

Dicionário de Políticas Públicas

Volume 2

Carmem Lúcia Freitas de Castro
Cynthia Rúbia Braga Gontijo
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
(Organizadores)



Universidade do Estado de Minas Gerais
Campus Belo Horizonte
Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves"
Eduemg - Barbacena 2015

Capa: David William Rodrigues

Projeto gráfico: Marco Aurélio Costa Santiago

Diagramação: Felipe Miquéias Vilaça

Revisão Português: Vanda Rosignoli

Colaboradores

Cléria Claudino

Gláucia Margaret dos Santos Penêdo e Paiva

Jaqueline de Sousa Santos

Juliana Cristina Martins de Souza

Vanessa Sanabria Leza

D546 Dicionário de políticas públicas: volume 2 / Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto (organizadores). – Belo Horizonte: EdUEMG, 2015. 490 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-62578-77-9

1. Política pública - Dicionários. I. Castro, Carmem Lúcia Freitas de. II. Gontijo, Cynthia Rúbia Braga. III. Pinto, Luciana Moraes Raso Sardinha. IV. Universidade do Estado de Minas Gerais V. Título.

CDU: 35

Ficha catalográfica: Fernanda Costa Rodrigues CRB 2060/6^a

Universidade do Estado de Minas Gerais

Reitor

Prof. Dijon Moraes Júnior

Vice-Reitor

Prof. José Eustáquio de Brito

Chefe de Gabinete

Prof. Eduardo Santa Cecília

Pró-Reitora de Ensino

Profa. Renata Nunes Vasconcelos

Pró-Reitora de Extensão

Profa. Vânia Aparecida Costa

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

Profa. Terezinha Abreu Gontijo

Pró-Reitor de Planejamento e Gestão e Finanças

Prof. Adailton Vieira Pereira

Diretor Geral do Campus BH

Prof. Roberto Werneck

Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/CBH/UEMG

Diretora

Carmem Lúcia Freitas de Castro

Vice-Diretora

Profa. Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais

Coordenação: Daniele Alves Ribeiro



Sumário



Apresentação	12
Prefácios	15
Adálcio Carvalho de Araújo Região Metropolitana	362
Adalclever Ribeiro Lopes Audiência Pública	43
Admarco Bonifácio Gomes Júnior Acessibilidade	22
Cogestão	66
Mobilidade	265
Modernidade/ pós-modernidade/ hipermodernidade	267
Ana Luiza Gomes de Araújo Judicialização	230
Ana Paula Prado Garcia Ação popular	20
Controle social	103
Ordem econômica	286
Bonifácio José Tamm de Andrada Federalismo	178
Parlamentarismo	310
Presidencialismo	344
Bruno Otávio Arantes Organização não governamental	295
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público	292
Trabalhador	429
Bruno Vasconcelos de Almeida Comum e multidão	74
Trabalho imaterial	431
Carla Bronzo Ladeira Territorialidade	416
Carlúcia Maria Silva Economia solidária	147
Marco regulatório	244
Movimentos e Manifestações sociais	274
Carmem Lúcia Freitas de Castro Direitos difusos	134



Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Necessidades, déficit e inadequação habitacional	280
Território	420

Célia Pimenta Barroso Pitchon

Ouidoria Pública	302
------------------------	-----

Cláudia Beatriz Machado Monteiro de Lima Nicácio

Violência	450
-----------------	-----

Cláudio Couto Terrão

Seguridade Social	380
-------------------------	-----

Corina Alves Farinha

Educação ambiental	156
Gestão ambiental	196

Cristina Andrade Melo

Serviços sociais	388
------------------------	-----

Cynthia Rúbia Braga Gontigo

Conselhos de direitos	79
Espaço rural	164
Participação	313

Daniel de Carvalho Guimarães

Fundo Público	184
---------------------	-----

Daniel Ribeiro Silva Mill

Educação a Distância	152
----------------------------	-----

Daniela Mello Coelho Haikal

Descentralização administrativa	118
---------------------------------------	-----

Daniela Soares dos Santos

Comissão da verdade	69
---------------------------	----

Darli de Souza Dias

Plano Nacional de Educação	328
----------------------------------	-----

Diego Roger Ramos Freitas

Sistema Eleitoral	392
-------------------------	-----

Eduardo Cerqueira Batitucci

Segurança Pública	376
-------------------------	-----

Eduardo Carone Costa Júnior

Tomada de contas especial	425
---------------------------------	-----

Elke Andrade Soares de Moura Silva

Ministério Público de Contas	262
------------------------------------	-----

Enil Almeida Brescia

Redes Sociais	356
---------------------	-----





Eurico Bitencourt Neto	
Mínimo existencial	255
Evaldo Ferreira Vilela	
Inovação	226
Fábio Lucas	
Representação Social	368
Responsabilidade Social	371
Fernanda de Siqueira Neves	
Modernização administrativa e administração por resultados	270
Flávio Boson Gambogi	
Serviços sociais	388
Gilberto Pinto Monteiro Diniz	
Controle estratégico de contas	94
Controle externo	98
Prestação de contas	347
Giovânio Aguiar	
Clientelismo	65
Coletivo	69
Empoderamento	163
Patrimonialismo	318
Grégore Moreira de Moura	
Princípio da fraternidade	351
Gustavo Pamplona Silva	
Terrorismo	422
Gustavo Terra Elias	
Burocracia	53
Helôisa Helena Nascimento Rocha	
Tecnocracia	410
Henrique Lima Quites	
Desconcentração	120
Jair Eduardo Santana	
Terceirização	413
Janayna Alves Brejo	
Política educacional	336
Jean Alessandro Serra Cyrino Nogueira	
Abuso de autoridade	18
Convênio	106



Joaquim Cabral Netto Ministério Público	258	
José Anchieta da Silva Consumidor	87	
José Márcio Pinto de Moura Barros Economia criativa	142	
Juarez Freitas Sustentabilidade	406	
Juliana Campos Horta de Andrade Medida provisória	250	
Kamila Pagel de Oliveira Avaliação de desempenho	45	
Karina Fernanda da Silva Orçamento público	284	
Karla da Silva Costa Batista Emendas à constituição	162	
	Fé pública	176
Leonardo de Araújo Ferraz Agências reguladoras	27	
Leonardo Duque Barbabela Patrimônio público	325	
Letícia Godinho de Souza Segurança pública	376	
Liana Portilho Mattos Gestão do patrimônio cultural	208	
	Gestão urbana	218
	Patrimônio cultural	319
Licurgo Joseph Mourão de Oliveira Corrupção	111	
Luciana Gelape dos Santos Comprometimento organizacional	71	
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto Controle externo	98	
	Mídia	252
Luciana Silva Custódio Sistema político	396	
Luciano de Araújo Ferraz Gestão associada	198	



Luísa Cristina Pinto e Netto Direitos sociais	136
Luiz Henrique Prado Garcia Ordem econômica	286
Márcia Soares de Alvarenga Educação popular	159
Marcio Araujo de Lacerda Administração pública municipal	24
Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga Responsibility	373
Marcos Arcanjo de Assis Políticas Públicas (Tipologias)	338
Transferência de renda	444
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz Sistema prisional	400
Maria Aparecida Aiko Ikemura Parceria público-privada	306
Maria Coeli Simões Pires Gestão do patrimônio cultural	208
Gestão urbana	218
Patrimônio cultural	319
Maria de Fátima Junho Anastasia Cidadão	62
Maria do Carmo Bueno Guerra Desenvolvimento social	122
Vulnerabilidade	455
Maria Isabel Araújo Rodrigues Pregão eletrônico	342
Maria Tereza Fonseca Dias Organização da Sociedade Civil	290
Organização Social	298
Maria Tereza Goudard Tavares Educação popular	159
Mário Vinicius Clausszen Spinelli Controladoria	91
Marisa Estela Sanabria Bourman Estética	172
Mauro Araújo Câmara Geração X, Y e Z	192

Mila Batista Leite Corrêa da Costa	
Gestão do patrimônio cultural	208
Gestão urbana	218
Patrimônio cultural	319
Miriam Lúcia Barbosa	
Capitalismo	60
Regulação econômica	366
Vocação econômica	453
Mônica Aragão Martiniano Ferreira e Costa	
Soberania	404
Neimar Duarte Azevedo	
Gestão participativa	214
Núbia Braga Ribeiro	
Assédio moral	34
Espaço urbano	169
Onofre Alves Batista Júnior	
Transações administrativas	438
Patrícia Rosania de Sá Moura	
Capital humano	58
Gestão de pessoas	202
Pedro Moraes Raso Sardinha Pinto	
Mídia	252
Pedro Paulo de Almeida Dutra	
Serviços públicos	382
Rafael Divino de Vasconcelos	
Crédito suplementar e crédito especial	113
Gastos governamentais	188
Raquel de Oliveira Miranda Simões	
Gestão do conhecimento	205
Regina Carla Moreira Amorim	
Sistema político	396
Renato Francisco dos Reis	
Mais-valia	240
Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza	
Bicameralismo	50
Constituições promulgadas	85
Poder (no Estado)	331
Soberania	404
Robert Delano de Souza Corrêa	
Fundamentalismo	181
Poder de polícia	334





Roberta Moraes Raso Leite Soares	
Corregedoria.....	108
Roberto Alexandre Braga Gontijo	
Assistência Social	38
Rodolfo Nazareth Junqueira Fonseca	
Desenvolvimento sustentável.....	128
Rogério Tobias	
Marketing.....	246
Rosania Rodrigues de Sousa	
Violência	450
Shirley de Lima Ferreira Arantes	
Comunidade	77
Simone Cristina Dufloth	
Sistema eleitoral	392
Sirley Aparecida Araújo Dias	
Trabalho prescrito/trabalho real	435
Stefania Becattini Vaccaro	
Mandado de Segurança	242
Reforma administrativa.....	359
Vanda Rosignoli	
Língua oficial	234
Índice Remissivo	460
Autores e Organizadores	464



Apresentação



É com enorme satisfação que a Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais, apresenta o segundo volume do Dicionário de Políticas Públicas, gerado a partir de uma considerável demanda e da inserção de suas duas primeiras edições nos mais diferentes universos sociais, tanto em sua versão impressa quanto na que foi disponibilizada virtualmente.

O número surpreendente de leituras dos verbetes contidos no primeiro volume em suas duas edições levou-nos a refletir sobre a necessidade de continuarmos socializando conceitos, entendimentos, expressões fundamentais para a formação do cidadão cômico, o qual, cada vez mais, nós brasileiros tentamos buscar e edificar.

A avidez pelo entendimento das situações que nos cercam, o discernimento do que é correto e o renascimento de conceitos semiadormecidos, como direito, ética, dever e responsabilidades, permeiam nossa vontade de contribuir com um renascer de possibilidades para a construção de novos caminhos.

Assim, a academia, ao se aliar ao executivo, ao judiciário, ao legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal, aos pensadores, estudantes, professores e profissionais liberais, conjuga pensares e saberes diversos, dos quais se pode extrair a essência e um entendimento lógico e científico; e atua como importante elo para o fortalecimento de uma identidade consciente, política e cultural.

Na reunião de segmentos tão diversos, podemos constatar um resultado coeso e significativo, que, embora conote diferenças, acima de tudo traduz uma afinidade quanto ao comprometimento com a construção e o fortalecimento de políticas públicas que refletem o anseio de uma sociedade.

Neste segundo volume, contamos com a participação especial do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que, para além de seu apoio, o endossa, colocando sua chancela como reconhecimento da significância deste trabalho acadêmico.

Reafirmando a autonomia técnico-acadêmica dos autores no processo de elaboração dos textos sob a sua responsabilidade autoral, este trabalho foi constituído,



consequentemente, de metodologias e concepções bastante diferenciadas, sem, entretanto, comprometer sua coerência e coesão, e, sobretudo, seu escopo.

O Dicionário de Políticas Públicas, concebido inicialmente para refletir as políticas públicas em suas dimensões antropológicas, políticas e econômicas, ora se alarga na tentativa de acompanhar as importantes e permanentes transformações sociais com as quais nos deparamos no cotidiano.

Este segundo volume apresenta 130 verbetes e conta com a participação de 102 autores e diversos colaboradores, que, prontamente e de forma colaborativa, anuíram ao projeto, e aos quais agradecemos por acreditarem e investirem na efetivação deste dicionário.

As organizadoras.

Carmem Lúcia Freitas de Castro
Cynthia Rúbia Braga Gontijo
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto

“Não é por um povo que combatemos,
mas pelo universo!
Não pelos que vivem hoje, mas por todos
aqueles que existirão.”

Maximilien de Robespierre

Prefácio₁

Vivemos hoje em uma sociedade sempre em transformação, em que a tecnologia da informação e a comunicação favorecem, cada vez mais, o envolvimento e a participação de diversos atores sociais na elaboração, execução e controle das políticas públicas. Por outro lado, continuamos em constante processo de amadurecimento político participativo.

É neste contexto que a Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” - FaPP - avança com a oportuna publicação do segundo volume do Dicionário de Políticas Públicas. A apresentação de verbetes inéditos, além da complementação de alguns já debatidos em sua primeira edição, poderá contribuir sobremaneira para o nosso processo de amadurecimento sociopolítico, por nos apresentar, de forma clara e sucinta, conceitos e reflexões afetos ao tema.

Por outro lado, esta edição demonstra o comprometimento da FaPP com o motivo maior da sua existência e da sua missão. É a Faculdade de Políticas Públicas no cumprimento de sua função social como promotora da qualidade do serviço público como ente do estado de Minas Gerais.

Não estaria exagerando ao afirmar que o sucesso alcançado nas edições anteriores garante, por si mesmo, a continuidade deste projeto, e que, este volume, ora em tela, reúne mais de cem autores do mais alto reconhecimento em diversos âmbitos do conhecimento brasileiro. Esse número de autores também nos revela como é vasto o campo das políticas públicas, em que os saberes devem ser entendidos de forma transversal para atendimento às necessidades dos cidadãos de forma difusa ou para segmentos sociais, culturais, étnicos ou econômicos específicos.


Manifesto, mais uma vez, meu reconhecimento e parabênzulo cada um dos envolvidos neste projeto e, em especial, destaco os escritos do Senador e Professor Antônio Augusto Junho Anastasia na orelha do livro; do Presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Dr. Sebastião Helvécio, no prefácio; e das organizadoras deste manuscrito, Professoras Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo e Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto. E, é claro, não posso deixar de externar o orgulho que tenho de fazer parte desta brilhante iniciativa como reitor da nossa Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG.

1 - Prof. Dr. Dijon Moraes Júnior

Reitor da Universidade do Estado de Minas Gerais
(UEMG)



Prefácio₂



Aprioristicamente, quero destacar o privilégio de prefaciá-lo o Dicionário de Políticas Públicas, agora em seu segundo volume, com a organização competente das Professoras Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo e Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, que compõem o estrelado corpo docente da Faculdade de Políticas Públicas Tancredo Neves, da admirada Universidade do Estado de Minas Gerais, sob o comando do Magnífico Reitor Prof. Dr. Dijon Moraes Júnior.

A obra, ora entregue a acadêmicos, pesquisadores e gestores que moldam a Administração Pública brasileira, é instrumento de cidadania, pois, como nos ensina o renomado Amartya Sen, o princípio da liberdade celebra o desenvolvimento na ótica da justiça a partir da noção de equidade, tão bem trabalhada na obra seminal de John Rawls e que ganha vida e força na explanação objetiva dos 102 autores coletivos, que, na forma de verbetes, percorrem a árvore do conhecimento das políticas públicas.

Se um consenso é possível com os estudiosos e operadores do tema é que a análise do processo de desenvolvimento de uma nação está associada a instituições democráticas inclusivas e à vigorosa valorização da sua relação com o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Temos de nos apartar da arrogância epistemológica e reconhecer que todos cidadãos e cidadãs são policy makers, isto mesmo, base contributiva para o processo de formulação das decisões apropriadas pelos que desenvolvem, aplicam e controlam as políticas públicas na sociedade.

Ao fim, também celebro a oportunidade especial de lançamento da edição 2015 do Dicionário de Políticas Públicas em pleno I Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, com o simbolismo de que o binômio Desenvolvimento e Governança passa ao protagonismo dos Poderes da República, Órgãos de controle e Academia.

Desfrutem de cada verbe! 

2 - Sebastião Helvécio Ramos de Castro

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)



A

ABUSO DE AUTORIDADE

Jean Alessandro Serra Cyrino Nogueira

Conduta ilícita em que pode incorrer o agente público que atua com excesso de poder, exorbitando das atribuições inerentes ao cargo que exerce; ou, com desvio de poder, na hipótese em que pratica determinado ato com finalidade diversa daquela estabelecida em lei. O direito de representação e o processo de responsabilidade pela prática de abuso de autoridade é regulado pela Lei Federal nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com as alterações acrescentadas pela Lei Federal nº 6.657, de 5 de junho de 1979.

A norma disciplina a responsabilidade administrativa, civil e criminal do agente faltoso, tipificando como crime de abuso de autoridade os atos que representam atentado à liberdade de locomoção, à inviolabilidade do domicílio, ao sigilo da correspondência, à liberdade de consciência e de crença, ao livre exercício do culto religioso, à liberdade de associação, aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto, ao direito de reunião, à incolumidade física do indivíduo, aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional. Incorre também na conduta típica a autoridade pública que ordena ou executa medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder; submete pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei; deixa de comunicar, imediatamente, ao juiz competente, a prisão ou detenção de qualquer pessoa; deixa de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada, nos casos dos juízes; leva à prisão e nela detém quem quer que se proponha a prestar fiança permitida em lei; cobra carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie quer quanto ao seu valor, no caso de carcereiros ou agentes de autoridade policial; recusa recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa, também no caso de carcereiros ou agentes de autoridade policial; pratica ato lesivo à honra ou ao patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal; prolonga a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade.

O conceito de autoridade, para os efeitos da referida norma, apresenta contornos dilargados, incluindo os agentes que exerçam cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração. Além da pena privativa de liberdade, que varia de 10 dias a 06

meses, a lei ainda prevê a possibilidade de aplicação cumulativa ou isolada da perda do cargo e da inabilitação para qualquer função pública por até 3 anos. Na esfera administrativa, as sanções podem variar de acordo com a gravidade do abuso cometido, abrangendo desde a simples advertência, até a demissão “a bem do serviço público”. Por derradeiro, a sanção civil consistirá no ressarcimento do dano causado ou, na impossibilidade de vir a ser calculado, no pagamento de indenização arbitrada pelo juiz. Em que pese a regra de independência das instâncias, a comprovação definitiva da ocorrência do fato ou da não autoria, no âmbito do processo criminal, afasta a responsabilidade do agente na esfera civil e administrativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 6.657, de 5 de junho de 1979. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jun. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6657.htm#ART1). Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Lei Federal nº Federal nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4898.htm). Acesso em: 15 abr. 2015.

