros e a política internacional dos EUA no contexto da Guerra Fria. Tal relação não se encontrava apenas na macropolítica econômica, mas se desdobrava no campo da assistência social.

Destaco que, diferente da lógica dos direitos humanos, a perspectiva do bem-estar social buscava uma ideia universal de infância e de família, baseada na perspectiva funcionalista/assistencialista. Ao reproduzir os conceitos da Aliança para o Progresso, a Funabem potencializou um projeto de dominação baseado no controle de uma população empobrecida e revoltada, que se organizava por meio das mobilizações coletivas. Daí sua maior atuação no Nordeste brasileiro, marcado pelas lutas das Ligas Camponesas e pela atuação de Paulo Freire.

Em nome do “progresso”, as políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes foram produzidas a partir do ideário do “bem-estar social”, pautado pelas experiências assistenciais norte-americanas, no Brasil e em outros países da América Latina. Em nome da política aliancista, a trajetória da assistência social no país passou a ser marcada pela “importação” de ideias e práticas que visaram a conceber um ideal de sociedade e de política pública.

Mas, afinal, para que serve a história?

Para discutir os problemas do tempo presente à luz do passado.

Tais estudos contribuem para “outro” entendimento das práticas sociais e da cultura política de um passado que insiste em não passar – tal passado se encontra nas relações internacionais e no cotidiano das pessoas comuns. Estudar as políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes no decorrer dos governos militares se mostra indispensável para entender as práticas assistencialistas e provincianas que ainda persistem. Trata-se de investigar o “menorismo” nosso de cada dia.

---

## Referências bibliográficas

- Azevedo, C. (2007). *Em nome da América: os Corpos de Paz no Brasil*. São Paulo, SP: Alameda.
- Batista, N. (2014). Prefácio. In I. Thiesen (Org.), *Documentos sensíveis: informação, arquivo e verdade na ditadura de 1964* (pp. 7-14). Rio de Janeiro, RJ: 7 Letras.
- Certeau, M. (2007). *A escrita da história*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Foucault, M. (2007). *Vigiar e punir*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes.
- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. (1968). *Aspectos da Política do Bem-Estar do Menor no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica. (1964). *Estudo analítico sobre as bases institucionais (objetivos, recursos, instrumentos, regime de cooperação)*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Green, J. (2009). *Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos (1964-1985)*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Lei n. 4.513, de 1º de dezembro de 1964. (1964)*. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. (1990)*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF.
- Mestriner, M. L. (2005). *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo, SP: Cortez.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. (1966). *Aliança para o Progresso: conceito, objetivos, estrutura e realizações no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Padrós, E. S. (2008). Capitalismo, prosperidade e Estado de bem-estar social. In D. A. Reis, J. Ferreira, & C. Zenha. *O século XX: o tempo das crises – revoluções, fascismos e guerras* (pp. 227-266). Rio de Janeiro, RJ: Companhia das Letras.
- Passetti, E. (1991). O menor no Brasil republicano. In M. Del Priore (Org.), *História das crianças no Brasil* (pp. 347-375). São Paulo, SP: Contexto.
- Paulo Netto, J. (2010). *Ditadura e serviço social*. São Paulo, SP: Cortez.
- Porfírio, P. F. A. (2013). *De pétalas e pedras: a trajetória de Francisco Julião* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Ribeiro, R. A. (2006). *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

---

Rodrigues, G. A. (2000). *Os filhos do mundo: a face oculta da menoridade (1964-1979)* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Souza Neto, J. C. (2003). *A trajetória do menor a cidadão*. São Paulo, SP: Arte Impressa.

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

MIRANDA, H. S. Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Aliança para o Progresso. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 143-158, 2020.

### Norma B – APA

Miranda, H. S. (2020). Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Aliança para o Progresso. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 143-158.

### Norma C – Vancouver

Miranda HS. Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Aliança para o Progresso. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):143-158.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3498>

# Artesanato e políticas públicas no Brasil: uma trajetória entre economia e cultura

## **Maria Dione Carvalho de Moraes**

*Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP*

*Professora na Universidade Federal do Piauí – UFPI*

*mdione@uol.com.br*

*<https://orcid.org/0000-0002-1123-1213>*

## **Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine**

*Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP*

*Professora na UFPI*

*aseraine@hotmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-4468-1026>*

## **Carol de Araújo Barbosa**

*Mestra em Sociologia pela UFPI*

*carolbarbosade@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0001-7434-8980>*

## Resumo

O termo *artesanato*, cuja raiz etimológica é o vocábulo *arte*, está envolto em hierarquias socialmente produzidas que atribuem a *obras*, *artistas*, *artesãos* e *artesãs*, posições diferenciadas, em meio à tensão conceitual entre *artesanato* e *arte* a qual se reflete no campo das políticas públicas, onde artesanato é uma atividade tratada ora na perspectiva da gestão pública da economia, ora na perspectiva das políticas de cultura. No Brasil, a abordagem das políticas públicas voltadas ao artesanato, considerando a natureza da atividade artesanal e as ambivalências conceituais a ela relacionadas, aponta alguns momentos paradigmáticos: a) até os anos 1970; b) dos anos 1970 aos 1990; c) dos anos 1990 aos 2000; e d) a partir dos anos 2000. Tendo em vista os limites e as possibilidades de tal periodização, aqui, ela é pensada como ferramenta heurística para refletir sobre o lugar da *artesanaria* na agenda pública e no país como um todo, em especial no que tange às relações entre *artesanato*, *cultura* e *economia*, com base tanto nas pesquisas já realizadas pelas autoras quanto naquelas ainda em curso no Estado do Piauí.

**Palavras-chave** artesanato, cultura, economia, políticas públicas.

---

## Artisanal handicraft and public policy in Brazil: a pathway between economy and culture

### Abstract

The term *artisanal handicraft* has an etymological root in the word *art*, although socially produced hierarchies assign different positions to *works*, *artists*, and *artisans*, above all from the perspective of the so-called *high art*, in the domain of power and prestige relations within the artistic field – where a conceptual tension has been established between *artisanal handicraft* and *art*. In Brazil, the public policy approach aimed at artisanal handicraft, considering the nature of the craftsman activity and the conceptual ambivalences related to it, points out some paradigmatic moments: a) until the 1970s; b) from the 1970s to the 1990s; c) from the 1990s to the 2000s; and d) from the 2000s on. Considering the limitations and possibilities of such a periodization, herein, it is regarded as a heuristic tool to think through the place of *craftsmanship* on the public agenda and in the country as a whole, especially concerning the relations between *artisanal handicraft*, *culture*, and *economics*, based both on the studies already carried out by the authors and on those still ongoing in the State of Piauí, Brazil.

**Key words** artisanal handicraft, culture, economics, public policy.

## Artesanía y políticas públicas en Brasil: una trayectoria entre economía y cultura

### Resumen

El término *artesanía* tiene una raíz etimológica en la palabra *arte*, aunque jerarquías producidas socialmente asignen posiciones diferenciadas a *obras*, *artistas* y *artesanos*, sobre todo desde la perspectiva del llamado *arte erudito*, en el ámbito de las relaciones de poder y de prestigio dentro del campo artístico – donde se ha establecido una tensión conceptual entre *artesanía* y *arte*. En Brasil, el enfoque de las políticas públicas dirigidas a la artesanía, considerando la naturaleza de la actividad artesanal y las ambivalencias conceptuales relacionadas con ella, señala algunos momentos paradigmáticos: a) hasta los años 1970; b) de los años 1970 a los años 1990; c) desde los años 1990 hasta los años 2000; y d) a partir de los años 2000. Teniendo en cuenta las limitaciones y las posibilidades de esta periodización, aquí ella se considera como una herramienta heurística para reflejar sobre el lugar de la *artesanía* en la agenda pública y en el país en su conjunto, especialmente con respecto a las relaciones entre *artesanía*, *cultura* y *economía*, con base tanto en las investigaciones ya realizadas por las autoras como en las que aún están en curso en el Estado de Piauí, Brasil.

**Palabras clave** artesanía, cultura, economía, políticas públicas.

---

## Artisanat et politiques publiques au Brésil: une trajectoire entre économie et culture

### Résumé

Le terme *artisanat* a une racine étymologique dans le mot *art*, bien que les hiérarchies produites socialement attribuent des positions différentes aux *œuvres*, *artistes* et *artisans*, surtout du point de vue du soi-disant *art érudit*, dans le domaine des relations de pouvoir et de prestige au sein le champ artistique – où une tension conceptuelle s'est établie entre *l'artisanat* et *l'art*. Au Brésil, l'approche des politiques publiques visant l'artisanat, compte tenu de la nature de l'activité artisanale et des ambivalences conceptuelles qui y sont liées, met en évidence quelques moments paradigmatiques: a) jusqu'aux années 1970; b) des années 1970 aux années 1990; c) des années 1990 aux années 2000; et d) à partir des années 2000. Compte tenu des limites et des possibilités d'une telle périodisation, elle est ici considérée comme un outil heuristique pour réfléchir sur la place de *l'artisanat* dans l'agenda public et dans le pays dans son ensemble, notamment en ce qui concerne aux relations entre *artisanat*, *culture* et *économie*, sur la base à la fois des recherches déjà réalisées par les auteurs et de celles qui sont toujours en cours dans l'État de Piauí, Brésil.

**Mots-clés** artisanat, culture, économie, politiques publiques.

### Introdução

O termo artesanato, do francês *artisanat*, tem raiz etimológica no vocábulo *arte*<sup>1</sup>, embora hierarquias socialmente produzidas atribuam a *obras*, *artistas*, artesãos e artesãs posições diferenciadas, sobretudo sob a perspectiva da chamada arte erudita, no âmbito das relações de poder e prestígio no campo artístico (Bourdieu, 1982, 1983, 1996, 2004), onde se institui uma tensão conceitual entre artesanato e aquilo que se define como arte<sup>2</sup>.

Essa tensão revela-se nas pautas da gestão pública dessa atividade no Brasil. Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae, 2013), em termos de representatividade socioeconômica, o artesanato envolve cerca de 10 milhões de pessoas, sobretudo nas faixas etárias entre 50 e 64 anos (41%) e entre 40 e 49 anos (27%) – sendo 77% dos indivíduos do sexo feminino. Grande parte das pessoas cuja principal fonte de renda provém do artesanato apresenta baixo nível de escolaridade (cerca de 1/3, ou seja, 31%, não têm Ensino Fundamental completo); 16% da mão de obra envolvida na produção artesanal têm algum tipo de salário; e 78% das pessoas são remuneradas pela atividade (com renda média mensal em torno de R\$ 1.700,00).

---

**1** Arte veio de *ars* (do universo linguístico indo-europeu – a raiz *ar*, significa unir, juntar) para o latim, o francês e outros idiomas. Artesanato veio do italiano *artigiano* (artesão), aparecendo nos dicionários da língua portuguesa por volta de 1940 (Pereira, 1979). Segundo Houaiss (2001), sua primeira aparição dicionarizada no Brasil data de 1958.

**2** A definição de obra de arte implica disputas de interesses entre disciplinas que lidam com um tema de difícil definição trans-histórica, com objetos de sociedades passadas se tornando obras de arte em museus e galerias tendo por base o discurso (de autoridade) de especialistas (Moura, 2001). Na história da arte, afirmar o que seria obra de arte ou arte em si norteia-se por exigências desse próprio campo (Bourdieu, 1996). Sobre o debate conceitual sobre arte e artesanato ver Andrade (1938), Gullar (1994) e Salgado e Franciscatti (2007).

---

Por outro lado, sob a perspectiva cultural, segundo IBGE (2010), o artesanato aparece como principal atividade artística e como uma das mais importantes expressões culturais nos municípios brasileiros, dentre os quais mais da metade realiza feiras de arte/artesanato (Ministério da Cultura [MinC], 2009), embora haja grande desigualdade dessa atividade em termos de participação na economia brasileira. Assim, dizem Freeman (2010) e Sebrae (2013), predominam no mercado de trabalho da atividade artesanal situações de exclusão social: menores rendimentos econômicos, menores níveis de escolaridade e alto índice de informalidade.

Teoricamente, quando buscamos rastros da expressão humana no fazer artesanal como processo de criação – envolvendo a faculdade da fantasia, a expressão e a resistência observadas no trabalho artístico – deparamo-nos com a tensão própria do fazer artesanal, sob as exigências tanto do mundo do trabalho (economia) quanto do mundo da arte (criação)<sup>3</sup>. Essa dualidade, por um lado, leva ao permanente questionamento acerca das possibilidades de resistência e de crítica na obra artesanal, seriada ou coletiva, no contexto definido por Walter Benjamin como de reprodutibilidade da obra de arte; por outro lado, situa o artesanato no campo das políticas públicas, na ambivalência entre o que Sigmund Freud define como princípio de realidade e princípio da fantasia (Moraes, 2013)<sup>4</sup>.

Na abordagem do tema nas ciências sociais, Mills (2009a, p. 21), por exemplo, propugna a ideia de “artesanato intelectual” – considerando que, “como ideal, artesanato representa a *natureza criativa do trabalho*”, em um modo de vida no qual se observa “conexão radical entre trabalho e arte”, de modo que “plano e execução estão unificados” (Mills, 2009b, p. 76-77, grifo nosso). Como trabalho, nele, o ser humano manifesta-se e revela-se ao mundo sem a cisão com o lazer, pois o trabalho artesanal é, também, divertimento. O autor concebe artífices como “trabalhadores[as] culturais” (Mills, 2009b, p. 77) que necessitam de condições adequadas para que se valorize o fato e o *ethos* do artesanato.

Focalizando o processo histórico por meio do qual a vida intelectual e artística liberta-se, progressivamente, desde a Idade Média, das demandas e legitimações éticas e estéticas da aristocracia e da Igreja – o que não significa que não tenha permanecido, para uma categoria de artistas e intelectuais, o apego à tradição – Bourdieu (1987) diz que a Revolução Industrial demarcou um movimento de diferenciação paralelo ao desenvolvimento do sistema de produção de bens simbólicos com base na diversidade de “públicos”<sup>5</sup> e na própria natureza dos bens simbólicos, ao mesmo tempo, mercadoria e objetos carregados de significações, mas como moldagem de objetos.

---

**3** Dialética retomada por Theodor Adorno e Herbert Marcuse, de modo não homogêneo. Para detalhes ver Salgado e Franciscatti (2007) e Moraes (2013).

**4** Reflexões da Escola de Frankfurt sobre a captura da cultura pela lógica mercantil fundam o pessimismo sobre a relação entre as esferas da economia e da cultura e sobre a indústria cultural (Valiati, Miguez, Cauzzi, & Silva, 2017).

**5** Sobre a categoria “público” no contexto/repertório da espetacularização da cultura, ver Certeau (2012) e Débord (2000).

---

A arte nascente buscava novas formas e novos estilos. No processo, tanto o caráter mercantil quanto cultural da obra de arte subsistiam relativamente independentes e, pós-Revolução Industrial, ganhariam, progressivamente, dimensões inusitadas com: a) a revolução cibernética; b) novas definições de arte e de artista; e c) aumento e diversificação do espectro de pessoas produtoras e consumidoras. Entretanto, autonomia e liberdade submeteram-se a leis de mercado, a parâmetros estéticos consolidados e a forte domínio de detentores de maior poder econômico e de meios de difusão (Bourdieu, 1987).

Na perspectiva de Mário de Andrade, artesanato constitui parte da técnica da arte, embora esta não se resuma ao artesanato, que seria aquela parte da técnica ensinável<sup>6</sup>. Porém, mesmo na técnica da arte há um processo de objetivação que concretiza, em determinada linguagem, a subjetividade de artistas<sup>7</sup>. E os rastros – da cultura subjacente – de quem executa a ação podem ser percebidos nas peças, que são testemunhos da relação social entre seres humanos. A própria tensão entre repetição e criação gera a possibilidade da revelação do objeto artesanal, de modo que rebeldia e transgressão estão contidas naquilo que desponta como criação em meio à repetição (Andrade, 1938; Moraes & Pereira, 2015). Embora nascido da necessidade de produzir bens de utilidade, o artesanato contém signos culturais de sociedades, grupos e comunidades de origem, exprimindo a relação entre: a) humanos e natureza não humana; b) marcas temporais; c) marcas espaciais; e d) marcas estéticas.

Nas sociedades industriais, o fazer artesanal, em sua dimensão artística, é comumente pensado em termos de oposição entre cultura popular e cultura erudita<sup>8</sup>. E, na mirada econômica, sobretudo em momentos de crise no mercado de trabalho, é reconhecido como trabalho informal, capaz de gerar ocupação e renda. Assim, embora o artesanato extrapole definições simplificadoras, sempre está demarcado por polarizações como, por um lado, tentativas de atribuir identidade às práticas artesanais nos limites daquilo que se chama “tradição cultural” e, por outro, investimentos da gestão pública no sentido de estimular e até “formar” artífices com vistas a lidar com problemas relativos ao mundo do trabalho, ao desemprego estrutural, à geração de renda e à inserção social. A primeira visão é comprometida com a ideia, criticada por Jeolás (1988), de que ao ofício artesanal cabe, simplesmente, repetir arranjos arcaicos “tradicionais”; a segunda, na maioria das vezes, é

---

**6** Na antiguidade grega: “a atividade artística deve ser considerada obrigatoriamente dentro dos quadros da atividade artesanal. [...] praticantes da escultura, pintura e arquitetura não passavam, aos olhos da civilização grega, de [...] artífice, trabalhador manual” (Menezes, 1965, p. 140).

**7** Para além de mera moldagem de objetos, no fazer artesanal, produto e processo, plano e execução andam juntos. Pessoas artesãs são mestras de si, produzindo-se e produzindo suas capacidades. Sem a cisão entre trabalho e outras esferas da vida, podem ser vistas como extrato independente cuja produção, no entanto, requer “públicos” que compreendam o que está envolvido na produção (Mills, 2009a).

**8** Sobre o tema ver Santos (1988) e Hall (2003). Para uma abordagem, a partir da América Latina ver Canclini (1983) e Dussel (2016).



---

acionada, no discurso governamental como medida de enfrentamentos da questão social<sup>9</sup>. Levadas a extremos, ambas as perspectivas são limitadas no que concerne à compreensão de artesanato em termos de capacidade criativa, podendo, por consequência, contribuir para minar capacidades de expressão de indivíduos e grupos (Moraes, 2013). Como lembra Jeolás (1988), sem desconsiderar o reconhecimento da tradição na repetição de formas e estilos de fazeres como linguagem artística, técnica e simbólica, em um trabalho da memória que é parte do próprio processo de individuação, deve-se lembrar que esses atos tanto falam de reprodução/transmissão cultural e da adesão aos liames da tradição quanto da atualização/ressignificação, ou seja, da recriação de repertórios herdados.

A propósito, Lima (2005) e Roriz (2010) observam que artesanato, na contemporaneidade, apresenta uma multiplicidade de formas, não cabendo em uma única definição. São artesanatos: a) de cunho tradicional, em comunidades e que refletem o fazer de transmissão intergeracional de grupos locais, para além do ensino formal; b) os que se veem em situações urbanas, em muitos casos, por exemplo, de mulheres – como em nossas próprias pesquisas (Barbosa, 2018; Moraes, 2013; Seraine, 2009, 2016) –, que, por questões de sobrevivência, buscam aprender artesanias para auferir renda; c) os praticados por pessoas que iniciaram, ainda jovens, sobretudo, a partir dos anos 1960, muitas perdurando fora do mercado formal de trabalho, produzindo e comercializando em “feirinhas” de artesanato, em praias e em outros pontos turísticos; d) os realizados por novos grupos de pessoas jovens que se formam nesse padrão, assim como por pessoas que praticam artesanato, formadas no mercado urbano e de acordo com tendências ditadas pela moda e pelo *design*.

Enfim, diz Jeolás (1988), a prática artesanal resiste na pós-industrialização, como fazer artístico ou como modo de trabalho, envolvendo história cultural, trajetória familiar, localização geográfica, aprendizado individual ou coletivo, interpelando à gestão pública, em múltiplos sentidos. No contexto, observa-se, ainda, a transformação desse fazer em um achado comercial recolocando, em novas bases, a dicotomia própria aos inícios da sociedade industrial, com a referida tensão identificada nas relações: “expressão *versus* valor e expressão *versus* produção” (Jeolás, 1988, p. 186)<sup>10</sup>.

Sem dúvida, na subsunção do valor estético à lógica dos mercados e da produtividade, pessoas que praticam artesanato sofrem um processo de disciplinamento – não apenas dos corpos sob exigência do limite máximo de funcionamento, com frequência recorrendo ao argumento da autonomia no uso do tempo – e, também, de seu desejo de criação subordinado a demandas circunscritas a lógicas mercantis e a um processo criativo

---

**9** Sobre o tema questão social, ver Iamamoto (2001), Yazbek (2001) e Pimentel (2012).

**10** Como lembra Marx (1975, p. 389), o trabalho artesanal “depende da força, da habilidade e do manejo do trabalhador individual ao usar seu instrumento de trabalho [em] toda uma série de operações diferentes”. Esse modo, tenderia à “decomposição [...] nas diversas operações que a compõem”, no modo de produção industrial capitalista que dissocia o trabalho intelectual do manual”.

---

orientado, muitas vezes, por *designers* (Barbosa, 2018; Barbosa & Moraes, 2017; Moraes & Pereira, 2015). No contexto, diz Sapiezinskas (2012), a criação visa a certa inserção específica, não se tratando, portanto, de livre criação nem de livre controle do tempo, mas se conformando a determinadas regras, com a prática artesanal fomentada em localidades diversas, atendendo a interesses específicos, não raro por meio de políticas públicas de incentivo. E nem sempre correspondendo a expressões artísticas como fim em si, embora a linguagem do *merchandising* evoque essa dimensão.

De fato, a tensão entre os princípios de prazer e da realidade faz parte da ordem econômica e da racionalidade tecnológica dominantes, na transformação da resistência possível em mercadoria, em processos mecanicistas que, muitas vezes, destituem o sujeito de sua subjetividade. Ao mercado interessa o fornecimento – por parte de pessoas artesãs ou daquelas que atuam na intermediação comercial – para suprir sua programação. E, em nome da sobrevivência ou do aumento de lucro, não é incomum que peças que retratavam características do cotidiano de uma cidade do interior, ou de alguma localidade, transformem-se em peças em série, sem expressão de particularidades. No entanto, trata-se de uma dialética na qual se instituem novas subjetividades, na medida em que também se “criam” artífices, inclusive com o concurso de políticas públicas (Jeolás, 1988), visando à instituição de polos de “autênticos” artesanatos locais.

Tudo isso sob dois imperativos: a) aumento de produção, que anda de mãos dadas com a morte da criação, com pessoas praticantes de artesanato sendo empurradas para redes de trabalho e de associações, o que remete à morte da individuação e do desejo de resistência; e b) o imperativo das associações, que reproduz a ameaça à busca pela máxima autonomia possível, com o medo acionado pelo mercado voraz, minando possibilidades de presença da expressão na criação artesanal. A negação da expressão pode ser vista no incentivo e na valorização de cópias seriadas (industrianato), assim como na valorização do *design* (Jeolás, 1988).

Sem dúvida, capacitações concorrem para adequar o trabalho de artífices a modelos difundidos por instituições, nos marcos da ideologia do empreendedorismo, sobretudo no formato de grupos de trabalho, de associações e cooperativas, com vistas à criação de microempresas<sup>11</sup>. Assim, diz Sapiezinskas (2012), na atuação de quem faz consultoria e mediações especializadas no manejo de recursos simbólicos, as ações visam à transformação do objeto artesanal e à transformação da visão de mundo de artífices, por sua inserção de modo mais agressivo no universo do mercado consumidor. Porém, acrescenta, superando posições maniqueístas, para além dessas duas direções, os processos devem ser vistos, antropologicamente, como negociações de sentido das quais as pessoas que praticam artesanatos participam ativamente.

---

<sup>11</sup> Em nossas pesquisas, chamaram a atenção os cursos promovidos, sobretudo, por instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) do Piauí e a Fundação Municipal Wall Ferraz, em Teresina-PI.

---

Na reflexão sobre essa expressão cultural na agenda da gestão pública, no Brasil, embora o artesanato tenha presença anterior aos tempos coloniais, dentre povos originários<sup>12</sup>, seu lugar nessa agenda, como indicam Pereira (1979) e Seraine (2009, 2016), demarca-se a partir dos anos 1950. Como atividade produtiva, integraria, de modo tímido, alguns projetos econômicos, no modismo tecnicista, em políticas circunscritas aos âmbitos estaduais e regionais, porquanto a ideologia da modernização relegou, por longo prazo, a atividade a um espaço marginal, seja no campo da economia, seja no da cultura. Progressivamente, como mostra a trajetória da atividade na agenda pública brasileira, em uma linha do tempo demarcada por momentos paradigmáticos, ganhou algum espaço como atividade econômica e na agenda das políticas públicas de cultura – como abordamos a seguir.

## **Artesanato e políticas públicas no Brasil: elementos de uma trajetória**

Refletir sobre a relação entre artesanato e políticas públicas, no Brasil, exige considerar a trajetória dessa atividade, na gestão pública (Quadro 1), ora como política social, ora como atividade de ocupação/trabalho e renda, vagamente referida como expressão cultural, em sentido mais aproximado à perspectiva da economia da cultura. A partir dos anos 1960, o tema relação entre cultura e economia avançaria nas agendas de pesquisa e nas políticas públicas. Em junho de 2006 seria aprovado no país o Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec) do Ministério da Cultura (MinC), no Plano Plurianual do Governo Federal<sup>13</sup>. Mais recentemente, abriram-se diálogos sob a perspectiva cultural, com ênfase na economia criativa<sup>14</sup>. A relação entre artesanato e políticas públicas, aqui abordada com base em pesquisas por nós realizadas (Barbosa, 2018; Moraes, 2013; Moraes & Pereira, 2012, 2015; Seraine, 2009, 2016), aponta momentos paradigmáticos que, para fins desta análise, são assim categorizados: a) até os anos 1970; b) dos anos 1970 aos anos 1990; c) dos anos 1990 aos 2000; e d) a partir dos anos 2000. Tal periodização,

---

**12** Sobre o artesanato, do Brasil Colônia ao século XX, ver Pereira (1979). Sobre mitos relacionados ao artesanato, dentre povos originários do continente americano, ver Lévi-Strauss (1985) e Penna (2005).

**13** Ver Valiati; Miguez; & Silva (2017) sobre estudos nos anos 1960 (rendimentos de setores artísticos; comportamentos de consumidores; bens de mérito, etc.) e nos anos 2000 (conceitos de atividades culturais, cultura e arte; aspectos sociais do consumo de bens simbólicos; e valor cultural como processo heterogêneo).

**14** O debate sobre economia da cultura e economia criativa traz diferenças de ordem conceitual, como observam Valiati; Miguez; & Silva (2017). Sobre a origem da expressão “economia criativa” ver Botelho (2011) e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2010). Para uma análise do plano da Secretaria de Economia Criativa (SEC), no Brasil, ver De Marchi (2014).