AÇÃO POPULAR

Ana Paula Prado Garcia

A Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como “Constituição Cidadã”, valoriza a participação popular no controle da gestão pública. A ação popular se configura como um dos instrumentos de participação do cidadão nessa gestão, de modo que é um meio do qual dispõe o cidadão para a proteção de interesse coletivo.

Assim, o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, prevê que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, de modo que o autor ficará isento de custas judiciais e de eventuais ônus da sucumbência, salvo se comprovada a má-fé.

José Afonso da Silva conceitua a ação popular da seguinte forma:

Ação popular é instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional, para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo da ilegalidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. (SILVA, 2003).

A ação popular é uma forma de expressão da democracia participativa e da soberania do povo, tendo em vista que o autor da ação atua em defesa do interesse coletivo e não em defesa de um interesse particular. Trata-se, assim, de um instrumento de exercício da cidadania, de modo que, para exercer o direito de propor ação popular, basta ser brasileiro e cidadão.

Destaque-se que as Cartas anteriores que previram a ação popular a vincularam tão somente à proteção do patrimônio público. A vigente Constituição inovou ao alargar o universo de bens que podem ser tutelados pelo remédio constitucional em referência. (FILHO, 2013).

Ao prever que atos lesivos à moralidade possam ser anulados judicialmente por meio da ação popular, não há dúvidas de que este remédio constitucional confere maior grau de efetividade ao princípio da moralidade administrativa, que obriga que se respeitem padrões éticos, leais e honestos no exercício da função pública.

Para uma correta compreensão do conceito de ação popular, é fundamental que se defina o que é patrimônio público. O conceito de patrimônio público é amplo e abarca não somente aqueles bens de valor pecuniário, mas também alcança os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou turístico.

O cidadão poderá ingressar com a ação popular tanto de modo preventivo quanto de modo repressivo. Desse modo, o ingresso será preventivo quando visar ao impedimento da prática de ato lesivo ao patrimônio público, ao passo que será repressivo quando visar à anulação de ato ilegal já praticado.

O remédio constitucional em questão é regulamentado pela Lei 4.717, de 1965. Conforme esse diploma legal, a prova da condição de cidadão do autor se dá com a apresentação de título eleitoral ou de documento equivalente. A partir dessa previsão, é possível perceber que há a adoção do conceito restrito da cidadania, de modo que nele não se incluem as pessoas jurídicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 5 abr. 2015.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2013. 1266p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

ACESSIBILIDADE

Admardo Bonifácio Gomes Júnior

Acessibilidade é a qualidade do que é acessível, de fácil acesso, obtenção ou trato. Diz do grau em que as pessoas podem utilizar um objeto, locomover no espaço e aceder a um serviço, independentemente de suas capacidades técnicas, cognitivas ou físicas. Deve ser defendida como condição necessária para garantir a realização dos direitos e da cidadania pela participação de todas as pessoas, independentemente das possíveis limitações funcionais que possam ter.

No campo das políticas públicas, a acessibilidade é um termo que, inicialmente, remete ao universo das pessoas com deficiências, sejam físicas, sejam cognitivas, e à necessidade de adaptação de objetos e espaços de modo a ampliar o acesso e o uso. Segundo a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2008, a acessibilidade é um direito que implica a real possibilidade de uma pessoa ingressar, transitar e permanecer em um lugar, de maneira segura, confortável e autônoma. Isso implica que as barreiras físicas devam ser suprimidas. A acessibilidade é, ainda, uma preocupação em diversas situações: gravidez, incapacidades temporárias decorrentes de acidentes de trabalho ou domésticos, limitações decorrentes da idade ou mesmo do sobrepeso, etc.

Numa perspectiva ainda mais ampliada, as políticas de acessibilidade podem ser pensadas para todo o conjunto de cidadãos e utilizadas para designar o acesso em diversos domínios: físico, educacional, cívico, cultural, informático, do trabalho, da saúde, entre outros.

Sensivelmente ligada à qualidade de vida das pessoas como um atributo essencial dos ambientes, a acessibilidade é cada vez mais requerida nos espaços públicos, no meio físico, no transporte, na informação e comunicação, nas tecnologias da informação e comunicação, e em todo tipo de serviço público, seja no meio urbano, seja rural.

As políticas públicas de acessibilidade desenvolvidas de forma sustentável são de inegável relevância para os avanços sociais no âmbito da inclusão. Sua efetividade exige também a continuidade de programas governamentais propositivos de mudanças culturais e atitudinais para além das importantíssimas ações sobre a arquitetura e o urbanismo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 ago. 2009.

RESENDE, Ana Paula Crosara de; VITAL, Flávia Maria de Paiva. (Org.). **A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos - CORDE, 2008.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Marcio Araujo de Lacerda

A Administração é a ciência das organizações e a administração pública é este estudo aplicado às organizações públicas em contraponto à administração empresarial. Abrange áreas diversas como planejamento, orçamento, finanças e contabilidade públicas, recursos humanos, bem como as políticas públicas relacionadas às mais variadas questões de interesse da sociedade, como saúde, educação, cultura, segurança pública, habitação, macroeconomia, fomento, comércio e relações internacionais, sustentabilidade, qualidade de vida, entre tantas outras.

O estudo da Administração Pública, surgido há bem mais de um século no contexto das ciências humanas e sociais, inclui diversas disciplinas, entre elas a Teoria Geral do Estado, a Teoria Geral da Administração, Política, Filosofia, História, Economia, Direito Administrativo, Contabilidade Pública, Planejamento e Projetos, Psicologia Social, Recursos Humanos, entre tantas outras matérias obrigatórias ou complementares.

Embora com os mesmos objetivos da administração, atualmente tem sido comum o uso da expressão “gestão pública”, que remete à utilização de práticas novas na administração pública, algumas importadas do mundo privado, outras desenvolvidas por estudiosos do Setor Público em vários países, no propósito de trazer eficiência, resolubilidade e eficácia ao Estado. Assim, a gestão pública dá ênfase ao planejamento estratégico e a práticas de acompanhamento e avaliações de desempenho de programas e projetos formatados em modelos gerenciais transversais às esferas de governo.

É um avanço relevante na busca do bom e eficiente uso dos recursos públicos, ainda mais diante de novos desafios e possibilidades postos pela globalização, pelos avanços vertiginosos das inovações, pela rapidez na circulação de informações e pelas demandas crescentes por mais desenvolvimento, renda, qualidade de vida, direitos de cidadania e transparência. No Brasil e, particularmente, em Minas Gerais e em Belo Horizonte, estes novos conceitos e instrumentos vêm sendo adotados.

A administração e a gestão pública se aplicam, obviamente, aos municípios. Estes são a menor unidade administrativa da Federação com relativa autonomia nos termos da Constituição Federal de 1988. Essa autonomia se expressa pela composição eletiva do governo, pelo poder de edição de normas locais e de arrecadação de tributos municipais e pela obrigação de execução dos serviços públicos locais. Diante dessa autonomia reconhecida

pela Constituição fica tacitamente aceito (apesar de controvérsias entre juristas) que os municípios brasileiros seriam, sim, entes federativos, mesmo não possuindo Poder Judiciário próprio e representação no Senado Federal.

A administração municipal é exercida pela Prefeitura Municipal, no comando do Poder Executivo, e pela Câmara de Vereadores, como órgão legislativo. Numa caracterização geral, a Prefeitura é um órgão independente (por não se subordinar a nenhum outro); unipessoal (pois delibera mediante um único agente - o Prefeito) e central (porque nele se concentram todas as atribuições do Executivo, mesmo que composto por órgãos inferiores na forma de secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas, que exercitam atribuições e funções da administração, conforme definido pelo Prefeito na forma da lei). Podem compor esta estrutura conselhos e outras formas colegiadas, com poder consultivo ou deliberativo.

Da mesma forma que à União e aos estados, aplicam-se à administração pública municipal, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como a supremacia do interesse público, a autotutela, a indisponibilidade, a continuidade dos serviços públicos, a segurança jurídica e a precaução. Constitui também norma fundamental, nos três níveis, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) que definiu regras e limites para as finanças públicas e molda toda a administração orçamentária e financeira, influenciando deliberações diversas. Acrescente-se a chamada Lei de licitações (Lei Federal nº 8.666), que regula todos os processos de compras e contratação de serviços e obras no Setor Público.

Também referenciados na Constituição e essenciais nas administrações municipais são o planejamento estratégico e sua vinculação ao processo orçamentário, na forma da integração entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A Constituição definiu, ainda, regras básicas da política urbana, como o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, que visam alinhar os municípios em seu crescimento econômico, populacional e territorial.

A Constituição confere atribuições e responsabilidades exclusivas aos municípios (no campo da educação, da saúde, do saneamento, entre outras áreas), responsabilidades compartilhadas com estados e a União, além de lhes dar competência legislativa suplementar à atuação desses entes. Certo é, porém, que os municípios não poderão contrariar normas federais ou estaduais, mesmo que no legítimo interesse de questões locais.

Os princípios e questões aqui destacados moldam os alcances e limites da Administração Pública Municipal, observando-se que, na prática, a autonomia municipal encontra obstáculos, inflexibilidades e até lacunas, quer

de natureza conceitual, quer postos pela atuação normativa ou gerencial no nível federal ou estadual. Ou seja, na condução macroeconômica, no exercício das políticas públicas ou na operação de programas e sistemas públicos, a União e os estados, muitas vezes, criam dificuldades para a administração pública municipal, quer de ordem institucional, quer de ordem operativa ou financeira. A propósito, é bom destacar que a repartição de recursos entre União, estados e municípios tem clara supremacia e poder de mando e financeiro concentrados na esfera federal.

E aqui se impõe uma discussão complexa a respeito de autonomia e vinculação, repartição de recursos, obrigações e despesas entre os três entes federados, impossível de ser comentada nesse texto em razão de suas limitações. Registre-se, apenas, que hoje é grave a situação conjuntural e estrutural de grande parte dos municípios brasileiros diante do crescimento de demandas e responsabilidades num ritmo bem superior ao das receitas.

São, hoje, temas relevantes para a gestão municipal, a mobilidade urbana, o atendimento na saúde, a qualidade da educação, a heterogeneidade socioeconômica, o combate à pobreza, e, recentemente, o rebatimento das crises hídrica e energética. Complementam esse cenário novos temas que emergem dos avanços da própria sociedade e de proposições de organizações internacionais, como, por exemplo, a “construção” das chamadas “cidades sustentáveis”; das “cidades inteligentes”, a garantia da vida saudável, a resiliência aos acidentes da natureza, os direitos universais de cidadania, a imposição da transparência administrativa e o combate à corrupção, dentre tantos outros, que vêm dando à gestão municipal novos e complexos desafios no contexto de seu planejamento e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

AGÊNCIAS REGULADORAS

Leonardo de Araújo Ferraz

O advento do Estado de direito como desdobramento das revoluções constitucionalistas burguesas, situadas historicamente no final do século XVIII, em especial a Independência Americana e a Revolução Francesa, materializa o triunfo da *rule of law*, ou seja, do governo das leis sobre o governo dos homens. Nesse particular, a feição liberal clássica, assumida inicialmente por Estado que se formata como mínimo ou absenteísta, traz como pilar uma política estatal não intervencionista, de forma que os mercados, tutelados pela lógica da autorregulação, explicitam e agudizam as diferenças entre capital e trabalho, de modo que se conformasse um cenário de proliferação de monopólios, excessiva concentração de renda e, por conseguinte, exclusão social.

A ruptura paradigmática com esse status quo, na tentativa de reduzir as desigualdades sociais e assegurar (ainda que) minimamente uma igualdade efetiva, ou seja, material, se deu, na sua gênese, com a incorporação nos textos constitucionais das primeiras décadas do século passado dos chamados direitos sociais, a exemplo dos trabalhistas, previdenciários, entre outros.

Para cumprir esse novel mister, o Estado precisou se reconfigurar e, principalmente, profissionalizar-se, como condição necessária para o desempenho de atividades que outrora não se lhe eram atribuídas. Portanto, na figura de um Estado de bem-estar social, interventor no domínio econômico em sentido estrito e prestador de serviços públicos, a Administração Pública tratou de se especializar, trazendo consigo a noção de burocracia e, com ela, a distribuição de atribuições em diversos níveis hierárquicos, a criação de regras, rotinas formais e padrões de execução e controle das atividades desempenhadas. Privilegiou-se a atuação impessoal do agente público e especialmente a introdução da meritocracia como forma de selecionar aqueles mais aptos a integrar a estrutura do Estado. Tais contornos, *ultima ratio*, objetivam reduzir os nefastos efeitos do modelo patrimonialista, em que impera a confusão entre o público e o privado, com ausência de separação das esferas oficial e pessoal das autoridades.

Não obstante os aspectos positivos listados, no Brasil, observou-se uma hipertrofia desmesurada do Estado, assentada em um “encapsulamento burocrático” retroalimentável ou, em outras palavras, na constatação de que a burocracia gerou mais burocracia, tornando-se um fim em si mesmo. A consequência devastadora dessa dinâmica, em que ainda se mostra latente,

como agravante, a ausência de instrumentos de incentivo da participação popular e de transparência, foi o crescimento do custo da máquina estatal. Este, para além de um endividamento crônico, passa a necessitar de constante elevação da carga tributária como fonte de receita e financiamento, o que acarreta progressiva perda do poder de compra da população em geral.

Portanto, o esgotamento desse modelo está assentado, de um lado, no alto custo e ineficiência do aparato estatal que reflete, segundo Barroso (2005, p. 7), “a constatação de que o Estado não tem recursos suficientes para todos os investimentos necessários e que, além disso, é geralmente um mau administrador [...]”; de outro, na perspectiva externa de um mundo globalizado sem fronteiras comerciais, o que exige dos Estados Nacionais agilidade e governança como premissas para a inserção na nova ordem mundial.

A falência desse sistema leva “[...] a uma transformação nas concepções dominantes quanto ao papel do Estado”, que passa a adotar “[...] a descentralização como estratégia”. (GROTTI, 2006, p.1). Em síntese, para fazer frente a essa nova realidade, o Estado deve “reduzir de tamanho”, ou seja, adotar uma política de *downsizing*, baseada num arcabouço que estabeleça um macroprograma de desestatização, envolvendo tanto a privatização de empresas estatais como a quebra de monopólios, tal qual a exploração econômica do petróleo - a transferência da execução de um amplo espectro de serviços públicos para a iniciativa privada, ou ainda a celebração de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, como as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público (Oscips), para que exerçam atividades de interesse social não exclusivas do Estado.

Essa nova concepção de Estado adota, como premissas basilares, medidas que envolvem desde a redução de níveis hierárquicos até o estabelecimento de uma gestão pública voltada para o desempenho, focada no cidadão-cliente, a adoção do controle social, do incentivo à participação popular na concepção e na implementação das políticas públicas, bem como o incremento da transparência das ações governamentais.

Nesse cenário desafiador, fez-se necessária uma série de mudanças estruturais, denominada Reforma Gerencial. Seus pressupostos militam a transformação cultural da Administração Pública, que alça o vetor eficiência a princípio constitucional explícito e afasta o protagonismo estatal na condução do desenvolvimento econômico e social, reforçando sua função de planejamento, fiscalização, regulação e fomento. Isso porque o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica em sentido amplo, não pode abdicar de seus deveres e de suas responsabilidades.

Tal cenário prepara, pois, o fértil terreno para a criação, desenvolvimento e protagonismo de entidades autônomas (tecnicamente, agências), integrantes do aparato estatal em qualquer dos entes federativos. Nesse novo contexto, haurida da experiência anglo-saxã, está a busca de um modelo infenso a ingerências de natureza política: as agências reguladoras.

Em linhas gerais, embora semanticamente o termo “regulação” possa ser associado com normatização, fato é que a atividade regulatória no Brasil possui um viés bem mais amplo, de natureza híbrida e eminentemente técnica, na medida em que abarca “[...] atribuições, relacionadas ao desempenho de atividades econômicas [em sentido estrito] e à prestação de serviços públicos, incluindo sua disciplina, fiscalização, composição de conflitos e eventual aplicação de sanções.” (BARROSO, 2005, p. 11). Assim, pela perspectiva prática, tais atividades envolvem, por exemplo, estabelecimento de taxas de fiscalização e regulação, universalização do serviço público, gestão de preços (tarifas), incentivo à competitividade e ao controle social, bem como o estabelecimento de mecanismos de solução alternativa e consensual dos conflitos, harmonizando os interesses dos envolvidos.

Com essas considerações, é necessário expor, com base nos estudos desenvolvidos por Pó e Abrucio (2006, p. 3-5), que a criação das agências reguladoras no Brasil pode ser, grosso modo, dividida em três gerações de diferentes matizes: a primeira (1996/1997) focou eminentemente na economia, em razão da escassez de recursos para investimentos em setores relacionados com a privatização e a quebra do monopólio, a saber, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel, Lei n. 9.427/96), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, art. 21, XI da CR/88, c/c Lei n. 9.472/1997) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP, art. 177, § 2º, III da CR/88 c/c Lei n. 9.478/97); a segunda (1999/2000) teve como eixo nichos de mercado concorrencial mais competitivos, em que o Estado buscou tutelar os interesses dos cidadãos, com evidente preocupação de natureza social – a saber, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa, Lei n. 9.782/99) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS, Lei n. 9.961/2000); a terceira geração (2001/2002) apresentou-se de forma bastante sincrética em face das finalidades e setores regulados, principalmente nos Estados-membros, porquanto mistura entidades de natureza eminentemente regulatória – como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, Lei n. 10.233/2001) e a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq, Lei n. 10.233/2001), e outras situações, como a Agência Nacional do Cinema (Ancine, MP n. 2.286/2001 c/c EC n. 32/2001) e a Agência Nacional das Águas (ANA, Lei n. 9.984/2000). Por fim, no plano federal, tem-se ainda a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) pela Lei n. 11.182/2005.

O regime jurídico das agências reguladoras estabelece que tais entidades são constituídas sob a forma de autarquias de regime especial; são, portanto, dotadas de personalidade jurídica de direito público, criadas e extintas por lei específica. Possuem regime de pessoal estatutário precedido de aprovação em concurso público, por força da decisão cautelar do STF na ADI 2.310, que suspendeu a eficácia do art. 1º da Lei n. 9.986/00, cuja previsão originária é a da aplicação do regime celetista aos servidores das agências reguladoras.

A especialidade do regime, conforme mencionado, define, para essas entidades, características próprias e específicas, em busca de uma maior maleabilidade na gestão administrativa e independência em relação ao Executivo, para além daquelas comuns às demais autarquias, como exigência de licitação, natureza pública dos bens, imunidades tributárias, prescrição quinquenal, regime de precatório para cobrança de dívidas passivas, regime de execução fiscal da dívida ativa.

Em relação aos aspectos distintivos das agências reguladoras, segundo cada regulamentação específica, podem ser mencionadas a exigência de aptidão técnica e a estabilidade (temporária) dos dirigentes, atrelada à existência de mandato fixo, não coincidente com o do chefe do Executivo, sendo precedido de aprovação mediante sabatina do Senado Federal. Ademais, há descentralização das decisões com a exigência de manifestação colegiada e motivada da Diretoria; instituição da figura da quarentena, medida de cunho ético que desautoriza, por certo período de tempo (quatro meses, como regra), o ingresso de ex-dirigente da Agência Reguladora no mercado por ela regulado; ausência de recurso hierárquico impróprio, ou seja, no seio de tais entidades encontra-se a última instância para recursos administrativos das matérias que lhe são afetas; a ampliação do escopo do Poder Normativo das Agências, ainda que o tema seja controverso em razão do princípio da separação dos poderes, naquilo que se denomina deslegalização, no qual há uma flexibilização da legalidade estrita a partir da delegação, com parâmetros, pelo próprio legislador “[...] de certas matérias do domínio da lei, para atribuí-las à disciplina das agências.” (BARROSO, 2005, p.16). Quanto a esta última característica, Carvalho Filho (2009) afirma que os limites da delegação restringem-se aos contornos de uma regulamentação de natureza técnica, afeta ao setor de atuação da agência.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; PÓ, M.V. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças

e diferenças. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 40, n.4, maio/2006.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição e Ordem Econômica e Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 1, fev./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. ADI 2.310. STF - Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade : ADI 2310, DF. Disponível em> <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14823337/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2310-df-stf>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 set. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1996, republicado em 28 set. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jun. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jan. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm>. Acesso em: 3 jun 2015.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm. Acesso em: 3 jun. 2015.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 3 jun. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. **O administrativismo do século XXI**: por uma visão renovada dos conceitos jurídicos indeterminados. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 6, maio/jul. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 09 jun. 2015.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

ASSÉDIO MORAL

Núbia Braga Ribeiro

O assédio moral é um fenômeno histórico, porém a discussão e o estudo sobre o tema é recente. Pode-se definir assédio moral como uma forma de violência moral ou de violência psicológica que fere a dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, é uma violação dos direitos humanos.

Essa forma de violência pode ocorrer nos diversos espaços e em diferentes relações sociais, pode ser vivida tanto nos relacionamentos íntimos e pessoais quanto no ambiente de trabalho, seja na iniciativa privada, seja em instituições públicas. Entretanto, aqui será analisado, em específico, o assédio moral no ambiente laboral. Assim sendo, essa forma de violência no sentido da ética e da moral, retomando a etimologia, é configurada ao atingir agressivamente o “abrigo do ser”, espaço no qual se guardam princípios e valores sagrados que constroem a identidade de um indivíduo em sua particularidade e como ser social.

O assediador impõe cotidianamente à vítima uma intensa desqualificação de sua condição humana e profissional, embora comece de forma sutil ou mesmo invisível, torna-se intensa ao destruir moralmente a vítima. Essa situação imposta pode partir de um superior ou de um colega de trabalho que tem como intenção desestabilizar emocionalmente a vítima e, com isso, a finalidade de afastá-la do trabalho ou forçá-la a pedir demissão.

O assédio moral pode ser identificado por meio de ofensas recorrentes, constrangimentos, humilhações, insultos que ridicularizam, brincadeiras ofensivas, deboches e comentários que denigrem a imagem de uma pessoa. Também é considerado uma forma de perseguição que desvaloriza o trabalhador durante a jornada de trabalho. Desta forma, constitui-se num conjunto de atitudes abusivas e autoritárias do assediador, que golpeiam moralmente o assediado e que pode desencadear nele sérios problemas de ordem moral, social, psíquica e física, advindos de suas consequências nefastas, como tristeza, depressão, angústia, sentimento de inutilidade, sensação de culpa, pois ele se sente culpado pela situação vivida, embora não o seja, além de poder também provocar a sua morte. Desta forma, João Renato Alves Pereira (2004) afirma que o assédio moral se estabelece numa experiência que provoca danos à saúde e à vida social do trabalhador, bem como pode acarretar graves prejuízos à carreira profissional deste.

Conforme Cartilha desenvolvida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a maioria que sofre o assédio moral é do gênero feminino. Além disso, a Cartilha conceitua assédio moral como “atos cruéis e desumanos que caracterizam

uma atitude violenta e sem ética nas relações de trabalho, praticada por um ou mais chefes contra seus subordinados.” Ainda, ele se consuma com “a exposição de trabalhadoras e trabalhadores a situações vexatórias”. (BRASIL, 2009, p.13).

Um dos estudiosos pioneiros acerca do tema, Heinz Leymann (1996), definiu, em suas pesquisas, o assédio moral como mobbing ou psicoterror, isto é, atos de violência repetidos e sistemáticos que, por meio de comunicação hostil e antiética, são dirigidos ao trabalhador e o expõem a constrangimentos durante a jornada de trabalho. Ainda, observa-se que as “manobras perversas” que caracterizam a prática do assédio moral se expressam por meio de palavras, gestos, ações e omissões, conforme explica a psiquiatra e psicanalista Hirigoyen (2002).

No Brasil, os estudos de Margarida Barreto (2000) têm demonstrado o quanto esta humilhação atinge danosamente os trabalhadores, pois se manifesta em “[...] ataques verbais e gestuais, perseguições e ameaças veladas ou explícitas; fofocas e maledicências que, ao longo do tempo, vão desestabilizando emocionalmente e devastando a vida do outro”. (BARRETO, 2000).

A exposição da vítima a esta violência ou a sua destruição moral se dá de forma recorrente, constante, prolongada, podendo acontecer de maneira direta ou indireta “ações diretas (acusações, insultos, gritos, humilhações públicas) quanto indiretas (propagação de boatos, isolamento, recusa na comunicação, fofocas e exclusão social).” (ASSÉDIO...,2015).

A primeira lei aprovada contra o assédio moral, no Brasil, foi no âmbito municipal, Lei 1.163/2000, de Itacemápolis-SP; e, no âmbito estadual, a primeira lei surgiu no Rio de Janeiro, Lei 3.921, de 23 de agosto de 2002. (RIO DE JANEIRO, 2002). Após estas leis, outras foram criadas em diversos municípios e estados. Ademais, vários projetos de leis estão em debate para coibir e punir a prática da violência moral no trabalho.

Mesmo com os avanços das discussões políticas e no ordenamento jurídico percebe-se que ainda falta muito para se efetivar, no âmbito federal, o reconhecimento do assédio moral como um crime que deve ser punido. Antes dos avanços legais acima mencionados é mister lembrar que, no Brasil, a Constituição Federal (artigo 5, parágrafos I e II), a CLT (483) e o Código Penal (artigos 138, 139, 140 e 146) referem-se a crimes contra a honra e o constrangimento ilegal, o que também tem sido aplicado no caso do assédio moral. No entanto, é imprescindível que se institua uma legislação específica para responsabilizar tamanha violência consumada como assédio moral.

REFERÊNCIAS

ASSÉDIO Moral no Trabalho - chega de humilhação! Disponível em: <http://www.assediomoral.org/spip.php?rubrique3>. Acesso em: 20 maio 2015.

BARRETO, Margarida Maria Silveira. **Uma Jornada de Humilhações**. 2000. 266f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1940, retificado em 3 jan. 1941.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Assédio Moral e Sexual no Trabalho**. Brasília: MTE, ASCOM, 2009. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB9D387013CFE571F747A6E/CARTILHAASSEDIOMORALESEXUAL%20web.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral: A violência perversa do cotidiano**. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

LEYMANN, Heinz. **Mobbing**. 1996. Disponível em: <<http://www.mobbingportal.com/leymannmain.html>> Acesso em: 20 maio 2015.

PEREIRA, João Renato Alves. **Assédio moral: dando a volta por cima**. 2.ed. Iracemápolis/SP: Editora do Autor, 2004. 142p.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3921**, de 23 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.assediomoral.org/spip.php?article74>>. Acesso em: 20 maio 2015.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 1.163**, de 24 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.assediomoral.org/spip.php?article57>. Acesso em: 20 maio 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Assédio Moral no Trabalho**. Disponível em: < http://www.assediomoral.ufsc.br/?page_id=416>. Acesso em: 20 maio 2015.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Roberto Alexandre Braga Gontijo

1. [verbo] assisto [*assistō*], *-is*, *-êre*, *-stiti*, v. intr. I — Sent. próprio: 1) Manter-se junto de, estar ou conservar-se junto de. II — 2) Assistir a (sentido próprio e figurado), estar presente, comparecer em juízo. 3) Estar ou manter-se de pé¹.

No princípio, eram todos uns desterrados em sua própria terra². Assistência social como verbo, porque se faz nas ações de luta, no movimento em direção ao outro e ao estar presente na realidade.

A assistência social no Brasil marca-se por uma conquista histórica e progressiva desde suas primeiras práticas filantrópicas e assistencialistas até ser reconhecida como política pública pelo estado democrático. Sua história reflete os grandes desafios vivenciados pelo país na atenção aos excluídos sociais e aos trabalhadores.

Até a década de 1930, existia a chamada “assistência esmolada”³, em que instituições privadas e religiosas recolhiam doações para assistência aos mais pobres. Com a Era Vargas e a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, a assistência social permaneceu como prática direta desses grupos privados, porém com uma atenção mais próxima do Estado, sem, porém, qualquer forma de controle social ou garantia de direitos.

Para Sposati, “a assistência se constitui historicamente como instrumento do Estado para enfrentar a questão social com ações compensatórias, instituindo políticas para os trabalhadores identificados como pobres e carentes”. (1985 apud SOUSA; LIMA; LIMA, 2011, p. 3).

2. [substantivo] *assistere* + ência (ação, estado ou qualidade) + *socialis*: *-e*, adj. I – Sent. Próprio: 1) Relativo aos aliados, de aliado, de aliança. II – 2) Social, sociável, feito para a sociedade: (homo) *socialis animal* <(o homem) animal social>.

Há, nesta terra, conflito entre dois mundos: um (não tão) “definitivamente morto e outro que luta por vir à luz do dia”⁴. Assistência social como

1 Todas as referências etimológicas utilizadas neste verbete foram extraídas do Dicionário Escolar Latino-Português, organizado por Ernesto Faria em 1962

2 Referência à clássica expressão de Sérgio Buarque de Holanda, em Raízes do Brasil: “[...] somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra” (1995, p. 31).

3 Esse e demais conceitos sobre a história da assistência social no Brasil podem ser consultados no programa especial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no site: ↓ <https://www.youtube.com/watch?v=qPE5MdntV2Y> ↑. Acesso em: 05 maio 2015.

4 Sérgio Buarque de Holanda, em Raízes do Brasil: “Estáramos vivendo assim entre dois mundos: um definitivamente morto e outro que luta por vir à luz” (1995, p. 180).

substantivo, porque é política pública, qualidade de direitos, aliança feita para a sociedade e para os seus.

Com a promulgação da Constituição Federal brasileira, em 1988, a assistência social torna-se uma política pública de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, destinada “a quem dela necessitar” (BRASIL, 1988) e “realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade”. (BRASIL, 1993).

Segundo o artigo 204 da Constituição, as ações governamentais na área da assistência social têm como diretrizes a participação popular por meio de organizações representativas e a descentralização político-administrativa, ou seja, União, Estado e Municípios são corresponsáveis pela gestão e execução das políticas de assistência.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi implantado no Brasil com base no texto constitucional e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁵ de 1993, a partir da elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e da publicação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) em 2005.

O SUAS é a efetivação política da concepção de assistência social que está prevista na Constituição de Federal de 1988, que propõe a superação dos modelos assistencialistas vigentes no país durante o século XX. Desse modo, o sistema único configura-se como um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios de caráter universal, não contributivo e integrante da Seguridade Social.

O SUAS baseou-se no modelo do Sistema Único da Saúde e oferta serviços socioassistenciais com três objetivos principais: a proteção social básica, a proteção social especial de média e alta complexidade e a vigilância socioassistencial. A proteção básica oferta serviços de prevenção a situações de vulnerabilidade, enquanto que a proteção especial está voltada para intervenções em situações de risco social e pessoal por violações de direitos. Já a vigilância dedica-se a mapear e monitorar as regiões territoriais mais vulneráveis, a incidência das situações de violações e a capacidade protetiva das famílias e das comunidades. (BELO HORIZONTE, 2007).

Destaca-se que a organização da oferta de serviços de proteção e de vigilância nos municípios brasileiros, que ocorre por meio de sua habilitação no SUAS em um dos três níveis de gestão, inicial, básica e plena, depende necessariamente da formação de um tripé composto pelo plano municipal de assistência social (instrumento de planejamento), pelo conselho municipal de assistência social (instância de controle social) e pelo fundo municipal de

⁵ Para mais informações sobre a LOAS, consultar o verbete “Lei Orgânica da Assistência Social”, escrito por Carmem Lúcia Freitas de Castro para o Dicionário de Políticas Públicas (2012).

assistência social. Esse tripé, quando bem definido, garante transparência e eficiência na alocação de recursos para a política de assistência, com a participação complementar da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e das entidades de assistência social⁶.

3. [pronome] *assistere* + ente (aquele que é, que tem entidade); agente: *agentis, agens, agere* (aquele que coloca em movimento); serviço, servo, servidor: *servitium, servus*, subs. f. I – Sent. Próprio: 1) condição de escravo, escravidão, jugo, servidão.

A missão dos que se empenham nesta terra é fazer esquecer-se do passado, libertar-se dele⁷. Assistência social como pronome, porque são muitos os seus agentes a serviço, servos do enfrentamento, da superação de suas raízes desiguais.

A proposta estrutural do Sistema Único de Assistência Social, tal como prevista na PNAS, na NOB/SUAS e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, depende, necessariamente, de um corpo de trabalhadores profissionais que garantam o atendimento ao usuário e da gestão das políticas públicas.

A constituição das equipes de referência do SUAS tem se mostrado um desafio, em todos os níveis federativos, de coordenação e execução dos serviços, seja por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); seja das Secretarias Estaduais ou Municipais de Assistências Social; seja, ainda, por meio dos equipamentos/unidades de assistência, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e as unidades de acolhimento.

Com o objetivo de definir as políticas de Gestão de Pessoas na assistência social e contribuir para a superação desses desafios, foi publicada, em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). O documento apresenta os princípios e diretrizes da gestão de RH para o Sistema Único, além de normatizar a composição das equipes de referência, tanto para a proteção básica quanto para a proteção especial de média e alta complexidade.

Para além da constituição das equipes de referência, ampliando a questão a todos os profissionais de assistência social e agentes sociais implicados, direta ou indiretamente, na efetivação de suas ações especializadas, destaca-se a histórica relação entre as políticas sociais e o Serviço Social (BRASIL, 1993).

⁶ Consultar o portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo link: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>.

⁷ Novamente Sérgio Buarque de Holanda: “a função do historiador é nos fazer esquecer do passado, nos libertar dele” (apud EUGÊNIO, 2010).

Atualmente essa prática é legitimada por aparatos normativos que lhe conferem o status de Política Pública Social, tendo por o assistente social um dos profissionais que mais atuam nessa área, trabalhando em articulação com as diversas categorias profissionais para consolidar o conceito de direito na assistência. (SOUSA; LIMA; LIMA, 2011, p. 3-4).

4. [conjunção] *assistere*, assistência, homo, *humanus, socialis, auxilii*, amparo, *servitium, tripalium*, social, *agere*, a serviço, *práxis, polis, publicus, populus, assistis, sociale*, assistência, social.

“É preciso fazer falar a multidão imensa dos figurantes mudos que enchem o panorama da história”⁸. Assistência social como conjunção, porque é relação, memória, cultura, escuta, mentalidade e práxis social.

A assistência social pode ser definida por diferentes ângulos e categorias de análise: política pública, sistema normativo, história de conquistas, reconhecimento profissional e muitos outros. Além disso, pode ser exercida por tantos e quão diversos forem os atores implicados nesta terra em construção.

A conjunção de esforços para a garantia dos direitos sociais, baseada em relações humanas e culturais de respeito à dignidade das pessoas, é o que certamente melhor caracteriza o imenso escopo da assistência social, que só se realiza como rede articulada de enfrentamento à pobreza e promoção da autonomia de indivíduos e famílias.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social**. Belo Horizonte: ASCOM, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 8.662, de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

⁸ HOLANDA, 1996, p. 43.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

EUGÊNIO, João Kennedy. **Um rito espontâneo**: o organicismo em Raízes do Brasil e Caminhos e Fronteiras, de Sérgio Buarque de Holanda. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Niterói, RJ.

FARIA, Ernesto (Org.). **Dicionário Escolar Latino-Português**. 3.ed. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1962.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, DF: MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Livro dos prefácios**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SOUSA, Livia Maria Sales de; LIMA, Marty Glaucy Bezerra de; LIMA, Keyla de Souza. (Re)significando a assistência social a partir de seus múltiplos enfoques. In: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS (V JOINPP), 8, 2011, São Luís- MA. **Impasses e Desafio das Políticas da Seguridade Social**, 2011. p. 3-4. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/>>. Acesso em: 05 maio 2015.

AUDIÊNCIA PÚBLICA

Adalclever Ribeiro Lopes

Instrumento garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por leis infraconstitucionais, a Audiência Pública é uma reunião de comissão aberta à participação de diversos segmentos da sociedade, realizada no âmbito de sua competência temática, na capital ou no interior do Estado. Ela tem por finalidade debater assuntos de relevante interesse público ou instruir matéria legislativa em trâmite, garantindo-se, tanto quanto possível, a representação das diversas correntes de opinião existentes sobre o tema.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), em seu artigo 291, determina que as comissões poderão realizar reunião de audiência pública com cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis, para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante atinente à sua área de atuação mediante proposta de qualquer membro ou a pedido da entidade interessada.

Assim, para compreender de modo efetivo o conceito de Audiência Pública, é necessário entender o que são as comissões. No Parlamento mineiro, há dois tipos delas, as Permanentes e as Temporárias. Na atual legislatura (2015-2018), existem 21 Comissões Permanentes. Por sua vez, as Comissões Temporárias são criadas para tratar de temas específicos e se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, se atingido seu objetivo ou terminado seu prazo de funcionamento. Elas se dividem em Especiais, Extraordinárias e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPIs).

São vários os resultados possíveis de uma audiência pública de comissão da Assembleia de Minas. Um exemplo pode ser o aprimoramento de um projeto em tramitação a partir de sugestões dos convidados da audiência. Outro resultado pode ser a apresentação de um projeto de lei como forma de solucionar questões debatidas na audiência.

É preciso levar em conta, no entanto, que nem todo problema tem como solução a edição de uma nova lei. Nesse sentido, outro resultado de audiência pública pode ser a apresentação de requerimentos cobrando providências ou pedindo informações a órgãos e instituições públicas - exemplos do exercício da função fiscalizadora que cabe à ALMG.

Existem diferentes maneiras de qualquer cidadão solicitar um debate nas comissões. Pode-se contatá-las e apresentar sugestões de assuntos a serem discutidos. Outro modo é procurar diretamente um parlamentar, informando-o do assunto sobre o qual se deseja debater. Se o deputado

considerar o tema relevante, poderá pedir uma audiência pública na comissão ligada ao assunto.