**Quadro 1.** Presença e lugares do Artesanato nas Políticas Públicas no Brasil  
(anos 1950 a anos 2000).

Período	Artesanato e políticas públicas	Ministério/secretaria/ instituições	Finalidades
1950	Serviço Nacional de Aprendizagem industrial (Senai); Campanha Nacional de Educação Rural (Cenar); Serviço Social Rural (SSR); Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR)	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep)	Ações de extensão rural no âmbito estadual e regional. Ensino de artesanato nas localidades rurais: apoio a renda familiar.
1950/2	Subcomissão de Artesanato	Comissão de Planejamento Econômico (CPE) da Bahia	Estudos econômicos sobre o artesanato.
1956 1960	Instituto de Pesquisas e Treinamento do Artesanato (IPTA)	CPE da Bahia	Sistematizar resultados de pesquisas da Subcomissão de Artesanato da Bahia.
1958	Aspectos Econômicos do Artesanato Nordestino	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Estudos no Ceará e na Bahia.
1961	Artesanato do Nordeste (Artene)	S/A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	Sociedade de economia mista para assistência ao setor artesanal.
1961/2	Projeto de Assistência ao Artesanato Brasileiro (PAAB)	Ministério da Educação e Cultura (MEC)	Programa-Piloto com duração de seis meses.
1962	Sociedade de Pesquisa e Planejamento (SPLAN)	Serviço Social da Indústria (Sesi); Divisão de Intercâmbio e Assistência	Estudos sobre artesanato do Ceará.
1963	Departamento Nacional de Indústria	Ministério da Indústria e do Comércio (MIC)	Tentativa de linha de ação combinando pequena indústria e artesanato.
1964	Plano de Integração do Artesanato Nordestino	Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Estudos sobre artesanato nordestino. Tentativa de lançar ações. Não se consolidou.
1965	Projeto Unhão (Bahia)	Simpósio de Indústria e Artesanato	Projetos: Museu de Arte Popular; Centro de Estudo e de Trabalho Artesanal: <i>artífices e designers</i> .
1975	Primeiro Encontro Nacional de Artesanato (I ENA) (Brasília)	Ministério do Trabalho (MTb); Secretaria de Mão de Obra	Governo e iniciativa privada: incentivo a núcleos artesanais do país.
1977	Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA)	Secretaria de Planejamento-MTb/Comissão Consultiva do Artesanato (CCA)	Resultado do I ENA: comissão para definir conceito e promoção do artesanato brasileiro.
1991	Criação do Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)	Ministério da Ação Social (MAS), sob supervisão da Secretaria Nacional de Promoção Social	Coordenar e desenvolver a valorização de artífices e a “empresa” artesanal.

Período	Artesanato e políticas públicas	Ministério/secretaria/ instituições	Finalidades
1992	PAB	MAS transformado em Ministério do Bem-Estar Social (MBES)	Passa a integrar o MBES com supervisão da Secretaria de Promoção Humana.
1995	PAB	PAB passa para Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT)	Remanejado para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT).
1995-2002	Programa Comunidade Solidária (PCS); projeto Artesanato Solidário (ArteSol)	Conselho da Comunidade Solidária em parceria com Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Sudene e Caixa Econômica Federal	Crédito assistido e incentivo a artesanato como complemento de renda: empreendedorismo.
1998	Programa Sebrae de Artesanato	Sebrae	Artesanato como negócio rentável e expressão da cultura brasileira no mercado. Investimento em <i>design</i> .
1999-2002	PAB	MICT	Foco na dimensão econômica.
2002	Transformação do Programa ArteSol em OSCIP	Articulação em rede de entidades e serviços	Atuação nas áreas social, cultural e econômica: projetos relacionados ao artesanato "cultural" brasileiro.
2006	Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec) no Plano Plurianual do Governo Federal		
2011/14	Plano da Secretaria de Economia Criativa (PSEC)	Ministério da Cultura (MinC) MinC; Secretaria de Economia Criativa	Economia da Cultura como setor estratégico Inclusão de artesanato na agenda da eco-nomia criativa.

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em pesquisa documental.

em sua arbitrariedade, constitui uma ferramenta heurística para refletir sobre desafios contemporâneos, sobretudo considerando que, a partir dos anos 2000, o Brasil instituiu um Sistema Nacional de Cultura (SNC) e um Plano Nacional de Cultura (PNC)<sup>15</sup> e o termo economia da cultura passou a ser acionado pela gestão pública.

Nessa mirada, em meio a imprecisões conceituais, seja do artesanato, seja da economia criativa, certos problemas, hipóteses e pistas despontam no debate – como aborda Reis (2009) acerca de cultura, economia e desenvolvimento. No entanto, políticas e programas voltados a essa expressão cultural demarcam-se historicamente no país mais como políticas de cunho socioeconômico e menos como políticas de cultura – como veremos adiante.

<sup>15</sup> O SNC é um modelo de gestão/promoção de políticas públicas de cultura baseado na ação conjunta de governos federal, estaduais e municipais, criado pela Emenda Constitucional n. 71 (2012); o PNC instituído pela Lei n. 12.343 (2010), com planejamento até 2020, volta-se à proteção/promoção da diversidade cultural brasileira.

---

## **Até os anos 1970: dispersão e ausência de institucionalização**

No plano mundial, a atenção ao artesanato como atividade produtiva pode ser datada em 1930, a partir do Primeiro Congresso Internacional de Artesanato, em Roma, na Itália. No Brasil, à época, realizavam-se algumas pesquisas no campo das chamadas “artes populares”, vinculadas à Comissão Nacional de Folclore (CNF), órgão do Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC), filiado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nos anos 1950, ocorreriam algumas ações com dois enfoques: a) um centrado na esfera educacional; b) o outro orientado por regras do planejamento econômico. O primeiro desdobrou-se em duas linhas de atuação: a) metodologia de extensão rural e filosofia de educação de base; e b) preceitos de educação integral (Pereira, 1979; Seraine, 2009, 2016).

Na primeira linha, a atuação dar-se-ia por meio de programas e projetos de desenvolvimento comunitário: a) da Campanha Nacional de Educação Rural (CNER); b) da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR); e c) do Programa da Fazenda do Rosário, em Betim-MG, dirigido por Helena Antipoff. O artesanato era tido como atividade produtiva de caráter complementar à renda familiar, sobretudo de famílias rurais. A segunda linha aproximava-se, timidamente, da dimensão artístico-cultural, embora pelo ensino de atividades “pré-ocupacionais” de fundamento socioeconômico nas derradeiras séries da escola primária. Nesse projeto do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), com participação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), ministravam-se “cursos vocacionais” por meio da parceria Senai/Inep (Pereira, 1979; Seraine, 2009, 2016).

Certa aproximação entre as áreas governamentais da gestão do trabalho e da educação e cultura, na Era Vargas, sobretudo, via Inep, contribuiu para pensar o artesanato para além de uma política da gestão do trabalho. A gestão da cultura, embora sem um ministério próprio, ganharia foco de 1936 a 1945 e, sob influência do pensamento modernista, o Ministério da Educação e Saúde (MES) teria atuação inovadora na cultura, embora de viés nacionalista (Nascimento, 2007). O Inep implantou um curso de artes aplicadas com bolsistas do país especializando-se para ministrar várias artesanias, atuando em ensino/orientação de programas, com base no que se considerava um padrão de “refinamento e de qualidade estética”, com vistas ao “aprimoramento”. Para Pereira (1979) e Seraine (2009), tal iniciativa alargaria a compreensão de artesanato para além de trabalho manual realizado por pessoas habilitadas.

---

Com funções econômicas e sociais atribuídas ao artesanato, criou-se nos anos 1950 a Subcomissão de Artesanato, na Comissão de Planejamento Econômico (CPE) no Estado da Bahia, e um projeto de “assistência” às atividades artesanais no Brasil, com o Instituto de Pesquisas e Treinamento do Artesanato (IPTA), que existiu até os anos 1960. Tais medidas visavam a estudos e pesquisas, orientação técnica, inovações e aperfeiçoamento, distribuição da produção, organização de cooperativas, corporações, associações ou grupos de trabalho, com fornecimento de matéria-prima e equipamentos, preparação e aperfeiçoamento de artífices e concessão de bolsas de estudo, estimulando experiências no Nordeste e em outras regiões do país. Na mirada, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1958, realizou pesquisa na Região Nordeste voltada a “aspectos econômicos” (geração de emprego e renda, mercado e perspectiva de desenvolvimento) do artesanato e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), por meio da Divisão de Artesanato, instituiu, em 1961, a Artesanato do Nordeste S/A (Artene), sociedade de economia mista, com objetivo declarado de prestar assistência ao “setor artesanal” em áreas tidas como de maior concentração populacional e mais fácil acesso para supervisão, assistência e escoamento de produtos (Pereira, 1979; Seraine, 2009, 2016).

Em 1961, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) instituiu o Projeto de Assistência ao Artesanato Brasileiro (PAAB), em caráter experimental, por seis meses, com os objetivos declarados de implantar programa de treinamento de mão de obra, pesquisar aspectos econômicos e culturais (mercados interno e externo), coordenar projetos de “assistência” ao artesanato, organizar documentação bibliográfica e técnica, cartogramas, documentário fotográfico e afins e realizar a Exposição Permanente do Artesanato Brasileiro (EPAB) (Pereira, 1979; Seraine, 2009). Elaborou-se o texto-base do primeiro manual de “Informações Técnicas Sobre Cerâmica Artesanal” e o levantamento das “escolas artesanais” (Pereira, 1979, p. 104), do MEC. Em 1962, o Serviço Social da Indústria (Sesi) contratou a Sociedade de Pesquisa e Planejamento (SPLAN) para estudar o artesanato cearense, realizando coleta de material, documentário fotográfico e cinematográfico (Serviço Social da Indústria [Sesi], 1969).

Esse conjunto de experiências careceu de melhor institucionalização e do empenho do Ministério da Indústria e do Comércio (MIC), criado em 1963, na consolidação de uma linha de ação que combinasse pequena indústria e artesanato. Em 1964, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) financiou um estudo que gerou o Plano de Integração do Artesanato Nordestino, o qual não foi adiante. Tais ações, apesar da institucionalização inconsistente, contribuíram para que o tema artesanato fosse pautado nas agendas de regiões industrializadas do país – a exemplo dos estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro –, rompendo com o ideário de artesanato/subdesenvolvimento. Na Bahia, em 1965, o Projeto Unhão visava a um centro sociocultural dinâmico, com o Museu de Arte Popular (com programa de pesquisa e interpretação da cultura popular do Nordeste, sobretudo

---

a artesanal) e Centro de Estudo e de Trabalho Artesanal, articulando mestres, auxiliares, aprendizes e estudantes do *design* industrial, em oficinas, trabalhando aspectos formais da produção artesanal em diálogos entre conteúdos socioculturais do artesanato e tecnologias contemporâneas (Pereira, 1979; Seraine, 2009).

## **Dos anos 1970 aos anos 1990: artesanato na agenda da gestão pública**

Se até os anos 1970 predominou, na gestão pública do artesanato, a racionalidade política de cunho assistencial e uma institucionalização precária, ações sistemáticas do Governo Federal ganhariam corpo no contexto da ditadura civil-militar. O Primeiro Encontro Nacional de Artesanato (I ENA), em Brasília, promovido pelo Ministério do Trabalho (MTb), por meio da Secretaria de Mão de Obra, definiu um planejamento integrado de ações (Seraine, 2009, 2016). O artesanato tornou-se uma meta das unidades do poder público e da administração paralela (secretarias estaduais, superintendências regionais), além de entidades de natureza privada, como a Associação Pró-Artesanato e Arrastão – Movimento de Promoção Humana (de São Paulo), o Centro do Artesanato Mineiro (de Minas Gerais), a Cooperativa de Produtores Artesanais (do Rio de Janeiro), a Associação Brasileira de Artesãos (do Rio de Janeiro) e o Centro de Arte Livre (do Rio de Janeiro), dentre outras (Pereira, 1979).

O I ENA propôs a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA) com ação interministerial nos limites de uma concepção produtiva de artesanato como objeto de política pública, formalizando a posição do MTb, de entidades privadas, de estudiosos e especialistas. A justificativa apontava problemas e potencialidades, destacando o que se definia como aspecto social (melhoria de condições de vida) e como aspecto econômico (participação do “setor” na composição da riqueza nacional) (Pereira, 1979). O PNDA assumiria a gestão, até então a cargo do MTb, sob a coordenação da Secretaria de Mão de Obra e, depois, da Secretaria de Planejamento. Foi instituída a Comissão Consultiva do Artesanato, para “*conceituar adequadamente o artesanato, de modo a prescrever a sua identidade como atividade econômica peculiar e caracterizar profissionalmente o artesão*” (Decreto n. 80.098, 1977, grifo nosso). O Decreto n. 83.290 (1979) regulou a classificação de produtos artesanais (art. 1o) e a identificação profissional da pessoa que produz artesanato (art. 4o).

Nos anos 1980, afora o debate sobre concepções de artesanato e as tentativas de substantivar o conceito, revelou os equívocos de buscar propriedades gerais e permanentes do artesanato, prática complexa e diversa, que não cabe em definições genéricas, nem naquelas redutoras ideias de “feito a mão” e da oposição entre trabalho manual e intelectual.



---

As chamadas artes mecânicas, ou ofícios, costumam ser assim classificadas em oposição às artes liberais e o termo artes, em sentido amplo, corresponde à maneira de obter algum resultado ou, ainda: a) ao saber-fazer (conhecimento, domínio do processo de trabalho); b) à capacidade de realizar um trabalho por inteiro; e c) à capacidade de transformar a matéria-prima com habilidade manual e inteligência. A acepção de trabalho manual em oposição ao feito a máquina implica a ideia de seres humanos terem controle e domínio de todo o processo de trabalho, não somente operando uma parte dele (Jeolás, 1998).

Ocorre que, no debate conceitual sobre artesanato, a habilidade manual é tida como sinônimo do saber-fazer ou como dom. Criatividade<sup>16</sup> e originalidade apontam a não padronização: “o verbo fazer e o criar estão, na maioria das vezes, juntos e é muito difícil separar as noções que ambos expressam, estando assim a definição de *arte* muito ligada à de *artesanato*” (Jeolás, 1988, p. 190, grifo nosso). Isto significa que artesanato é definido pelo verbo criar de modo que se alguém apenas montar uma peça trata-se de artesanato. Subjacente, a consideração de que “a pessoa teve que criar para compor as partes [...] isto saiu de sua cabeça, de sua imaginação – o produto final é também único, não feito em série (Jeolás, 1988, p. 190). Assim, a autora quer indicar que o campo conceitual do artesanato é complexo, com múltiplas determinações – mercado, moda, alternativa de trabalho sem vínculos empregatícios, aprendizado familiar, reinserção no mercado –, ultrapassando as tentativas redutoras de definição.

## **Dos anos 1990 aos anos 2000: artesanato, empreendedorismo e *design***

Entre os anos 1970 e 1990 ocorreria, progressivamente, sob a ótica da gestão pública, a associação entre a atividade artesanal e o que se considerava problemática socioeconômica, com ênfase discursiva na rentabilidade econômica do “setor” artesanal na composição da riqueza nacional. Os anos 1990 seriam palco do encontro entre a radicalização dessa ideia, com várias ações dos setores público e privado e suas parcerias, diante de novos desafios do mundo do trabalho, nos marcos da reestruturação produtiva.

Reformas liberalizantes do início dos anos 1990 – políticas ditas de enfrentamento do desemprego e do subemprego – disseminavam a ideologia do empreendedorismo<sup>17</sup> como estratégia para (re)inserir pessoas no mercado de trabalho, não mais subjugadas a um patrão. No contexto, termos como *trabalho temporário*, *trabalho por tarefas*, *trabalho terceirizado*, *trabalho em residências*, *teletrabalho*, *autoemprego* e *trabalho por conta própria* eram acionados pela ideologia da liberdade de mercado e das conquistas econômicas e sociais viabilizadas pelo “trabalho autônomo” (Seraine, 2009, 2016).

---

<sup>16</sup> Sobre uma sociologia de processos criativos no campo das artes ver Dabul (2007).

<sup>17</sup> Sobre o tema ver Moraes (2013) e Seraine (2009, 2016).

---

Pessoas com atividades tidas como marginais, caso da artesanal, eram interpeladas por esse ideário de possibilidades de “trabalho por conta própria”. O discurso ideológico de teor libertador, emancipatório, a um só tempo, veiculava o termo “empreendedor” e transformava pessoas assim designadas em responsáveis pelo próprio fracasso, no âmbito da “liberdade” de mercado (Seraine, 2009). Essa propaganda repousava no discurso fundante do “desenvolvimento endógeno” ou “local”, inspirado na experiência da “Terceira Itália”<sup>18</sup> e em programas de desenvolvimento territorial da Comunidade Europeia, como o *Leader*<sup>19</sup>, em associação a conceitos de capital humano (Saul, 2004). Tais ideários repercutiram nas políticas públicas para o artesanato, na década de 1990.

A ideia-força capital humano era a chave ideológica de um novo “padrão de desenvolvimento” – que incluía setores definidos como pobres ou “pequenos” em recursos financeiros, mas “ricos em capital humano”, a partir da concessão de microcréditos. No discurso governamental, indivíduos e grupos com conhecimentos, habilidades, destrezas, aptidões, capacidade de inovação e criatividade seriam catapultados à ampliação desse capital. O termo *inovação*, antes restrito, quase exclusivamente, ao uso de tecnologias representadas por máquinas, instrumentos e processos, ganhou novos sentidos associados a habilidades, conhecimento (não só científico), destreza, criatividade, imaginação, dimensão imaterial das ideias, concepção, criação. Artesanato aparecia como lócus privilegiado de ações pautadas por esse ideário. Sem foco na dimensão imaterial do processo de concepção e de criação, o conceito de *design* e a ação de *designers*<sup>20</sup> foram incorporados de modo definitivo.

Na estratégia socioeconômica de ressignificação produtiva do artesanato, este passa a ser visto como negócio e empreendimento, visando à geração de trabalho e renda para enfrentar o desemprego, a desocupação e a pobreza. Daí, como observa Seraine (2009, 2016), são investimentos para transformar quem pratica artesanato em agentes do empreendedorismo. De fato, a aliança público-privada<sup>21</sup> investia na popularização das ideias-base do empreendedorismo cuja conjugação com artesanato acentuava a ideia de atividade artesanal como “setor” da economia, embora objeto de políticas sociais. O Programa do Artesanato Brasileiro (PAB), criado no Governo Collor, em 1991, e vinculado ao Ministério da Ação Social (MAS), teria supervisão da Secretaria Nacional de Promoção Social (SNPS) e voltava-se a “promover o artesanato e a *empresa artesanal*” (Decreto n.

---

**18** Sobre esses paradigmas ver Seraine (2009, 2016).

**19** Sobre modelos de desenvolvimento regional ver autores como Robert Putnam, José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Elena Saraceno, dentre outros. Sobre o *Leader* e políticas de cultura ver Moraes (2014).

**20** Para Mills (2009a, p. 65), designer é *alguém* cuja “arte é um negócio mas seu negócio é arte”; figura central no aparato cultural, em um tipo de economia em que se observa deslocamento da ênfase da produção para a distribuição, ânsia por *status* e subordinação de arte, ciência e saber, às instituições dominantes.

**21** Para além do previsto na Lei n. 13.334 (2016), sobre “contratos de parceria”, adotamos o sentido de *public private partnership*, que corresponde a variadas formas de arranjos contratuais entre poder público e iniciativa privada na execução de empreendimentos públicos, como concessão ou não (Silva, Arruda, Rosa, & Dezolt, 2017).

---

372.221, 1991, grifo nosso). No Governo Itamar Franco, o PAB foi vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social (MBES), via Secretaria de Promoção Humana.

No primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a consolidação do Plano Real e o aprofundamento de reformas dariam sustentação ao projeto neoliberal, no contexto de uma economia globalizada. A estabilidade monetária era meta suprema do governo, que anunciava diminuir desequilíbrios espaciais e sociais e disparidades pela inserção adequada e eficaz no processo produtivo. Como argumento central, a instituição de políticas de incentivo à geração de ocupação e de oportunidades de trabalho e geração de renda (Seraine, 2009, 2016).

O PAB foi mantido e remanejado para o Ministério da Indústria Comércio e Turismo (MICT) em 1995 (Decreto n. 1.508, 1995). Além do PAB, havia o Programa “Comunidade Solidária”<sup>22</sup>, que abrigava o projeto Artesanato Solidário (ArteSol), de 1998, por iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária em parceria com Sebrae, Sudene e Caixa Econômica Federal, com vistas a revitalizar o “artesanato tradicional”<sup>23</sup>. A estratégia era tornar esse “artesanato com forte marca cultural” uma mercadoria de especial aceitação na economia globalizada, tornando-se atividade “economicamente viável”.

A política para o “setor” artesanal tomou duas direções: a) uma delas pelo MICT, com o PAB como política ainda tímida, de teor econômico; e b) outra pelo Programa Comunidade Solidária, com o ArteSol, como política social. Em 1998, o “Programa Sebrae de Artesanato” disseminaria a ideologia do empreendedorismo e do associativismo, pregando a criação de ambientes favoráveis à ampliação e à sustentabilidade de pequenos negócios vinculados a artesanato (Seraine, 2009, 2016). O programa anunciava apoiar e promover o “setor” artesanal, visando à mudança, de modo sustentável, das condições de vida e de trabalho de quem exerce a atividade, com atuação em seis frentes: a) estratégia de negócios; b) estudos e pesquisas do setor e de mercado; c) inovação (tecnologia, processo produtivo, *design*, embalagem, infraestrutura, preservação do meio ambiente e reciclagem); d) acesso ao mercado; e) acesso ao crédito; e f) gestão.

O discurso da ampliação de oportunidades de ocupação e renda, de formalização do setor, de ampliação do acesso ao microcrédito e capitalização, de acesso a tecnologias para aumento e melhora da capacidade produtiva, de inovação para diferenciação da produção artesanal, de trabalho por conta própria, de educação empreendedora articulada ao discurso da cultura da cooperação (associações e cooperativas), buscou promover uma releitura da atividade artesanal. O foco era o acesso ao mercado e a identificação de canais de comercialização, de cultura como “agregadora de valor”, de produtos com “identidade

---

**22** Sobre as origens do Programa e suas linhas de ação ver Peliano, Resende e Beghin (1995). Para detalhes dos objetivos do programa ver Presidência da República (1996).

**23** A partir de 2002, o programa tornou-se uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Em 2009 foi reorganizado em três eixos (Cultural, Educativo, Econômico), integrados em um mesmo projeto ou como projetos específicos.

---

brasileira”, de uso racional e controlado de “recursos naturais”, segundo a legislação ambiental, de acesso a informações e ao conhecimento, de ampliação da participação do artesanato na produção nacional, de desenvolvimento de negócios e utilização do marketing para impulsionar a competitividade.

## **Anos 2000: breve inserção na agenda cultural, foco na economia criativa e retomada do empreendedorismo**

A racionalidade política dos anos 1990, de cunho neoliberal, e a crise no mundo do trabalho situariam a atividade artesanal entre políticas econômicas e sociais, com a dimensão da cultura como “negócio”, com pouco investimento em políticas públicas de cultura. A partir de 2003, no primeiro Governo Luís Inácio Lula da Silva, a gestão da cultura ganharia vigor, com a reestruturação do MinC e com a elaboração do PNC, dos planos estaduais e municipais, além da instituição do SNC.

A redefinição de políticas de cultura, capitaneada pelo MinC, passou por amplos debates e, no primeiro ano do Governo Lula, foi realizado o Seminário Cultura para Todos, estratégia de aproximação com setores artístico-culturais, grupos e outros entes federados, e de busca de novas interlocuções com o Congresso Nacional. Em 2005, na I Conferência Nacional de Cultura (I CNC), em Brasília, foram aprovadas as principais propostas para o documento-base do PNC, as bases do SNC e a instauração do Conselho Nacional de Política Cultural. Em 2010, a II Conferência Nacional de Cultura (II CNC) traçou diretrizes para as políticas de cultura: a) perspectiva territorial; b) institucionalização do SNC; c) aprovação do PNC; e d) encaminhamento de novas leis ao Congresso Nacional. O PNC definiu para os próximos 10 anos, a partir de 2010, metas e objetivos norteadores das ações da União, estados e municípios, além de propostas setoriais diversas, inclusive para artesanato.

Em 2010, a Pré-Conferência Setorial de Artesanato demarcou o início de relações institucionalmente mais definidas da gestão pública do artesanato com o MinC, com eleição de representantes para a II CNC, pautada em cinco eixos: a) Produção simbólica e diversidade cultural; b) Cultura, cidade e cidadania; c) Cultura e desenvolvimento sustentável; d) Cultura e economia criativa; e e) Gestão e institucionalidade da cultura. Observa Ramos (2013), no tocante ao artesanato, que a base das reivindicações se voltava à sua inclusão na agenda de políticas de fomento do MinC e de outros ministérios e instituições e que a atividade passasse para a gestão do MinC.

A instituição, no MinC, da Secretaria de Economia Criativa (SEC) – que durou de 2011 a 2015 –, com lançamento de um plano de gestão para o período de 2011 a 2014, levou em conta a classificação da UNESCO, quando reúne artes visuais e artesanato, embora, nas classificações das indústrias criativas, no Brasil, dentre seis modelos analisados<sup>24</sup>, apenas

---

24 A saber: a) Modelo britânico de indústrias criativas do United Kingdom Department for Digital, Culture, Media and

---

dois incluem artesanato. Na classificação adotada na política de cultura brasileira, a área programática é a do “Campo das Expressões Culturais”, que compreende: a) artesanato; b) culturas populares; c) culturas indígenas; d) culturas afro-brasileiras; e) artes visuais; e f) arte digital. Nessa mirada, as experiências existentes foram incorporadas pelas políticas culturais, a exemplo da referida OSCIP ArteSol, que, em 2013, apresentava mais de 100 projetos desenvolvidos no Brasil e que, em parceria com o MinC, segundo Ramos (2013), teria cinco mil artesãos envolvidos diretamente e cerca de 25 mil pessoas envolvidas indiretamente (em 17 estados brasileiros).

No que tange a artesanato, o plano da SEC/MinC previa: a) mapeamento de comunidades e grupos artesanais, mestres artesãos, produtos e técnicas e matéria-prima, com base nos planos de cultura; b) edital específico de fomento ao artesanato, regionalizado (ampliar o acesso e assegurar maior igualdade na distribuição de recursos federais), com base na II Conferência Nacional de Cultura (II CNC); c) linhas de crédito e financiamento para cooperativas, associações e microempreendimentos artesanais, como previsto nos planos de cultura; d) programas públicos para formação na área do artesanato, integrando pessoas reconhecidas como mestras em artesanato, e seus conhecimentos, em parceria com instituições de ensino (capacitação técnica, estímulo à pesquisa, resgate de técnicas tradicionais e garantir que artesãos ensinem em estabelecimentos formais de educação); e) ampliação de mecanismos de financiamento público e/ou privado, objetivando a produção, divulgação e comercialização do artesanato e garantia de que, onde houvesse dinheiro público, artífices participariam de eventos sem custos pessoais, como previu a II CNC; f) estímulo a produção, circulação, comercialização e intercâmbio da produção artesanal, garantindo o acesso aos pontos de comercialização de artífices visitantes (feiras, eventos nacionais e regionais; criação de feiras específicas de produtos brasileiros nas cinco macrorregiões, com participação de artesãos na gestão desses eventos) e regulamentação da profissão do artesão, como previsto na II CNC (De Marchi, 2014).

A consulta pública realizada em 2016, para elaboração do Plano Setorial de Artesanato (2017), resultou em um planejamento para um período de dez anos (2016-2025), com cinco eixos norteadores para a) Criação e produção; b) Formação e capacitação; c) Divulgação; d) Distribuição; e) Comercialização; f) Fortalecimento do Artesanato; g) Economia, sustentabilidade ambiental e inovação (Ministério da Cultura, 2017). No interino Governo Michel Temer, o Minc foi reduzido a uma secretaria especial de cultura e no Governo Jair Bolsonaro ele foi oficialmente extinto. Por seu turno, o PAB, atualizado pela Portaria n. 1.007-SEI (2018), faz parte das ações do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), por meio de sua Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa. Em 2018, um

---

Sport (UK/DCMS); b) Modelo “texto simbólico” (*symbolic text*) de indústrias criativas; c) Modelo dos Círculos Concêntricos; d) Modelo da World Intellectual Property Organization (WIPO); e) Modelo da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD); f) Modelo adotado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – apenas estes dois últimos situam artesanato como indústria criativa (Oliveira, Araujo, & Silva, 2013).

---

Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o MDIC e a Caixa Econômica Federal, até dezembro de 2020, traz o objetivo declarado de promoção e fortalecimento do artesanato e de artífices (Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços, 2018).

A recente construção de vínculos entre artesanato e políticas de cultura, no Brasil, deu-se, de modo breve, por meio da SEC/MinC. Além do mais, com as recentes mudanças governamentais no país, a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff e do interino Governo Michel Temer, que se seguiu, medidas como a quase extinção do MinC e a extinção da SEC/MinC incidem na direção que as políticas de cultura vinham tomando. E, a partir de 2019, já no Governo Bolsonaro, o MinC foi extinto, por meio da Medida Provisória n. 87 (2019), transformada na Lei nº 13.844 (2019), sendo criada uma Secretaria da Cultura vinculada ao Ministério da Cidadania.

Em meio a indefinições e incertezas, finalizamos com a hipótese (a ser trabalhada em outro estudo) de que a atual crise política brasileira afeta de modo importante o incipiente diálogo entre artesanato e políticas de cultura, que emerge no início dos anos 2000 no país, apontando um horizonte no qual a visão economicista tende a predominar no âmbito do próprio discurso da economia criativa e pode transformar-se em uma panaceia, com inconsistências conceituais e contrabandos ideológicos, inclusive, confundindo-se com o ideário sebraeliano do empreendedorismo.

## Considerações finais

A leitura da trajetória do artesanato na agenda pública brasileira evidencia um percurso que vai gradativamente, de uma racionalidade assistencialista à concepção da atividade como um setor da economia. A agenda assistencialista foi cedendo lugar a medidas voltadas a atores e grupos sociais em condições de liminaridade e de trabalho informal, no âmbito de uma agenda neoliberal que declarava enfrentar, assim, questões do mundo do trabalho. Nesse trajeto, a dimensão artístico-cultural esteve subordinada a perspectivas econômicas.

Paralelamente, observa-se uma errática trajetória das políticas de cultura no país e a quase ausência da vinculação do artesanato com esse campo da gestão pública, como expressão cultural. Na atualidade, quando se impõem na arena global reflexões e ações, inclusive sobre a relação entre cultura e economia, o Brasil participa dessa mirada, com a reestruturação da gestão da cultura, iniciada em 2003, e com novas perspectivas para pensar o artesanato sob a ótica da economia criativa, por meio do MinC. No entanto, mudanças recentes no Governo Federal, a partir de 2016, desafiam-nos a descortinar cenários incertos com indicalidades de que a breve interface entre artesanato e política de cultura foi quebrada, permanecendo, assim, a hegemonia da perspectiva economicista de tratar artesanato como setor de mercado nos moldes da cultura empreendedora – como indica a localização do PAB na programática do MDIC.

---

## Referências bibliográficas

- Andrade, M. (1938). *O artista e o artesão: a Santa Rosa (Aula inaugural dos cursos de Filosofia e História da Arte, do Instituto de Artes, da Universidade do Distrito Federal, em 1938)*. Recuperado de [http://www.usp.br/cje/depaula/wp-content/uploads/2017/03/Sem-3\\_O-Artista-e-o-Artes%C3%A3o\\_M%C3%A1rio-de-Andrade.compressed.pdf](http://www.usp.br/cje/depaula/wp-content/uploads/2017/03/Sem-3_O-Artista-e-o-Artes%C3%A3o_M%C3%A1rio-de-Andrade.compressed.pdf)
- Barbosa, C. A. (2018). *Criar, a que será que se destina? (Sentidos do processo criativo em encontros e desencontros entre artesãs e designers, sob o signo do empreendedorismo)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI.
- Barbosa, C. A., & Moraes, M. D. C. (2017). Artesanato ceramista, ideologia do empreendedorismo, *design* e relações de saber-poder na Cooperart-Poty, Teresina-PI. *Encontro Nacional Discurso, Identidade e Subjetividade*, 3(2), 189-196.
- Botelho, I. (2011). Criatividade em pauta: alguns elementos para reflexão. In Ministério da Cultura, *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações – 2011/2014* (pp. 80-85). Brasília, DF: Autor.
- Bourdieu, P. (1982). *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, SP: Perspectiva.
- Bourdieu, P. (1983). Gostos de classe e estilos de vida. In R. Ortiz (Org.), *Pierre Bourdieu: sociologia* (Coleção Grandes Cientistas Sociais, pp. 82-121). São Paulo, SP: Ática.
- Bourdieu, P. (1987). *Choses dites*. Paris, France: Minuit.
- Bourdieu, P. (1996). *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Bourdieu, P. (2004). *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. São Paulo, SP: Zouk.
- Presidência da República. *Comunidade Solidária: três anos de trabalho*. Brasília, 1998. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>.
- Canclini, N. G. (1983). *As culturas populares no capitalismo*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Certeau, M. (2012). *A cultura no plural*. Campinas, SP: Papyrus.
- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. (2010). *Relatório de economia criativa. Economia criativa: uma opção de desenvolvimento viável*. Genebra, Suíça: Autor.
- Dabul, L. (2007). Experiências criativas sob o olhar sociológico. *Ponto-e-Vírgula*, 2, 56-67.
- Debord, G. (2000). *Sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto.
- Decreto n. 1.508, de 31 de maio de 1995*. (1995). Brasília, DF.
- Decreto n. 80.098, de 8 de agosto de 1977*. (1977). Institui o Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato e dá outras providências. Brasília, DF.

---

*Decreto n. 83.290, de 13 de março de 1979.* (1979). Dispõe sobre a Classificação de Produtos Artesanais e Identificação Profissional do Artesão e dá a outras providências. Brasília, DF.

*Decreto n. 372.221, de 21 de março de 1991.* (1991). Brasília, DF.

De Marchi, L. (2014). Análise do plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 37(1), 193-215.

Dussel, E. (2016). Transmodernidade e interculturalidade: interpretação a partir da filosofia da libertação. *Sociedade e Estado*, 31(1), 51-73.

*Emenda Constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012.* (2012). Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Brasília, DF.

Freeman, C. S. (2010). *Cadeia produtiva da economia do artesanato: desafios para seu desenvolvimento sustentável* (Monografia de MBA). Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, RJ.

Gullar, F. (1994). O artesanato e a crise da arte. *Revista de Cultura*, 88(4), 7-12.

Hall, S. (2003). Notas sobre a desconstrução do “popular”. In *Da diáspora. Identidades e mediações culturais* (pp. 247-264). Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.

Houaiss, A. (2001). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva.

Iamamoto, M. V. (2001). A questão social no capitalismo. *Temporalis*, 3, 9-32.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *IBGE investiga cultura nos municípios brasileiros* Recuperado de: [censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&id noticia=980&t=ibge-investiga-cultura-municipios-brasileiros&view=noticia](http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&id noticia=980&t=ibge-investiga-cultura-municipios-brasileiros&view=noticia).

Jeolás, L. S. (1988). *Artesanato urbano: do objeto alternativo à alternativa econômica* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

*Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010.* (2010). Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016.* (2016). Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019* (2019). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Conversão da Medida Provisória nº 870, de 2019 e dá outras providências. Brasília-DF

Lévi-Strauss, C. (1985). *A oleira ciumenta*. São Paulo, SP: Brasiliense.

Lima, R. (2005). *Artesanato: cinco pontos para discussão*. Recuperado de [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Artesanato\\_Cinco\\_Pontos\\_para\\_Discussao.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Artesanato_Cinco_Pontos_para_Discussao.pdf)



- 
- Marx, K. (1975). *O capital: crítica da economia política* (Vol. 1). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019*. (2019). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF.
- Menezes, U. T. B. (1965, setembro). O artesanato, a manufatura e a indústria em Delos helenística. In *Anais do 3o Simpósio da Associação Nacional de História* (pp. 136-149). Franca, SP.
- Mills, C. W. (2009a). Sobre o artesanato intelectual. In *Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios* (pp. 21-58). Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Mills, C. W. (2009b). *O ideal do artesanato*. In *Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios* (pp. 59-65). Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Ministério da Cultura. (2009). *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais*. Brasília, DF: Autor.
- Ministério da Cultura. (2017). *Plano Setorial do Artesanato 2016-2025*. Recuperado de [http://antigo.cultura.gov.br/documents/10883/1473320/AF\\_Book\\_Artesanato\\_20x20cm2.pdf/c416c5de-706f-4125-bf92-81ecc3f94d56](http://antigo.cultura.gov.br/documents/10883/1473320/AF_Book_Artesanato_20x20cm2.pdf/c416c5de-706f-4125-bf92-81ecc3f94d56)
- Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços. (2018). *MDIC e Caixa firmam parceria para fortalecer artesanato brasileiro*. Recuperado de <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3712-mdic-e-caixa-firmam-parceria-para-fortalecer-artesanato-brasileiro>
- Moraes, M. D. C. (2013). *Artesanato cerâmico no bairro Poti Velho em Teresina-PI (rede sociotécnica, agenda pública, empreendedorismo e economia criativa)* (Monografia de Especialização). Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, PE.
- Moraes, M. D. C. (2014, agosto). Ruralidades, cultura e desenvolvimento, no Brasil: provocações para um debate necessário. In *Seminário Organização e Impactos da Cultura no Desenvolvimento Regional*. Recife, PE.
- Moraes, M. D. C., & Pereira, L. C. (2015, setembro). Conhecimentos em interlocuções e dissensões no artesanato cerâmico do Poti Velho, em Teresina-PI. In *Anais do 5o Colóquio Internacional A Universidade e Modos de Produção do Conhecimento – Para Que Desenvolvimentos?* Montes Claros, MG.
- Moraes, M. D. C., & Pereira, L. C. (2012, setembro). Mulheres ceramistas do Poti Velho em Teresina: fazendo arte e narrando identidades de gênero. *XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste/Pré-ALAS Brasil*. Teresina, Piauí. Recuperado de <http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT06-11.pdf>
- Moura, F. J. (2001, dezembro). *Obras de arte ou artesanato? Algumas considerações sobre os vasos figurados gregos*. Recuperado de <file:///D:/Dialnet-ObrasDeArteOuArtesanato-2226870.pdf>

- 
- Nascimento, A. F. (2007, maio). Política cultural no Brasil: do Estado ao mercado. In *Anais do 3o Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*. Salvador, BA.
- Oliveira, J. M., Araujo, B. C., & Silva, L. V. (2013). *Panorama da economia criativa no Brasil* (Texto para Discussão Ipea n. 1880). Brasília, DF: Ipea.
- Peliano, A. M. T. M., Resende, L. F. L., & Beghin, N. (1995). O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, 12, 19-28.
- Penna, L. (2005). Arte emocional das ceramistas, *Junguiana*, 23, 78-86.
- Pereira, J. C. C. (1979). *Artesanato: definições, evolução e ação do Ministério do Trabalho; o Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho.
- Pimentel, E. (2012). *Uma “nova” questão social? Raízes materiais e humano-sociais do pauperismo de ontem e de hoje*. São Paulo, SP: Instituto Lukács.
- Plano Setorial de Artesanato*. (2017). Recuperado de <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2017/07/Plano-Setorial-de-Artesanato-completo-2017.pdf>
- Portaria n. 1.007-SEI, de 11 de junho de 2018*. (2018). Institui o Programa do Artesanato Brasileiro, cria a Comissão Nacional do Artesanato e dispõe sobre a base conceitual do artesanato brasileiro. Brasília, DF.
- Presidência da República. (1996). *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Recuperado de <file:///D:/Uma%20estrat%C3%A9gia%20de%20desenvolvimento%20social%20-%201996.pdf>
- Ramos, S. P. (2013). Políticas e processos produtivos do artesanato brasileiro como atrativo de um turismo cultural. *Revista Rosa dos Ventos*, 5(1), 44-59.
- Reis, A. C. F. (2009). *Economia da cultura e desenvolvimento: estratégias nacionais e panorama global*. Recuperado de <http://www.gestaocultural.org.br/pdf/Ana-Carla-Fonseca-Eco-Cult.pdf>
- Roriz, P. C. O. (2010). *O trabalho do artesão e suas interfaces culturais e econômicas*. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília-DF.
- Salgado, M., & Franciscatti, K. V. S. (2007, junho). Contraponto entre arte, artesanato e trabalho: a falsa diferenciação e a atrofia da fantasia. In *2o Colóquio de Psicologia da Arte*. São Paulo, SP.
- Santos, M. L. (1988). Questionamento à volta de três noções (a grande cultura, a cultura popular, a cultura de massas). *Análise Social*, 24(101-102), 689-702.
- Sapiezinskas, A. (2012). Como se constrói um artesão: negociações de significado e uma “cara nova” para as “coisas da vovó”. *Horizontes Antropológicos*, 18(38), 133-158.
- Saul, R. P. (2004). As raízes renegadas da teoria do capital humano. *Sociologias*, v. 6, n. 12, 230-273.
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. (2013, setembro). *Pesquisa O Artesão Brasileiro*. Recuperado de [http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/04/06\\_-\\_pesquisa\\_-\\_artes\\_o\\_brasileiro.pdf](http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/04/06_-_pesquisa_-_artes_o_brasileiro.pdf)

- 
- Seraine, A. B. M. S. (2009). *Ressignificação produtiva do setor artesanal na década de 1990: o encontro entre artesanato e empreendedorismo* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Seraine, A. B. M. S. (2016). *Artesanato e empreendedorismo: resignificação produtiva do setor artesanal na década de 1990*. Teresina, PI: Ed. UFPI.
- Serviço Social da Indústria. (1969). *Artesanato e desenvolvimento: o caso cearense*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Silva, M. A. B., Arruda, C. S., Rosa, A. L. S., & Dezolt, A. L. P. (2017, julho). O cenário atual das alianças público-privadas no Brasil. In *10o Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília, DF.
- Valiati, L., Miguez, P., Cauzzi, C., & Silva, P. P. (2017). Economia Criativa e da Cultura: conceitos, modelos teóricos e estratégias metodológicas. In L. Valiati, & A. L. Nascimento Fialho (Orgs.), *Atlas econômico da cultura brasileira* (Metodologia I, p. 11-30). Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.
- Yazbek, M. C. (2001). Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. *Temporalis*, 3, 33-40.

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

MORAES, M. D. C.; SERAINE, A. B. M. S.; BARBOSA, C. Artesanato e políticas públicas no Brasil: uma trajetória entre economia e cultura. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 159-182, 2020.

### Norma B – APA

Moraes, M. D. C., Seraine, A. B. M. S., & Barbosa, C. (2020). Artesanato e políticas públicas no Brasil: uma trajetória entre economia e cultura. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 159-182.

### Norma C – Vancouver

Moraes MDC, Seraine ABMS, Barbosa C. Artesanato e políticas públicas no Brasil: uma trajetória entre economia e cultura. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):159-182. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3499>

# Programas para as juventudes cearenses no Plano Plurianual 2016-2019 do governo estadual

## ***Bárbara Imaculada Araújo de Oliveira***

*Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*barbara.oliveira.gpp@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-8789-3483>*

## ***Julio Alfredo Racchumi Romero***

*Doutor em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG*

*Professor da Universidade Federal do Ceará – UFC*

*jarrest@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0003-3004-0647>*

## **Resumo**

O objetivo deste artigo é mapear os programas para as juventudes do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do Governo do Estado do Ceará e classificá-los dentro dos seguintes parâmetros: a) Ressocializador; b) Preparatório; ou c) Empoderamento. A última versão do Anexo I do PPA 2016-2019 (Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas) apresenta programas com enfoque juvenil em 12 de seus 31 temas estratégicos, nos quais foram mapeados 18 programas. Estes são de responsabilidade de 12 das 27 secretarias do governo estadual. Eis a classificação dos 18 programas mapeados: a) 1 tem caráter “Ressocializador”; b) 8 têm caráter “Preparatório”; e c) 9 têm caráter de “Empoderamento”. Por fim, o PPA 2016-2019 apresenta como o Governo do Estado do Ceará vem empreendendo esforços não só para preparar os jovens para sua entrada no mercado de trabalho, mas, também, para empoderá-los por meio de programas que concedam garantias básicas e democratizem seu acesso a temas estratégicos (como esporte e cultura).

**Palavras-chave** juventudes; programas para as juventudes; plano plurianual; estado do ceará.

---

## Ceará's youth programs in the 2016-2019 state government's pluriannual plan

### Abstract

This article aims to map youth programs in the Ceará State Government's 2016-2019 Pluriannual Plan (PAP) and classify them within the following parameters: a) Resocializing; b) Preparatory; or c) Empowering. The latest version of Annex I of the 2016-2019 PAP (Statement of Strategic Themes and Programs) presents programs with a youth focus on 12 out of its 31 strategic themes, where 18 programs were mapped. They are up to 12 out of the 27 state government departments. This is the classification of the 18 programs mapped: a) 1 is 'Resocializing;' b) 8 are 'Preparatory;' and c) 9 are 'Empowering.' Finally, the 2016-2019 PAP presents how the Ceará State Government has been making efforts not only to prepare young people for their entry into the labor market, but also to empower them through programs that provide primary guarantees and democratize their access to strategic themes (such as sports and culture).

**Key words** youths; youth programs; pluriannual plan; state of ceará.

## Programas para la juventud de Ceará en el Plan Plurianual 2016-2019 del gobierno del estado

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo mapear los programas para la juventud en el Plan Plurianual (PPA) 2016-2019 del Gobierno del Estado de Ceará y clasificarlos dentro de los siguientes parámetros: a) Resocialización; b) Preparatorio; o c) Empoderamiento. La última versión del Anexo I del PPA 2016-2019 (Declaración de Temáticas Estratégicas y Programas) presenta programas con un enfoque juvenil en 12 de sus 31 temas estratégicos, donde se mapearon 18 programas. Estos son responsabilidades de 12 de las 27 secretarías del gobierno del estado. Esta es la clasificación de los 18 programas mapeados: a) 1 tiene un carácter "Resocializador"; b) 8 tienen un carácter "Preparatorio"; y c) 9 tienen un carácter de "Empoderamiento". Finalmente, el PPA 2016-2019 presenta cómo el Gobierno del Estado de Ceará ha estado haciendo esfuerzos no solo para preparar a los jóvenes para su ingreso al mercado laboral, sino también para empoderarlos a través de programas que brindan garantías básicas y democratizan su acceso a temas estratégicos (como deporte y cultura).

**Palabras clave** juventud; programas para la juventud; plan plurianual; estado de ceará.

## Programmes pour la jeunesse du Ceará dans le Plan Pluriannuel 2016-2019 du gouvernement de l'état

### Résumé

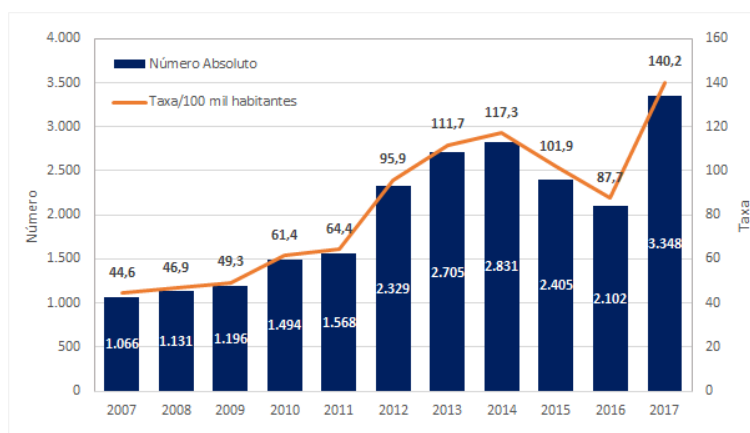
Cet article vise à cartographier les programmes pour la jeunesse du Plan Pluriannuel (PPA) 2016-2019 du Gouvernement de l'État du Ceará et à les classer dans les paramètres suivants: a) Re-socialiseur; b) Préparatoire; ou c) Autonomisation. La dernière version de l'Annexe I du PPA 2016-2019 (Déclaration des Thèmes et Programmes Stratégiques) présente des programmes axés sur les jeunes dans 12 de ses 31 thèmes stratégiques, où 18 programmes ont été cartographiés. Telles sont les responsabilités de 12 des 27 secrétaires du gouvernement de l'état. Voici la classification des 18 programmes cartographiés: a) 1 a un caractère de « Re-socialisation »; b) 8 ont un caractère « Préparatoire »; et c) 9 ont un caractère de « Autonomisation ». Enfin, le PPA 2016-2019 présente comment le Gouvernement de l'État du Ceará a déployé des efforts non seulement pour préparer les jeunes à leur entrée sur le marché du travail, mais aussi pour les autonomiser grâce à des programmes qui offrent des garanties primaires et démocratisent leur accès à des thèmes stratégiques (telles que le sport et la culture).

**Mots-clés** jeunesse; programmes pour la jeunesse; plan pluriannuel; état du ceará.

## Introdução

Entre os anos de 2007 e 2017, a taxa de mortalidade violenta juvenil<sup>1</sup> seguiu em ritmo de crescimento no Brasil, levando o país a uma taxa superior a 10 homicídios por 100 mil habitantes – considerada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) um patamar epidêmico (Ferreira, Constantino, Souza, Pitta, & Dini, 2010). Em 2017, a taxa brasileira de homicídio juvenil era de 69,9 por 100 mil habitantes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea] & Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2019). Não indo na contramão dos dados nacionais, as taxas cearenses também cresceram nesse período, alcançando 140,2 por 100 mil habitantes em 2017 – número que deixa o Estado do Ceará no segundo lugar nacional entre os estados com as piores taxas, ficando atrás apenas do Rio Grande do Norte, que detinha uma taxa de 152,3 (Figura 1).

**Figura 1** Série histórica de homicídios juvenis no Estado do Ceará (2007-2017).



Fonte: Ipea e FBSP (2019).

Acompanhando a evolução das mortes juvenis no Ceará, visualizamos na Figura 1 o número absoluto das mortes juvenis por homicídio e sua taxa, ano a ano, no período de 2007 a 2017. Houve crescimento nos últimos anos, o que tem chamado a atenção de gestores e de pesquisadores da segurança pública no país. No acumulado dos 10 anos, o estado perdeu 22.220 jovens. Tal fato mostra que houve expressivo crescimento de 214,1% no número de homicídios no Ceará durante essa década. No último ano da série foi registrado aumento de 59,3% em relação ao ano anterior.

Segundo Braga, Silva e Martins (2012) os homicídios juvenis passaram a se intensificar a partir dos anos 1980, quando a mortalidade juvenil se depara com uma transição –

<sup>1</sup> De acordo com a Lei n. 12.852 (Estatuto da Juventude, 2013), são consideradas “jovens” as pessoas com idade entre 15 e 29 anos.

---

enquanto há diminuição dos números de morte por causas naturais<sup>2</sup>, inicia-se uma curva crescente de morte por causas externas<sup>3</sup>. A diminuição da mortalidade juvenil por causas naturais deveu-se a melhorias nas condições de vida dos brasileiros nos últimos anos, a partir de investimentos do Estado, principalmente no sistema de saúde, no saneamento básico e na educação (Waiselfisz, 2015). Ao mesmo tempo que esses números melhoraram, o país viu seus números de homicídios crescerem e passarem a configurar a principal causa de mortalidade externa de jovens já nos anos 1990 (Waiselfisz, 2015).

Os números da mortalidade juvenil se concentram em áreas socialmente vulneráveis, marcadas pelo difícil acesso dos jovens a políticas públicas como as voltadas a educação, trabalho, cultura e lazer. Minayo e Souza (1999) apontam o perfil preponderante das vítimas da mortalidade violenta no Brasil, caracterizadas como homens jovens, negros e periféricos. Essas vítimas apresentam, ainda, baixa escolarização e baixa qualificação profissional. Isso torna necessário reverter esse quadro por meio de políticas públicas estruturadas, articuladas e com efeitos duradouros, uma vez que o inverso disso já não é aceitável (Abramovay, 2002).

Na construção social, histórica e cultural do conceito de juventude, 2 visões têm sido preponderantes ao longo do debate. A primeira compreende as juventudes como fase da vida (Pais, 1990), resumindo-se a termos etários. Já a segunda apresenta as juventudes como um grupo plural (Pais, 1990), caracterizado por suas multiplicidades e diferenças.

Este artigo parte da junção dessas 2 visões, isto é, vê a juventude para além de uma fase delimitada em termos etários, considerando-a um grupo permeado por diversidade e múltiplas culturas, que distinguem e assemelham as juventudes a partir de suas particularidades e de seus variados modos de ser.

Mostra-se fundamental investir na pluralidade das juventudes para que elas superem suas vulnerabilidades e ampliem seu capital social e cultural (Abramovay, 2002), posto que viabilizar o acesso dos jovens a bens, serviços e direitos é um ponto relevante para superar a violência que permeia a vida juvenil (Braga et al., 2012) e permitir que eles transponham sua vulnerabilidade social (Abramovay, 2002).

Ademais, é crucial que as juventudes tenham espaços participativos para expressar seus sentimentos quanto às políticas públicas a elas destinadas, uma vez que, comungando com as ideias de Abramovay (2002), a efetividade das políticas públicas juvenis será maior na medida em que for permitida aos jovens sua atuação como protagonistas e problematizadores de sua própria vida. Diógenes (2012) pontua que se promete ao jovem um futuro melhor ao mesmo tempo que ele é privado de um presente melhor, o que reforça

---

**2** “Óbito por causa natural é aquele cuja causa básica é uma doença ou estado mórbido” (Ministério da Saúde, 2009, p. 14).

**3** “Óbito por causa externa (ou não natural) é aquele que decorre de lesão provocada por violência (homicídio, suicídio, acidente ou morte suspeita), qualquer que tenha sido o tempo entre o evento lesivo e a morte propriamente” (Ministério da Saúde, 2009, p. 15).

---

a importância da existência de espaços participativos voltados aos jovens na construção das políticas públicas.

Em âmbito nacional, cabe destacar que o debate sobre políticas públicas para as juventudes se tornou mais incisivo e amplo a partir de 2005, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ); ele avançou ainda mais em 2010 e consagrou-se com a inclusão do termo *juventude* na Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988); em 2013 houve outro avanço, ainda mais marcante: aprovou-se a Lei n. 12.852 (Estatuto da Juventude, 2013; B. I. A. Oliveira, 2019). Desse modo, observa-se uma crescente preocupação e ampliação de locais e mecanismos que possibilitem aos jovens passarem a atuar como cidadãos de direito, o que vai ao encontro das preocupações de Abramovay (2002) e Diógenes (2012).

Os estudos de Aquino (2009) e Alves e Barbalho (2014) ressaltam as interpretações que os jovens vão recebendo em cada contexto de sua vida. Aquino (2009) apresenta os jovens de acordo com 2 parâmetros: a) o primeiro traz os jovens como problema, e assim, as políticas públicas destinadas a eles seriam de caráter natureza ressocializadora; e b) o segundo apresenta os jovens como indivíduos em preparação para a vida adulta, para os quais se devem fornecer políticas públicas de natureza preparatória. Por sua vez, Alves e Barbalho (2014) reafirmam as ideias de Aquino (2009) e acrescentam um novo parâmetro, segundo o qual os jovens são tidos como sujeitos empoderados, o que leva à necessidade das políticas públicas juvenis lhes atribuírem protagonismo, criatividade e inclusão social.

Com base nesses 3 parâmetros, o objetivo deste artigo é:

- Mapear os programas para as juventudes do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do Governo do Estado do Ceará e classificá-los dentro dos parâmetros estabelecidos por Aquino (2009) e Alves e Barbalho (2014): a) Ressocializador; b) Preparatório; ou c) Empoderamento.

Além desta introdução, o texto se divide em 3 seções: a) metodologia; b) resultados e discussão; e c) considerações finais.

## Metodologia

Este estudo se caracteriza como exploratório, porque tal modalidade de pesquisa viabiliza o estabelecimento de maior aproximação com o objeto (Gil, 1991) para, assim, identificá-lo, sistematizá-lo e classificá-lo.