Por exemplo, se for uma questão ligada ao ensino, o tema deve ser discutido pela Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática; se se tratar de problema ambiental, a questão pode ser debatida pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e assim por diante. Outra opção é encaminhar uma sugestão na forma de proposta de ação legislativa, o que, nesse caso, precisa ser feito por uma entidade legalmente constituída.

Além da Audiência Pública, existem também os Debates Públicos, que são um tipo de reunião de comissão com o objetivo de discutir, de forma mais ampliada, assuntos de interesse público. Em comparação com as audiências públicas, eles são organizados com mais antecedência, possuindo programação e distribuição de convites. Os Debates Públicos são geralmente realizados no Plenário da Assembleia de Minas, podendo cada comissão permanente realizar até dois eventos desse tipo no ano.

REFERÊNCIAS

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 09.jun.2015

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Kamila Pagel de Oliveira

O contexto das organizações públicas vem fazendo com que os dirigentes exijam, cada vez, mais produtividade de seus funcionários, já que o alcance de resultados é fundamental para a melhoria da qualidade do serviço público. Desse modo, torna-se fundamental utilizar uma metodologia capaz de avaliar se as pessoas estão conseguindo os resultados e se estão adicionando valor ao serviço prestado.

O instrumento utilizado para este objetivo é a avaliação de desempenho, que, segundo Pontes (1996, p. 22), “é um método que visa, continuamente, estabelecer um contrato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos”.

Levinson (1997) explica que as avaliações de desempenho têm como objetivo:

Fornecer feedback adequado a todas as pessoas sobre seu desempenho; servir como base para modificações ou mudanças de comportamento em direção à adoção de hábitos de trabalho mais eficazes; e fornecer aos gerentes dados que possam ser usados para julgar futuras atribuições e remunerações. (LEVINSON, 1997, p. 190).

A aplicação da avaliação de desempenho, porém, representa apenas uma das etapas da gestão do desempenho que, segundo Longo (2007), deve ser vista como um ciclo que envolve os seguintes processos:

- 1) Planejamento do desempenho, que se traduz na definição de pautas ou padrões de desempenho em sintonia com a estratégia e objetivos da organização, a comunicação eficaz de tais expectativas aos empregados e a obtenção de aceitação e compromisso por parte destes para adaptar seus desempenhos às expectativas;
- 2) o acompanhamento ativo do desempenho, ao longo do ciclo de gestão, observando e apoiando o desempenho das pessoas;
- 3) a avaliação de desempenho, comparando os modelos e objetivos do desempenho com os resultados. Pode estar vinculado a outras políticas ou práticas de GRH;
- 4) A retroalimentação ou feedback ao empregado, e a elaboração de planos de melhora do desempenho, que se ligariam ao ciclo seguinte, em sua etapa de planejamento. (LONGO, 2007, p. 113).

Ademais, pensando em um sistema integrado de gestão de pessoas, é importante que os resultados das avaliações de desempenho estejam alinhados com formas de compensações, com políticas de desenvolvimento profissional e, ainda, com a oferta de capacitação e melhorias na formação dos funcionários. Assim, no que tange à integração entre a gestão do desempenho e o de desenvolvimento, Pontes (1996) afirma que “o processo de integração culmina com um plano de desenvolvimento individual para as pessoas com potencial para crescimento, que pode constituir-se em treinamento, rodízios, atribuição de novas atividades, estágios, entre outras formas de desenvolvimento”. (PONTES, 1996, p. 114).

Dutra (2007) aponta que os instrumentos de avaliação precisam contemplar quatro características fundamentais: transparência por parte da alta administração quanto às informações dos profissionais e expectativas quanto ao desempenho; honestidade de intenções, que se reflete na confiança entre a alta administração e os funcionários; segurança, por parte dos funcionários, acerca das intenções da alta administração; e clareza das regras, necessárias para que os funcionários se sintam seguros quanto ao instrumento. Esses princípios são importantes para que as avaliações mensurem o desempenho dos funcionários e, mais ainda, que estes estejam conscientes quanto ao seu desempenho e desenvolvimento profissional, podendo se autoavaliarem e adotarem posturas de mudança, caso seja necessário.

Na gestão do desempenho, antes de avaliar o trabalho das pessoas dentro das organizações, os dirigentes precisam se preocupar em transmitir ao funcionário as expectativas em relação ao desempenho e informar quais serão os critérios a serem avaliados, além de definir se o instrumento irá avaliar o desempenho individual, da equipe, ou do setor. Assim, os funcionários precisam conhecer o que a organização espera deles em termos de resultados para que avaliem e acompanhem conforme essa expectativa. Conforme Pontes (1996, p. 127), “o processo de comunicação é a essência da avaliação de desempenho”.

Cabe à gestão do desempenho, além de definir e aplicar critérios claros, formais confiáveis e conhecidos de avaliação, utilizar mecanismos que contribuam para a melhoria do desempenho dos empregados e que consiga distinguir de forma eficaz as diferentes contribuições dos funcionários. Dessa forma, é importante destacar que o alcance do desempenho da organização não envolve apenas o funcionário, mas também os gerentes em termos de capacitação para gerenciar os desempenhos de seus funcionários (LONGO, 2007).

Para uma adequada utilização da avaliação de desempenho é fundamental que esta não tenha foco no controle de processos, mas que busque

contribuições efetivas por meio de avaliações que sejam justas, desafiadoras e direcionadas ao melhoramento e ao crescimento profissional.

Apesar da importância da gestão do desempenho para o alcance dos resultados organizacionais, observam-se ainda algumas limitações desse subsistema de gestão de pessoas no setor público, tais como: pouco comprometimento e capacitação dos dirigentes no auxílio dos funcionários; utilização do instrumento de avaliação de forma autoritária; tendência à avaliação homogênea, sem aprofundamento nos desempenhos reais, no intuito de evitar o conflito interpessoal; e falta de confiabilidade técnica e de objetividade dos instrumentos de medição. (LONGO, 2007).

Tais limitações configuram-se como possibilidades de melhorias na área de gestão de pessoas no setor público que devem ser consideradas pelos dirigentes públicos.

REFERÊNCIAS

Dutra, J.S. **Administração de carreiras**: uma proposta para repensar a gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 2007.

Levinson, H. Avaliação de que desempenho? In: VROOM, V. H. **Gestão de pessoas, não de pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 189-203. Parte II, cap.3.

Longo, F. **Mérito e Flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

Pontes, B.R. **Avaliação de desempenho**: nova abordagem. São Paulo: LTr, 1996.



B

BICAMERALISMO

Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza

Entre os três órgãos do Poder Público que devem ser interdependentes e harmônicos para possibilitar um bom “sistema de freios e contrapesos”, destaca-se o **Legislativo**, cuja destinação primordial é elaborar as leis do Estado, podendo, também, ter atribuições de governo.

De acordo com Marcello Caetano, notável e saudoso jurista português, o órgão legislativo deve ser chamado de **Assembleia** ou de **Parlamento**, dependendo, respectivamente, de ter somente funções legislativas ou, além delas, as de governo. A primeira denominação aplica-se, por exemplo, ao Brasil, cuja Câmara dos Deputados não tem função de governo, pois em nosso regime administrativo, o Presidente, eleito pelo povo, é chefe de Estado e de Governo ao mesmo tempo (presidencialismo). Já o nome Parlamento destina-se ao legislativo dos estados parlamentaristas (Alemanha) ou semipresidencialistas (Portugal), nos quais o Presidente da República é chefe de Estado e o Primeiro Ministro, escolhido pelo Parlamento, é o chefe de governo.

O legislativo se apresenta no mundo jurídico sob dois sistemas: o **unicameral**, quando formado por uma só Câmara ou Casa, de âmbito nacional; e o **bicameral**, quando duas Câmaras ou Casas o formam, sendo genericamente chamadas de Câmara Alta e Câmara Baixa.

Em caso de **bicameralismo**, a Câmara Baixa sempre se destinará à “representação do povo”, devendo ser formada por **eleição direta**. Já a Câmara Alta tem formação e destinação variadas no mundo, como se verá adiante. No **unicameralismo**, a única câmara representará todo o elemento humano do Estado, devendo ser eleita por **sufrágio direto** pelo povo (conjunto de cidadãos eleitores).

A maior parte dos Estados atuais adota o **bicameralismo**, aí figurando estados unitários, estados compostos, monarquias e repúblicas. O **bicameralismo** pode se apresentar como **conservador**, **aristocrático** ou **federal**.

Alguns exemplos de Estados bicameralistas, mesmo variando em suas formas de Estado e de Governo:

- A França é um Estado Unitário Republicano e tem um legislativo bicameral do tipo **conservador**. O parlamento francês é constituído pela Assembleia Nacional (câmara baixa), formada por deputados eleitos por voto direto, com idade mínima de 21 anos; e pelo Senado, composto por senadores eleitos indiretamente, representando “as coletividades territoriais

da República”, devendo ter 40 anos de idade mínima. Daí a denominação bicameralismo **conservador**, observando-se a diferença de idade mínima.

- A Grã-Bretanha, monarquia parlamentar, adota o bicameralismo **aristocrático**, isto é, a Câmara Alta, chamada *House of Lords*, é composta exclusivamente por nobres, e a Câmara Baixa, denominada *House of Commons*, é formada por representantes eleitos por sufrágio direto e universal nos círculos territoriais da Inglaterra, da Irlanda do Norte, do País de Gales e da Escócia. A Câmara dos *Commons* é que tem a atribuição de escolher o primeiro ministro.

- A Alemanha, que é uma federação republicana, tem seu legislativo **Bicameral Federal**. A Câmara Baixa intitula-se Parlamento, exercendo funções legislativas e também políticas, ao eleger o chanceler federal (chefe de governo). A Câmara Alta é o Conselho Federal, que é formado por escolha indireta pelos governos dos Estados-Membros da Federação e coopera na legislação nacional. Além desses dois órgãos que caracterizam o bicameralismo federal (não há diferença de idades exigidas entre as duas Casas), existe uma Assembleia Federal, constituída por membros do Parlamento Federal e membros das assembleias legislativas estaduais, destinada a eleger o presidente da república, que é, protocolarmente, o chefe de Estado.

- Os Estados Unidos criaram a **Federação**, em 1787, nova forma de Estado composto, que consiste basicamente na **soberania** da União e na **autonomia** político-administrativa dos Estados-membros. Os norte-americanos criaram também o bicameralismo **federal** como característica fundamental da Federação, isto é, a Câmara Baixa (que lá se chama Câmara dos Representantes) é a Casa do Povo, com deputados eleitos proporcionalmente à população de cada estado-membro, exigida a idade mínima de 25 anos. A Câmara Alta (denominada Senado dos Estados Unidos) é composta de representantes dos estados-membros em número fixo e igualitário (lá são dois senadores por estado), com a idade mínima de 30 anos. Portanto, os Estados Unidos adotaram, como já dito, o bicameralismo **federal** (característica de todas as Federações) e **conservador** (por opção, para garantir a representação conservadora na Casa da União).

- O Brasil, que adotou o modelo norte-americano, em 1891, com a queda da Monarquia e a instituição da República, também dispõe do **bicameralismo federal conservador** no Congresso Nacional. O Senado Federal é a Câmara Alta (idade mínima: 40 anos) e a Câmara dos Deputados é a Câmara Baixa (idade mínima: 21 anos). São casas legislativas por excelência dentro do sistema federativo.

REFERÊNCIA

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

Burocracia é o conceito de uma forma de administração, concebido pelo sociólogo alemão Max Weber, no qual os interesses de organizações públicas ou privadas são racionalmente cuidados por profissionais burocratas. Por se destinar a exercer a administração de interesses de membros de uma associação, que podem estar reunidos até mesmo sob os amplos domínios do Estado, a burocracia é uma forma de poder e dominação. Ela é capaz de obter obediência de determinado grupo de pessoas que pautam suas condutas de acordo com o conteúdo da norma estatuída.

Na classificação weberiana dos tipos de dominação, realizada em função da fonte que lhe empresta legitimidade, a burocracia é o tipo de dominação racional legal. Atribui-se a sua fonte de legitimidade antes à regra que à disciplina. Obedece-se o direito porque ele é justo, bastando que suas normas tenham sido produzidas pelo procedimento correto, que o próprio direito estabeleceu.

Assim, a burocracia não representa o tipo de dominação tradicional em que a legitimação provém da tradição das ordens recebidas, que desde sempre são impostas por líderes de grupos sociais, nem se enquadra no modelo de dominação carismática cuja legitimidade das ordens deriva da crença em excepcionais virtudes e heroísmos do líder em quem se confia a direção do grupo social.

A burocracia se apoia na razão por meio da aplicação de normas e da detalhada divisão do trabalho. Assim, a burocracia, nas palavras de Max Weber, “é a célula germinativa do moderno Estado ocidental” e também força motora do desenvolvimento do capitalismo.

A administração burocrática apresenta as seguintes características:

- formalismo - que deriva da aplicação das normas abstratas como fonte das condutas a serem adotadas. Há uma regulamentação administrativa das atribuições oficiais do cargo e de como se dá o processo de nomeação do funcionário;

- impessoalidade - significando que não se exerce a função administrativa em proveito ou interesse próprio, não havendo a apropriação do cargo por seu ocupante;

- divisão de competências - em que há um raio de ação objetivamente delimitado para cada agente, além do qual ele não exerce poderes, nem assume responsabilidades;

- hierarquia - por meio do escalonamento das atribuições da organização em diversos níveis, cabendo às instâncias superiores a supervisão e o controle técnico e disciplinar sobre os procedimentos praticados nas instâncias inferiores;

- conhecimento técnico - por parte dos funcionários, acerca das atribuições do cargo que exercem e das matérias com as quais lidarão. O conhecimento é certificado, em geral, por meio de aprovação em provas, antes da nomeação para o cargo;

- reforçada estabilização no cargo - que estruturado em carreira, predispõe-se a um exercício profissional bastante duradouro, remunerado mensalmente, incluída a renda garantida pela aposentadoria;

- escrituração e documentação dos processos administrativos.

A burocracia, fundamentada na formalista aplicação do direito, com base nas características retrocitadas, representa o surgimento de um aparato governamental que pôs em funcionamento o Estado de Direito. Por meio da lei, a um só tempo, há a limitação e a fundamentação da ação do Estado. O patrimônio do Estado deixa de se confundir com o dos governantes, tal como ocorria nas monarquias absolutistas. Assim, a administração burocrática tem o compromisso de substituir a administração patrimonialista em que o patrimônio do rei se confundia com o do Estado.

A administração burocrática, surgida no contexto do Estado Liberal, também provê condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, pois o direito, assegurando a reforçada proteção da propriedade e dos contratos, separa, na seara econômica, o Estado da sociedade, permitindo o livre desenvolvimento do mercado. O direito positivo, aplicado pela burocracia, também assegurava a previsibilidade e a calculabilidade de ações protegidas pela lei, que imprimiram a segurança e a confiança impulsionadoras dos negócios. No contexto do Estado Liberal, a burocracia era uma solução positiva para a boa prestação de serviços públicos, que, por essa época, ainda eram de diminuto impacto na vida social, concentrados no resguardo da proteção pessoal e patrimonial.

Contudo, o progressivo crescimento do Estado ao longo do século XX, que passou a intervir no domínio econômico a fim de estabilizar a moeda e gerar confiabilidade ao sistema financeiro, bem como prover serviços públicos sociais, impactou a burocracia, tornando-a mais numerosa para atender a demandas mais complexas e dispendiosas.

A acentuada estrutura rígida e formalista da burocracia tornou-a ineficiente, incapaz de gerar resultados para atender às demandas da sociedade. Associado a isso, diversos Estados depararam-se, já na década de

70 do século XX, com uma crise fiscal e com o endividamento público, o que aumentou as pressões por reformas na burocracia.

Iniciou-se, em escala mundial, um processo de desburocratização para debelar os males do excesso de rigidez e formalismo da clássica burocracia. Aos conceitos básicos da burocracia, aderem-se métodos da administração gerencial, inspirados nas corporações privadas. As modificações pleiteadas para a reformulação da burocracia estatal podem ser encontradas nas seguintes medidas, descritas por Bresser Pereira: a) descentralização de recursos e atribuições para níveis políticos regionais e locais; b) delegação de autoridade aos administradores públicos, cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos; d) confiança limitada, ao invés da desconfiança total; e) controle *a posteriori*, retirando o foco do controle rígido dos processos administrativos; f) administração voltada para o cidadão, sem ser autorreferida.

A fonte do poder da burocracia, que advém do conhecimento especializado guardado em segredo oficial, é, hodiernamente, alvo de críticas em razão do excessivo controle de decisões do Estado nas mãos de burocratas, destituídos de legitimidade democrática em virtude de não terem sido eleitos pela vontade popular.

Sendo necessária a participação da burocracia no processo decisório, em virtude da crescente complexidade técnica que envolve a eficiente condução de políticas públicas, as informações devem, em contrapartida, para defesa do Estado democrático, ser trabalhadas pela burocracia por sob a transparência do conhecimento público, visando permitir que ela também seja controlada por representantes populares e pela sociedade civil.

REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4 ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

MOTTA, Fernando Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

WEBBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.



C

CAPITAL HUMANO

Patrícia Rosania de Sá Moura

A expressão capital humano possui suas origens nas ciências econômicas, surgindo, na década de 1950, para designar o investimento dos indivíduos em si mesmos, que se acumula ao longo do tempo. Para Schultz (1972), os elementos básicos constitutivos do investimento no capital humano, como educação e saúde, com expectativas de um retorno futuro, impactam no crescimento econômico.

No campo do trabalho, o investimento nas competências, que se traduzem por conhecimentos, habilidades e atitudes, pode favorecer a inserção e ascensão profissional com possibilidades de retorno tanto para o indivíduo quanto para as organizações, promovendo um crescimento para ambos. O capital humano é entendido como uma vantagem competitiva à medida que é capaz de agregar valor para as organizações.

Do ponto de vista das ciências sociais e aplicadas, a expressão capital humano surge, na atualidade, como tentativa de substituir os termos “recursos humanos” por considerar que pessoas não são simples recursos, mas seres dotados de aspirações, criatividade, inteligência, conhecimentos, etc., sendo elemento essencial para o funcionamento das organizações. Inclusive, no *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, o termo “capital” é sinônimo de primordial, fundamental ou essencial. Razão pela qual o investimento, no que se refere à capacitação e ao desenvolvimento das pessoas, é também de responsabilidade das organizações. Por outro lado, essa valorização atribuída aos indivíduos pelos dirigentes das organizações é questionável. Esse tratamento dado às pessoas nem sempre constitui uma forma de humanismo, mas uma maquiagem para disfarçar a exploração no trabalho, pois, em muitos casos, o trabalhador é o único responsável por sua carreira e empregabilidade e é valorizado apenas como fator capaz de gerar rendimento para as empresas. (ANDRADE, 2011).

O capital humano encontra-se também associado à expressão capital intelectual. Na concepção de Chiavenato (2006), ele participa do capital intelectual à medida que os indivíduos conseguem transformar e converter a informação em conhecimento e aprendizagem. Para o autor, as pessoas representam o bem mais precioso que as organizações possuem, por isso, além da necessidade de investir nos talentos e competências das pessoas, as organizações precisam criar formas de utilizá-los plenamente, sua subutilização constitui um desperdício.

Entretanto, um investimento com vistas a ampliar o nível de empregabilidade é permanente e exige tempo, dedicação e custo financeiro que o indivíduo sozinho nem sempre é capaz de sustentar. Partindo ainda da lógica que esse investimento promove uma vantagem competitiva, um benefício para os indivíduos e organizações e contribui com o desenvolvimento econômico de um país, reforça-se a necessidade de aplicação de recursos de outras instâncias. Isso implica que as organizações privadas ou públicas, as políticas públicas, devem ter uma parcela de contribuição nesse investimento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniel Pereira. Empresa humano ou humano empresa? **Revista de Administração de Empresas**, v.10, n. 11, jan./jun. 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos**: o capital humano nas organizações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SCHULTZ, Theodore. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SCHULTZ, Theodore. **Capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

CAPITALISMO

Míriam Lúcia Barbosa

Sobre a definição do capitalismo, para Weber (1981) – um dos fundadores do estudo da sociologia moderna e influenciador na economia, na ciência política e na administração -, tal termo representa a generalização do atendimento às necessidades humanas, sejam elas materiais, sejam ideais, em que esta se realiza pelo caminho do empreendimento, não importando a necessidade.

De acordo com Weber (2006), a precondição mais geral para a existência desse capitalismo moderno é a “contabilidade racional dos capitais como norma para todas as grandes empresas industriais ou comerciais ocupadas com a cobertura das necessidades cotidianas”, sendo que, por sua vez, as precondições destas envolvem a apropriação de todos os meios materiais de produção (terra, máquinas, etc.), a liberdade de mercado, a técnica racional, o direito racional, o trabalho livre e a comercialização da economia.

Ao referir-se às antecipações capitalistas encontradas em séculos anteriores, é importante compreender que elas não passam de desenvolvimentos percussores de instituições e práticas econômicas, como a sociedade por ações ou a constituição de sistemas bancários que ganham sua importância nos dias atuais.

É fundamental ter em mente que, no desenvolvimento da mentalidade capitalista, não se pode considerar o crescimento populacional como um agente decisivo para as condições de seu desdobramento.

Weber ensina que toda época econômica teria suas próprias leis de desenvolvimento populacional. Assim, um item importante a se levar em conta é que, no final das contas, o que criou o capitalismo foi o empreendimento racional permanente, a contabilidade racional, a técnica racional e, principalmente, a mentalidade racional, já que, conforme defende o autor, sem a internalização de um *ethos* da mentalidade racional, não haveria capitalismo como o conhecemos, além disso, outro fator importante para a criação do capitalismo é a racionalização da condução de vida e o *ethos* econômico racional.

Outro aspecto a considerar é que, no capitalismo, as necessidades naturais deixam de ser o critério da atividade econômica. Dessa forma, a acumulação crescente e ampliada passa a ser a regra.

Ao discutir tal aspecto, Yunus (2008) ressalta que,

com relação ao nível de consumo e a ânsia de consumir sem considerar os custos sociais a longo prazo é uma

consequência natural e até mesmo inevitável pela busca vertiginosa e imprudente da maximização dos lucros, uma vez que, quando colocamos o lucro em primeiro lugar, esquecemos do meio ambiente, da saúde pública e da sustentabilidade. (YUNUS, 2008, p. 218).



E nessa corrida desenfreada pela maximização dos lucros, perde-se a qualidade do meio ambiente, a sustentabilidade a longo prazo e até mesmo a saúde dos consumidores. Enquanto isso, os especialistas em marketing preocupam-se em incentivar os consumidores a devorar mais do que precisam. Dessa forma, conforme defende Weber (1981), o resultado é a economia regulada com uma determinada margem de ação para o impulso aquisitivo.

Cria-se, assim, uma ética econômica passível de generalização a todos os indivíduos, sem os excessos de proteção emocional e afetiva, por um lado, e sem a falta de escrúpulos, típica da busca do lucro sem freios, por outro lado. O resultado é o mundo capitalista desenfreado em que vivemos atualmente, no qual a busca pelo lucro tem maior significância do que a satisfação pessoal e as necessidades básicas de cada indivíduo.

REFERÊNCIAS

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1981.

WEBER, Max. **A gênese do capitalismo moderno**. SOUZA, Jessé. (Org.). Tradução Rainer Domschke. São Paulo: Ática, 2006. 136 p. (Coleção Ensaios Comentados).

YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Ática, 2008. p.218.

CIDADÃO

Maria de Fátima Junho Anastasia

O cidadão é igual ao cidadão: reza a teoria democrática contemporânea que a cidadania é um *status* de igualdade de direitos exercidos em um contexto de desigualdade de condições. (MARSHALL, 1967). A referência aqui é à cidadania democrática, que se inaugura no século XVIII, na Inglaterra, com a garantia dos direitos civis, e vai se alargando, no tempo e no espaço, via a incorporação dos direitos políticos, sociais e, mais recentemente, dos chamados direitos pós-materiais e/ou direitos coletivos.

A universalização do conceito e da prática da cidadania nas democracias contemporâneas ocorre sob condições de crescente complexidade das sociedades atuais: às desigualdades econômicas e sociais, próprias do sistema capitalista, somam-se heterogeneidades decorrentes dos grandes números, múltiplas clivagens e diferentes fontes de construção de identidades coletivas. Por consequência, a igualdade de direitos que define a cidadania democrática engloba, também, o *direito igual de ser diferente*, ou seja, o direito à expressão política de identidades e preferências de grupos minoritários, desde que compatíveis com o princípio básico de igualdade de direitos de todos os cidadãos.

Segundo Przeworski (1994), a democracia é a *expressão ou a resultante do jogo combinado de instituições e condições*. O exercício da cidadania democrática é afetado, portanto, pelas condições econômicas, políticas, sociais e culturais das sociedades em que ocorre a instituição de direitos, desvelando a tensão entre a *norma da igualdade* e o *fato da desigualdade* (OFFE, 1984), o que permite afirmar que a *norma* da igualdade é condição necessária, mas não suficiente, para a consecução do *fato* da igualdade de direitos, ou seja, para o exercício *efetivo* da cidadania democrática.

Em *Democracia e seus críticos*, Robert Dahl (2012) elenca um conjunto de princípios democráticos (critérios normativos), examina sua tradução em instituições (critérios procedimentais) e analisa a operação efetiva das instituições da cidadania democrática sob as diferentes condições das sociedades contemporâneas.

Referindo-se à dimensão política da cidadania (MARSHALL, 1967), Dahl afirma o princípio *dos interesses afetados*, segundo o qual *todos aqueles afetados pelas decisões governamentais devem ter o direito de participar de tal governo* (DAHL, 2012) e aponta as dificuldades de realizá-lo. Outros importantes princípios fundamentais para o exercício da cidadania

democrática, segundo Dahl, são os de igualdade política; soberania popular, compreensão esclarecida e competência cívica.

A observância de tais princípios remete ao desafio da construção das *capacidades dos cidadãos* para o exercício efetivo de seus direitos, a começar da capacidade de conhecer o conjunto de direitos constitutivo do *status* de cidadão em cada época e lugar, passando pela capacidade de *reivindicá-los* perante os poderes constituídos e de *exercê-los* em sua plenitude.

O princípio de igualdade política, pilar constitutivo dos conceitos de cidadania e de democracia, enfrenta poderosas barreiras nas sociedades contemporâneas. Dahl afirma que os recursos requeridos para sua consecução, nas sociedades contemporâneas, são sempre e em todos os lugares desigualmente distribuídos (recursos políticos, conhecimento, competências e incentivos).

Vale, finalmente, assinalar que o *status de cidadão*, ademais da igualdade de direitos, se refere, também, a um conjunto de deveres, configurando as dimensões *civil* e *cívica* da cidadania (KELLY, 1979). Reis (2009) chama a atenção para a natureza tensa das interações entre ambas:

[...] é evidente a tensão entre as duas dimensões envolvidas e os valores afirmados por cada uma delas, que aparecem como antivalores na perspectiva alternativa. Assim, se a esfera privada ou do mercado (civil) é a esfera da autonomia, ela é também a esfera do egoísmo e dos particularismos; quanto à esfera cívica, se é a esfera própria da solidariedade, tem a contraface de ser também a esfera da dependência... (REIS, 2009, p. 238).

Ao mesmo tempo, é possível afirmar uma complementaridade entre *direitos* e *deveres* da cidadania, já que a observância dos deveres de uns é condição necessária para a garantia dos direitos de outros. Ou seja: o *direito de uns termina ali onde começa o direito de outros* e constitui, portanto, dever do cidadão respeitar os direitos dos outros membros da comunidade. Daí o *caráter compartilhado do status de cidadania*.

REFERÊNCIAS

DAHL, Robert. **Democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

KELLY, George A. Who Needs a Theory of Citizenship? **Daedalus** - Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences, v. 108, n. 4, p. 37-54, 1979.



MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

REIS, F. W. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: REIS, F. W. **Mercado e Utopia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 229-245.



De acordo com José Murilo de Carvalho (1997), o clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. Não há como classificar univocamente como esse tipo de relação aparece nas diferentes manifestações políticas e expressões de Estado, pois elas variam, de caso a caso, na forma e na intensidade, dependendo dos recursos e da realidade nas quais se mostram. Na linguagem popular o clientelismo se aproxima muito do “toma lá dá cá”, em que interesses, na maioria das vezes espúrios, são negociados em uma substituição clara do bem comum por bens, às vezes, convergentes.

Um exemplo clássico de clientelismo ocorre quando, fisiologicamente, um determinado governo, em busca de uma coalizão, fatia o conjunto de cargos públicos comissionados de recrutamento amplo. Dessa forma, o partido M recebe determinada cota, o partido D outra e o Partido B uma terceira. Dentro desses partidos, seus dirigentes e, principalmente, aqueles que exercem cargos eletivos (senadores, deputados, governadores e prefeitos) possuem esses cargos e os distribuem em troca de voto, apoio, dinheiro ou outro interesse que lhes valha. Porém o clientelismo não ocorre somente a partir dos partidos e dos políticos. Ele pode se manifestar em negociações diretas do governo e com os eleitores, bem como entre o governo e a sociedade civil.

As consequências do clientelismo são nefastas. Pois o Estado é tratado não como ente soberano, uno e inalienável, mas como ente privado que serve ao poder pelo poder. O Povo, como legitimador das ações estatais e como condição democrática da existência do Estado, é tratado como mero instrumento de um processo que possui finalidades que não são o bem comum.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 10 jun. 2015.



COGESTÃO

Admardo Bonifácio Gomes Júnior

Etimologicamente oriunda da junção dos termos latinos *cum* (com) e *gestio* (ação de gerir, de administrar), cogestão designa a ação ou maneira compartilhada de gerir, administrar, dirigir ou organizar alguma coisa. Ela diz do exercício comum de gestão e/ou administração de um organismo, de uma instituição, de uma empresa, de um serviço ou de outros tipos de agrupamentos sociais, por dois ou mais organismos ou partes. Numa relação de cogestão, espera-se que haja o compartilhamento tanto da autoridade quanto da responsabilidade pela gestão.

No âmbito político, econômico e social, o termo é frequentemente usado para designar um sistema de participação ativa dos trabalhadores na gestão de uma empresa. Usualmente, sob um sistema de eleição, um ou mais representantes dos trabalhadores participam das decisões da empresa sem serem necessariamente acionistas.

Nascida na Alemanha Ocidental, a cogestão é uma das características da economia social alemã, onde uma lei de 1976 impôs este modo de gestão a todas as empresas de mais de 2000 trabalhadores, garantindo-lhes a metade das cadeiras nos conselhos administrativos de tais empresas. Segundo Motta, de um ponto de vista administrativo, o modelo de cogestão alemão foi o fenômeno mais importante do capitalismo do século XX em relação aos avanços das formas de participação. Nele, as forças produtivas forçam uma adaptação das relações de produção reconfigurando o “equilíbrio de forças entre a classe operária e o empresariado e a alta burocracia pública e privada”. (MOTTA, 1983, p. 23). No entanto, esta realidade tem sofrido modificações com o avanço da globalização, da forte especulação financeira sobre os capitais empresariais e do deslocamento da produção por todo o planeta, o que tem acirrado a competitividade de forma inédita na história. A cogestão, neste contexto, torna as manobras empresariais mais complexas e difíceis de responder às exigências estratégicas dos mercados. (DUVAL, 2012; LASSERRE, 2005).

O termo cogestão apresenta-se, normalmente, correlato a outros, como Participação, Paritarismo, Autogestão e Gestão Participativa; sempre marcando uma tendência a recorrer a mecanismos de racionalização e distribuição equânime do poder de decisão, visando à proteção social.

REFERÊNCIAS

DUVAL, Guillaume. Faut-il s'inspirer de la cogestion allemande? **Rev. Alternatives Economiques**, Paris, nov. 2012. Disponível em: <https://chaire-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/Veille/vsd110-duval.guillaume.ae.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

LASSERRE, René. La gestion allemande à l'épreuve de la globalisation. **Revista Regards sur l'économie Allemande**, n. 72, jul. 2005. Disponível em: <http://rea.revues.org/246> . Acesso em: 10 abr. 2015.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. A co-gestão alemã: as conciliações do inconciliável. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 23-36, mar. 1983.



COLETIVO

Giovânio Aguiar

O termo coletivo é amplamente utilizado como adjetivo de algo, como no caso dos substantivos coletivos que denotam o conjunto ou coleção de seres ou entes. Dentro das relações jurídicas, econômicas, sociais e empresariais, o termo aparece conectado a ideias de interesse, direito, serviço e negociação. Expressões como direito coletivo, ação coletiva, interesse coletivo, sujeito coletivo, inconsciente coletivo, dissídio coletivo, discurso coletivo, acordo coletivo, transporte coletivo ilustram a questão.

A palavra é utilizada como substantivo geralmente denotando uma espécie de contraposição à ideia de indivíduo e, juntamente com este, constituindo a célula nuclear da ideia de sociedade ou comunidade. Não é incomum a associação do coletivo a uma espécie de ente sem rosto e irracional, mesmo porque o coletivo é um *outro* que, muitas vezes, se contrapõe ao *eu* e até mesmo ao conjunto de *eus* que o formam.

Atualmente, além das manifestações explicitadas acima, o termo Coletivo tem caracterizado uma nanossociedade civil que possui interesses privados muito bem delimitados. Por Sociedade Civil assume-se aquilo que define Charles Taylor, a saber: “uma rede de associações autônomas, independentes do Estado, que reúne cidadãos em torno de questões de preocupação comum e cuja simples existência ou ação podem ter efeito sobre as políticas públicas.”(TAYLOR, 2000, p. 221). Nesse contexto, o Coletivo se apresenta como um pequeno agrupamento de indivíduos, geralmente ligados à arte e à cultura, que se reúnem em torno de questões de interesse comum, manifestando uma espécie de resistência a tipos de sociedade, a algumas comunidades e até mesmo ao Estado.

REFERÊNCIAS

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000. 311 p.

COMISSÃO DA VERDADE

Daniela Soares dos Santos

As Comissões da Verdade são organismos oficiais estabelecidos por períodos predeterminados para investigar abusos por parte do Estado contra os direitos humanos em determinado período da história, encerrando-se com a confecção de relatórios. O poder de investigação e ação das Comissões é limitado pelo mandato/legislação que as institui e seu sucesso depende, em grande medida, do contexto político e social no qual são criadas.

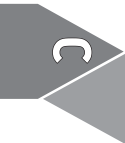
Embora, em geral, as Comissões estejam todas ligadas à justiça transicional e à primazia dos direitos humanos em cada país ou Estado, elas podem assumir características e nomes distintos. Em alguns casos, as Comissões são estabelecidas no período de transição com o intuito de simbolizar a ruptura com o passado e legitimar o novo governo. Desde o estabelecimento da primeira Comissão da Verdade em Uganda, 1974, mais de três dezenas de Comissões foram instaladas no mundo.

No Brasil, o Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional dos Direitos Humanos 3 (PNDH3) e dá outras providências, dispõe, em seu Eixo Orientador VI – Direito à Memória e à Verdade –, sobre a importância da investigação do passado para a construção/preservação da memória individual e coletiva, bem como para a construção da cidadania.

O PNDH3 reitera que a maioria dos brasileiros desconhece “[...] as violações sistemáticas dos Direitos Humanos pelo Estado durante o regime ditatorial” (BRASIL, 2010). E, em sua Diretriz 23, ratifica o reconhecimento da memória e da verdade como direito humano e dever do Estado, estabelecendo um grupo de trabalho para apuração e esclarecimento público de violações aos direitos humanos ocorridas no contexto da Ditadura Militar no Brasil.

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) foi criada pela Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, com o intuito de examinar e esclarecer graves violações de direitos humanos ocorridas no período compreendido entre 18 de novembro de 1946 e 1988, com vistas à manutenção do “[...] direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (BRASIL, 2011), tendo sido instituída em 16 de maio de 2012.

A Comissão Nacional da Verdade foi composta por um grupo de sete professores e juristas. Os trabalhos foram divididos em três grandes subcomissões: Pesquisa (dividida em 13 grupos de trabalho temáticos), Relações com a Sociedade e Comunicação. Em dezembro de 2013, o mandato da CNV foi prorrogado até 16 de dezembro de 2014 pela Medida Provisória 632, convertida na Lei 12.998, de 18 de junho de 2014.



Em 10 de dezembro de 2014, os então membros da Comissão Nacional da Verdade entregaram à sociedade o Relatório Final dos trabalhos. O Relatório consta de 3 volumes, assim distribuídos: Volume 1 (dividido em três partes: I- Comissão Nacional da Verdade; II- As Estruturas do Estado e as Graves Violações de Direitos Humanos; III- Métodos e Práticas nas Graves Violações de Direitos Humanos e Suas Vítimas; IV- Dinâmica das graves violações de direitos humanos: casos emblemáticos, locais e autores O Judiciário; V- Conclusões e Recomendações); Volume 2: Textos Temáticos; Volume 3: Mortos e Desaparecidos Políticos. Todos os arquivos estão disponíveis no sítio da Comissão Nacional da Verdade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571. Acesso em: 01 maio 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 dez. 2009. Aprova o Programa Nacional dos Direitos Humanos 3 - PNDH 3. **Diário Oficial da União**, 22 dez. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em: 01 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 nov. 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov.2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm. Acesso em: 01 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 12.998, de 18 jun. 2014. Conversão da Medida Provisória nº 632 de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12998.htm. Acesso em: 01 maio 2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2010. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>. Acesso em: 01 maio 2015.

COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL

Luciana Gelape dos Santos

Na língua portuguesa, comprometimento refere-se a uma ação ou ato de comprometer-se, revelando a ideia de obrigar por compromisso. De um modo genérico, o vínculo estabelecido entre o empregado e a empresa na qual ele trabalha é chamado de comprometimento organizacional. Diversos estudos buscam compreender, de maneira mais complexa, o indivíduo e seu vínculo com a organização. (MEDEIROS et al.,2002).

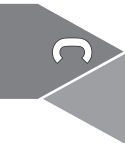
De acordo com Bastos (1994), comprometimento consiste em uma *atitude* ou *orientação* para a organização, havendo a união da identidade da pessoa à empresa. Pode ser um *fenômeno* estrutural, resultado de transações entre os atores organizacionais; ou como um *estado* em que o indivíduo se liga à organização por suas ações ou crenças; e também a *natureza* do relacionamento de um membro com o sistema como um todo.

Embora não exista um conceito único sobre comprometimento, os teóricos têm-se restringido a delimitar e identificar seus determinantes de modo a direcionar esforços para envolver as pessoas integralmente com a organização, atingindo maior produtividade. Os estudos convergem para o mesmo ponto: o vínculo do trabalhador com a empresa existe, é inevitável e altos níveis de comprometimento trazem resultados positivos para pessoas e empresas, assegurando, em alguma medida, a efetividade da implantação de estratégias, políticas e processos. (SANTOS, 2009).

Na última década, os enfoques afetivo, instrumental e normativo predominaram nos estudos sobre comprometimento organizacional, como descrito a seguir.

O enfoque afetivo enfatiza a identificação do indivíduo com as metas organizacionais, assumindo como seus os valores da empresa por meio de sua introjeção. Nessa perspectiva, o nível de envolvimento dos indivíduos com a organização sustenta-se por três aspectos: o sentimento de lealdade, oriundo da crença e aceitação dos seus valores e objetivos; a permanência, ou seja, o desejo de manter o vínculo com a organização e a intenção de se esforçar em prol desta.

O comprometimento afetivo ocorre, portanto, quando o indivíduo internaliza os valores da organização e identifica-se com seus objetivos e metas, empenhando-se para a realização destes e desejando permanecer trabalhando para a organização. Desta forma, considera-se que foi



estabelecida uma ligação psicológica, de natureza afetiva, com a organização (SANTOS, 2009).

O estilo instrumental é estabelecido em função da percepção que o trabalhador tem das recompensas obtidas por pertencer e por permanecer na organização e dos possíveis custos gerados por sua saída. Assim sendo, considera-se que o trabalhador optará por permanecer na empresa enquanto essa opção for benéfica a ele.

De acordo com Siqueira e Gomide Jr. (2006), o indivíduo estabelece um vínculo instrumental com a empresa na medida em que avalia positivamente os resultados oriundos dos investimentos feitos na organização e, concomitantemente, pela possibilidade de perder, ou não poder repor, as vantagens decorrentes do que foi investido, caso se desligasse dela.

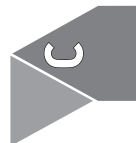
Parece existir um processo cognitivo avaliativo por meio do qual o indivíduo compara os investimentos feitos, resultados alcançados na organização e custos associados à sua perda – o que determina a ação de permanecer ou não na organização. Dessa forma, os comprometidos afetivamente permanecem na organização porque o desejam, enquanto que os trabalhadores comprometidos instrumentalmente permanecem porque necessitam.

Seu pressuposto é de que o comportamento do indivíduo é influenciado pelo conjunto de pressões normativas que ele assume internamente. O comprometimento é um vínculo do trabalhador com os objetivos e interesses da organização, estabelecido por meio dessas pressões normativas. O indivíduo comprometido normativamente expressa certos comportamentos, porque acredita que é certo e moral fazê-lo. (SANTOS, 2009).

O comprometimento normativo surge da crença do indivíduo sobre a dívida social para com a organização ou a obrigação de retribuir a esta um favor. Assim, o indivíduo comportar-se-á guiado pelos valores culturais internalizados, sem se dar conta de que, por vezes, certas ações sejam pouco racionais. A cultura é capaz de atuar sobre os empregados com o intuito de envolvê-los nos ideais da organização. Entretanto, essa adesão dependerá das normas e dos valores partilhados e do que os indivíduos acreditam ser ético e moral (crenças). Esse modelo, conhecido como normativo-instrumental, postula que o comportamento humano está vinculado aos valores e aos costumes recebidos ao longo da vida e, aliados às recompensas, explicariam as intenções comportamentais preditoras do comprometimento.

A partir da crença de um compromisso de deveres e reciprocidade para com a organização, o indivíduo comprometido normativamente, após receber as doações organizacionais, considera-se obrigado a retribuí-la de alguma forma, por meio de um vínculo moral para com ela. Posicionando-se como

devedor, o indivíduo atribui à organização o papel de credora, a quem deve retribuir um favor, fortalecendo sua crença de débito moral para com a organização. Assim, o empregado retribui à organização nela permanecendo. (SIQUEIRA; GOMIDE JR., 2006).



REFERÊNCIAS

BASTOS, A. V. B. **Comprometimento no trabalho**: a estrutura dos vínculos do trabalhador com a organização, a carreira e o sindicato. 1994. Tese (Doutorado em Psicologia) - UnB, Brasília.

MEDEIROS, C. A. F., ALBUQUERQUE, L. G., SIQUEIRA, M., MARQUES, G. M. Comprometimento organizacional: o estado da arte da pesquisa no Brasil. In: XXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 2002, Salvador-BA. **Anais** do ENANPAD, 2002.

SANTOS, L.G. **Impactos das políticas de gestão de pessoas nos níveis de comprometimento organizacional**: um estudo em uma agência de fomento de Minas Gerais. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte.

SIQUEIRA, M. M. M.; GOMIDE JR., S. Vínculos do indivíduo com o trabalho e com a organização. In: ZAMELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A.V.B. (Orgs.). **Psicologia, organização e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Astmed, 2006.

COMUM E MULTIDÃO¹

Bruno Vasconcelos de Almeida

O conceito de multidão foi relegado a segundo plano desde o início da modernidade em prol do conceito de povo. As estratégias do Estado visando à unificação e ao domínio impuseram um segundo plano à multidão. A relação entre governo e unidade teve por objetivo negar à multidão a autonomia política. O povo é uno, sintetiza a identidade. A multidão é plural, povoada de diferenças. Ela não transfere direitos para um poder representativo e transcendente. Mediante composições imanentes, a multidão produz singularidades e o comum. A singularidade é o comum. O comum é o pressuposto ontológico da multidão.

No horizonte ontológico de constituição de um povo por vir (DELEUZE, 1997, p.163), a potência constituinte mobiliza o desejo da multidão em uma multiplicidade de direções. A multidão é o ponto que conjuga o comum e o múltiplo. O comum é a multidão que constitui a comunidade, mas não é a unidade. Do lado da multidão, temos o comum e o múltiplo. Do lado do povo, temos o comum e o uno.

De acordo com Negri (2005), o comum é o espaço produtivo por excelência. A linguagem é um dos exemplos de produção imaterial que habita o comum. A subjetividade coletiva e transpíquica produzida no comum imanente é o coração da produção contemporânea.

Comum e multidão são dois conceitos da filosofia contemporânea, em especial da filosofia política, desenvolvidos na esteira dos acontecimentos de maio de 1968 e que encontram campo fértil no pensamento de autores como Antonio Negri (Pádua – 1933), Michael Hardt (Washington – 1960), Maurizio Lazzarato (Itália – s/d) e Paolo Virno (Nápoles, 1952), entre outros.

Com o objetivo de explicitar um pouco melhor a complexa urdidura conceitual em torno do comum e da multidão, vale a pena citar as dez teses de Paolo Virno sobre a multidão e o capitalismo pós-fordista:

- o pós-fordismo e a multidão fizeram sua aparição na Itália com as lutas sociais denominadas como 'movimento de 1977';
- o pós-fordismo é a realização empírica do 'Fragmento Sobre as Máquinas', dos Grundrisse, de Marx;
- a multidão reflete em si a crise da sociedade do trabalho;
- para a multidão pós-fordista cada vez há menos diferença qualitativa entre tempo de trabalho e de não trabalho;

¹ Conceitos afins: trabalho imaterial, tempo, acontecimento, império, capitalismo.

- no pós-fordismo existe um afastamento permanente entre 'tempo de trabalho' e 'tempo de produção';
- o pós-fordismo caracteriza-se pela convivência dos mais diversos modelos produtivos e, por outro lado, por uma socialização extratrabalho essencialmente homogênea;
- no pós-fordismo, o *general intellect* não coincide com o capital fixo, mas manifesta-se, sobretudo, como interação linguística do trabalho vivo;
- o conjunto da força de trabalho pós-fordista, mesmo a mais desqualificada, é força de trabalho intelectual, 'intelectualidade de massas';
- a multidão põe fora do jogo a teoria da proletarianização;
- o pós-fordismo é o 'comunismo do capital'. (VIRNO, 2003).

A crise do paradigma disciplinar desdobra-se em poder de controle sobre uma produção difusa no âmbito das redes sociais. O trabalho vivo torna obsoletas as divisões e categorias do trabalho fordista e de acumulação tradicional. A crise da sociedade do trabalho materializa-se na captura infinita das temporalidades e espacialidades do trabalho. A distinção entre trabalho e lazer tornou-se obsoleta. As características básicas do trabalho são a exclusão, a precariedade, a fragmentação.

O fazer da multidão, contudo, aponta para novas possibilidades do fazer comum, entre elas o combate às modulações do poder. O fazer da multidão é povoado de singularidades. O conceito de comum remete às 'noções comuns' de Espinosa; quando dois corpos se compõem, formam um conjunto de potência superior. Por outro lado, quando decompõem, perdem em potência. Com a composição, experimenta-se um sentimento de alegria; com a decomposição, experimenta-se a tristeza. Com o aumento da potência de agir e de compreender, têm-se a ocasião da noção comum.

Comum e multidão, portanto, pertencem a uma filosofia da multiplicidade, das singularidades e da diferença. A produção, nesta perspectiva, deve ser remetida ao comum. A linguagem não pode ser privada, ela é a maneira de ser do comum. A inteligência coletiva apresenta-se como vetor prioritário da produção. A produção de ponta é bio-nano-tecno-cogno científica. O trabalho imaterial, constituído de linguagens e de redes. As redes são compostas de inovações singulares, que produzem subjetividade, que, por sua vez, dá sentido àquilo que a produz. A subjetividade produzida no comum pode ser pensada a partir das necessidades, dos afetos, dos desejos e dos fluxos em jogo no pós-fordismo.

REFERÊNCIAS



DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs**: capitalismo e esquizofrenia. Tradução Suely Rolnik. São Paulo: Ed. 34, 1997. (Coleção TRANS, v.4).

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do Império. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIRNO, Paolo. **Gramática da Multidão**: para uma análise das formas de vida contemporâneas. Tradução Leonardo Retamoso Palma. São Paulo: Annablume, 2013.

COMUNIDADE

Shirley de Lima Ferreira Arantes

Na psicologia, a palavra comunidade exprime uma abordagem às camadas populares que valoriza a coletividade, a localidade, a ecologia das relações, das práticas e dos saberes. Enquanto a noção censitária de população acentua as ausências e as carências dos segmentos sociais desfavorecidos, o conceito de comunidade exprime a ideia de que determinadas relações sociais são produtoras, e produzidas, em função das especificidades do modo de vida de grupos e agrupamentos.

Essas relações não existem em um vazio, são engendradas na e pela estrutura social do contexto mais amplo e por meio das relações de poder e solidariedade que a comunidade estabelece com as demais, pelo lugar que ocupa, pelos recursos que detém, pelas posições que assume nas disputas pela valoração destes recursos, pelos mecanismos de solidariedade e apoio.

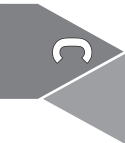
Nos dias atuais, a comunidade torna-se cada vez mais abrangente em relação aos diferentes estilos de vida: “comunidade técnico-científica”; “comunidade de imigrantes”; “comunidade LGBT”; do que um sentido mais estrito outorgado pela geografia. Assim, as comunidades são lugares de produção de identidades segundo a lógica das diferenças compartilhadas – identidade como diferenças que circunscrevem e organizam as semelhanças entre aqueles que a compartilham, e não algo perene, essencial, idêntico a si mesmo.

O reconhecimento dessas semelhanças, as necessidades comuns, é condição primeira da percepção subjetiva do pertencimento comunitário e motor da ação coletiva. A mobilização coletiva em torno dessas necessidades pode vir a transformá-las em objetivos comuns e, estes, por sua vez, em ações na realidade objetiva.

Dessa forma, as comunidades não são eventos naturais, tampouco o envolvimento e a participação dos sujeitos. Embora o nascimento determine objetivamente condições de socialização e engendramento das práticas culturais, o sentimento de pertencimento a determinada comunidade é construído nas múltiplas experiências de socialização. Portanto, os laços sociais que fundam e organizam as comunidades estão em movimento, sua dinâmica é histórica, política, econômica, cultural.

Dois mitos devem ser desvelados ao se tratar das comunidades.

O primeiro, a projeção de uma imagem idealizada de integração social caracterizada pela homogeneidade. Nesse mito, a comunidade é vista como



lugar em que todos pensam e sentem da mesma forma, compartilhando um sentimento de completude e mutualidade. De modo contrário, a comunidade é também lugar da heterogeneidade. Com e contra as constrictões de diversas ordens que configuram as desigualdades sociais, no interior de cada comunidade encontram-se divergências, dissonâncias, diferentes pontos de vista, diferentes memórias, diferentes graus de adesão a determinadas práticas sociais. Isto não significa, *a priori*, ausência de coesão. É somente em contexto que se pode avaliar se a maior heterogeneidade indica a atuação de forças instituintes que lutam contra a cristalização e a reprodução, traduzindo-se em empoderamento na resolução de conflitos e legitimação coletiva das demandas, objetivos e ações, ou, se, de fato, há relações de poder e subordinação que se transmutam em dificuldades para a organização e ação coletiva e, ainda, se expressam mecanismos de controle social e nivelção descendente das aspirações e trajetórias.

O segundo mito, a proposição de soluções para os problemas comunitários com base numa relação de exterioridade. Nesse mito, a comunidade é vista apenas pelas ausências supostas e o saber científico ilumina o caminho do progresso e superação das carências. De modo contrário, ao se aproximar da comunidade, o saber científico deve recusar esta função reprodutora e dicotomizante. É fundamental reconhecer a comunidade como *locus* de outras experiências e saberes que devem ser integrados na qualidade de interlocutores legítimos, reconfigurando, enriquecendo e outorgando legitimidade à comunidade-autora dos projetos, das propostas, das pesquisas e das políticas.

Às comunidades está associado o fenômeno do desenraizamento. O poder normativo da comunidade é abalado pelas migrações que os sujeitos experimentam no mundo da vida, um movimento de distanciamento das origens – da cultura, das crenças, dos valores, dos amigos, dos espaços, da sociabilidade – e, portanto, das referências.

CONSELHOS DE DIREITOS

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

No bojo da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) (BRASIL, 1988), denominada como a “Constituição Cidadã”, o Estado, pressionado por forças sociais e políticas diversas, anuncia o seu reconhecimento sobre os direitos ampliados da cidadania (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, humanos) e reconhece formalmente a importância da participação da sociedade nos assuntos de interesse público como um elemento basilar da garantia da cidadania. Há de se destacar, também, o fato de que a ampliação dos espaços de participação de segmentos sociais na gestão pública é resultante, em grande medida, das lutas de movimentos sociais ocorridos no decorrer do século XX.

A CF/88 afirma o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, no qual, nos moldes rousseauianos, “todo poder emana do povo” (ROUSSEAU, 1973). O Estado Democrático de Direito tem como pilar a sociedade democrática de direito, entendida como o conjunto de cidadãos que se identificam como formadores de uma comunidade política diversa e dirigida ao exercício pleno de direitos e deveres individuais e coletivos, definidos e concretizados de si para si mesma.

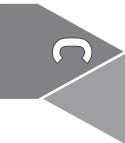
Com o processo de redemocratização do país, ampliam-se o delineamento e/ou fortalecimento de espaços/mecanismos/canais participativos, tais como os orçamentos participativos, os planos diretores municipais, as conferências temáticas, os Conselhos de Direitos (CD) ou Conselhos de Políticas Públicas (CPP), entre outros.¹

A participação em tais espaços poderia ser caracterizada como participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processo de cogestão entre Estado e a sociedade nos novos espaços denominados como públicos nos moldes habermasianos². Duas questões são destacadas na época: um processo de procura por novos direitos – direito a ter direitos – na construção de um cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade e do campo, buscando a construção de uma cultura participativa.

Ao desenvolver uma análise da implementação de espaços participativos institucionalizados no Brasil no período pós-CF/88, Ricci (2004) concluiu que, naquele momento, essa participação não impactava significativamente

¹ Para conhecimentos sobre os demais espaços participativos, ver Avritzer (2009, 2008, 2007) e Azevedo (2012).

² Ver Habermas (1984).



a cultura política nacional. Ao lado disso, o autor considerou que esse baixo impacto não fortalecia a construção de uma nova institucionalidade pública. Segundo ele, os conselhos determinados em lei, como os da saúde, da educação, da assistência social, da criança e adolescente, do emprego, apresentavam estruturas organizativas, grau de autonomia e deliberação bastante distintos entre si no país. Novamente, não existe consenso em relação ao seu papel e estrutura pelo país, nem mesmo no interior das administrações cujos partidos majoritários inscreveram essas estruturas de gestão em seus programas.

A forma de organização denominada “conselho”, utilizada na gestão coletiva e/ou pública, não é recente, é tão antiga quanto a própria democracia participativa³ (GOHN, 2006). Conselhos, portanto, são abordados historicamente nas teorias acerca das democracias, tendo em vista que a sua organização está situada em experiências democráticas desde a Antiguidade. Os conceitos sobre conselho se diferenciam tal como a polissemia da relação representação-participação possivelmente neles presente.