Já a abordagem adotada para alcançar o objetivo proposto foi a qualitativa, uma vez que possibilita a pormenorização dos fenômenos para compreender os processos a partir de seu contexto (Galvão, Pluye, & Ricarte, 2017).

Nosso recorte de análise categoriza as juventudes dentro do recorte etário estabelecido pelo Estatuto da Juventude (2013), ou seja, indivíduos com idade entre 15



---

e 29 anos (Brasil, 2013). Os indivíduos com idade entre 15 e 18 anos são considerados, conjuntamente, adolescentes (Estatuto da Juventude, 2013).

O procedimento adotado para analisar o documento governamental consiste em pesquisa documental (Gil, 1991). Os programas mapeados foram aqueles que especificaram que seu público-alvo abrangia os jovens – eles poderiam apresentar ações específicas para os jovens ou incluí-los em suas ações globais. Compreende-se que os programas que caracterizam o público-alvo de modo genérico como “População do Estado do Ceará”, “População em geral” e outros sinônimos também englobam os jovens, no entanto, elas não constituíram objetos deste estudo.

Vale ressaltar que um PPA, segundo a CF (1988), é um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública.

Após a identificação dos programas dispostos no PPA do Ceará com foco nas juventudes, partiu-se para sua sistematização. Em uma primeira etapa, eles foram sistematizados por: a) tema estratégico; b) secretaria responsável; e c) objetivo.

A segunda etapa visou a classificá-los de acordo com os parâmetros estabelecidos por Aquino (2009) e Alves e Barbalho (2014). Um programa recebe a etiqueta “Ressocializador” quando enfoca jovens que já tiveram envolvimento com drogas ou criminalidade. A etiqueta “Preparatório” foi atribuída aos programas que ofertam aos jovens capacitação e inserção no mercado de trabalho. Já a etiqueta “Empoderamento” foi para os programas por meio dos quais os jovens assumem protagonismo.

## Resultados e discussão

Esta seção se organiza em 2 subseções:

1. A primeira apresenta os programas destinados às juventudes no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará; e
2. A segunda os classifica dentro dos grupos de programas: a) Ressocializador; b) Preparatório; e c) Empoderamento.

### Programas cearenses com enfoque na juventude no Plano Plurianual 2016-2019

A última versão do Anexo I do PPA 2016-2019 – Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas (Ceará, 2018) – apresenta programas com enfoque juvenil em 12 de seus 31 temas estratégicos, nos quais se mapearam 18 programas (Ceará, 2018). Os programas encontrados são de responsabilidade de 12 das 27 secretarias do governo estadual<sup>4</sup>, quais

---

<sup>4</sup> A nomenclatura e a divisão das secretarias segue o organograma vigente na época do PPA 2016-2019.

sejam: a) Secretaria da Fazenda (SEFAZ); b) Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS); c) Secretaria da Justiça (SEJUS); d) Gabinete do Governador (GABGOV); e) Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA); f) Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDE); g) Secretaria da Educação (SEDUC); h) Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITECE); i) Secretaria da Cultura (SECULT); j) Secretaria da Saúde (SESA); k) Secretaria do Esporte (SESPORTE); e l) Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS).

A Tabela 1 sistematiza os programas mapeados, indicando o tema estratégico, a secretaria responsável e seu objetivo.

**Tabela 1** Sistematização dos programas com enfoque juvenil no Plano Plurianual 2016-2019

<b>Programa</b>	<b>Tema Estratégico</b>	<b>Secretaria Responsável</b>	<b>Objetivo</b>
Educação Fiscal e Cidadania	Gestão Fiscal	SEFAZ	Desenvolver ações para <i>esclarecer</i> os cidadãos sobre a função social dos tributos, a gestão fiscal do Estado e de sua responsabilidade no controle da aplicação desses recursos, por meio do exercício da cidadania, buscando, assim, a <i>construção</i> de uma sociedade mais livre, justa e solidária.
Proteção Social Especial	Assistência Social	STDS	<i>Garantir</i> a oferta de serviços de <i>proteção</i> social especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por violação de direitos e/ou rompimento de vínculos familiares e comunitários.
Proteção Social Básica	Assistência Social	STDS	<i>Assegurar</i> a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Ceará, <i>apoando</i> a gestão municipal e a rede socioassistencial dos serviços, programas, projetos e benefícios da Proteção Social Básica.
Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania	Inclusão Social e Direitos Humanos	SEJUS	<i>Atender a garantia</i> dos direitos humanos e cidadania, <i>ampliando</i> a visibilidade e a acessibilidade dos serviços oferecidos a sociedade.
Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Inclusão Social e Direitos Humanos	GABGOV	<i>Contribuir para a efetividade</i> das políticas públicas referentes à <i>promoção</i> e <i>defesa</i> dos direitos dos segmentos vulneráveis.
Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo	Inclusão Social e Direitos Humanos	STDS	<i>Prestar atendimento integral</i> ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa privativa/restritiva de liberdade, fortalecendo sua <i>reinserção</i> sociofamiliar e comunitária.
Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	Segurança Alimentar e Nutricional	SDA	<i>Contribuir para a garantia</i> da segurança alimentar e nutricional da população, priorizando os grupos com vulnerabilidade social, com o acesso a alimentos em qualidade e quantidade satisfatória.

<b>Programa</b>	<b>Tema Estratégico</b>	<b>Secretaria Responsável</b>	<b>Objetivo</b>
Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador	Trabalho e Renda	STDS	<i>Viabilizar</i> maiores e melhores <i>oportunidades</i> de <i>qualificação profissional</i> , colocação/recolocação no emprego, inserção produtiva e incremento de renda aos trabalhadores cearenses.
Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil	Empreendedorismo	SDE	<i>Promover e ampliar</i> a educação e a cultura <i>empreendedora</i> no Estado do Ceará.
Inclusão e Equidade na Educação	Educação Básica	SEDUC	<i>Garantir Escola</i> como espaço educador sustentável, inclusiva, que respeite às diversidades e promova a equidade no padrão de acesso, nas condições de oferta, de permanência e nos resultados de <i>aprendizagem</i> , atendendo adequadamente aos educandos com necessidades especiais, com características diferenciadas e/ou àqueles pertencentes às populações vulneráveis em articulação intersetorial.
Acesso e Aprendizagem das Crianças e Jovens na Idade Adequada	Educação Básica	SEDUC	<i>Fortalecimento da Educação Infantil</i> e elevação do nível de alfabetização e de aprendizagem das crianças e jovens na idade adequada do <i>Ensino Fundamental</i> .
Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	Educação Básica	SEDUC	<i>Garantir</i> as condições para o bom <i>funcionamento</i> da gestão organizacional e pedagógica, focadas na permanência, no fluxo e na aprendizagem dos alunos.
Ensino Integrado à Educação Profissional	Educação Profissional	SEDUC	<i>Atender às necessidades</i> do mundo do <i>trabalho</i> , contribuindo para o desenvolvimento do Estado, para a inserção dos estudantes no mercado de trabalho e no Ensino Superior.
Desenvolvimento da Educação Profissional nos Níveis: Formação Inicial e Continuada, Técnico e Tecnol	Educação Profissional	SECITECE	<i>Contribuir</i> para a <i>qualificação</i> de jovens e adultos aumentando suas oportunidades de emprego e renda.
Promoção do Acesso e Fomento à Produção e Difusão da Cultura Cearense	Cultura	SECULT	<i>Democratizar</i> o acesso aos bens, serviços e o uso de equipamentos e espaços culturais, bem como <i>fomentar</i> os processos de criação, produção, difusão, formação, pesquisa, intercâmbio e fruição das expressões artísticas e culturais cearenses, com ênfase nas políticas afirmativas e de acessibilidade para promoção da cidadania cultural e desenvolvimento da economia da cultura no Estado.
Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	Saúde	SESA	<i>Promover</i> a integralidade e o aprimoramento da política da atenção básica, especializada, ambulatorial e hospitalar.
Esporte e Lazer Para a População	Esporte e Lazer	SESPORT	<i>Promover</i> a saúde, a cidadania e a integração da população cearense na convivência social.

<b>Programa</b>	<b>Tema Estratégico</b>	<b>Secretaria Responsável</b>	<b>Objetivo</b>
Segurança Pública Cidadã	Segurança Pública	SSPDS	<i>Aumentar</i> a sensação de segurança e a credibilidade dos órgãos da segurança pública perante a população cearense.

Nota: As palavras-chave dos objetivos dos programas estão destacadas em itálico.

Fonte: Ceará (2018).

Considerando o tema estratégico Gestão Fiscal, a Tabela 1 apresenta o programa Educação Fiscal e Cidadania, que tem os alunos de todos os níveis de ensino como público-alvo e sua principal iniciativa é a “realização de atividades sobre o tema Educação Fiscal para o ensino fundamental e médio e fomento à pesquisa e à extensão universitária” (Ceará, 2018, p. 173). O programa se justifica pela noção de que o conhecimento da população sobre Gestão Fiscal contribuirá para uma relação harmônica entre Estado e sociedade, na qual ela manterá em dia suas obrigações tributárias.

No tema estratégico Assistência Social temos os seguintes programas: a) Proteção Social Especial; e b) Proteção Social Básica. O primeiro não apresenta nenhuma ação específica direcionada aos jovens, no entanto, eles estão inseridos no público-alvo do programa e a justificativa para tal decorre de seu foco ser proteger famílias e indivíduos que tiveram direitos violados e que se encontram em situação de risco social e pessoal. Já o segundo: a) tem os jovens em seu público-alvo; b) justifica-se na implementação e no fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); e c) apresenta uma iniciativa focalizada nos jovens – qual seja, “apoio ao atendimento às crianças, adolescentes, jovens e suas famílias em situação de risco pessoal e social” (Ceará, 2018, p. 61).

O tema estratégico Inclusão Social e Direitos Humanos apresenta os seguintes programas: a) Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania; b) Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; e c) Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo. Os 2 primeiros programas não apresentam iniciativas específicas para o público jovem, no entanto, ele está incluído dentro do público-alvo global deles. O primeiro se justifica pela missão institucional da SEJUS de “promover o pleno exercício da cidadania e a defesa dos direitos humanos inalienáveis” (Ceará, 2018, p. 65). O segundo se justifica pela proteção da população mais vulnerável do estado. Já o terceiro programa se justifica pela responsabilidade do estado de manter o sistema socioeducativo – todas as iniciativas são focadas nas juventudes. No entanto, uma vez que se trata de um programa para o sistema socioeducativo, ele tem um recorte etário de 15 a 17 anos na faixa etária juvenil. Tal programa visa a implementar iniciativas de melhoria, ampliação e manutenção do sistema socioeducativo do estado, além de ofertar aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas projetos de formação e qualificação profissional.

---

Para o tema estratégico Segurança Alimentar e Nutricional se apresenta o programa Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, no qual o público jovem atendido consiste em estudantes de escolas públicas. Quanto às iniciativas, elas se dão no campo do suporte à produção e à aquisição dos alimentos. E sua justificativa se pauta pelo fato de que enquanto a agricultura familiar é a principal fonte de abastecimento alimentício do país, tem-se dificuldade de acesso a esses alimentos nos grupos mais vulneráveis, assim, as iniciativas desse programa procuram superar tal impasse.

No tema estratégico Trabalho e Renda temos o programa Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador. Ele se justifica pela preocupação com o aumento do desemprego, o qual é intensificado pelos avanços tecnológicos. O público-alvo do programa engloba jovens em busca do primeiro emprego. Apesar de não apresentar nenhuma ação específica para esse público, sua preocupação com os jovens é exposta na justificativa:

O desemprego da juventude é um fenômeno que tem preocupado bastante os governos, tendo em vista que o mesmo alcança uma taxa quase 3 vezes maior do que a do adulto, representando a rejeição do mercado por pessoas sem experiência profissional (Ceará, 2018, p. 96).

O tema estratégico Empreendedorismo apresenta o programa Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil. O público-alvo consiste em empreendedores e potenciais empreendedores e esse programa se justifica pela deficiência observada no sistema de ensino regular e técnico, que inviabiliza atividades empreendedoras.

Para o tema estratégico Educação Básica temos 3 programas, todos com jovens como público-alvo.

O primeiro programa é o Inclusão e Equidade na Educação, o qual se justifica pela noção de que a universalização da educação básica passa pela redução das desigualdades e pela superação das exclusões sociais. Algumas de suas iniciativas são:

Qualificação da oferta de Educação de Jovens e Adultos para as pessoas que não concluíram a Educação Básica na idade própria, incluindo os privados de liberdade e as comunidades terapêuticas de adictos; Atendimento diferenciado para estudantes trabalhadores e demais segmentos vulneráveis à reprovação, ao abandono e à evasão escolar; Currículo e gestão diferenciada para escolas do campo, indígenas e quilombolas contemplando suas especificidades culturais e territoriais (Ceará, 2018, p. 119).

---

O segundo programa é o Acesso e Aprendizagem das Crianças e Jovens na Idade Adequada, que engloba os jovens com idade entre 15 e 16 anos em todas as suas iniciativas. O programa se justifica pela melhoria do aprendizado e dos indicadores municipais de educação.

Já o terceiro programa é o Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica, o qual se justifica pela necessidade de atuação conjunta de escola, família e sociedade. Uma de suas iniciativas é a “articulação curricular do Ensino Médio com as realidades territoriais, a educação científica, a convivência, o lazer, a arte, a pluralidade cultural, o empreendedorismo, o protagonismo e o mundo do trabalho” (Ceará, 2018, p. 123).

Já o tema estratégico Educação Profissional traz 2 programas, ambos com os jovens como público-alvo. O primeiro programa é o Ensino Integrado à Educação Profissional, o qual se justifica pela necessidade de qualificar a mão de obra cearense e pelos anseios dos jovens para ingressar no mercado de trabalho. É dentro desse programa que se encontram as Escolas Estaduais de Educação Profissional. O segundo programa é o Desenvolvimento da Educação Profissional, nos níveis: a) Formação Inicial e Continuada; b) Técnico; e c) Tecnológico. Ele apresenta como justificativa o compromisso do estado ofertar qualificação aos cidadãos que supram as exigências do mercado de trabalho.

No tema estratégico Cultura temos o programa Promoção do Acesso e Fomento à Produção e Difusão da Cultura, o qual se justifica pela ainda baixa ramificação da política cultural nas agendas governamentais e apresenta uma iniciativa com foco em jovens, qual seja: “ampliação ao acesso e inserção de jovens e crianças nas atividades culturais” (Ceará, 2018, p. 137).

O tema estratégico Saúde traz o programa Atenção à Saúde Integral e de Qualidade, o qual se justifica pela intenção de reduzir os vazios assistenciais com vistas a enfrentar os problemas de saúde que ainda persistem. Ele apresenta uma iniciativa com enfoque juvenil, qual seja: “realização de ações voltadas à saúde do adolescente” (Ceará, 2018, p. 147).

No tema estratégico Esporte e Lazer se encontra o programa Esporte e Lazer para a População, que engloba todas as faixas etárias da população e justifica-se pela noção de contribuir para o desenvolvimento integral dos cidadãos. Quanto às suas iniciativas, todas são de caráter universal, relativas à infraestrutura para as práticas de esporte e os ambientes de lazer.

Por último, o tema estratégico Segurança Pública apresenta o programa Segurança Pública Cidadã, o qual se justifica pelo estabelecimento de uma parceria entre a sociedade e as forças da segurança pública. Ele apresenta 4 iniciativas com enfoque juvenil:

Manutenção da oferta dos serviços voltados à preservação dos direitos das crianças, adolescentes, mulheres e minorias; Ampliação dos serviços voltados a preservação dos direitos das crianças, adolescentes, mulheres e minorias;

---

Ampliação dos serviços de educação física, preventiva e social, com foco na juventude e na terceira idade; Realização de atividades esportivas, educativas e culturais para jovens da comunidade e familiares dos profissionais da segurança pública (Ceará, 2018, p. 164-165).

Em resumo, dentre as 12 secretarias estaduais nas quais foram mapeados programas com enfoque juvenil temos 10 secretarias que são responsáveis por apenas 1 programa cada (SEFAZ; SEJUS; GABGOV; SDA; SDE; SECITECE; SECULT; SESA; SESPORTE; SSPDS). Apenas a STDS e a SEDUC apresentam mais de 1 programa sob sua responsabilidade (4 programas cada).

A área temática Assistência Social apresenta 2 programas; a Inclusão Social e Direitos Humanos, 3; a Educação Básica, 3; a Educação Profissional, 2; e as demais, apenas 1 programa cada (Gestão Fiscal; Segurança Alimentar e Nutricional; Trabalho e Renda; Empreendedorismo; Cultura; Saúde; Esporte e Lazer; Segurança Pública).

## O foco dos programas para as juventudes cearenses no Plano Plurianual 2016-2019

Realizada a sistematização dos programas, segue-se para a classificação deles quanto aos parâmetros ou grupos (Ressocializador; Preparatório; e Empoderamento)<sup>5</sup>. Não obstante, primeiro identificamos as palavras-chave dos objetivos de cada programa, isso porque será possível classificar cada grupo por meio delas e com apoio nas configurações e perspectivas dos programas. As palavras-chave foram utilizadas como modo de identificação, interpretação e aproximação daquilo que os programas oferecem para os alocar em cada grupo ou parâmetro. A Tabela 2 apresenta as palavras-chave de cada programa.

**Tabela 2** Palavras-chave dos objetivos dos programas.

<b>Programa</b>	<b>Palavra-chave</b>
Educação Fiscal e Cidadania	Esclarecer; Construção.
Proteção Social Especial	Garantir; Proteção.
Proteção Social Básica	Assegurar; Apoiando.
Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania	Atender a garantia; Ampliando.
Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Contribuir para a efetividade; Promoção; Defesa.
Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo	Prestar; Reinserção.

**5** Os grupos utilizados para a classificação também são conhecidos como parâmetros, porque não é apenas um conjunto disposto por semelhanças, mas que considera características e valores entendidos como determinada circunstância ou perspectiva, considerado a partir das ideias de Aquino (2009) e Alves e Barbalho (2014).

<b>Programa</b>	<b>Palavra-chave</b>
Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	Contribuir para a garantia.
Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador	Viabilizar; Oportunidades; Qualificação.
Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil	Promover; Ampliar; Empreendedora.
Inclusão e Equidade na Educação	Garantir Escola; Aprendizagem.
Acesso e Aprendizagem das Crianças e Jovens na Idade Adequada	Fortalecimento da Educação Infantil; Elevação do Ensino Fundamental.
Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	Garantir funcionamento.
Ensino Integrado à Educação Profissional	Atender; Trabalho.
Desenvolvimento da Educação Profissional nos Níveis: Formação Inicial e Continuada, Técnico e Tecnol	Contribuir; Qualificação.
Promoção do Acesso e Fomento à Produção e Difusão da Cultura Cearense	Democratizar; Fomentar.
Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	Promover.
Esporte e Lazer Para a População	Promover.
Segurança Pública Cidadã	Aumentar.

Fonte: Elaborada pelos autores.

O que se observa é que os programas destinados às juventudes cearenses no PPA 2016-2019 se estruturam, principalmente, em 2 grandes blocos: a) promover uma educação de qualidade, acompanhada pela inserção no mercado de trabalho; e b) assegurar direitos básicos, seguidos por tímida, mas crescente, democratização e promoção de acesso a outros programas fora do eixo educação-trabalho. Apesar dos altos índices de mortalidade juvenil, não se identificou nenhum programa que trata diretamente sobre o tema, no sentido de buscar reduzir tais números.

Apesar dos programas do eixo educação-trabalho se mostrarem fundamentais para a formação inicial dos jovens, é fundamental que os programas do segundo bloco sejam fortalecidos e ampliados. De acordo com R. F. V. Oliveira (2017), além das Políticas Públicas (programas) destinadas a proporcionar uma formação tradicional, os programas destinados às juventudes devem propiciar uma formação que conecte cultura, arte e esporte.

Antes de apresentar a classificação de cada programa, traça-se um breve panorama das principais questões que envolvem os grupos (a ser utilizado no procedimento de classificação, para compreender a perspectiva de cada um deles na sociedade). Partindo das conceituações teóricas de Aquino (2009) e Alves e Barbalho (2014), vale discutir o principal papel de cada categoria na sociedade e nas políticas públicas. O primeiro grupo, dos programas Ressocializadores, consiste naqueles que ressocializam os jovens em conflito com a lei, com a finalidade de retomarem uma vida saudável e darem continuidade ao seu desenvolvimento social e psicológico (Mantovani, 2009). O segundo grupo, dos programas Preparatórios, consiste naqueles que proporcionam oportunidades para uma formação educacional e profissional apropriada, gerando expectativas para o futuro após a conclusão



---

dos estudos na escola ou na universidade. É importante ressaltar que, no atual contexto econômico e social, os empregos são cada vez mais raros e uma educação apropriada pode ajudar no desenvolvimento de uma trajetória profissional satisfatória, ao aumentar a chance dos jovens entrarem e permanecerem no mercado de trabalho (Guimarães & Almeida, 2012). Por fim, grupo dos programas de Empoderamento, consiste naqueles por meio dos quais se analisam e se detectam as necessidades de um coletivo desfavorecido social, econômico, cultural, entre outros, com o intuito de proporcionar as ferramentas necessárias para que possam obter maior autonomia e diminuir sua vulnerabilidade. Nesse sentido, o protagonismo juvenil é um componente importante e reconhece-se que provoca transformações decisivas na realidade social, econômica, ambiental, cultural e política na qual se encontra inserido (Semicheche, Higa, & Cabreira, 2012).

Os programas com enfoque juvenil do PPA 2016-2019 são identificados e classificados com base nos conceitos desses três grupos, apoiando-se nas palavras-chave para a alocação de cada programa nos grupos ou parâmetros definidos.

Os programas nos quais se identificou a palavra-chave *reinserção* foram classificados no primeiro grupo (Ressocializador). Os programas com palavras-chave como *educação*, *trabalho*, *qualificação* e *empreendedor* foram classificados no segundo grupo (Preparatório). E ficaram no terceiro grupo (Empoderamento) os programas que apresentavam palavras-chave como *proteção*, *garantia* e *defesa*.

A Tabela 3 indica que, dentre os 18 programas mapeados, 1 tem caráter Ressocializador, 8 têm caráter Preparatório e 9 têm caráter de Empoderamento.

**Tabela 3** Classificação dos programas.

Ressocializador	Preparatório	De empoderamento
Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo.	Educação Fiscal e Cidadania;	Proteção Social Especial;
	Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador;	Proteção Social Básica;
	Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil;	Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania;
	Inclusão e Equidade na Educação;	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos;
	Acesso e Aprendizagem das Crianças e Jovens na Idade Adequada;	Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional;
	Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica;	Promoção do Acesso e Fomento à Produção e Difusão da Cultura Cearense;
	Ensino Integrado à Educação Profissional;	Atenção à Saúde Integral e de Qualidade;
	Desenvolvimento da Educação Profissional nos Níveis: Formação Inicial e Continuada, Técnico e Tecnol.	Esporte e Lazer Para a População;
		Segurança Pública Cidadã.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Analisando os programas a partir das palavras-chave destacadas em seus objetivos com vistas a classificá-los, observa-se que dentro do grupo Preparatório há predominância de palavras que orientam para uma atuação na formação dos jovens (programas educacionais) e para sua inserção e manutenção no mercado de trabalho de modo qualificado (programas de trabalho/empreendedorismo/qualificação). Guimarães e Almeida (2012) destacam que os jovens, devido à sua menor experiência, enfrentam maiores dificuldades no mercado de trabalho, um quadro que se torna mais complicado no Brasil devido à baixa escolaridade média e à baixa qualidade da educação de parte dos jovens, assim, são fundamentais as políticas públicas voltadas à universalização do ensino, à melhoria da qualidade da educação, à erradicação do trabalho infantil e aos incentivos de estrutura setorial de ocupação para os jovens.

Para o grupo Empoderamento se encontram palavras que ora orientam a garantia básica de direitos (programas de assistência social/segurança alimentar) ora orientam um(a) maior protagonismo e qualidade de vida dos jovens (programas de cultura/esporte/saúde) e, ainda, há programas que visam a uma segurança pública com maior confiança entre jovens (sociedade) e as instituições competentes da área. No atual contexto, os jovens são cada vez mais chamados a interiorizar expectativas de autonomia, mas se deparam com menores possibilidades de materializá-la; em seus percursos de vida, eles encontram obstáculos para efetivar tal autonomia, principalmente aqueles que vivem em condições

---

de vulnerabilidade. Esses empecilhos dificultam a qualificação profissional e pessoal e as políticas públicas se tornam imprescindíveis, sobretudo para construir estratégias subjetivas e sociais de protagonismo e autonomia (Silva & Ximenes, 2019).

No que se refere ao grupo Ressocialização, o programa identificado orienta as ações quanto à organização de um sistema socioeducativo que atenda aos jovens de modo integral e promova sua reinserção social. Essa ação de governo, executada pela Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS), realiza atendimentos nas Unidades da Proteção Social Especial a Adolescentes em Conflito com a Lei no Cumprimento de Medidas Socioeducativas. Essa ação deve garantir soluções para problemas que prejudicam não apenas os jovens, mas a sociedade como um todo. Nesse sentido, as instituições governamentais devem implementar políticas públicas inclusivas, que estimulem o desenvolvimento humano digno e a participação dos jovens na sociedade. Tal como assevera Manfroi (2016), referindo-se às políticas públicas de ressocialização, as quais devem ser capazes de promover valorização humana, aprendizado e perspectiva de inclusão social, além de fazer com que os programas socioeducativos deixem de ser um castigo ou o pagamento de um mal praticado e tornem-se um ambiente de educação, aprendizagem e preparação para o trabalho, possibilitando crescimento humano, intelectual, profissional e social.

## **Considerações finais**

Para contribuir com o debate sobre os esforços realizados pelo poder público em relação à elaboração de programas para as juventudes no PPA 2016-2019 do Governo do Estado do Ceará, este artigo trouxe alguns aspectos relevantes para a discussão, ajudando a refletir sobre a direção dos programas voltados aos jovens cearenses. Assim, este estudo atingiu seu objetivo mapeando os programas para as juventudes do PPA 2016-2019 do governo estadual e classificando-os dentro dos parâmetros estabelecidos por Aquino (2009) e Alves e Barbalho (2014).

O modo como se apresenta a distribuição dos programas para as juventudes nos permite discutir dois pontos importantes. Primeiro, considerando a juventude um fenômeno múltiplo, plural e multidimensional (Pais, 1990), as políticas desenvolvidas e implementadas no PPA 2016-2019 podem estar acompanhando essa pluralidade, entendendo que as juventudes precisam ser vistas de modo transversal, mas articulando e integrando uma rede de proteção e promoção sólida para os jovens. Por outro lado, chama atenção o fato de que a maioria das secretarias apresentadas é responsável por apenas 1 programa com enfoque juvenil (apenas STDS e SEDUC apresentaram mais de um programa sob seu comando), assim, incluir mais programas poderá ser algo fundamental para compreender que não

---

estamos falando de uma população homogênea, mas de diversos grupos com identidades próprias, isto é, não estamos falando de juventude, mas de juventudes (Abrantes, 2012).

Com base na pesquisa dos programas para as juventudes do PPA 2016-2019, considerando a distribuição segundo os parâmetros estabelecidos por Aquino (2009) e Alves e Barbalho (2014) e utilizando as palavras-chave nos objetivos dos programas como modo de identificação e interpretação, constatamos que os 18 programas com enfoque juvenil se distribuem de modo equitativo entre os grupos Preparatório e de Empoderamento, ao passo que há apenas 1 programa no grupo Ressocialização. Essa configuração reconhece as juventudes como uma categoria social marcada por inúmeras especificidades, constituindo um passo importante para a formulação de políticas públicas adequadas.

No entanto, embora os tipos de políticas ou programas mencionados sejam importantes, ainda existem empecilhos para que os jovens das classes populares os acessem – eles lidam com altos índices de desemprego e violência e com ausência e/ou ineficácia dos aparatos estatais (como creches, postos de saúde, escolas e áreas de estímulo à cultura), que são fatores importantes para a predisposição à delinquência e violência juvenil (Novaes, 2007). Por isso, mostram-se necessárias mais políticas públicas que também atendam aos jovens que vivem à margem da lei e sem acesso a ações socioeducativas eficientes, que promovam um futuro sem exclusão econômica e social.

Mesmo considerando todas as anuências, o PPA 2016-2019 indica que o Governo do Estado do Ceará vem empreendendo esforços não só para preparar os jovens para sua entrada no mercado de trabalho, mas, também, para empoderá-los por meio de programas que concedam garantias básicas e democratizem seu acesso a temas estratégicos (como esporte e cultura). Tal fato deverá contribuir, a longo prazo, para a redução dos números de mortalidade juvenil que apresentamos na introdução deste artigo.

Por fim, vale destacar que o desenho de toda política pública deve ser discutido, formulado e avaliado. Então, futuros estudos podem abordar o grau de modificação que as políticas públicas promoveram, visando a superar as justificativas que ensejaram sua formulação e inserção no PPA 2016-2019 do governo estadual, mas sem deixar de identificar as demandas das juventudes e garantindo os direitos dos quais elas são sujeitos.

## Referências bibliográficas

Abramovay, M. (2002). *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília, DF: UNESCO.

Abrantes, M. S. (2012). *Juventude e políticas públicas: algumas reflexões*. Recuperado de <https://psicologado.com.br/atuacao/politicas-publicas/juventude-e-politicas-publicas-algumas-reflexoes>

Alves, N. R., & Barbalho, A. A. (2014). A política pública para juventude em Fortaleza. *Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas*, 4(12), 125-145.

- 
- Aquino, L. M. C. (2009). Juventude como foco nas políticas públicas. In J. A. de Castro; L. M. C. de Aquino, & C. C. de Andrade (Orgs.), *Juventude e políticas públicas sociais no Brasil* (pp. 25-39). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Braga, M. A. F., Silva, G. P., & Martins, S. B. (2012). Violências, homicídios e vitimização juvenil no Brasil: alguns indicativos de suas maiores incidências. In *Anais do 15o Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste*. Teresina, PI.
- Ceará (Estado). (2018). Anexo I: *Demonstrativo de temas estratégicos e programas* (Anexo I a que se refere o art. 1º, da Lei n.16.606, 18 de julho de 2018). Fortaleza, CE: Secretaria de Planejamento e Gestão.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Diógenes, G. (2012). Juventudes, violência e políticas públicas no Brasil: tensões entre o instituído e o instituinte. *Sinais Sociais*, 18(6), 102-127.
- Ferreira, M. P., Constantino, A., Souza, G. O. C., Pitta, M. T., & Dini, N. P. (2010). Identificação das áreas intraurbanas que concentram população jovem vulnerável à violência letal no município de São Paulo: uma proposta metodológica. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(4), 134-144.
- Galvão, M. C. B., Pluye, P., & Ricarte, I. L. M. (2017). Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. *Revista de Ciência da Informação e Documentação*, 8(2), 4-24.
- Gil, A. C. (1991). *Como elaborar projetos de pesquisa* (3a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, & Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2019). *Atlas da violência 2019*. Brasília, DF: Ipea.
- Guimarães, A. Q., & Almeida, M. E. (2012). *Jovens e o mercado de trabalho*. Recuperado de [https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/jovens\\_e\\_o\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/jovens_e_o_mercado_de_trabalho.pdf)
- Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013*. (2013). Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, DF.
- Manfroij, I. (2016, 1º de abril). *Políticas públicas de ressocialização na gestão do sistema carcerário*. Recuperado de <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/politicas-publicas-de-ressocializacao-na-gestao-do-sistema-carcerario/>
- Mantovani, A. L. B. (2009). *O papel da sociedade na ressocialização do menor infrator*. Recuperado de [http://www.ciaap.org.br/artigos/headline.php?n\\_id=140&u=1](http://www.ciaap.org.br/artigos/headline.php?n_id=140&u=1)
- Minayo, M. C. S., & Souza, E. R. (1999). É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. *Ciência & Saúde Coletiva*, 4(1), 7-32.

- 
- Ministério da Saúde. (2009). *A declaração de óbito: documento necessário e importante*. Recuperado de <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2015/agosto/14/Declaracao-de-Obito-WEB.pdf>
- Novaes, R. (2007). Juventude e sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas. *Revista Sociologia Especial: Ciência e Vida*, 1(2), 6-15.
- Oliveira, B. I. A. (2019). *Diagnóstico da mortalidade juvenil violenta e políticas públicas de prevenção no Estado do Ceará* (Monografia de Graduação). Universidade Federal do Ceará, CE.
- Oliveira, R. F. V. (2017). O uso do espaço urbano, por meio das políticas públicas de cultura para a juventude: o caso do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte – Cuca Barra, em Fortaleza-CE. In *Anais do 3o Seminário Regional Comércio, Consumo e Cultura nas Cidades*. Sobral, CE.
- Pais, J. M. (1990). A construção sociológica da juventude: alguns contributos. *Análise Social*, 25 (105-106), 139-165.
- Semicheche, A., Higa, K. M., & Cabreira, L. (2012). Protagonismo juvenil: a participação dos jovens para a transformação social. *Akrópolis Umuarama*, 20(1), 21-38.
- Silva, A. M. S., & Ximenes, V. M. (2019). Políticas públicas e juventude: análises sobre o protagonismo juvenil na perspectiva dos jovens pobres. *Pesquisas Práticas Psicossociais*, 14(1), 1-15.
- Waiselfisz, J. J. (2015). *Mapa da violência 2015: adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil*. FLACSO Brasil. Recuperado de [http://flacso.org.br/files/2017/04/mapaViolencia2015\\_adolescentes-1.pdf](http://flacso.org.br/files/2017/04/mapaViolencia2015_adolescentes-1.pdf)

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

OLIVEIRA, B. I. A.; RACCHUMI, J. A. R. Programas para as juventudes cearenses no Plano Plurianual 2016-2019 do governo estadual. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 183-201, 2020.

### Norma B – APA

Oliveira, B. I. A. & Racchumi, J. A. R. (2020). Programas para as juventudes cearenses no Plano Plurianual 2016-2019 do governo estadual. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 183-201.

### Norma C – Vancouver

Oliveira BIA, Racchumi JAR. Programas para as juventudes cearenses no Plano Plurianual 2016-2019 do governo estadual. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25): 183-201. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3296>

# Políticas públicas de integração de infraestrutura em transportes e hospedagem no Amapá

## **Rosana dos Santos Palmerim**

*Aluna de Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas na Universidade Estadual do Ceará – UECE*  
rosanapalmerim@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-5889-7680>

## **David Oliveira**

*Professor na Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará – UFC*  
dvdbarol@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-2461-2872>

## Resumo

Este artigo versa sobre as políticas públicas de integração (PPI) no Município de Oiapoque, no norte do Estado do Amapá – lócus da pesquisa. Oiapoque, como fronteira internacional, uma área de interesse entre dois países, tem sido arena de PPI de infraestrutura. Duas ações concretas de políticas públicas atingem o Oiapoque: a) a construção da Ponte Binacional Franco-Brasileira (ligando os municípios de Oiapoque, no Amapá, e de Saint-Georges-de-l'Oyapock, na Guiana Francesa); e b) a rodovia BR-156. A pesquisa retrata os reais impactos das referidas obras nos setores de transporte (catraieiros) e de hospedagem (hoteleiros) em Oiapoque, além da participação dos senadores pelo Amapá, Randolfe Rodrigues (da Rede Sustentabilidade [REDE]) e Davi Alcolumbre (do Democratas [DEM]) na construção dessas PPI. Para tanto, 2 afirmativas foram propostas como hipóteses de trabalho: a) “a abertura da ponte binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor de transportes quanto para o setor de hospedagem”; e b) “o não asfaltamento do trecho norte da BR-156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor de hospedagem”. O lapso temporal de 2 anos entre a abertura da ponte e a realização da pesquisa (em abril e maio de 2019), junto a catraieiros e hoteleiros, mostra-se suficiente para avaliar se ambos os setores foram positivamente impactados pelas políticas públicas em questão.

**Palavras-chave** catraieiros, hoteleiros, senadores, políticas públicas.

---

## Conhecer: debate entre o público e o privado

2020, Vol. 10, nº 25

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.25.3334>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 13 abr 20

Data de publicação 03 ago 20

---

## Infrastructure integration public policy in transport and accommodation in Amapá, Brazil

### Abstract

This article addresses integration public policy (IPP) at the Municipality of Oiapoque, in northern Amapá State, Brazil – the locus of research. Oiapoque, as an international border, an area of interest between two countries, has been an arena for infrastructure IPP. Two concrete public policy actions affect Oiapoque: a) the building of the Oyapock River Bridge (linking the municipalities of Oiapoque, in Amapá, and Saint-Georges-de-l'Oyapock, in French Guiana); and b) the BR-156 highway. The research depicts the actual impacts of these works on the sectors of transport ('catraia' boatmen) and accommodation (hoteliers) in Oiapoque, in addition to the participation of senators representing Amapá, Randolfe Rodrigues (from Rede Sustentabilidade [REDE]) and Davi Alcolumbre (from Democratas [DEM]) in the building of these IPP. To do this, 2 statements were proposed as working hypotheses: a) "opening the Oyapock River Bridge has brought positive impacts for both the transport sector and the accommodation sector"; and b) "failing to asphalt the northern stretch of the BR-156 highway brings negative impacts on the economic dynamics of the accommodation sector." The 2-year time lag between the bridge inauguration and the conduct of research (in April and May 2019), with 'catraia' boatmen and hoteliers, is enough to assess whether both sectors were positively impacted by the public policy at stake.

**Key words** catraia boatmen, hoteliers, senators, public policy.

## Políticas públicas de integración de infraestructura en transporte y alojamiento en Amapá, Brasil

### Resumen

Este artículo aborda las políticas públicas de integración (PPI) en el Municipio de Oiapoque, en el norte del Estado de Amapá, Brasil – el locus de investigación. Oiapoque, como frontera internacional, un área de interés entre dos países, ha sido un escenario de las PPI de infraestructura. Dos acciones concretas de políticas públicas afectan a Oiapoque: a) la construcción del Puente sobre el Río Oyapoque (que une los municipios de Oiapoque, en Amapá, y Saint-Georges-de-l'Oyapock, en la Guayana Francesa); y b) la carretera BR-156. La investigación describe los impactos reales de estas obras en los sectores de transporte (barqueros de "catraia") y de alojamiento (hoteleros) en Oiapoque, además de la participación de senadores que representan a Amapá, Randolfe Rodrigues (de la Rede Sustentabilidade [REDE]) y Davi Alcolumbre (del Democratas [DEM]) en la construcción de estas PPI. Para hacer esto, se propusieron 2 afirmativas como hipótesis de trabajo: a) "la inauguración del Puente sobre el Río Oyapoque ha traído impactos positivos tanto para el sector de transporte como para el sector de alojamiento"; y b) "no asfaltar el tramo norte de la carretera BR-156 trae impactos negativos en la dinámica económica del sector de alojamiento". El lapso de 2 años entre la inauguración del puente y la realización de la investigación (en abril y mayo de 2019), con barqueros de "catraia" y hoteleros, es suficiente para evaluar si ambos sectores se vieron afectados positivamente por las políticas públicas en juego.

**Palabras clave** barqueros de catraia, hoteleros, senadores, políticas públicas.



---

## Politiques publiques d'intégration d'infrastructure de transport et d'hébergement à Amapá, Brésil

### Résumé

Cet article traite des politiques publiques d'intégration (PPI) dans la Municipalité d'Oiapoque, dans le nord de l'État d'Amapá – le lieu de la recherche. Oiapoque, en tant que frontière internationale, zone d'intérêt entre deux pays, a été une arène pour les PPI d'infrastructure. Deux actions concrètes des politiques publiques concernent Oiapoque: a) la construction du Pont sur l'Oyapock (qui relie les municipalités d'Oiapoque, à Amapá, et de Saint-Georges-de-l'Oyapock, en Guyane); et b) l'autoroute BR-156. La recherche décrit les impacts réels de ces travaux dans les secteurs des transports (pilotes des bateaux « catraia ») et de l'hébergement (hôteliers) à Oiapoque, en plus de la participation sénateurs représentant Amapá, Randolfe Rodrigues (de la Rede Sustentabilidade [REDE]) et Davi Alcolumbre (du Democratas [DEM]) dans la construction de ces PPI. Pour ce faire, 2 affirmations ont été proposées comme hypothèses de travail: a) « l'inauguration du Pont sur l'Oyapock a eu des effets positifs tant pour le secteur des transports que pour le secteur de l'hébergement »; et b) « le fait de ne pas asphaltier la section nord de l'autoroute BR-156 a des effets négatifs sur la dynamique économique du secteur de l'hébergement ». La période de 2 ans entre l'inauguration du pont et la conduite de la recherche (en avril et mai 2019), avec les pilotes des bateaux « catraia » et les hôteliers, est suffisante pour évaluer si les deux secteurs ont été positivement impactés par les politiques publiques en jeu.

**Mots-clés** pilotes des bateaux catraia, hôteliers, sénateurs, politiques publiques.

### Introdução

O objetivo geral desta pesquisa foi avaliar os impactos das políticas públicas de integração (PPI) de infraestrutura com ênfase nos setores de transportes (catraieiros) e de hospedagem (hoteleiros) no Município de Oiapoque, no extremo norte do Estado do Amapá, em sua fronteira internacional com o município de Saint-Georges-de-l'Oyapock, na Guiana Francesa. A escolha de Oiapoque se deve ao fato de que, além de ser um município fronteiriço, apresenta grande potencial social, econômico e turístico e, ainda, características bem específicas quanto às PPI decorrentes do acordo de cooperação internacional entre o Brasil e a França.

Dentre os 5 objetivos específicos da pesquisa, 3 foram adotados para ancorar a redação deste artigo: a) identificar os reais impactos das PPI de infraestrutura no setor de transportes (catraieiros) e de hospedagem (hoteleiros) de Oiapoque; b) analisar os impactos do não asfaltamento da BR-156 e da abertura da Ponte Binacional Franco-Brasileira ocorridos no setor de transportes por catraia e no setor de hospedagem do município; e c) conhecer a atuação dos 2 parlamentares amapaenses no Senado Federal voltada ao extremo norte do Amapá.

Desse modo, o problema investigado se liga diretamente ao impacto (positivo ou negativo) da abertura da ponte binacional em 2019 e do não asfaltamento dos lotes 1 e 2 da BR-156, adotando 2 afirmativas como hipóteses de trabalho: a) “a abertura da ponte

---

binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor de transportes quanto para o setor de hospedagem”; e b) “o não asfaltamento do trecho norte da BR-156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor de hospedagem”.

## Metodologia

Com base no exposto, a metodologia adotada se mostrou de vital importância, visto que, para garantir uma trajetória sistematizada e segura, diminuindo o risco de equívocos e gerando resultados fidedignos (Lakatos & Marconi, 2010), a pesquisa levou em conta alguns elementos da fenomenologia – *com sua ênfase no ator, na experiência pura do sujeito* (Triviños, 1987).

Optou-se pela *pesquisa qualitativa* para alicerçar o trabalho em contextos sócio-históricos específicos – essa abordagem privilegia a descrição e a interpretação do objeto de estudo, enfatizando o contexto envolvido.

A metodologia aplicada foi o *estudo de caso*, que, segundo André (1984), apesar de envolver alguns dilemas teórico-científicos, vem sendo utilizado com frequência nas ciências sociais – e ele “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (Gil, 2010, p. 54). Com essa estratégia, é o pesquisador quem elege o caso de acordo com seus objetivos.

A pesquisa foi de *natureza aplicada*, pois visa a colocar em prática os resultados da investigação. Segundo Gil (2008, p. 27), “sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial”. Em relação ao objetivo, a pesquisa foi *exploratória e descritiva*, pois esclareceu conceitos e identificou e descreveu concepções em relação às PPI em Oiapoque, com ênfase nos setores de transportes e de hospedagem, além de conhecer a atuação dos 2 senadores pelo Amapá.

A pesquisa foi realizada em duas etapas nesse município (em abril e maio de 2019). Na primeira foi possível coletar os dados primários relativos ao tema em questão, com observações *in loco* e diagnóstico. Na segunda etapa foram aplicados 20 questionários com perguntas semiestruturadas, dos quais 13 foram devolvidos; dentre estes, 7 respondentes autorizaram a gravação de suas entrevistas (as respostas foram transcritas e analisadas na íntegra). Apesar de ouvidas pelos pesquisadores, as falas com gravação de entrevista não autorizada pelos respondentes foram desconsideradas.

Os 2 senadores mencionados – Randolfe Rodrigues (S1) e David Alcolumbre (S2) – foram entrevistados em julho e agosto de 2019, em Macapá, a capital estadual. Ambos os senadores atenderam ao primeiro critério da pesquisa: ter cumprido no mínimo 4 dos 8 anos de seu mandato. Outro critério adotado foi a aproximação entre os senadores e os 2 setores envolvidos: desde o período de construção da ponte binacional, eles sempre

---

se fizeram presentes, proporcionando apoio (os catraieiros e os hoteleiros se sentiam ameaçados).

A pesquisa de campo foi executada por amostragem: a) os questionados foram escolhidos aleatoriamente; b) o objeto de estudo foi explicado; e c) os questionários (com perguntas abertas e fechadas) foram entregues aos respondentes.

Como explica Gil (2006, p. 12), o questionário é uma “técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses”. No caso em tela, o questionário serviu para coletar informações empíricas de catraieiros e de gerentes e proprietários de hotéis, que se colocaram à disposição para contribuir com as informações pertinentes a pesquisa (dos 20 questionários aplicados, 13 foram devolvidos após o devido preenchimento).

Ressalta-se que todo o material coletado na pesquisa de campo foi sistematizado via transcrição das entrevistas semiestruturadas (a elaboração de figuras, gráficos e tabelas foi pautada pelos objetivos da pesquisa). Por fim, os procedimentos metodológicos viabilizaram a triangulação de dados<sup>1</sup> com os atores envolvidos na pesquisa.

## Resultados da pesquisa

O perfil dos 13 entrevistados (E1 a E13) foi sistematizado na Tabela 1, onde se observa que as idades variam de 39 anos a 74 anos. Além disso, 2 pessoas moram há apenas 6 anos em Oiapoque – o tempo de residência no município das outras 11 varia entre 14 anos e 38 anos.

**Tabela 1.** Perfil dos entrevistados.

Identificação	Reside em Oiapoque desde	Anos de residência	Idade em 2019	Naturalidade (UF)	Sexo	Profissão	Estado civil	Escolaridade
E1	1988	31	51	MA	M	Empresário	Divorciado	Ensino Superior
E2	1983	36	68	MA	M	Servidor público	Casado	Ensino Superior
E3	1999	20	64	MA	F	Dona de casa	Casado	Ensino Fundamental
E4	2003	16	62	PA	M	Catraieiro	Casado	Ensino Médio

---

<sup>1</sup> A *triangulação* é um procedimento que combina diferentes métodos de coleta de dados, distintas populações (ou amostras), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos ao longo do tempo, para consolidar suas conclusões acerca do fenômeno que se investiga (Dezim, 2005).

Identificação	Reside em Oiapoque desde	Anos de residência	Idade em 2019	Naturalidade (UF)	Sexo	Profissão	Estado civil	Escolaridade
E5	1990	29	54	MA	M	Catraieiro	Solteiro	Ensino Fundamental
E6	1981	38	58	PA	F	Taxista/mototaxista	Casado	Ensino Superior
E7	2001	18	43	AP	F	Taxista/mototaxista	Casado	Ensino Superior
E8	2005	14	59	PA	M	Catraieiro	União estável	Ensino Médio
E9	2003	16	62	AP	M	Catraieiro	Casado	Ensino Médio
E10	2013	6	74	PA	M	Catraieiro	União estável	Ensino Médio
E11	1987	32	43	AP	M	Catraieiro	União estável	Ensino Médio
E12	2004	15	39	BA	M	Catraieiro	Casado	Ensino Médio
E13	2013	6	63	AP	M	Empresário	Casado	Mestrado

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 1 também mostra que, dentre os 13 entrevistados, 7 são catraieiros, 2 são empresários do setor hoteleiro, 2 atuam como taxistas/mototaxistas, 1 é servidor público municipal e há 1 dona de casa (totalizando 5 profissões representadas na pesquisa).

No que tange ao sexo, a Tabela 1 registra 11 entrevistados do sexo masculino e 2 do sexo feminino. Quanto ao estado civil, temos 8 entrevistados casados, 3 em união estável, 1 solteiro e 1 divorciado. A escolaridade dos entrevistados está representada assim: 6 concluíram o Ensino Médio, 4 chegaram ao Ensino Superior, 2 têm o Ensino Fundamental e 1 atingiu a pós-graduação (mestrado).

Outro dado que chama atenção na Tabela 1 diz respeito à naturalidade dos entrevistados, ou seja, a Unidade Federal (UF) em que cada um nasceu - 1 veio da Bahia e 4 vieram de cada um destes estados: Pará, Maranhão e do próprio Amapá.

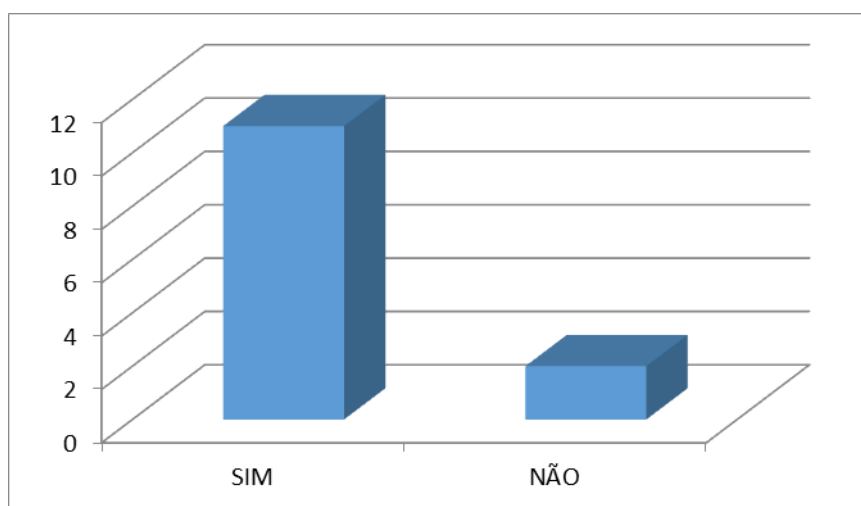
Durante a pesquisa, discorreu-se sobre a pavimentação dos lotes da BR-156, no sentido norte do Amapá, que se encontra em processo de asfaltamento há mais de 40 anos, assim como sobre os aspectos da construção da ponte binacional, a qual foi aberta ao trânsito em 2019, resultante de PPI de infraestrutura que afetam diretamente o município de Oiapoque.

Nas informações coletadas mediante entrevistas e questionários foi possível identificar a percepção dos parlamentares e da comunidade no tocante às PPI e às principais mudanças ocorridas no período de 2007 a 2019 em relação aos impactos da BR-156 e da ponte binacional.

---

Quando foram questionados se houve mudanças em Oiapoque com a realização de PPI e quais benefícios foram trazidos por essas políticas, 11 entrevistados responderam que sim, principalmente após a abertura da ponte binacional, e 2 responderam que não houve mudanças, especialmente relativas à BR-156 (Gráfico 1).

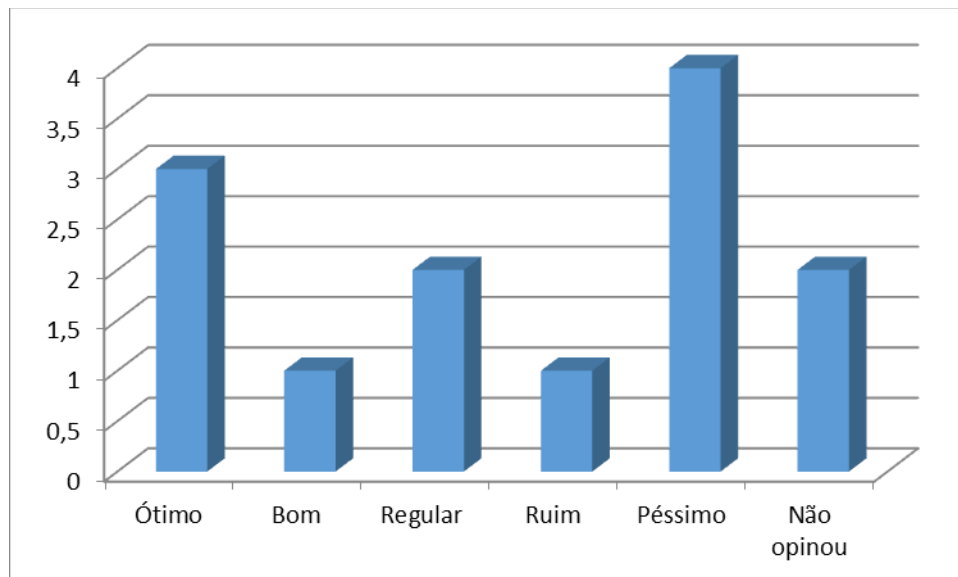
**Gráfico 1.** Percepção dos entrevistados quanto aos benefícios das políticas públicas de integração executadas.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Sobre a importância da construção da ponte binacional para o Oiapoque, 3 entrevistados responderam que foi ótima para o município, 1 disse que foi boa, 2 consideraram regular, 1 considerou ruim, 4 consideraram péssima e 2 deixaram de emitir sua opinião.

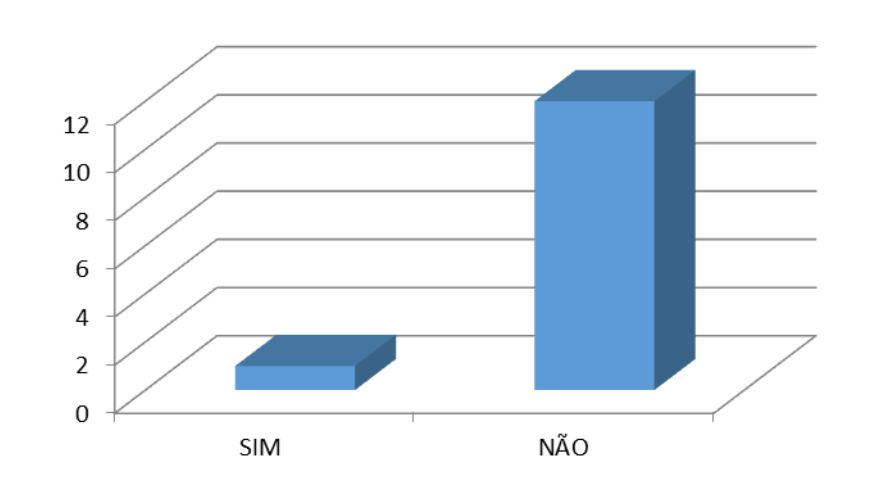
**Gráfico 2.** Na sua percepção, para o Oiapoque, a construção da ponte binacional foi um fato...



Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando questionados acerca da situação da BR-156 no ano de 2019, em termos de trafegabilidade, 12 entrevistados responderam que estavam insatisfeitos, enquanto somente 1 disse estar satisfeito com a situação da rodovia federal naquele ano (Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Satisfação quanto às condições de trafegabilidade da BR-156 em 2019.