Esta forma denominada de arranjo ou mecanismo de organização da representação por meio da participação se diferencia, considerando-se variáveis como:

- a) gênese – Surgem a partir de iniciativas populares ou do Estado, remetendo a diferentes graus de institucionalização (AVRITZER; PEREIRA, 2005);
- b) causas ou contextos de origem – Surgem em contextos de crises sociais, políticas e institucionais, conflitando com organizações mais tradicionais; seriam uma resposta, produzida no interior de determinadas relações de poder, a uma dada crise de legitimidade de representação (GOHN, 2006, 2001) ou por necessidades e/ou interesses específicos, relacionados a instituições administrativas determinadas (PRIMITIVO, 1939; 1946). Articulada à sua gênese dizem respeito aos interesses que subsidiam a sua criação;
- c) composição – São compostos por atores da sociedade e/ou do Estado. É restrita ou ampliada, dependendo da quantidade e da diversidade de atores incorporados (AVRITZER; PEREIRA, 2005);
- d) atribuições/funções – São consultivos, normativos, fiscalizadores, deliberativos, mobilizadores e/ou propositivos (WERLE, 2008; GOHN,

3 Em Atenas da Grécia Antiga, por exemplo, a cidade (polis) era gerida por meio de um conselho (bouleúein), denominado de Conselho dos Quinhentos, ou Senado (boulé), criado e composto por cidadãos que discutiam e deliberavam sobre assuntos de interesses comuns. Na cidade grega Homérica existiam conselhos criados pelo rei e compostos por nobres por ele indicados, os quais tinham a função de aconselhá-lo e o papel de legitimar as suas decisões (GLOTZ, 1980). Os conselhos, portanto, se diferenciam desde a antiguidade.

2006, 2001; AVRITZER; PEREIRA, 2005; BITTAR; COELHO, 1997). (Ver Quadro 1).

Quadro 1 - Função dos CD (ou CPP) por definição

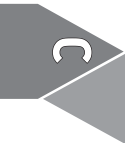
Função	Definição
Consultiva	Diz respeito ao assessoramento/esclarecimento em processos exercidos pelo CD junto ao Estado e à sociedade.
Deliberativa	Diz respeito ao poder de decisão em assuntos tratados pelo CD no poder executivo.
Normativa	Diz respeito à elaboração por parte do CD de pareceres e outros documentos afins, que versam sobre assuntos diversos e que a regulam no âmbito do município, estado ou União.
Fiscalizadora	Diz respeito a processos e procedimentos de acompanhamento/monitoramento/verificação exercidos pelo CD.
Propositiva	Diz respeito à elaboração de propostas, críticas, sugestões em âmbitos diversos, empreendidas pelos CD, ou seja, a sua capacidade de tomar iniciativas e participar ativamente na definição das políticas e do planejamento em determinada área do direito.
Mobilizadora	Diz respeito à capacidade do CD de instigar a sociedade no acompanhamento dos serviços e articular esforços para a apresentação de respostas às suas demandas e aos seus anseios.

Fonte: Elaboração da autora com base em Werle (2008), Gohn (2006), Avritzer e Pereira (2005).

A combinação entre essas variáveis remete a experiências conselhistas diferenciadas, ou seja, para tipos de conselhos diferenciados.

Atualmente, os CD podem ter caráter distintos em sua configuração sobre assuntos correlacionados ao ciclo das políticas públicas (delineamento/formulação, implantação/implementação, monitoramento/avaliação), estando subdivididos em conselhos temáticos, de programas e de políticas.

Aos conselhos temáticos, cabe a atuação no âmbito de temas específicos, tais como a saúde alimentar, o patrimônio cultural, o urbanismo, a mulher, sendo, portanto, criados de forma pontual no contexto das demandas locais emergentes. Suas composições são bastante variadas, não estando relacionadas, necessariamente, à ideia de haver representação paritária do Estado e da sociedade.



Já os conselhos de programas atuam no âmbito de programas governamentais específicos, tais como o Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com o escopo do trabalho voltado para públicos específicos. Assim como no caso dos conselhos temáticos, a participação nos conselhos de programas não é necessariamente paritária.

Por fim, os conselhos de políticas, também chamados de conselhos gestores, relacionam-se a políticas mais estruturadas ou concretizadas nos sistemas nacionais, de caráter abrangente e tendência universal e são de natureza paritária.

Gohn (2001) organiza a experiência conselheira no país em três tipos: a) os conselhos comunitários, porque compostos por setores organizados em associações de bairros, classe, clubes de serviço, entre outras, com o objetivo de resolver problemas sociais circunscritos; b) os conselhos populares, porque compostos por amplos setores da população, mas sem vínculo institucionalizado com o Estado; e c) os conselhos institucionais, porque formados por órgãos do Estado, podendo ter a participação popular restringida, os “conselhos de notáveis”; ou ampliada, os “conselhos dos gestores. Esses mecanismos podem se diferenciar significativamente em termos de sua gênese, pois podem surgir a partir de iniciativas populares ou pela iniciativa do próprio Estado, pelo escopo dos atores incorporados e pelas relações neles engendradas e, portanto, podem se articular a diferentes dimensões de conflitos sociais (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Acerca da qualidade dessa participação, Avritzer (2008, p. 44) considera que ela é potencializada por, pelo menos, três aspectos: a) na maneira como a participação se organiza; b) na maneira como o Estado se relaciona com a participação e c) na maneira como a legislação exige ou não do governo a incorporação da participação em sua estrutura organizacional.

Outras variáveis importantes para a identificação dos possíveis arranjos participativos presentes nestes espaços seriam: a) a primeira, relacionada ao seu grau de institucionalização, remete à formalidade ou informalidade dos arranjos estabelecidos: no polo formal, os canais são constituídos por meio de legislação e regulamentação, ou definição de atribuições, funções e procedimentos, em contraposição às relações e dinâmicas menos formalizadas que podem constituir alguns desses espaços; b) o poder formal desses canais, que podem ter caráter deliberativo ou consultivo; c) a periodicidade dos encontros entre a sociedade e o Estado, que pode assumir caráter regular e processual ou eventual e episódico; d) a escala de planejamento (da elaboração de políticas setoriais ao planejamento global)

ou de gestão (projetos específicos ou para espaços, equipamentos e serviços) (BITTAR; COELHO, 1997, p. 334).

Destaca-se que a composição dos CD pressupõe um sentido de representação que possa ser adequado, em especial, no nível - local, regional, nacional - no qual está configurado e inserido. Se a representação deve ser relacionada aos interesses comuns escolhidos pela comunidade local e não a interesses determinados e circunscritos, é significativo compreender como tal composição se constitui. Nesse sentido, a ideia de representatividade é importante, porque os CD baseiam-se no princípio da representação, ainda que seja, em muitos casos, por indicação e não por eleições o provimento dos seus representantes.

Se os espaços de participação da sociedade na gestão de políticas públicas estão estruturados em novas configurações e exercícios de representação política, uma questão central na compreensão dessa nova forma de representação diz respeito às pretensões de legitimidade dessas novas institucionalidades.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

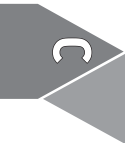
AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas/SP, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AZEVEDO, Neimar Duarte. **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea**: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FAFICH/ Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BITTAR, Jorge; COELHO, Franklin Dias. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades





brasileiras na crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 327-351.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Centro Gráfico, 1988.

GLOTZ, Gustave. **A cidade grega**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1980.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Ciências Sociais**, Unisinos, v. 42, p. 5-11, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **A mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PRIMITIVO, Moacyr. **A instrução e a República**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1946.

PRIMITIVO, Moacyr. **A instrução e o Império**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

ROUSSEAU, *Jean-Jacques*. **Do Contrato Social**. Rio de Janeiro: Hemus, 1973.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CME como política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 211-23.

CONSTITUIÇÕES PROMULGADAS

Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza

Na classificação das constituições quanto à sua origem, percebe-se que muitos estudantes e até mesmo profissionais do Direito têm uma ideia errada que lhes vem de ensinamento do curso e, às vezes, de cursos superiores e mesmo de livros, jornais, revistas e noticiários televisivos, ao tratarem do assunto. É que quase todos acham que, quanto à origem, as constituições podem ser “outorgadas” (impostas) ou “promulgadas” (legítimas).

Aí é que está o grave defeito dessa classificação. O adjetivo “promulgada” nada tem a ver com a origem da Constituição. Frei Domingos Vieira, em seu precioso *Thesouro da Língua Portuguesa*,¹ definia, enxutamente, que **promulgar é publicar**. O mesmo significado se encontra no dicionário de Aurélio Buarque de Holanda: “Promulgar é ordenar a publicação da lei; transmitir ao vulgo; tornar público; publicar oficialmente”.

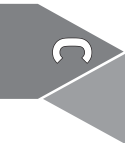
Isso significa, é claro e evidente, que a Constituição, como lei maior que é, seja qual for a sua origem (legítima ou ilegítima) tem que ser **promulgada** para entrar em vigor. Todas as constituições, pois, são promulgadas. A correta classificação das constituições quanto à origem deve ser a de **dogmáticas** (ou legítimas, verdadeiras, populares, democráticas), quando elaboradas e promulgadas por um órgão coletivo eleito pelo povo com o poder constituinte originário, ou seja, um órgão que mereça o nome de Assembleia Nacional Constituinte; e **outorgadas** (ou ilegítimas, impostas), quando elaboradas e promulgadas por qualquer órgão (mesmo coletivo) que não tenha sido eleito previamente com a tarefa e a competência de exercer o poder constituinte originário.

No caso brasileiro, outorgadas foram as Constituições de 1824 (D. Pedro I), de 1937 (Getúlio Vargas) e de 1967 (Congresso Nacional, eleito sem o poder constituinte originário e pressionado a exercer esse poder pelo Comando Revolucionário, que, em 1969, ilegitimamente, promulgaria a Emenda Constitucional nº 1).

Dogmáticas foram as de 1891, de 1934, de 1946 e a atual. Todas essas foram obra do Congresso Constituinte. Porém todas, as legítimas e as ilegítimas, foram **promulgadas** para entrarem em vigor.

¹ FREI DOMINGOS VIEIRA. **Grande Dicionário Portuguez ou Thesouro da Língua Portugeza**. Porto: Casa dos Editores Ernesto Chardron e Bartholomeu H Moraes, 1871.

REFERÊNCIAS



FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio século XXI**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 2128p.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão. **Aulas de Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

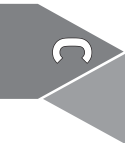
A noção jurídica de consumidor se compreende na pessoa, natural ou jurídica, que adquire coisas no comércio regular para o seu uso (bens duráveis) ou para o seu consumo (bens consumíveis). O ato do consumo se dá quando o bem adquirido é retirado do comércio. O seu agente é o contrato de compra e venda, qualquer que seja a sua modalidade. O crescimento demográfico, o aumento exponencial do número de consumidores, o desenvolvimento das atividades humanas, enfim, é que fizeram do consumidor uma figura central a despertar o legislador para a necessidade de regulamentar este assunto, protegendo os consumidores dos abusos praticados pelos fornecedores.

No Brasil, fez-se lei o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), instrumento legal que, substancialmente, contém normas de ordem pública, isto é, regras que não podem ser alteradas por convenção entre as partes.

Esse Código traz um delineamento do que considera como consumidor, fazendo-o sob uma conotação mais econômica do que jurídica ao dizer que consumidor é a pessoa natural (o código diz ‘pessoa física’, coisificando e empobrecendo o ser humano) ou jurídica, que adquire ou utiliza produto ou serviço como o seu destinatário final. Nessa definição de consumidor existem três elementos: (a) o subjetivo (o sujeito da ação que é uma pessoa natural ou jurídica); (b) o objetivo (correspondente ao ato de aquisição ou de utilização do produto ou do serviço) e; (c) o teleológico (a finalidade, o destino final do produto ou do serviço).

Dentre as várias reflexões que o verbete suscita, está a sua presença como objeto de exame jurídico, ao mesmo tempo, na seara do Direito Público, porque o Código do Consumidor é repleto de normas de ordem pública, orientando várias instituições nele inspiradas. Ao mesmo tempo, não abre mão das normas do Direito Civil (direito comum), que regula os contratos e as obrigações em geral. E seu estudo interessa ao Direito Comercial, uma vez que é exigível que, num dos lados do contrato, esteja um comerciante, porque o Código do Consumidor não regula as questões de consumidores entre si. Já se consagrou na linguagem anglo-americana o uso do acrônimo B2B - *business to business* - para designar a contratação entre comerciantes, em contraponto com outro acrônimo, B2C - *business to consumer* -, para designar a contratação entre consumidores.

A noção de consumidor assumida pelo Código brasileiro desafia três correntes doutrinárias distintas. A teoria finalista, subjetiva ou teleológica



defendida pelos que, partindo daquele conceito econômico de consumidor, restringem esta figura àqueles adquirentes de produtos ou serviços para seu uso próprio ou de sua família. A corrente maximalista ou objetivista, de maior abrangência, defendida pelos que entendem como consumidor qualquer adquirente, independentemente da destinação econômica que se dará ao bem adquirido. A terceira corrente doutrinária, conhecida como mista, procura harmonizar os elementos das duas primeiras. A crítica que se faz à teoria maximalista seria a de que, em se abrindo o conceito de consumidor, se transformaria o Código de Defesa do Consumidor em norma geral, para todos, fazendo desaparecer a distinção que teria orientado a sua criação. É uma crítica desprovida de embasamento científico razoável. Afinal, o próprio Código considera o que chama de consumidores por equiparação, ampliando o seu leque, admitindo como consumidores por equiparação as vítimas pelos danos causados pelos serviços ou produtos defeituosos.

Outra face realçada no exame do verbete consumidor está na valorização que certa doutrina tem concedido à chamada hipossuficiência dos consumidores. Não se pode, todavia, dizer que a hipossuficiência do consumidor seja seu elemento estruturante. A questão, de fato, a ser posta em relevo há de ser a vulnerabilidade de que padece, em tese, o consumidor em relação ao fornecedor, o que não é a mesma coisa.

A noção de fornecedor também aparece no Código como sendo a pessoa, natural ou jurídica, que desenvolve atividade econômica, direcionada para o público em geral, na produção, montagem, criação, construção ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. A prestação de serviços, para ser abrangida como relação de consumo, precisa compreender uma prestação de serviços adquirida.

Para efeito da noção de produto, o mesmo Código considera qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial. Produto é a coisa que foi fabricada para ser colocada no comércio, daí, bens de uso ou de consumo. Serviço há de ser qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, incluindo-se os serviços bancários.

A legislação pertinente aos interesses do consumidor é uma resposta do Estado Democrático de Direito à sociedade, trazendo efetividade aos direitos dos cidadãos constitucionalmente assegurados. No Brasil, são várias as políticas públicas adotadas em defesa dos Consumidores, destacando-se, além do próprio Código do Consumidor, como conquista social, visando estabelecer uma igualdade na confrontação de fornecedores e consumidores, o incentivo na criação de instituições visando à proteção desses direitos (cujos exemplos mais a mão são os chamados Serviços de Proteção ao Consumidor

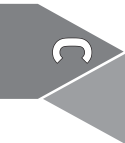
- os Procons]. Ressalte-se, ainda, os juzizados de conciliação e os juzizados especializados na solução de litígios entre fornecedores e consumidores.

Ainda, dentre as singularidades do Código, reside o fato de se reconhecer a uma coletividade de pessoas, despersonalizada, a representação desses consumidores, possibilitando uma defesa geral de um interesse comum, mediante 'ação civil pública', para cuja ação estão legitimados o Ministério Público, a União, o Estado, os Municípios, o Distrito Federal, as entidades e órgãos da administração pública, além das associações legalmente constituídas há pelo menos um ano que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos consumidores. Excepcionalmente no caso, a lei propicia agir como autores instituições que, a rigor, não poderiam sê-lo, atribuindo-lhes aquilo que o direito português chama de 'personalidade judiciária' (agir como sujeito mesmo na ausência de personalidade jurídica). Nesse caso, embora se reconheça essa legitimidade para propositura da ação de conhecimento, de constituição do direito, ao tempo da execução ou cumprimento da sentença obtida, torna-se questionável essa condição de autor porque a execução, de fato, deve se dar pela pessoa do prejudicado, dada a necessidade da verificação do dano ou lesão em concreto (e não em tese). Afinal, o prejuízo e a lesão podem não ter sido igual para todos os beneficiários daquela decisão. Está em causa a chamada defesa dos interesses difusos.

Na sua aplicação, o Código do Consumidor coíbe a propaganda enganosa. Para ser efetivo nesse desiderato, resta claro que as obrigações do fornecedor têm início mesmo na chamada fase pré-contratual, perdurando as obrigações assumidas durante a fase de vigência do contrato e alcançando a fase pós-contratual. Na interpretação das cláusulas de redação imprecisa, recomenda a lei, se adotar aquela que for mais favorável ao consumidor.

Do ponto de vista jurídico, o Código do Consumidor inova ao consagrar a responsabilidade objetiva do fornecedor (o que, no ordenamento jurídico brasileiro, é uma exceção), abandonando, para as relações de consumo, a responsabilidade do tipo subjetiva (que é a regra), isto é, aquela que exigiria do fornecedor o concurso da culpa (como tal considerada a presença da imperícia, negligência ou imprudência do agente). Além disso, inova-se ao admitir a inversão do ônus da prova, (o que se denomina 'a prova diabólica' ou contra si mesmo), transferindo-se para o fornecedor a obrigação de fazer a prova daquilo que foi alegado pelo consumidor, em tese, o lesado. A desobediência às normas, contidas no Código do Consumidor, pode resultar em sanções tanto civis (reparadoras) quanto penais, na prática dos delitos em lei tipificados como crime.

É certo que os serviços bancários e securitários também se submetem às regras da legislação consumerista. Esta afirmativa, no entanto, deve



cercar-se de certos cuidados, porque as instituições financeiras e de seguro se submetem a regras próprias, sendo imperativo considerar que as normas do direito do consumidor devem ser aplicadas em harmonia com as leis especiais desses setores da economia.

Também as pessoas jurídicas de direito público, como fornecedoras de bens ou de serviços, submetem-se às regras do Código do Consumidor, excluídas, no entanto, as questões que envolvam tributos, taxas ou impostos, porque não dizem respeito à relação de consumo e sim à relação entre a autoridade tributante e o contribuinte.

CONTROLADORIA

Mário Vinícius Claussen Spinelli

O verbo controlar, ao qual se associam os vocábulos controle e controladoria, significa, segundo os dicionários, inspecionar, examinar, fiscalizar, exercer vigilância, comprovar.

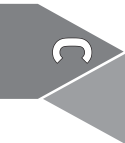
Controladoria, por sua vez, pode ser entendida como função, em sentido objetivo, ou como área, órgão ou departamento responsável por exercer o controle em determinada organização, seja ela pública, seja privada. A função controle integra o ciclo de gestão da organização como elemento imprescindível, ao lado dos atos de planejar, executar as ações e tomar medidas corretivas.

Na esfera privada, o conceito de controladoria, muito frequentemente, assume conotação eminentemente contábil-financeira, vinculado aos processos de governança corporativa. A partir da implementação de estruturas de apoio e assessoramento aos níveis decisórios da organização, os departamentos responsáveis pela função de controladoria nas empresas têm como missão primordial levantar, analisar e fornecer informações úteis aos tomadores de decisão.

Especificamente no âmbito do setor público brasileiro, controladoria se relaciona à noção de controle interno, que, até passado recente, se restringia quase exclusivamente ao acompanhamento e exame de documentos contábeis, de cunho orçamentário e financeiro, ou ao controle de adequação ou conformidade dos atos administrativos aos preceitos estabelecidos pela legislação.