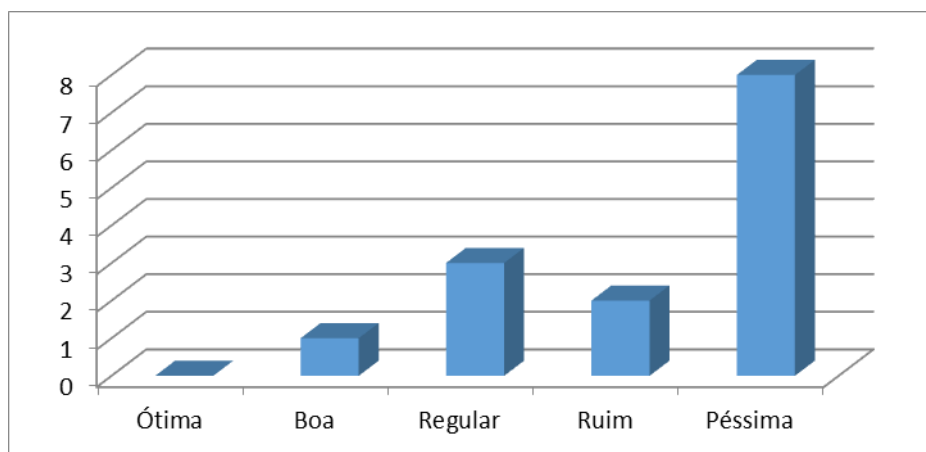


Fonte: Elaborada pelos autores.

A última pergunta demarca o espaço temporal da pesquisa, compreendido de 2007 a 2019, ou seja, um período de 12 anos. Vale recolocar que, como ilustra a Tabela 1, dentre os 13 entrevistados, 11 residem em Oiapoque há mais de 14 anos, ou seja, a imensa maioria vivenciou ou ouviu falar da situação da BR-156 nesse período.

Assim, diante da pergunta “com base em suas viagens ou nas informações da comunidade, quais condições de trafegabilidade predominaram na BR-156 de 2007 a 2019”, 8 entrevistados responderam péssimas, 2 disseram ser ruins, 3 as consideraram regulares e 1 respondeu que eram boas. Nenhum entrevistado considerou a trafegabilidade na BR-156 ótima nos últimos 12 anos (Gráfico 4).

**Gráfico 4.** Condições de trafegabilidade predominantes na BR-159 de 2007 a 2019.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Foram elaboradas perguntas sobre as PPI para apreender a visão de S1 e S2 em relação a Oiapoque. A primeira enfocou sua importância para o Amapá e o Brasil – eis as respostas:

*O fato de proporcionar a travessia, fluvial ou terrestre, a um país vizinho transforma [o município em] uma posição geográfica favorável, o que proporciona vantagens econômicas e culturais. O comércio formal e informal, o favorecimento do turismo com maior destaque ao setor hoteleiro, o intercâmbio cultural, além da troca de oportunidades e experiências, possibilitada pelo vislumbre do desenvolvimento vivido na União Europeia são pontos muito positivos advindos da geolocalização privilegiada. Além disso, o acesso direto ao oceano e os mais de 300 km de extensão do Rio Oiapoque, que se estende por boa parte da fronteira, traz vantagens especiais no que tange ao transporte e escoamento do que é produzido no município ou mesmo como ponto estratégico de apoio às atividades exploradas no litoral. (S1)*

---

*Em plenitude com os acordos bilaterais representa alto potencial de desenvolvimento econômico e social. (S2)*

Nestas duas primeiras respostas é bem marcante e perceptível a diferença entre as formas de expressão desses senadores: enquanto S1 contextualiza e expande sua percepção, S2 é objetiva e sintético.

Na sequência, perguntou-se quantas e quais emendas foram destinadas a Oiapoque durante o mandato do senador:

*Ao longo do meu mandato foram destinadas treze emendas individuais ao Município de Oiapoque, que alcançam R\$ 5,221 milhões. Nessa conta não entram as emendas de bancada, os projetos de lei, nem o que é alcançado por meio de articulações específicas, que também fomentam e desenvolvem o município. (S1)  
Várias emendas de bancadas que envolvem cerca de R\$ 8 milhões (saúde, educação e infraestrutura urbana) foram destinadas para o Município de Oiapoque. (S2)*

As respostas dos parlamentares mostram seu compromisso em atender ao Município de Oiapoque por meio de emendas, como S1 detalhou. Entendemos que tais destinações se devem ao fato de S1 ter sido eleito em 2011, ou seja, em 2019 ele completou 9 anos consecutivos de mandato, enquanto S2 foi eleito em 2015 e completou 5 anos consecutivos de mandato.

A terceira indagação aos senadores foi quais das PPI foram concluídas no Município de Oiapoque; suas respostas foram:

*Infelizmente, a realidade da maioria dos municípios do Amapá é desafiadora. Por diversas vezes, tratamos com os prefeitos, nos comprometemos com a população e destinamos as emendas. Entretanto, diversos fatores dificultam que esses recursos cheguem aos seus destinos: às vezes é por falta de documentação adequada, particularmente a ausência de documentos de propriedade dos imóveis/terrenos onde serão alocadas as emendas. Em outras vezes há falhas na elaboração dos projetos. Há, ainda, casos em que o município está inadimplente com a União, tornando-o inapto a receber recursos. Por tudo isso, ocorre com frequência o fato dos valores destinados serem cancelados ou ficarem estagnados ao longo dos anos. Das 13 emendas destinadas, apenas 2 foram plenamente executadas. Outras estão empenhadas ou em trâmite. Entretanto, já foram perdidos aproximadamente 1,5 milhão de reais em emendas por mim destinadas. (S1)  
A nível nacional: zero; a nível estadual: muito pouco; a nível municipal: zero. (S2)*



---

Expressando-se de formas diferentes, os 2 senadores mostraram que, em Oiapoque, a execução de PPI está muito aquém do que se espera em termos de resultados concretos. Independente das razões citadas por S1 que levam à quase nulidade da conclusão das políticas públicas, S2 apresenta o grande desafio de reduzir a distância entre o que é proposto pelos senadores e o que é efetivamente realizado pelo Poder Executivo quanto às emendas individuais ou de bancada. Tal análise foge do objeto de estudo.

Na sequência veio a quarta indagação: quais das mudanças ocorridas em Oiapoque foram positivas ou negativas ao longo do período de 2007 a 2019? E a resposta de cada senador foi:

*Eu poderia citar como mudanças positivas:*

*1. A celebração do Acordo Transfronteiriço, que, apesar de estar longe ser o ideal e o almejado por nós, já representa o primeiro passo em direção a uma maior integração entre Oiapoque e Saint-Georges, bem como entre Amapá e Guiana Francesa;*

*2. A conclusão da ponte binacional, que representa o elemento concreto dessa união Brasil-França na América do Sul e que também precisa de ajustes para que seu uso possa ser mais intenso e menos burocratizado (estamos atuando efetivamente nesse sentido); e*

*3. A ampliação do Campus Binacional da UNIFAP, bem como a implantação do IFAP, levando o conhecimento, a ciência e a tecnologia ao Município do Oiapoque. Como aspectos negativos posso citar o atraso na conclusão da pavimentação da BR-156 e a ausência da interligação ao sistema de transmissão de energia elétrica, fazendo com que o Oiapoque seja o único município isolado no sistema de energia nacional, o que acaba impactando a qualidade da internet no município. (S1)*

*“Ambas”. O controle da fronteira é frágil e a economia mineral pode ser uma saída para maior independência de recursos públicos. (S2)*

Cada senador escolheu uma linha de raciocínio para emitir sua resposta. Enquanto S2, sempre conciso, optou por apontar a fragilidade do controle da fronteira, S2 detalhou cada um dos aspectos questionados. Na percepção dos autores, uma resposta complementa a outra, sob ângulos diferentes.

Quanto à infraestrutura de Oiapoque, os senadores elencaram em suas respostas à quinta pergunta os pontos positivos e negativos:

**Como pontos negativos** [grifo do autor] *destaco a carência de saneamento básico no Oiapoque, que está em um nível muito abaixo do desejado, particularmente na questão da coleta e tratamento de esgoto, inexistente no município. Também é*

---

*destaque negativo as condições urbanas da cidade, com ausência de calçamento e pavimentação precária. Ainda cabe ressaltar o lixão da cidade como aspecto negativo. **Como pontos positivos** [grifo do autor] podemos considerar a ponte binacional como uma grande obra de infraestrutura. Ainda se destaca a melhora no serviço de prestação de energia elétrica, a partir da instalação dos geradores térmicos na cidade, mesmo que ainda não esteja interligada ao restante do Estado, já apresentou avanços e melhorias na rotina dos munícipes. (S1) Saúde: bom; educação: bom; e infraestrutura urbana: mediana. (S2)*

E, para finalizar as entrevistas, perguntou-se aos senadores que tipo de medidas vêm sendo tomadas para o crescimento dos setores de hospedagem e transporte por catraias em Oiapoque:

*Sim. Foi apresentado por mim o Projeto de Lei n. 434/2016, que prevê compensação financeira por tempo determinado aos mais de 170 catraieiros que terão de se realocar no mercado de trabalho, devido à abertura da ponte binacional. Temos acompanhado seu trâmite e dedicado atenção especial à situação desses trabalhadores, para que consigamos alcançar essa compensação com a maior brevidade possível. (S1) O setor hoteleiro, por si só, e com base no plano nacional, terá plenas condições de crescer e oferecer melhores estruturas. Para os catraieiros, parte frágil com a chegada da ponte, sugerimos uma compensação ainda em fase de avaliação no Congresso Nacional. (S2)*

Todas as respostas, na voz dos senadores, constituem fontes primárias obtidas pelos autores, ficando registradas para a posteridade. Em futuro, breve ou longínquo, poderão mostrar-se de extrema utilidade para avaliar o que mudou em cada um dos setores.

O setor de hospedagem da cidade de Oiapoque foi representado pela voz do gerente do Hotel Colibri (E1) e pelo gerente do Hotel Guará (E13), cujas falas foram distribuídas em consonância com as perguntas a eles dirigidas. Esse setor dispõe de uma pequena rede formada por hotéis, chácaras e pousadas distribuídos pela cidade e, geralmente, administrados pelo sócio proprietário do estabelecimento – o qual também é o gerente e exerce outras funções em seu negócio.

À época da pesquisa, o setor de transporte por catraia em Oiapoque contava com mais de 150 catraieiros, sendo formado por 2 cooperativas, 2 associações mais antigas e 2 associações mais recentes, surgidas após a abertura provisória da ponte binacional. A voz desse setor se fez presente pelas respostas dos 7 catraieiros que autorizaram a gravação de suas entrevistas.

---

## Discussão

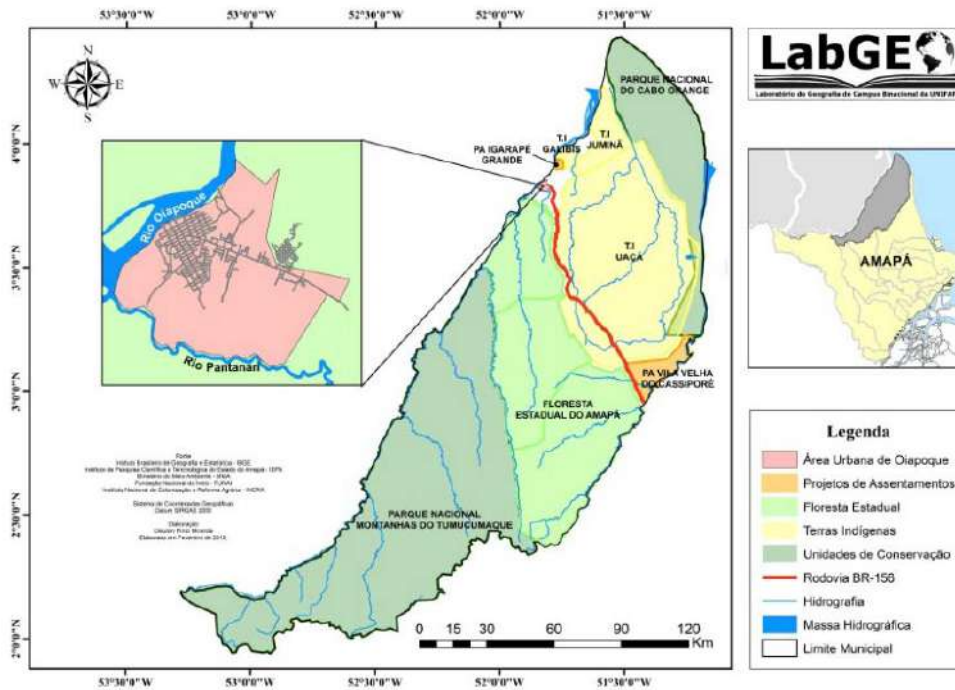
O Município de Oiapoque é um território dominado pelo Rio Oiapoque, uma potência líquida que impõe respeito e corre sobre um leito pontilhado de pedras até desaguar no Oceano Atlântico. A proximidade do mar faz a maré subir e descer. Quando as águas baixam, emergem pedras escuras e a navegação requer maior cuidado. Hoje, uma das mais temidas passagens desse rio está sob a ponte binacional. É a chamada *morne*, ou *morna*, um trecho no qual o Rio Oiapoque se estreita e as pedras fazem surgir águas revoltas e de remoinhos. Trata-se de um lugar mítico. As margens do rio têm curvas suaves, desenhando uma linha ondulada no horizonte. Obra e graça do território montanhoso. A vegetação das margens inclui aningas, palmeiras de açaí e buritizeiros. Aqui e ali, ipês florescem, colocando pingos de ouro em meio ao verde-escuro da floresta (Zaghetto, 2019).

Zaghetto (2019) descreve perfeitamente o município, criado pelo Decreto-Lei n. 7.578 (1945) (Mapa 1), também considerado uma zona transfronteiriça nos mais variados aspectos, dentre os quais lazer, trabalho, contravenção, consumo, defesa, disputa. Segundo Fonseca (2008), em alguns pontos, essa zona transfronteiriça é formada por cidades gêmeas<sup>2</sup> – como é caso de Oiapoque, no Amapá, e Saint-Georges-de-l’Oyapock, na Guiana Francesa.

---

**2** *Cidades gêmeas* é o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira. Esses adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (Neifro, 2012).

**Figura 1.** Mapa com localização de Oiapoque.



Fonte: Campus Binacional /UNIFAP. LabGEO/2019

Oiapoque faz parte dos 16 municípios do Estado do Amapá e localiza-se a cerca de 600 km da capital, Macapá; sua população estimada é 27.270 habitantes (IBGE, 2019). Pode-se dizer que não lhe é dada a devida atenção, apesar de ser um município estratégico (sob o ponto de vista geográfico) e rico (sob o ponto de vista ambiental). O município se encontra em estado precário no que concerne ao seu planejamento urbano, comprovado pela ausência de um plano diretor – embora este esteja sendo elaborado (Tostes & Ferreira, 2017).

Corroborando Tostes e Ferreira (2017), a cidade de Oiapoque é carente de quase tudo – seja na área de planejamento urbano, saneamento, saúde ou educação e, com especial destaque, carece de PPI. Nesse caso, vale destacar o Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa (Decreto n. 3.598, 2000), que resultou na construção da ponte binacional, um dos maiores empreendimentos da cidade, em pleno funcionamento desde 2019, e a construção da BR-156, que ainda está longe de ser concluída, por questões relativas ao Governo Federal.

O Acordo de Cooperação em Matéria Civil (Decreto n. 3.598, 2000) deu seus primeiros passos em 1996, com a aproximação entre o Mercosul e a União Europeia. A aproximação entre o Amapá e a Guiana Francesa foi, de fato, um marco e constituiu uma ampla moldura

---

institucional, um “guarda-chuva” de medidas formais, estabelecendo o suporte para a implementação de novas estratégias territoriais.

Com isso, segundo França (2007), tornou-se possível a elaboração de pelo menos 60 propostas de cooperação técnica nas 8 comissões mistas constituídas no período de 1997 a 2012, envolvendo as mais diversas temáticas, como: saúde; migração; comércio transfronteiriço; cooperação policial e defesa civil; transportes; energia e telecomunicações; educação; ciência; pesquisa e desenvolvimento; pesca; turismo; e meio ambiente.

Com o passar dos anos, a cooperação transfronteiriça entre o Amapá e a Guiana Francesa foi “amadurecendo”, mediante reuniões e consultas. O Estado do Amapá desempenhou um papel estratégico com 3 obras indispensáveis para essa cooperação: a ponte binacional sobre o Rio Oiapoque, a pavimentação da BR-156 e o Porto de Santana (Silva, 2005).

Vale ressaltar que, quando se fala em acordos bilaterais para a área de fronteira, a pesquisa realizada faz o recorte para o Município de Oiapoque, uma vez que o Estado do Amapá tem 8 de seus 16 municípios na faixa de fronteira: a) Amapá; b) Calçoene; c) Ferreira Gomes; d) Laranjal do Jari; e) Oiapoque; f) Pedra Branca do Amapari; g) Pracuúba; e h) Serra do Navio (Silva, 2011; Silva & Tostes, 2011; Tostes, 2011; Trindade Júnior, 2013).

Segundo Silva (2011) e Trindade Júnior (2013), esses 8 municípios apresentam grande potencial de integração econômica e cultural e constituem, ainda, amostras condensadas dos problemas característicos da fronteira internacional. Oiapoque faz parte desse contexto, assumindo um importante papel estratégico.

Nesse sentido, tanto a ponte binacional quanto a BR-156 são empreendimentos grandiosos, resultados concretos de PPI de infraestrutura em Oiapoque. Alguns mecanismos foram necessários para a concretização desses 2 empreendimentos, como, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>3</sup>.

Para o Estado do Amapá, o PAC foi planejando e subdividido em 5 blocos de atuação: a) medidas de infraestrutura (Tabela 1); b) medidas para estimular o crédito e o financiamento; c) melhorias no marco regulatório na área ambiental; d) desoneração tributária; e e) medidas fiscais de longo prazo (Governo do Brasil, 2009).

---

**3** O PAC foi criado pelo Governo Federal em 2007, visando ao crescimento e ao desenvolvimento econômico com planejamento em nível federal e execução nos níveis estadual e municipal.

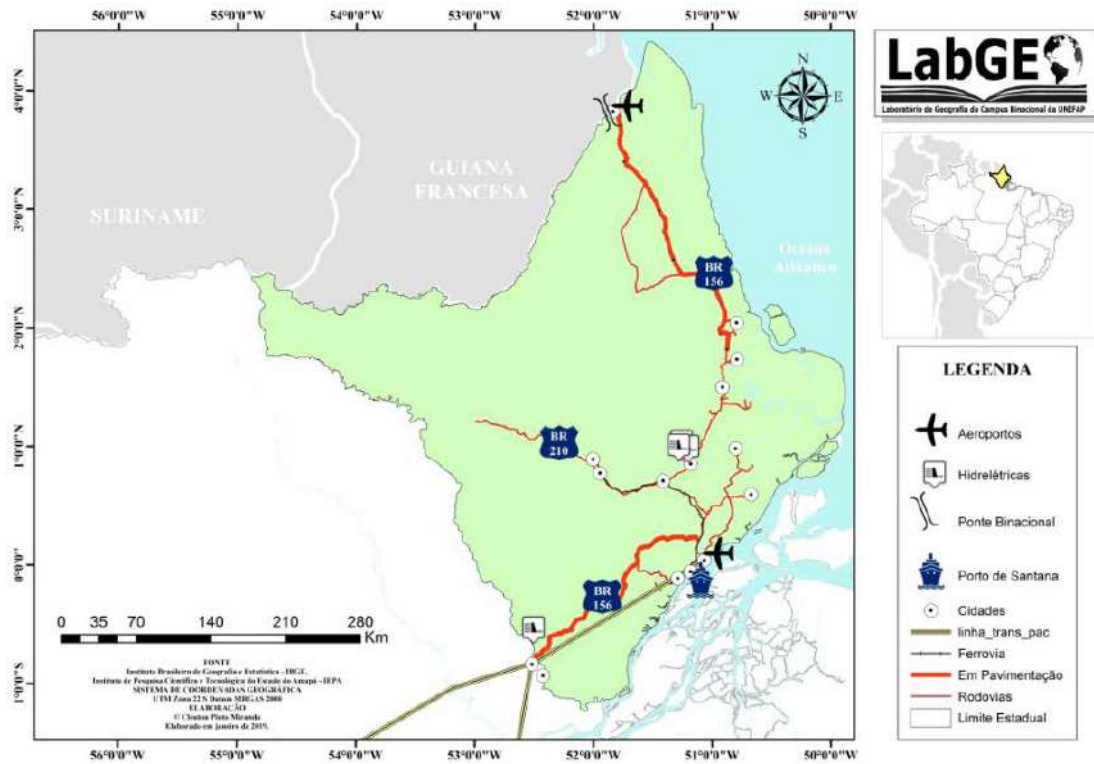
**Tabela 2.** Empreendimentos de infraestrutura logística, energética e transportes no Amapá.

<b>Empreendimentos</b>	<b>Investimento (R\$ milhões)</b>	<b>Fonte do investimento</b>	<b>Estágio em julho de 2018</b>	<b>Previsão ou conclusão</b>
Pesquisa exploratória de petróleo e gás natural na bacia sedimentar da Foz do Amazonas	28,10	Privado/concessão de exploração - PAC	Em licitação, com atraso	2017
Modernização do Porto de Santana	251,7	Governo Federal/ Ministério dos Transportes	Não iniciada	2015
Construção e reforma do Aeroporto de Macapá	121,80	PAC 1 e PAC 2	Em execução	2019
Pavimentação BR-156: subtrecho Calçoene-Oiapoque,	150	PAC 1 e PAC 2	Em execução, <i>sub judice</i>	2020
Conclusão da ponte binacional sobre o Rio Oiapoque	114,90 + 70	PAC 1 e PAC 2	Concluída	2010/2011

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em se tratando das ações específicas de infraestrutura, realizadas pelo PAC 1 e pelo PAC 2, temos vários empreendimentos nas áreas de infraestrutura logística, energética e de transportes – o recorte desta pesquisa englobou as medidas de infraestrutura que, direta ou indiretamente, afetaram o Município de Oiapoque: a) construção da ponte binacional e instalações de fronteira; b) pavimentação de trechos da BR-156; c) pavimentação do entroncamento da rodovia AP-030; e d) construção do novo Aeroporto de Macapá (Figura 2).

**Figura 2.** Empreendimentos de infraestrutura no Estado do Amapá realizados por meio do PAC 1 e do PAC 2.



Fonte: Fonte: Campus Binacional /UNIFAP. LabGEO/2019

Exemplo de PPI, a BR-156 é uma rodovia federal que interliga o sul e o norte do Amapá, fruto de acordo de cooperação firmado em 1963 pelo governo do então Território Federal do Amapá – trata-se da espinha dorsal de interligação, ocupação e apropriação do espaço amapaense. Liga diretamente 8 dos 16 municípios do Amapá, os quais, juntos, representam mais de 75% da população desse estado.

Em julho de 2019, uma extensão de 112 km da BR-156 sem asfaltamento se encontrava em obras para pavimentação. A referida extensão se localiza em terras do trecho norte, ou seja, no sentido Oiapoque-Macapá.

---

**Figura 3.** Parte do trecho norte da BR-156 (entre Calçoene e Oiapoque).



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

#### O trecho em obras fora licitado

[...] em três lotes, sendo que cada lote tem em média cinquenta e quatro quilômetros de estrada. O primeiro lote começa em Oiapoque e vai até o vilarejo do Carnot. O segundo lote começa na Vila do Carnot e vai até a localidade de Primeiro do Cassiporé. Por fim, o terceiro lote começa no Distrito de Cassiporé, vai até a entrada do Município de Calçoene e fechará a pavimentação total do trecho Norte da BR-156 (Martins, 2008).

O trecho do segundo lote licitado é considerado o mais crítico. Propício a atoleiros no período chuvoso, tem diversas pontes de madeira que vêm sendo substituídas por pontes de concreto. Na época da pesquisa de campo, a manutenção vinha sendo feita pelo Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes (DNIT), que prometeu concluir o trecho não pavimentado até 31 de dezembro de 2019.

E1 verbalizou seu entendimento quanto ao trecho norte da BR-156 sem asfaltamento:

*Eu acho que atrapalha muito esse pedaço. Se tivesse tudo asfaltado, aí sim, o que, daria 8 horas de viagem de carro a pessoa vinha parando, conhecendo o Oiapoque. O amapaense ouve falar de Oiapoque, vê uma imagem na televisão das condições da BR, aí já não vem [...] com tudo asfaltado ele vem.*



---

Por sua vez, E13 completou dizendo que:

*A BR, a BR, a BR, olha a BR é meio complicada, eu acho que falta muita vontade política e coragem dos homens para encarar os índios.*

Os gerentes e proprietários de hotéis cobraram a conclusão da BR-156 do poder público, alegando que o não asfaltamento da estrada interfere diretamente na dinâmica socioeconômica do município e, por conseguinte, no setor de hospedagem.

Outra ação concreta de PPI, a ponte binacional (Figura 4) se localiza em Oiapoque e é a única ligação terrestre entre o Brasil e a União Europeia – fruto do acordo de cooperação internacional entre o Brasil e a França, firmado em junho de 2005.

**Figura 4.** Ponte binacional sobre o Rio Oiapoque.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

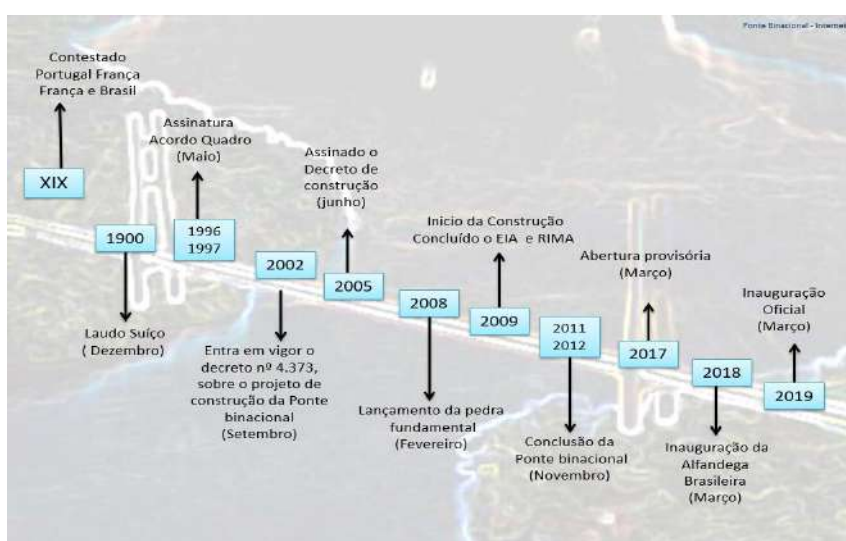
Definiu-se que a ponte seria construída sobre o Rio Oiapoque, com altura navegável de, no mínimo, 15 m acima do nível do rio em maré cheia e que suportaria uma rodovia de mão dupla com 2 pistas de, no mínimo, 3,50 m cada e 1 pista mista para ciclistas/pedestres, de 3 m de largura, separada da via central por uma barreira física sobre uma base de 12,90 m de largura (Brasil, 2007).

Segundo o Ministério da Infraestrutura (2017), a construção da ponte ligando Oiapoque, no Amapá, e Saint-Georges-de-l'Oyapock, na Guiana Francesa, teve suas características preliminares definidas por meio de decreto assinado em 2005. Em 2006, o DNIT iniciou o processo de licitação visando à seleção de empresa para elaborar o projeto básico de engenharia para a construção da ponte sobre o Rio Oiapoque e os acessos – esse

projeto foi concluído e aprovado em outubro de 2008. No ano seguinte foram concluídos o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), também contratados pelo DNIT, os quais confirmaram a viabilidade da obra sob o ponto de vista ambiental, social e econômico.

A Figura 5 traça um panorama da trajetória da construção e dos acordos envolvendo a ponte binacional – desde a época do Contestado Franco-Brasileiro (século XIX) até sua abertura provisória (em março de 2019).

**Figura 5.** Cronologia do acordo de construção da ponte sobre o Rio Oiapoque.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Vale ressaltar que a abertura da ponte binacional ocorreu de modo parcial. Em um primeiro momento, permitiu-se somente o tráfego de carros de passeio, enquanto que o de transporte de cargas ficou para outro momento, definido pelo Governo do Estado do Amapá. A passagem de mercadorias na ponte Oiapoque poderia ser realizada por via rodoviária, provisoriamente a partir de 9 de maio de 2019, de acordo com as autoridades brasileiras. Essa medida experimental tinha duração prevista de 3 meses (Pacheco, 2017).

De acordo com Tostes e Ferreira (2017), é inquestionável a importância da ponte binacional e da BR-156 para Oiapoque e para o Estado do Amapá:

*A ponte binacional e a BR-156 são importantes não apenas para o Estado do Amapá, mas, sem dúvida, para consolidar as estruturas de redes técnicas e conexões com o Platô das Guianas, possibilitando transformações sobre ambos os territórios. O Estado do Amapá é um dos únicos da Federação que não tem*

---

*circulação rodoviária além do seu território. A ponte binacional não é somente o nódulo de uma rede técnica regional, mas implica uma mudança de cenário com conotações de natureza cultural, social e, principalmente, econômica, se consideradas as possibilidades de cooperação com os países do Platô das Guianas. As implicações estão no descompasso e no fluxo de se estabelecer um comércio efetivo com o Platô das Guianas. A falta de conclusão da BR-156 no Amapá evidencia a fragmentação, com projetos considerados estratégicos para o país e para o desenvolvimento regional/local sendo tratados segundo a conveniência política. Outro fator importante a considerar é o que configura com propriedade o novo momento político externo que insere a Guiana, mas também expõe as querelas internas da região para resolver as pendências políticas com a Metrópole. Urge coibir a ilusão de uma sociedade que preserva a estrutura obsoleta, freando o processo natural de evolução, como é o caso da Guiana Francesa.*

Sob o ponto de vista teórico-científico, mostra-se indiscutível a importância desses dois empreendimentos para o Estado do Amapá e o Município de Oiapoque. O que se discute, a partir de agora, são os impactos que a abertura da ponte binacional e o não asfaltamento por completo do trecho norte da BR-156 trouxeram para os setores de transporte (catraieiros) e de hospedagem (hoteleiros) de Oiapoque.

Os catraieiros apresentam uma clara percepção do significado da ponte binacional para sua categoria:

*Ruim. Tempo que não tinha a ponte, nós fazíamos nossas diárias direitinhas. Hoje, se eu for lhe falar a renda de manhã, eu fiz ainda agora nas pedras<sup>4</sup>, e o dinheiro que peguei foi só para pagar o combustível, né? Desde manhã estou com 70, 80 reais, vou pagar a guarita, vou pagar puxador, para dormir a canoa, é prejuízo. Na época que não tinha a ponte, não, você fazia umas horas dessas 200, 300 reais aqui, era rápido, uma hora dessas já tinha feito. Hoje em dia... Até agora, tá difícil. Com relação à ponte e à BR, não vejo nada positivo, só negativo<sup>5</sup>. (E8) Péssimo negócio. Pode ser bom para os comerciantes, para outras pessoas, mas, para os catraieiros, não foi bom, não, e é porque a gente diminuiu muito, 90% dos passageiros. Era porque o fluxo de passageiros era só pelo rio agora é tudo por cima da ponte. E vou falar uma coisa, tem pai de família que tá passando mal. De catraieiro é muito, não é pouco, não. O indivíduo fazia de 300 a 400 agora é 80, 90 e a gasolina é muito cara para a gente aqui, gastam muito esses motores, são seis quilômetros de distância são cinco litros de gasolina para ir e vir. A despesa é muito alta pra gente. Principalmente agora, que a Marinha chegou aí, as pessoas afastaram mais. A Marinha e a Polícia Federal afastaram mais ainda. Eles quase não vêm aqui e quando vêm é pela ponte, porque é*

---

**4** Parte do Rio Oiapoque, onde existem muitas pedras e sua navegação é dificultada.

**5** Essa entrevista ocorreu às 11:30.

---

*menos controle do que tem pelo rio. Pelo rio eles tinham mais passageiros, pelo rio eles ignoram mais coisas e, dependendo disso, para gente não foi bom. (E9) Bem, essa ponte binacional, realmente, ela deveria ser uma integração entre as duas nações, no caso dos países, Saint-Georges e Brasil, Oiapoque. Porém, ainda está muito longe dessa condição. Porque ainda não tem um acordo definido, quando a posição não tem um acordo definido, quando a posição de brasileiros entrarem na Guiana e de guianenses virem para o Brasil é questão de documentação, né? Então, ainda não é uma total ponte binacional, mas ela tem a possibilidade de ser, ainda. (E10) A ponte binacional, pra nós, pra mim, na minha classe de catraieiros, ela destruiu nosso trabalho, ela acabou com o nosso trabalho e nós não tivemos ajuda do governo para nada. Eu mesmo nunca recebi nada do governo, até agora, e nem proposta nenhuma. (E12)*

Em relação ao não asfaltamento por completo da BR-156, os catraieiros se esquivavam de falar sobre os impactos dela no setor de transportes. E aproveitavam para deixar claro que a abertura da ponte binacional os afetara muito, sim. Suas respostas evidenciam os impactos negativos dessa ponte. Por outro lado, os 2 entrevistados do setor de hospedagem são gerentes e proprietários de hotéis e expressaram suas percepções quanto aos impactos da abertura da ponte binacional e da BR-156 nestas respostas:

*[...] melhorou para gente pela questão econômica [...] melhorou, porque aqueceu a economia. [...] São positivos, positivos, apesar da gente não usufruir de alguma forma na ponte para gente conhecer o outro lado, em contrapartida a vinda deles para cá, aquece a economia, principalmente os hotéis, a grande maioria nos finais de semana fica lotada, os restaurantes, os bons restaurantes, chegam lá, o público maior são os franceses. [...] Eu acho que atrapalha muito esse pedaço. Se tivesse tudo asfaltado, aí sim, o que, daria oito horas de viagem de carro a pessoa vinha parando conhecendo o Oiapoque. O Amapaense ouve falar de Oiapoque, vê uma imagem na televisão das condições da BR, aí já, não vem. [...] com tudo asfaltado, eles vem. (E1) [...] A ponte binacional, o nome já tá dizendo, deveria significar uma troca de negócios e informações e acessibilidade, porém, a rodovia de lá pra cá é acessível, daqui pra lá, não. [...] Pra você atravessar com seu carro, você tem que pagar. O valor eu já ouvi falar em torno de 400 -500 euros pra poder ir lá e voltar; tem que fazer mais o seguro da tua carteira porque tu não tem o internacional. Então, é tudo uma questão de políticas públicas. [...] E a BR-156? A BR, a BR, a BR... olha a BR é meio complicada. Eu acho que falta muita vontade política e coragem dos homens pra encarar alguns índios<sup>6</sup> [...] encarar um negócio dumas flechazinhas. E os caras se afrouxaram tudinho e foram embora, é... é cento e doze quilômetros. Se fizessem [...] em pouco tempo terminariam [...] pouco mais de alguns 5 anos,*

---

6 Uma grande parte do trecho norte da BR-156 atravessa terras indígenas.

---

*mas infelizmente.... Não é feito... vem um e diz que faz, vem outro e diz que faz, que o dinheiro tá alocado. Ai, um tempo desse.... Ah! Tão trabalhando na estrada [Pô!]. Eu saí, passei a viagem todinha acordado na janela do ônibus observando, enxerguei uma varinha pintada com uma bandeirinha, que eu acho que o índio que fez aquilo, não foi nenhum trabalho. Eu não reconheço trabalho sendo feito na estrada, não, não reconheço nenhum. (E13)*

Essas falas sobre a ponte binacional se deram com enfoques diferentes. Enquanto o primeiro entrevistado valorizou a facilidade trazida por ela para o trânsito de guianenses para o Oiapoque e o aumento no fluxo de turistas, o segundo enfatizou o alto custo das tarifas que o brasileiro tem de arcar para fazer a travessia da ponte, se quiser chegar ao lado francês e de lá seguir viagem.

Em relação à falta de pavimentação da BR-156, a fala do primeiro entrevistado deixa claro que os amapaenses que desejam fazer turismo em Oiapoque são desestimulados em função das péssimas condições do trecho sem asfalto. Já o segundo discorreu sobre aspectos mais abrangentes do não asfaltamento.

E o que esperar dos 2 senadores para ambos os setores?

Essa pergunta foi assim respondida por eles:

*[...] Foi apresentado por mim o Projeto de Lei n. 434/2016, que prevê compensação financeira por tempo determinado aos mais de 170 catraieiros que terão de se realocar no mercado de trabalho, devido à abertura da ponte binacional. Temos acompanhado seu trâmite e dedicado atenção especial à situação desses trabalhadores, para que consigamos alcançar essa compensação com a maior brevidade possível. (S1) O setor hoteleiro, por si só, e com base no plano nacional, terá plenas condições, de crescer e oferecer melhores estruturas. Para os catraieiros, parte frágil com a chegada da ponte, sugerimos uma compensação, ainda em fase de avaliação no Congresso Nacional. (S2)*

De nossa parte, fica a leitura de que a ponte binacional trouxe impactos positivos para o setor de hospedagem e negativos para o setor de transportes por catraia. Também fica a leitura de que as difíceis condições de trafegabilidade na BR-156 trazem impactos negativos para os hotéis de Oiapoque, mostrando-se de vital importância a compensação financeira para os catraieiros referida pelos senadores.

---

## Conclusões

A pesquisa sobre o Município de Oiapoque, localizado no extremo norte do Amapá, identificou os impactos das PPI de infraestrutura no setor de hospedagem (hoteleiros) e no setor de transporte (catraieiros), especificamente os relacionados ao não asfaltamento dos lotes 1 e 2 da BR-156 e à abertura da ponte binacional, em 2019.

Após confrontadas as 2 hipóteses de trabalho, afirma-se que:

1. Em Oiapoque, os impactos nos setores de hospedagem e de transportes por catraias, decorrentes da abertura da ponte binacional, deram-se de formas opostas, pois beneficiaram o primeiro setor e prejudicaram o segundo. Isso fez com que a primeira hipótese com a qual se trabalhou – “a abertura da ponte binacional trouxe impactos positivos tanto para o setor de transportes quanto para o setor de hospedagem” – tenha sido tanto parcialmente refutada quanto parcialmente confirmada.
2. A segunda hipótese que norteou o estudo – “o não asfaltamento do trecho norte da BR-156 causa impactos negativos na dinâmica econômica do setor de hospedagem” – foi confirmada.

De acordo com pesquisadores do Observatório da Fronteira, a BR-156 está em construção há mais de 50 anos. Por outro lado, existe entre os povos indígenas uma crença verbalizada durante diálogo entre os autores e o sr. Aniká, um índio, de que essa rodovia ainda não foi concluída porque:

*[...] os espíritos da floresta ainda não deram permissão para a conclusão e isso levará alguns anos para acontecer.*

Tal crença deixou de ser destacada no estudo por se encontrar fora do escopo de seu objeto, todavia, poderá vir a ser analisada por outros pesquisadores.

Vale ressaltar que a BR-156 se encontra asfaltada no trecho entre o Município de Macapá e o Município de Calçoene, porém, o trecho que vai de Calçoene até o Distrito do Carnot (mais ou menos 110 km) é considerado crítico – principalmente no período chuvoso, ele torna as viagens cansativas, demoradas e estressantes.

Quando se viaja em uma rodovia sem pavimentação e em precárias condições de manutenção, sente-se na pele o estresse, a fadiga e a demora. Para realizar a pesquisa de campo foi necessário se deslocar até Oiapoque enfrentando todos os transtornos do trecho sem pavimentação. Então, além dos dados revelados pela pesquisa quanto às más condições de trafegabilidade da BR-156, enfatiza-se a coerência do clamor por melhorias por parte daqueles que nela transitam.

---

Constataram-se alguns episódios dessa “novela” – um deles ocorreu em outubro de 2019, quando o Governador do Estado do Amapá, junto com uma comitiva formada pelo Ministro da Infraestrutura (Tarcísio Gomes Freitas), o Presidente do Senado Federal (Davi Alcolumbre) e membros do Congresso Nacional estiveram no canteiro de obras da BR-156 e anunciaram a retomada da pavimentação por meio do DNIT e sua possível conclusão até 2022.

É mais que evidente a real necessidade da pavimentação do trecho considerado crítico e espera-se que essa “novela” tenha o mínimo de interrupções até o seu desfecho, o que, por si, justificaria a elaboração de uma tese de doutorado e a publicação de diversos artigos científicos.

O desejo dos pesquisadores é que essa rodovia seja concluída o quanto antes e traga impactos positivos para o Município de Oiapoque, para o Estado do Amapá e para todos aqueles que dela dependam para se deslocar – seja a passeio, a trabalho ou em busca de novas perspectivas de vida. Também é um desejo destes pesquisadores que o processo em trâmite no Congresso Nacional para compensar financeiramente os catraieiros seja concluído o mais rápido possível, para mitigar ao máximo os efeitos danosos provocados sobre eles pela construção e pela abertura da ponte binacional de Oiapoque.

## Referências bibliográficas

- André, M. (1984). Estudo de caso: seu potencial na educação. *Cadernos de Pesquisa*, 49, 51-54.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *Introduction: The discipline and practice of qualitative research*. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Eds.). *The Sage Handbook of qualitative research*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 1 – 32
- Decreto n. 3.598, de 12 de setembro de 2000*. (2000). Promulga o Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, celebrado em Paris, em 28 de maio de 1996. Brasília, DF.
- Decreto-Lei n. 7.578, de 23 de maio de 1945*. (1945). Fixa a divisão administrativa e judiciária do Território Federal do Amapá. Rio de Janeiro, DF.
- IBGE (2019). INSTITUTO BRASILEIRO E ESTATÍSTICA, Censo demográfico, resultado preliminares. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/oiapoque/panorama>. Acessado em 30/05/2020. LabGEO/2019. Laboratório de Geografia do Campus Binacional da UNIFAP. Figura 1. Mapa com localização de Oiapoque. Acesso em ..... <https://www2.unifap.br/geografia-oiapoque/labgeo/banco-de-dados/>
- LabGEO/2019. Laboratório de Geografia do Campus Binacional da UNIFAP. Figura 2.

---

Empreendimentos de infraestrutura no Estado do Amapá realizados por meio do PAC 1 e do PAC - FRANÇA. **Coopération Territoriale Européenne 2007–2013**. Programme de coopération. transfrontalière. Amazonie. Programme opérationnel. Document de travail. Version 17 Août 2007. Disponível em: [www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf](http://www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf).

Fonseca, J. C. S. (2008). *A dinâmica territorial da fronteira Amapá-Guiana Francesa sob a influência da integração (1995 a 2007)* (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal do Pará, Belém, PA.

Gil, A. C. (2006). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo, SP: Atlas.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa* (5a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Governo do Brasil. (2009). *Relatório do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Brasília, DF: Autor.

Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2010). *Fundamentos de metodologia científica* (7a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Martins, C. C. (2008). *Relações bilaterais Brasil/França: a nova perspectiva brasileira para a fronteira Amapá/Guiana Francesa no contexto global* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.

Ministério da Infraestrutura. (2017, 19 de janeiro). *Brasil e França testam funcionamento da ponte sobre rio Oiapoque/AP*. Recuperado de <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-franca-testam-funcionamento-da-ponte-sobre-rio-oiapoque-ap>

NEIFRO – Núcleo Estadual para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Rondônia (2012)

Pacheco, J. (2017, 18 de março). *Ponte entre Brasil e União Europeia é aberta no Amapá após 6 anos pronta*. Recuperado de <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2017/03/ponte-entre-brasil-e-uniao-europeia-e-aberta-no-amapa-apos-6-anos-pronta.html>

Silva, G. (2011). *Observatório para o empreendedorismo sustentável e integração bilateral entre Amapá (Brasil) e Guiana Francesa (França)* (Relatório Técnico). Macapá, AP: Banco da Amazônia.

Silva, G. de V. Equinócio: um evento que deve ser repensado. *Jornal Diário do Amapá*, 2005.

Silva, G., & Tostes, J. A. (2011). Objetos técnicos que reconfiguraram uma realidade periférica: notas sobre a organização do espaço amapaense vista pela ótica das redes técnicas. In *Anais do 14o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Rio de Janeiro, RJ.

Tostes, J. A. (2011). *Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional*. Rio de Janeiro, RJ: Publit.

Tostes, J. A., & Ferreira, J. F. C. (2017). *O Amapá e a Guiana Francesa sob a ótica do corredor*



---

*transfronteiriço*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/confins/11947>

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, SP: Atlas.

Zaghetto, S. (2019). *História de Oiapoque: com arquivos e memórias de Rocque Pennafort*. Brasília, DF: Ed. Senado Federal.

TRINDADE JR., S-C. C. *Das "cidades na floresta" às "cidades da floresta": espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira*. Papers do NAEA (UFPA), v. 321, p. 1-22, 2013.

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

PALMERIM, R. S.; OLIVEIRA, D. Políticas públicas de integração infraestrutural em transportes e hospedagem no Amapá. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 202-228, 2020.

### Norma B – APA

Palmerim, R. S., & Oliveira, D. (2020). Políticas públicas de integração infraestrutural em transportes e hospedagem no Amapá. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 202-228.

### Norma C – Vancouver

Palmerim RS, Oliveira D. Políticas públicas de integração infraestrutural em transportes e hospedagem no Amapá. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):202-228. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3334>

## Entrevista

### Entrevista: **Leonardo Avritzer – (novos) impasses da democracia no Brasil**

#### **Fabio Gentile**

Professor na Universidade Estadual do Ceará – UECE  
fabio\_gentile@ymail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-5746-8008>

#### **Alberto Perdigão**

Aluno de Doutorado na UECE  
aperdigao13@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-5548-7026>

Esta entrevista ocorreu no âmbito do seminário “Democracia e Populismo de Direita” (realizado de 26 a 30 de julho de 2019), ministrado pelo cientista político Leonardo Avritzer, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), autor de *Impasses da democracia no Brasil* (Avritzer, 2016) e do recém-publicado *O pêndulo da democracia* (Avritzer, 2019).

O evento promovido pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), junto com o Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE), também contou com a participação do historiador argentino Federico Finchelstein, da New School for Social Research (NSSR), de Nova York, autor de *From fascism to populism in history* (Finchelstein, 2017).

---

Tendo como marcos temporais o primeiro aniversário da candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República, oficializada na convenção do Partido Social Liberal (PSL), em 22 de agosto de 2018, e seu primeiro semestre como Presidente do Brasil, completado em 1º de julho de 2019, entrevistamos Leonardo Avritzer, para discutir a conjuntura política brasileira, com foco nos atuais entraves à democracia, desde as “jornadas de junho de 2013” até as eleições presidenciais de 2018, de acordo com a proposta teórica e metodológica, bem como o panorama apresentado em *Impasses da democracia no Brasil* (Avritzer, 2016).

Eis algumas questões que a entrevista busca esclarecer, considerando que uma leitura atualizada de Avritzer (2016) pode ajudar-nos a compreender a complexidade do objeto em tela:

- Quais seriam os novos impasses a limitar ou impedir a manutenção ou o avanço da democracia brasileira?
- Quais novos elementos e personagens se apresentam na política brasileira?
  - Repare-se que, há três anos e meio, Jair Bolsonaro, então deputado federal pertencente ao chamado “baixo clero” da Câmara, era citado como um político sem qualquer relevância e ocupou meia linha em Avritzer (2016).
- Quais perspectivas podem ser consideradas ou quais previsões poderiam ser feitas?

A entrevista consistiu em seis perguntas, que versam sobre: a) os efeitos da judicialização da política na democracia; b) o perfil político do Presidente Jair Bolsonaro; c) as possíveis relações entre o sistema de comunicação e os rumos tomados pela política desde a destituição da Presidente Dilma Rousseff; d) a internet e as redes sociais como ferramentas da democracia; e) o movimento pendular da política; e f) um possível novo papel que garanta a longevidade da esquerda e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Espera-se colocar em pauta novas análises do cientista político e, suscitar, assim, o interesse em reflexões inovadoras que ajudem a identificar novos objetos de estudo pertinentes e oportunos para compreender o atual momento da política e da democracia no Brasil.

## A entrevista

Os autores elaboraram 6 perguntas. Cada entrevistador fez 2 perguntas, alternadamente. O registro em áudio foi transcrito e é apresentado na íntegra abaixo.

**Alberto Perdigão** – A judicialização da política e, nesse sentido, o “super empoderamento” do Poder Judiciário, em detrimento do equilíbrio republicano dos poderes, já estava previsto em *Impasses da democracia no Brasil* como um risco. Qual é a

---

avaliação que o senhor faz hoje e como o senhor observa a trajetória do hoje Ministro da Justiça e eventual candidato a ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Sérgio Moro?

**Leonardo Avritzer** – A primeira coisa que temos a dizer é que, apesar da judicialização ser um fenômeno internacional, o que ocorreu no Brasil, nos últimos anos, o aumento das prerrogativas do Poder Judiciário, especialmente o fato de um juiz de primeira instância assumir um papel preponderante no Poder Judiciário no país, parece não ter precedente em nenhum lugar. A judicialização, na verdade, pelo menos se a gente seguir a definição clássica de C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder, no livro *A expansão global do Poder Judiciário* [Tate e Vallinder (1995)], tem duas grandes características. Uma de que as questões políticas acabam tendo o formato de questões legais e, em segundo lugar, que os juízes assumem certa preponderância nesse processo. Se a gente pensar o caso brasileiro, de fortalecimento de um juiz de primeira instância junto com um aumento muito grande das prerrogativas do STF – mas de forma bastante desorganizada e caótica –, a gente vai ver que ele tem algumas características que o Tate e o Vallinder [1995] achavam, e outras que não.

A gente vê fortes elementos de uma cultura não legal que existe no Brasil, de uma cultura privada, de uma cultura de autoridade, de fortes traços de familismo. Tudo isso está ligado ao fortalecimento do Poder Judiciário. Como se deram as relações que fizeram com que 3 juízes do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) julgassem de forma coordenada e em tempo recorde o recurso do ex-Presidente Lula? As relações não passam por uma visão de legalidade, mas passam por relações familiares, relações de compadrio, comunicações que a lei não permite, combinações de processos – e tudo isso também é parte.

Quando a gente chega ao STF, aí eu sigo o Conrad Hübner Mendes – professor da Universidade de São Paulo (USP) que tem trabalhos muito interessantes nessa direção –, a gente tem diversos processos simultâneos. A gente tem uma “supremocracia”, que é o STF – como afirmou recentemente um jornalista paulista. Ele vai se tornando autônomo, cada vez mais autônomo, tão autônomo que ele vira autônomo em relação à lei e à Constituição [Federal]. Passa a ser um poder acima da lei e da Constituição. E, nesse processo, existe a famosa afirmação da Presidente do STF, que é: “a Constituição de 1988 será o que o STF quiser que ela seja”. Então, já não estamos em um campo de uma corte constitucional que revê a letra da Constituição. Já não estamos mais nesse campo, aí começa a haver todos os tipos de abuso.

O Ministro Luiz Fux pediu, ordenou que a Lei de Abuso da Autoridade voltasse do Senado Federal para a Câmara dos Deputados, porque não foi bem discutida. A Constituição não dá a um ministro do STF essa prerrogativa. O próprio processo que implicou a saída do então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, a tentativa de retirada

---

do então Presidente do Senado Renan Calheiros, a proibição de que o ex-Presidente Lula assumisse a Casa Civil, a revisão do indulto natalino, nada disso tem previsão constitucional. Indicação de ministro é prerrogativa exclusiva do presidente, indulto natalino é prerrogativa exclusiva do presidente.

Então, nós chegamos a esse ponto – como diz o Conrado Hübner Mendes, a “supremocracia” virou “ministrocracia”. Alguns ministros abusam da ideia de liminares, que é pouco típica do Direito Constitucional, depois nós temos outros ministros abusando de prerrogativas em relação a outros ministros, como quando o ministro Edson Fachin joga para o Plenário do STF coisas que ele acha que ele vai perder na Segunda Turma do STF; até que, por final, a gente tem, com o Luiz Fux, ele revisando, porque ele é Vice-Presidente do Tribunal, uma liminar do Ricardo Lewandowski, que também não tinha nenhuma previsão legal. Passamos a um campo em que o STF é formado por onze ilhas de pessoas que atuam em diferentes direções, isso, na verdade, tem pouco a ver com judicialização. Isso tem a ver com politização e degradação institucional do Poder Judiciário nesse processo.

**Fabio Gentile** – Durante a última campanha eleitoral para presidente, teve um debate sobre a natureza autoritária ou fascista ou populista do então candidato a Presidente Jair Bolsonaro. Há uma exigência de classificá-lo. O que você acha sobre isso? Como você classificaria Bolsonaro?

**Leonardo Avritzer** – A discussão sobre o fascismo é uma discussão complexa, no sentido de que o fascismo tem traços que a gente até vê reproduzidos na conjuntura brasileira, certo apelo à violência, um ataque mais claro a instituições. Mas, na verdade, o fascismo tende a impedir o funcionamento de outras instâncias do sistema de divisão de poderes que ele, na verdade, não reconhece como legítimo.

Eu acho que o Jair Bolsonaro é uma pessoa de extrema direita, que incentiva a violência de diferentes maneiras – violência de que ele próprio acabou vítima. Ele é uma pessoa que degrada as instituições, mas eu acho difícil a gente tentar classificá-lo como fascista, porque ele tem algumas características do fascismo, que são importantes, e que a gente não vê. O nacionalismo, certa rejeição da ordem política global, certa rejeição do liberalismo econômico são traços que a gente não vê no Brasil, neste momento.

**Alberto Perdigão** – Que relação pode ser feita entre o sistema de comunicação do Brasil, predominantemente privado, altamente concentrado e relativamente descontrolado pelo Estado, e os desdobramentos recentes da política no Brasil – refiro-me à construção de uma classe média de direita politicamente combativa, de uma opinião pública favorável ao Golpe de 2016 e da candidatura e eleição de Jair Bolsonaro?

---

**Leonardo Avritzer** – O Brasil tem um sistema de mídia que realmente não obedece quase nenhum dos elementos nem da tradição liberal nem da tradição democrática. Ele não obedece à tradição liberal, porque mesmo em um país como os Estados Unidos da América (EUA) você vai achar a ideia da regulação da mídia. Ela está presente nos EUA, está presente na Inglaterra. Enquanto outros elementos de uma mídia que se submeta ao próprio ordenamento jurídico estão presentes em diversos países democráticos, o Brasil não tem nada disso. Vale a pena dizer que, durante a elaboração da Constituição de 1988, a única subcomissão que não chegou a um relatório foi a subcomissão de comunicação.

Se a gente pensar nos capítulos sobre mídia na Constituição de 1988, quase nenhum deles foi regulamentado 32 anos depois. A doutrina do sistema de comunicação seria mista; a doutrina de que não haveria monopólio de comunicação no Brasil; o direito de resposta, que existia de forma muito primária, como na lei da própria Ditadura Militar, acabou caindo no começo dessa conjuntura e só foi restabelecida, depois do *impeachment* da Dilma, como uma proposta do Senador Roberto Requião... Então, a gente vê que tem uma mídia muito pouco democrática.

Ao mesmo tempo, essa mídia foi se autonomizando em relação ao sistema político. Certamente, ela é importante nesse período. Se a gente pensar que, agora, nós discutimos fortemente esse levantamento de sigilo e divulgação das gravações relativas ao ex-Presidente Lula pelo juiz Sérgio Moro, elas foram direto para o sistema de comunicação, especialmente para a Rede Globo. Na verdade, a Rede Globo esteve o tempo todo com a Operação Lava Jato e parece continuar, mesmo depois desses vazamentos. Evidentemente que a gente tem uma tensão no Brasil entre uma coisa que é a soberania eleitoral democrática e a opinião pública, ou publicada, que é um pouco diferente da opinião pública.

O que a gente viu, durante o processo do *impeachment* de 2016, foi a opinião pública, especialmente os grandes órgãos de comunicação, mobilizando certa classe média contra o resultado eleitoral e fazendo-o sem nenhum dos limites que, a princípio, o sistema democrático, o sistema de regulação midiática coloca. Evidentemente que isso fortaleceu, mas também enfraqueceu órgãos de imprensa. A revista *Veja*, por exemplo, que teve um papel central nesse período, acabou pedindo concordata. Perdeu seus leitores, perdeu credibilidade, hoje, na verdade, a família que a controlava perdeu o controle dela. Mas nós ainda temos grupos midiáticos e familiares detendo forte controle de concessões públicas, que são, na verdade, privadas e familiares, e isso influencia o sistema político.

**Fabio Gentile** – Alguns anos atrás, quando surgiram as primeiras ferramentas de comunicação virtual, havia um consenso de que essas ferramentas iriam democratizar a comunicação, criar mais espaço de comunicação também. Pelo contrário, nos últimos anos, observamos um fenômeno muito diferente do que a gente pensava. Estamos vendo que

---

eles se tornaram lugares de *fake news*, do falso. O que você acha sobre isso? Que impacto isso teve no crescimento da direita no Brasil?

**Leonardo Avritzer** – Grande parte da análise do surgimento das redes sociais está ligada a uma análise da Escola de Frankfurt sobre comunicação, que pensava que o problema central da não democratização dos meios de comunicação era a questão de que a maior parte das pessoas era unicamente de receptores de notícias e passível de certa manipulação, de monopólio da emissão de mensagens. Essa era a análise frankfurtiana, tanto da primeira geração da Escola de Frankfurt quanto da de Jürgen Habermas, na *Mudança estrutural da esfera pública* [Habermas (2003)].

Quando a internet e as redes sociais chegam, a gente percebe que o problema da não emissão de mensagens ou do monopólio da emissão de mensagens acaba sendo resolvido por essa mudança tecnológica. Mas, diferentemente do que a Escola de Frankfurt a princípio supôs, que isso levaria a uma enorme democratização, o que a gente vê é que, na verdade, a gente tem subgrupos, setores privados que dominam boa parte da emissão de mensagens nas redes sociais e, por fim, o fenômeno das *fake news*. Há o problema das mensagens concernente à manipulação por um emissor, mas pode ser uma manipulação por *n* emissores.

David Runciman, no livro *Como a democracia chega ao fim* [Runciman (2018)], que foi agora traduzido ao português, tem um bom capítulo em que ele vai dizer o seguinte: nós, a princípio, achamos que poder emitir mensagens, que a comunicação entre nós, vai democratizar a ordem social. Mas a gente não percebe um conjunto de outras dimensões, também fortemente antidemocráticas, que estão ligadas ao surgimento das redes sociais, como, por exemplo, a apropriação privada de um conjunto de informações sobre o indivíduo, o fato de que ainda uma parte grande dos indivíduos, na era das redes sociais, são simples receptores de mensagens; e outros, pelos níveis educacionais, e esse é o nosso problema, recebem notícias falsas e não sabem que estão recebendo notícias falsas.

Em uma pesquisa que nós aplicamos, ano passado, no Instituto da Democracia, na UFMG, em torno de 60% das pessoas que responderam, perguntadas se elas já receberam alguma notícia falsa, se elas acham que receberam, disseram que não. Isso foi no começo do processo eleitoral de [2018]. O problema de como democratizar a comunicação é muito mais complexo do que a Escola de Frankfurt supôs. Não é só um problema da emissão de mensagens. Está ligado à capacidade de você intervir nas mensagens, à regulação da própria internet, à regulação e à punição legal pela emissão de notícias falsas. Todas essas questões são questões não resolvidas que tornam as redes sociais uma continuação de elementos não democráticos das formas tecnológicas de comunicação.

---

**Alberto Perdigão** – A história mostra que a democracia não foi capaz de conter a chegada do fascismo, nos territórios onde ele se instalou, nem foi capaz de vencê-lo. Esses episódios teriam sido superados por candidaturas e governos de direita e não democráticos. É possível que isso venha a se repetir no Brasil nas próximas eleições? Romeu Zema, Governador de Minas Gerais, João Doria, Governador de São Paulo, Ciro Gomes, estariam bem cotados? Haveria aí um pêndulo a trazer a política de volta da extrema direita para uma direita mais moderada, mais centrada, menos esquizofrênica?

**Leonardo Avritzer** – Ainda é muito cedo para dizer até onde o Bolsonaro vai e o que vai acontecer. O Bolsonaro é acidente na conjuntura, mas ele é também consequência. Certamente, as pessoas que pensaram em um ritmo ou as pessoas que pensaram na prisão do ex-Presidente Lula não estavam pensando na chegada do Jair Bolsonaro à Presidência. Mas ele é consequência tanto do *impeachment* de 2016 quanto da prisão do ex-Presidente Lula e da maneira como a conjuntura foi se desenvolvendo. A conjuntura se desenvolveu de maneira tal que acabou caindo nas mãos de uma pessoa de extrema direita. Sem essa degradação institucional que nós vivemos de 2016 em diante, não teria havido a eleição do Jair Bolsonaro.

As forças de centro, no Brasil, ainda estão à procura de uma proposta mais longa. Será que essa proposta existirá ou não? Vimos o surgimento de um conjunto de novos atores de direita, mas é muito difícil, ainda, analisar a viabilidade deles. Primeiro problema, a direita tem dificuldade em produzir governabilidade. Bolsonaro, na verdade, ele é um instrumento da não governabilidade ou da ingovernabilidade. Ele cria problemas para a governabilidade quase todos os dias. Ele e seus aliados.

Outras pessoas que estão em campos próximos, ainda não é possível ver com clareza qual é o potencial delas. O Zema, de Minas Gerais, ele não faz nenhum esquema com Bolsonaro, mas é tão incapaz de governar como ele. Não conseguiu indicar secretários de Estado, presidentes de empresas do Estado, quase havia 100 dias da administração dele, uma administração cheia de cargos que ele extinguiu e que não conseguiu recompor. Não parece estar no campo de nenhuma capacidade governativa. O Governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel e o Doria são diferentes. O Witzel, pela maneira como ele incentiva mais abertamente a violência, pode vir a ser um continuador se, de fato, nós tivermos uma conjuntura de continuidade da extrema direita. Enquanto que o Doria parece aquela pessoa que está entre o presidente e certas forças de centro.

A princípio, eu diria que o grande fenômeno de 2018 foi a desintegração do centro e que ainda não se seguiu nenhum tipo de recomposição do centro. Talvez a gente tenha algumas indicações mínimas de uma recomposição do centro no Congresso Nacional, mas, mesmo assim, essas forças de direita atacam esse centro, que, a princípio, surgiu no Congresso Nacional com [o atual presidente da Câmara] Rodrigo Maia e alguns políticos



---

mais próximos a ele. Não está clara a continuidade da direita e não está clara a recomposição do centro neste momento.

O pêndulo deixou de caminhar para a direita? Também não está claro. Se houve grandes fenômenos como as Jornadas de Junho de 2013 ou o *impeachment*, que levaram o pêndulo em uma direção, nós ainda não tivemos esses fenômenos. Seriam um colapso completo do governo Bolsonaro, uma demonstração muito mais clara da relação dele com milícias ou com o próprio assassinato da Marielle Franco. Seriam questões como essas que, provavelmente, tirariam uma parte central do apoio da opinião pública a esses setores. Ou uma demonstração muito mais clara, por exemplo, de manipulação judicial pela Operação Lava Jato, ou conexões internacionais dela com a extrema direita internacional. Nada desses fenômenos que seriam contundentes e que poderiam agregar a população, como ela foi agregada em 2015, ocorreu ainda.

**Fabio Gentile** – Nessa incerteza que estamos vivendo, qual seria a sua agenda para repensar a esquerda e o PT?

**Leonardo Avritzer** – São duas questões diferentes. A esquerda brasileira foi derrotada. Não tem como não entender esse período de 2016 até a eleição de Bolsonaro como um período em que a esquerda sofreu diversas derrotas. Passou o *impeachment*; a ocupação do Poder Executivo por um grupo de centro-direita, em primeiro lugar, e um grupo de extrema direita, em segundo lugar; a maneira como o Poder Judiciário se posicionou contra o PT e o governo do PT são derrotas muito relevantes que a esquerda sofreu e de que ainda não se recuperou.

A recuperação da esquerda não se dará, na minha opinião, no mesmo padrão como se deu a construção da esquerda no Brasil, a partir dos anos 1990, capitaneada pelo PT. Provavelmente, o PT vai continuar existindo. Vai continuar sendo uma liderança fundamental do campo de esquerda, mas, provavelmente, em conjunto com outras lideranças - no modelo, na minha opinião, mais parecido com o uruguaio da Frente Ampla -, e com diversos atores.

Por que eu digo isso? Por dois motivos: evidentemente que a hegemonia quase completa do PT sobre a esquerda foi ruim para a esquerda brasileira, porque, no momento em que ele acabou derrotado, a esquerda também sofreu a derrota. E custou a entender isso, que a derrota do PT seria uma derrota da esquerda, mas foi uma derrota dos dois. Mas também por entender que novos elementos de uma esquerda mais democrática, menos centrada em uma só liderança, com elementos mais fortes de conexão com os movimentos sociais - que existiram em um período do governo Lula, mas não existiram no segundo período do governo Dilma Rousseff.

---

Tudo isso, na verdade, precisa ser repensado e precisam surgir novos atores, novas organizações, novas formas de liderança. Isso pode estar surgindo agora, mas de forma muito embrionária. A recuperação da esquerda, do PT e um possível sucesso da esquerda em retornar à Presidência ainda é um caminho incerto.

## Referências bibliográficas

Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Avritzer, L. (2019). *O pêndulo da democracia*. São Paulo, SP: Todavia.

Finchelstein, F. (2017). *From fascism to populism in history*. Berkeley, CA: University of California Press.

Habermas, J. (2003). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro.

Runciman, D. (2018). *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo, SP: Todavia.

Tate, C. Neal, & Vallinder, T. (1995). *The global expansion of Judicial Power*. New York, NY: NYU Press.

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

GENTILE, F.; PERDIGÃO, A. Entrevista: Leonardo Avritzer – (novos) impasses da democracia no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 229-237, 2020.

### Norma B – APA

Gentile, F., & Perdigão, A. (2020). Entrevista: Leonardo Avritzer – (novos) impasses da democracia no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 229-237.

### Norma C – Vancouver

Gentile F., Perdigão A. Entrevista: Leonardo Avritzer – (novos) impasses da democracia no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25):229-237. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3500>

## Resenha

# Crime e cidade – Chacina das Cajazeiras, direitos humanos e investigação policial

### **Francisco Thiago Rocha Vasconcelos**

*Professor na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB*  
*Professor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará – UECE*  
*fvasconcelos@unilab.edu.br*  
*<https://orcid.org/0000-0003-3807-3187>*

### **Deybson de Sousa Cavalcante**

*Bacharel em Humanidades e estudante do Bacharelado em Antropologia na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB*  
*Bolsista CNPq do Projeto “O Sistema de Justiça Criminal no Maciço de Baturité/CE: a construção do inquérito policial e do processo judicial para crimes de homicídio”*  
*deybson.cavalcante@gmail.com*

O livro *Crime e cidade*, do delegado e professor Leonardo Barreto (2020)<sup>1</sup>, diretor da Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) do Ceará, toma como objeto a chamada *Chacina das Cajazeiras* para demonstrar o trabalho de investigação realizado pela Polícia Civil do Estado do Ceará e apontar causas dos e soluções para os problemas relativos à violência das facções criminosas.

---

<sup>1</sup> Esse livro se baseia em pesquisa desenvolvida (Barreto, 2019) no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

---

Essa obra nos conduz diretamente ao ponto de vista de atores do próprio governo do Estado do Ceará acerca do modo como a Polícia Civil se insere em uma estratégia que buscou constituir uma “virada na segurança pública” ao longo dos últimos anos. É necessário adotar certa reserva quanto ao tom do discurso, voltado à valorização da autoimagem da corporação e do governo estadual. A proximidade entre o autor e a realidade em análise acarreta tanto vantagens quanto desvantagens. Em pesquisas dessa natureza, vale exercitar o estranhamento diante daquilo que é familiar. Contudo, tal característica não impede o reconhecimento da capacidade analítica e crítica do autor para apresentar e discutir o cenário de violência na Cidade de Fortaleza, bem para reconhecer e valorizar a descrição do trabalho investigativo por meio de seus aspectos internos.

A relevante contribuição desse livro com o debate acadêmico e público é inegável.

A obra se apoia em dados de crimes violentos letais intencionais (CVLI) – homicídios, feminicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte – relativos a Fortaleza, suas causas, os perfis das vítimas e dos autores e a falta de investimento público sob a forma de políticas voltadas ao perfil social de quem morre e de quem mata nessa metrópole.

Tal perfil pode ser descrito desta maneira: “são homens jovens, de baixa escolaridade e residentes em áreas periféricas da capital, os denominados, eufemisticamente, de aglomerados subnormais” (Barreto, 2020, p. 77).

Assim, ao analisar os índices de CVLI e sua distribuição por bairro, classe, gênero e raça/cor, o autor se baseia no relatório *Trajetórias interrompidas: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará* (Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF], 2017) para indicar a ausência de serviços básicos, a falta de garantia dos direitos humanos e sociais e as questões envolvendo trabalho precoce, uso de substâncias psicoativas e evasão escolar. Nesse sentido, a repressão e o direito penal não mostram efetividade para lidar com o crescente número de homicídios entre os jovens. As forças policiais – que estão “na ponta” – não poderiam ser responsabilizadas pelos efeitos negativos de uma situação social tão complexa.

Esses questionamentos são importantes para entender as críticas do autor ao estado de coisas inconstitucional (ECI): “é o próprio Estado se tornar o maior descumpridor das leis as quais deveria ser o primeiro a cumprir” (Barreto, 2020, p. 24).

O autor inspira a seguinte pergunta:

- A dignidade humana estaria sendo respeitada no contexto abordado?

O ECI se baseia em 3 pressupostos: a) quadro de *violação generalizada de direitos fundamentais* de um amplo número de pessoas; b) *falha estrutural do Estado* na coordenação de medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e judiciais, gerando uma “violação sistemática de direitos”; e c) a expedição de ações a tomar para alcançar a pluralidade de autoridades públicas e de órgãos estatais com vistas a restabelecer a normalidade das coisas. A declaração de um ECI seria uma forma de reforçar o papel de cada um dos

---

poderes e exigir a realização de ações concretas por meio de um “plano de solução”, com prazos e metas a cumprir – um mecanismo de intervenção diante da inação do Estado.

Considerando os dados que ilustram a violência e essa perspectiva crítica da inação do Estado em termos de políticas públicas, o autor toma como objeto a Chacina das Cajazeiras. Considerada a maior chacina já registrada no Estado do Ceará, tendo ocorrido em 27 de janeiro de 2018, por volta de meia-noite, em um estabelecimento conhecido como “Forró do Gago”, no bairro Cajazeiras. Nesse episódio, 14 pessoas morreram e 15 sofreram ferimentos. A maior parte das vítimas era jovem (média de 29 anos); 8 das 14 vítimas fatais eram do sexo feminino; e apenas 2 das 14 vítimas fatais tinham registros criminais. A maioria das vítimas foi atingida por disparos aleatórios de arma de fogo.

O fato foi noticiado pela imprensa nacional e estrangeira, ganhando repercussão tanto devido à quantidade de vítimas quanto ao fato de que muitas das pessoas assassinadas não teriam envolvimento com o crime organizado. A investigação desse caso ficou sob a responsabilidade da DHPP do Ceará. O autor apresenta, então, a história dessa investigação policial e descreve as teorias subjacentes ao trabalho policial para “desvendar a autoria delitiva, esclarecer a motivação criminosa e comprovar formalmente a materialidade (existência) do crime investigado” (Barreto, 2020, p. 36).

A partir da descrição da teoria e do processo de investigação, o autor aborda a estratégia de planejamento da segurança pública, por ocasião da chacina, além do organograma e da dinâmica de serviços da DHPP do Ceará<sup>2</sup>, responsável pela investigação da Chacina das Cajazeiras. Após 4 meses de investigações – conduzidas por 4 delegados, incluindo o autor do livro –, o inquérito foi encaminhado ao Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), com indiciamento de 11 pessoas. A conclusão desse inquérito defendeu a tese da motivação do crime por disputa entre 2 facções criminosas, com a finalidade de controlar a venda de drogas e as práticas ilícitas associadas. O autor informou que a casa de *shows* Forró do Gago se localizava em uma área de atuação da facção criminosa Comando Vermelho (CV) e que integrantes da facção que promoveu o ataque, a Guardiões do Estado (GDE), atuava em bairros circunvizinhos havia alguns meses. O ataque teria ocorrido para atingir o maior número possível de pessoas no local, sem considerar suas individualidades.

O livro se propõe, em seguida, a uma explanação geral das características comuns às organizações criminosas no Brasil até chegar à delimitação das principais facções que atuam no território cearense, também em associação com os dados estatísticos sobre a violência na capital estadual (Fortaleza). O autor se dedica especialmente à descrição da GDE, abordando diversos aspectos, desde as filiações, passando pelas promessas de prosperidade aos filiados – que se caracterizam como “mentes jovens, vazias, em situação

---

**2** Ela é descrita em divisões internas e em relação a: a) 12 delegacias de homicídios em Fortaleza; b) 10 equipes plantonistas responsáveis pelo atendimento aos locais de crimes contra a vida ocorridos na capital cearense; e c) outras 8 cidades da Região Metropolitana de Fortaleza. O livro apresenta, ainda, indicadores de desempenho da DHPP do Ceará.

---

de vulnerabilidade socioeconômica e cultural” (Barreto, 2020, p. 40) –, até chegar à sua organização interna (cadeia de comando e divisões).

Sobre a organização interna da GDE, o autor defende a tese de uma estrutura hierarquizada. Mesmo considerando suas características de organização descentralizada, com microcélulas espalhadas em bairros da capital (cada uma com seus chefes locais), a investigação teria detectado a existência de um “conselho”, do qual irradiariam ordens para todos aqueles que integram a organização criminosa. Segundo Barreto (2020, p. 108): “as engrenagens do crime funcionam de modo semiautomático, na medida em que é necessário apenas quem está no topo definir as regras, princípios e valores”. A chefia da facção criminosa seria a “chave de ignição” a permitir que a “máquina do crime opere por si só, de maneira automatizada” (Barreto, 2020, p. 108).

Tal tese é relevante para a conexão estabelecida entre o inquérito e a consequência almejada: a responsabilização penal da cúpula das organizações criminosas. Este é o título de um dos capítulos, que aborda a teoria penal sobre autoria/participação em organizações criminosas e o modo como a investigação da Chacina das Cajazeiras conduziu a determinada interpretação: a necessidade de punição daqueles que autorizaram o ataque e não apenas de seus praticantes diretos.

Neste ponto, vale uma ressalva ou precaução analítica: a consideração das facções como máquinas de poder hierarquizadas e semiautomáticas é desenvolvida, principalmente, com base em um critério de judicialização.

Embora seja uma tese conceitual válida, ela não necessariamente expressa um consenso acadêmico a respeito de como as facções criminosas operam no espaço (em suas variações locais ou nacionais) e no tempo (diante das mudanças que suas formas de atuação apresentam em situações de conflito, expansão ou diminuição).

Após discutir a investigação da Chacina das Cajazeiras, o autor nos conduz a uma discussão de cunho teórico sobre diferentes abordagens da criminalidade, da juventude, do crescimento urbano e da organização das cidades. A primeira perspectiva apresentada é a que associa a *Teoria das Janelas Quebradas* à política de *Tolerância Zero* desenvolvida pela Polícia de Nova York nos anos 1990. O autor questiona sua efetividade na real redução da criminalidade, bem como sua cientificidade, e indica a relação entre tal política e a violência policial e o encarceramento em massa de jovens negros e pobres. Em contraponto, Barreto (2020) indica as contribuições sociológicas da Escola de Chicago no início do século XX, associadas à promoção de políticas públicas que acionam a própria capacidade das comunidades e dos grupos para se organizarem e acessarem seus direitos de cidadania.

Essa perspectiva coaduna a ênfase do autor na atuação policial repressiva como “residual e fragmentária, nunca a primeira e muito menos a única forma estatal de tentar debelar a criminalidade. A linha de frente estatal deve ser os equipamentos e as políticas

---

públicas sociais inclusivas” (Barreto, 2020, pp. 122-123), bem como o incremento da capacidade investigativa e de inteligência policial e judiciária.

Ao fim da exposição dos eixos principais da obra, vale problematizar alguns de seus aspectos.

O livro acaba por apresentar um modelo a seguir: uma investigação pautada pelo acompanhamento sistemático dos pressupostos teóricos, metodológicos e técnicos subjacentes ao estado da arte na área. Mostra-se necessário ressaltar se, mesmo que seja um modelo crível, a apresentação de uma narrativa modelar não deve objetar as questões sobre os problemas e os limites das dinâmicas do trabalho investigativo, sobretudo em condições menos favoráveis do que as da DHPP do Ceará. Mingardi (1992), Misse (2010) e Paixão (1982), autores de referência nos estudos sobre a Polícia Civil no âmbito das ciências sociais brasileiras, ressaltam as dificuldades de adotar um olhar pautado, sobretudo, pelo desenho institucional, mas que não problematiza as práticas micropolíticas de construção cotidiana dos tipos suspeitos e da verdade jurídica no país já a partir do trabalho de investigação.

A Chacina das Cajazeiras constitui o objeto de interesse, mas perde centralidade em meio a uma análise voltada à demonstração do trabalho de investigação, com viés favorável à imagem policial. Um contraste entre o trabalho de investigação desse caso e o da chamada *Chacina de Messejana*, em 2015<sup>3</sup>, outro caso emblemático, seria relevante para adotar um olhar mais equilibrado diante dos potenciais e dos limites do policiamento investigativo no Ceará. Ademais, esses dois casos impactaram a gestão política da segurança pública nos últimos anos. Se a Chacina de Messejana fosse escolhida como objeto de interesse, as narrativas seriam complementares ou díspares?

Também há certa ambiguidade na denúncia do ECI materializado no sistema penitenciário brasileiro, porém, o silenciamento acerca dos aspectos problemáticos da gestão da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) do Ceará, que foram denunciados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), do Governo Federal.<sup>4</sup> Ora, diante de todas as situações negativas apresentadas pelo MNPCT, como não indicar a necessidade de averiguar um ECI em vez de limitar-se a enfatizar a qualidade e a eficácia do trabalho da SAP, tendo em vista o enfraquecimento das facções e a queda dos níveis de violência entre as facções?

---

**3** Chacina ocorrida na madrugada de 11 para 12 de novembro de 2015, com 11 pessoas assassinadas e 7 pessoas feridas. A principal linha de investigação indicou o envolvimento de policiais militares.

**4** O MNPCT é formado por peritos que investigam violações de direitos humanos em situações de privação de liberdade, como penitenciárias, centros de detenção, hospitais psiquiátricos, abrigos de idosos, dentre outras, e faz parte do Ministério dos Direitos Humanos. Esse grupo esteve no Ceará no início de 2020, fiscalizando 3 penitenciárias. Em seu relatório, ressaltam-se condições como: a) instalações superlotadas; e b) presos com mãos e dedos quebrados e lesões na cabeça, que denunciam ter sido atingidos por chutes ou golpes de cassetete, entre outras graves condições de higiene e saúde.

---

A essa perspectiva parece somar-se a crítica ao “garantismo à brasileira” ou ao “garantismo hiperbólico monocular”, interpretado como distorção do “garantismo penal integral”. Segundo o autor, este último diria respeito ao equilíbrio, nas relações processuais, entre o atendimento aos direitos individuais do acusado e os direitos das vítimas e de seus familiares. O direito à segurança e à devida apuração e punição dos crimes é enfatizado em oposição a uma suposta “bandiolatria”, que afetaria a atuação tanto dos advogados de defesa quanto de alguns juízes no Brasil, como reação ao excesso repressivo e punitivo da ditadura militar.

Assim, pergunta-se:

- Como não ressaltar o direito à defesa em uma realidade de flagrante precariedade da assistência jurídica – representada pelo déficit de defensores públicos e pelo excessivo número de presos provisórios?
- Como enfatizar a penalização enquanto o agravamento das violações aos direitos humanos e o aumento tanto da reincidência criminal quanto da vinculação às facções criminosas forem as consequências centrais do sistema penitenciário brasileiro?

Outro aspecto a notar é que, apesar do autor enfatizar que a solução para a criminalidade violenta consiste em políticas públicas de integração e assistência, de modo preventivo e não repressivo, não se observa tal viés no momento em que o autor indica as iniciativas de sucesso na gestão da segurança pública e no Poder Judiciário. Ou seja: ressalta-se o trabalho das forças de segurança em termos de investigação, de inteligência policial, de articulação com a ciência, de melhoria da gestão penitenciária e de processos jurídicos que teriam viabilizado uma *virada no jogo da segurança pública*, mas não se mencionam iniciativas de prevenção e articulação interssetorial.

Como se explicaria a redução da criminalidade violenta sem a adoção destas iniciativas, indicadas como fundamentais pelo autor? Esperava-se, por exemplo, uma referência mais enfática ao Ceará Pacífico e a ações como os Territórios da Paz. Tais iniciativas não alcançariam o efeito desejado ou não teriam se consolidado? A ausência dessa referência específica revela uma escolha crítica no âmbito do modelo apresentado? Ou a ênfase na prevenção e em políticas públicas sociais é uma maneira de favorecer a continuidade de projetos desse tipo?

Por fim, as questões colocadas não comprometem a qualidade do livro ou sua relevância para o debate acadêmico e político. A obra revela a dignidade das próprias *teorias policiais nativas* e supre uma lacuna importante nas ciências sociais brasileiras, ao analisar de modo sistemático, abrangente e organizacional o trabalho de investigação e o fluxo do sistema de Justiça Criminal no Estado do Ceará.



---

## Referências bibliográficas

Barreto, L. BARRETO, LEONARDO D'ALMEIDA COUTO. "CHACINA DAS CAJAZEIRAS": FACÇÕES CRIMINOSAS E CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS EM FORTALEZA/CE. 2019. 133 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico ou Profissional em XX) – Universidade Estadual do Ceará, , 2019. Disponível em: <<http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=90894>> Acesso em: 6 de agosto de 2020

\_\_\_\_\_(2020). *Crime e cidade: Chacina das Cajazeiras, direitos humanos e investigação policial*. Fortaleza, CE: CeNE.

Fundo das Nações Unidas para a Infância. (2017). *Trajetórias interrompidas: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará*. Brasília, DF: Autor.

Mingardi, G. (1992). *Tiras, gansos e trutas: segurança pública e Polícia Civil em São Paulo (1983-1990)* (Coleção Estado e Sociedade). São Paulo, SP: Corag.

Misse, M (2010). O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 3(7), 35-50.

Paixão, A. L. (1982). A organização policial numa área metropolitana. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 25(1), 63-85.

## Como citar este artigo:

### Norma A – ABNT

VASCONCELOS, F. T. R. Resenha: Crime e cidade: chacina das Cajazeiras, direitos humanos e investigação policial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 238-244, 2020.

### Norma B – APA

Vasconcelos, F. T. R. (2020). Resenha: Crime e cidade: chacina das Cajazeiras, direitos humanos e investigação policial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 238-244.

### Norma C – Vancouver

Vasconcelos FTR. Resenha: Crime e cidade: chacina das Cajazeiras, direitos humanos e investigação policial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25): 238-244. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3031>