Tradicionalmente, esse viés formalista decorria tanto de imposição legal quanto da cultura de controle vigente, por demais apegada à verificação dos resultados contábeis em detrimento da avaliação do efetivo resultado das políticas públicas e da ação governamental. Por sua vez, o limite estreito de atuação refletiu-se nos arranjos funcionais e nos procedimentos adotados pelos órgãos de controle interno, hoje, costumeiramente chamados de controladorias na execução de suas tarefas, com ampla predominância de auditorias de conformidade.

A Constituição de 1988 contribuiu decisivamente para a ampliação do campo de trabalho dos órgãos de controle interno, ao determinar-lhes a obrigação de avaliar a execução dos programas de governo e alcance dos resultados, com base em critérios de eficiência e eficácia.



No momento seguinte, começando pelo controle interno federal, promove-se, paulatinamente, a “substituição do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e processos [...] por uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle dos resultados das políticas públicas”. (OLIVIERI, 2009, p. 7).

Como consequência, a forma de atuação dos órgãos de controle se modifica com o desenvolvimento e incorporação de novas técnicas e procedimentos de avaliação das ações governamentais. Da auditoria centrada na análise documental passa-se à fiscalização do objeto com o fim de verificar o cumprimento efetivo do que foi planejado no campo de determinada política pública, seja um produto, uma obra, um serviço, seja uma atividade.

A mudança de diretriz traduz-se também na constatação de que, ainda que não se possa abdicar do necessário controle *a posteriori*, a administração pública deve incluir medidas de controle preventivo e concomitante com o propósito de evitar a ocorrência de falhas, desvios e irregularidades, combinadas a estratégias de gestão de risco e identificação de pontos críticos.

A complexidade dos problemas enfrentados pela administração pública expõe a insuficiência dos instrumentos tradicionais de auditoria para proteção dos ativos governamentais e do patrimônio público, exigindo que os órgãos de controle desenvolvam estratégias inovadoras de prevenção e combate à corrupção, de reforço à conduta ética e de fomento à criação de ambiente de integridade, envolvendo tanto o setor público quanto o privado.

Para fugir do insulamento característico da burocracia tradicional, novas estruturas de governança e de participação social, facilitadas fundamentalmente pelo incremento das políticas de transparência pública e acesso à informação, atendem à legítima pretensão da sociedade de ser ouvida, de cobrar e de acompanhar as políticas públicas.

Neste cenário desafiador, o amadurecimento do controle interno como atividade integrante do ciclo de gestão da administração pública manifesta-se pela criação, ao longo da última década, de inúmeras controladorias públicas nas esferas federal, estadual e municipal, estruturadas como unidades centrais de Sistemas de Controle Interno e englobando macrofunções de auditoria, fiscalização, correição administrativa e ouvidoria pública, além de prevenção e combate à corrupção, em sentido lato.

A integração dessas atividades diferentes, porém inter-relacionadas, dentro de uma única estrutura é coerente com o papel do sistema de controle interno no ciclo de execução das ações governamentais. De modo sistemático e holístico, a controladoria pode obter sinergias ao realizar o controle de legalidade, avaliar o resultado das políticas públicas, instituir mecanismos de prevenção da corrupção, combater os desvios éticos, punir o comportamento

ilícito ou irregular, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, alimentando-se, permanentemente, da participação e contribuição da sociedade por meio dos canais institucionais de manifestação.

O fortalecimento das controladorias, independentemente do nome específico que se dê ao órgão central de controle interno, é condição indispensável ao aprimoramento da gestão e melhoria dos resultados da ação estatal. De um lado, no seu papel de assessoramento ao gestor público, as controladorias fornecem informações, análises e avaliações sobre a aderência da organização aos mandamentos legais, cumprimento de metas orçamentárias e financeiras e atingimento dos objetivos das políticas públicas, subsidiando, portanto, os processos de tomada de decisão e correção das falhas encontradas, o que, em última instância, agrega valor à gestão. De outro, ao identificar e atacar irregularidades mais graves, como fraudes, corrupção e outros ilícitos administrativos, elas não apenas agem na defesa do patrimônio público como também contribuem para uma mudança cultural mais ampla, ao reforçar o combate à impunidade e a importância da integridade como valor fundamental de atuação da administração pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

OLIVIERI, Cecília. O sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro: a construção institucional do controle político da burocracia. In: **II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_27/o_sistema_de_controle_interno_do_executivo_federal_brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2015.

CONTROLE ESTRATÉGICO DE CONTAS¹

Gilberto Pinto Monteiro Diniz

Tradicionalmente, a estratégia é correlacionada ao contexto das batalhas ou ações militares, tanto que as primeiras definições dadas para essa palavra, conforme Koogan e Houaiss (1999, p. 633), são: “arte de planejar operações de guerra; arte de combinar a ação das forças militares, políticas, morais, econômicas, implicadas na condução de uma guerra ou na preparação da defesa de um Estado”.

Mas, considerando que estratégia também “é um padrão, isto é, coerência de comportamento ao longo do tempo” (MINTZBERG; ASHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 25), é possível verificar o uso de processo estratégico nos mais variados eventos relacionados à vida humana, como requisito elementar para a sobrevivência, conquistas, desenvolvimento e perpetuação da espécie humana na terra.

A história é pródiga em exemplos que confirmam tal assertiva: o uso de pedra e osso, depois substituídos pelos metais (cobre, bronze, ferro), para a fabricação de utensílios, que eram utilizados como armas, para proteção e como ferramentas para trabalhar a terra e obter alimentos. A descoberta de como produzir o fogo, que servia para afugentar animais, cozer alimentos, aquecer e iluminar o habitáculo. A utilização de desenhos e, mais tarde, a descoberta e o desenvolvimento da escrita como meio de comunicação e como forma de armazenar e repassar conhecimento com mais segurança do que pela tradição da oralidade. A utilização da parte alta das antigas cidades

¹ As ideias desenvolvidas – o que inclui, consequentemente, fragmentos do texto ora apresentado – foram extraídas da dissertação de mestrado em Direito do autor, intitulada Estado de Direito e Controle Estratégico de Contas, defendida perante banca examinadora na Faculdade de Direito da UFMG.

– as acrópoles² –, “lugares onde sopram os Espíritos”, para refúgio, proteção, defesa e como forma de o homem se aproximar dos deuses.

O chamado Livro dos Livros, a Bíblia, também é rica fonte de histórias nas quais se verifica o emprego de estratégia. Uma dessas histórias narra o emblemático duelo entre Davi e Golias. Davi, franzino pastor de ovelhas hebreu, para vencer Golias, gigante guerreiro filisteu, adotou vários estratégias. Escolheu a munição ideal (pedras roliças e lisas de ribeiro) para utilizar em sua arma, uma funda³. Dispensou o uso da armadura e da espada oferecidas pelo Rei Saul, a fim de não limitar seus movimentos, devido ao elevado peso desse equipamento de batalha. Escolheu o ponto certo para atingir, mortalmente, seu adversário, a frente, local do corpo de Golias não protegido por sua pesada e resistente armadura de bronze (Samuel, 17)⁴.

Com efeito, o ser humano traça, diuturnamente, estratégias para atingir seus objetivos, seja o mais simples possível, mesmo sem se dar conta disso, ou seja, de forma inconsciente ou maquinalmente.

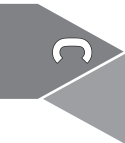
Nessa ordem de ideias, e na seara da teoria do desenvolvimento do Estado, pode-se afirmar que constitucionalismo, Estado de Direito e constituição representam estratégias utilizadas pelo homem, ao longo da história, para limitar o poder político e, conseqüentemente, estabelecer, declarar e garantir as liberdades e os direitos fundamentais em documento escrito, com vistas a dificultar ou evitar retroação e permitir sempre a agregação de novos direitos e valores.

2 “ACRÓPOLE – A parte alta de uma cidade antiga, em oposição à parte baixa, tem, geralmente, o nome de acrópole. Primitivamente, ela constituía um lugar de refúgio para as populações rurais ou urbanas, ameaçadas por invasões inimigas ou por flagelos naturais. A ideia de proteção que os Gregos encontravam nestes altos lugares rochosos da cidade foi transformada, muito naturalmente, na ideia de um lugar com carácter sagrado. Os deuses, de facto, santificam estes lugares privilegiados de onde todo o perigo parece afastado. Os reis, as grandes famílias, os tiranos, estabelecem as suas residências na acrópole, procurando, sobre estes cumes, como que uma comunicação directa e benéfica, para o seu governo, com os deuses de quem se aproximaram. Em Itália, é sobre a acrópole que se observa o voo das aves; é nos templos altos, para atrair o concurso tutelar das divindades, que se examinam as entranhas das vítimas. Estes deuses marcam, muitas vezes com sinais, a sua presença na acrópole: assim, numa época relativamente tardia, venerava-se, na acrópole de Atenas, o buraco que Posídon fez numa rocha com um golpe do seu tridente, e os cepos de oliveira que Atena fez brotar de um solo árido. Cada acrópole, na Grécia, nos países helenísticos e em Itália, possui as suas particularidades, a sua personalidade, os seus deuses locais. Podemos citar, entre os mais célebres destes lugares altos, Corinto, Atenas, Tirinte e Micenas; na Ásia, Troia e a acrópole helenística de Pérgamo, o capitólio em Roma, e todas as colinas que circundam as pequenas cidades etruscas da Toscana. Semelhantes a estes ‘lugares onde sopra o Espírito’, as acrópoles são as colinas inspiradas da Antiguidade.” (SCHMIDT, 1994, p. 19).

3 “FUNDA – Arma de arremesso formada por uma peça central presa a duas tiras de couro”. (KOOGAN; HOUAISS, 1999, p. 722).

4 Samuel. In: Bíblia on line. Disponível em: ↓<https://www.biblionline.com.br/acf/1sm/17>↑. Acesso em: 30 abr. 2015.





E mais: a contextualização do constitucionalismo moderno mostra que controlar o poder político é submetê-lo às normas estabelecidas na constituição, o que permite concluir que o controle de contas, ou controle externo da administração pública a cargo do Tribunal de Contas, também constitui estratégia ou um dos meios engendrados pelo homem, por meio do Direito, para controlar o poder político.

Segundo Dromi (2005, p. 62-63), o controle externo, na acepção de fiscalização da orientação e correção das ações governamentais e de gestão efetivadas pelos órgãos e entidades estatais, na maioria dos países, por força de mandamento constitucional, é exercido pelo Poder Legislativo. E que, no Brasil, o controle externo da Administração Pública federal, estadual e municipal, a cargo dos poderes legislativos respectivos, é realizado com a participação dos Tribunais de Contas, cujas competências, atribuições, organização e funcionamento se regem pelas disposições dos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.

De fato, a Constituição brasileira de 1988, de forma estratégica, instituiu órgão autônomo, técnico especializado, integrado por julgadores – ministros, no âmbito da União, e conselheiros, na esfera das demais entidades federadas–, que têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º), e que conta, ainda, com expertise necessária, corpo técnico multidisciplinar e Ministério Público especializado, para desempenhar as competências prescritas expressamente no art. 71.

No Brasil, portanto, controle estratégico de contas é a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública quanto à legalidade (juridicidade), legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, realizada pelo Tribunal de Contas, órgão autônomo, técnico-especializado, de matriz constitucional, cujo principal objetivo é proteger o interesse público primário, ou seja, o interesse da sociedade na gestão pública.

Dessa forma, por desempenhar função estratégica no Estado democrático de Direito e para manter-se estratégico, o Tribunal de Contas, a fim de atingir esse desiderato, deve encontrar a justa medida da fiscalização da gestão pública, que é realizada no presente, mediante ações desenvolvidas com base em padrões e experiências do passado e com olhos voltados para as perspectivas do futuro, nomeadamente e, sobretudo, com a efetivação destas ações: 1) ter como estratégia permanente a busca pela modernidade e aprimoramento de sua organização estrutural, de seus processos de trabalho e de seu corpo técnico de servidores e julgadores; 2) procurar antever e identificar variáveis e cenários tendentes a interferir na efetividade de sua atuação, com vistas a

enfrentá-los e, dessa forma, minimizar a imprevisibilidade da ocorrência de fatos futuros que possam comprometer sua atuação; 3) buscar parceria com outros órgãos e entidades públicas, incluídos outros órgãos de controle, para criar rede de informações estratégicas, visando a obter dados para nortear suas ações de fiscalização; 4) aproveitar as oportunidades, como as trazidas pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC), para tornar suas ações eficazes e eficientes, bem como para municiar a sociedade e o Estado de informações de fácil entendimento sobre a gestão pública e, dessa forma, fomentar o controle social, forte aliado do controle de contas; 5) capacitar gestores e servidores públicos, notadamente os integrantes do sistema de controle interno da administração pública, que tem, como uma de suas finalidades, a atribuição de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jan. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de direito e controle estratégico de contas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte.

DROMI, Roberto. **Modernización del control público**. Madrid: Hispania Libros, 2005.

KOOGAN, Abrahão; HOUAISS, Antônio. **Enciclopédia e dicionário ilustrado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Seifer, 1999.

MINTZBERG, Henry; ASHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Tradução de Lene Belon Ribeiro. 2. ed. Porto Alegre: Bookland, 2010.

SCHMIDT, Joël. **Dicionário de mitologia grega e romana**. Tradução de João Domingos. Lisboa: Edições 70, 1994.

CONTROLE EXTERNO

**Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
Gilberto Pinto Monteiro Diniz**

O controle externo, na acepção de fiscalização da orientação e correção das ações governamentais e de gestão efetivadas pelos órgãos e entidades estatais, na maioria dos países, é exercido pelo Poder Legislativo por força de mandamento constitucional, a exemplo do que ocorre no Brasil. (DROMI, 2005, p. 62).

Nesse sentido, a Constituição da República de 1988, no *caput* do art. 70, prescreve que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

No *caput* do art. 71, a Constituição estatui que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cujas competências constitucionais foram listadas nos incisos desse dispositivo. Os arts. 73 e 75 dispõem sobre a organização e composição do Tribunal de Contas, prescrevendo esse último dispositivo que as normas estabelecidas na seção que cuida da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75) se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Ressalta-se que o constituinte federal privilegiou, de forma inegável, o controle externo, concedendo ao Tribunal de Contas posição de destaque no auxílio ao Congresso Nacional. Esse auxílio, conforme salienta Diniz (2015, p. 120), constitui relação de cooperação ou colaboração, na acepção de operação conjunta e concertada. Tanto que a Casa Legislativa não exerce sua principal atribuição inerente à função de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional – julgar as contas do chefe do Poder Executivo (CF/88, art. 49, IX) – sem o necessário e indispensável parecer prévio sobre essas contas, cuja competência constitucional para emití-lo é do Tribunal de Contas. (CF/88, art. 71, I).

Verifica-se, pela simples leitura do art. 70 da Constituição Federal de 1988, que o controle externo é muito abrangente. Isso porque, segundo Diniz (2015, p. 127-128), relativamente ao controlado, o dispositivo abarca toda pessoa – natural ou jurídica, privada ou pública –, “que utilize, arrecade,

garde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. E, ainda, porque, em relação à abrangência material, a fiscalização será contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

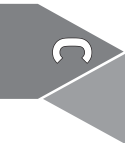
Sublinha-se que, ao referir-se claramente à legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, o legislador constituinte quis que o controle externo não se cingisse, apenas, ao exame de conformidade ou de regularidade legal aparente, até porque, atualmente, legalidade é termo sinônimo de juridicidade, que compreende a verificação de conformidade, além de com a lei em sentido estrito, com as demais normas do sistema jurídico. (DINIZ, 2015, p. 138-139 e 165).

Também nessa esteira de raciocínio, Sardinha Pinto (1997, p. 52) afirma: “[...] Ao referir claramente a **legitimidade** e a **economicidade**, pretendeu o legislador constituinte não ficasse o controle apenas nos elementos formais, na legitimidade aparente, mas sujeito a toda a principiologia constitucional (valores agregados à legalidade)”. (grifos no original).

Destaca-se, ainda, que a obrigatoriedade de prestação de contas também por parte de pessoas jurídicas privadas que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária, contida no parágrafo único do citado art. 70, com a nova redação dada pela EC n. 19/98, harmoniza-se com a atual forma de atuar do poder público brasileiro, que busca, cada vez mais, parcerias com entidades e organizações da sociedade civil para prestação de serviços públicos, espelhando-se em experiências de países europeus. (DINIZ, 2015, p. 128).

Para reforço do que se afirma a respeito do amplo alcance do controle externo, cabe lembrar que uma das finalidades do controle interno, que está previsto no *caput* do art. 74 da Constituição de 1988, é apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, sob pena de responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno, relativamente a qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenham conhecimento e não deem ciência ao Tribunal de Contas. (Art. 74, § 1º).

Ainda nessa vertente, o § 2º do mencionado art. 74 estabelece mais um instrumento para dar efetividade ao exercício do controle social, ao prescrever que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.



Para melhor compreensão da relevante função¹ de controle externo que foi confiada ao Tribunal de Contas pela Constituição de 1988, arrolam-se, a seguir, com base nas anotações de Sardinha Pinto (1997, p. 67-69), as principais competências que lhe foram outorgadas pelo art. 71:

- **competência opinativo-consultiva** - inciso I - emitir parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo. O julgamento dessas contas, também chamadas de contas de governo², é da competência exclusiva do órgão exercente do Poder Legislativo (CF/88, art. 49, IX);

- **competência de julgamento** - inciso II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário. Tais contas são denominadas contas gestão³;

Segundo se depreende das anotações de Ferraz (2012, p. 205-209), o julgamento a que se refere o indigitado inciso II independe de pronunciamento do Poder Legislativo e abarca, até, contas de chefes de Poder Executivo, quando estes agem como ordenadores de despesas. Isso porque o constituinte prescreveu a competência de julgamento de contas aos Tribunais de Contas em razão da matéria (objeto), e não em razão da pessoa (sujeito), o que também justifica a distinção dos incisos I e II do art. 71;

- **competência verificadora** - incisos IV e V - realizar, por exemplo, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II, como também fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos públicos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

- **competência informativa** - inciso VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional

1 Função e competência são coisas distintas. A função é a atividade típica de um órgão. A função do Tribunal de Contas é, unicamente, a de controle externo, tudo o mais já se traduz em competências, como, por exemplo: competência opinativa, competência sancionadora, competência corretiva (BRITTO, 2001).

2 A respeito de contas de governo, veja também o verbete sobre “prestação de contas”.

3 A respeito de contas de gestão, veja também o verbete sobre “prestação de contas”.

e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

- **competência sancionadora** - inciso VIII - aplicar as sanções previstas em lei aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas;

- **competência corretiva** - inciso IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Merece destaque, ainda, a **competência de ouvidoria**, estabelecida no § 2º do art. 74, relacionada ao recebimento de denúncia sobre irregularidade ou ilegalidade na gestão pública, formulada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei. Cabe lembrar, entretanto, que essa classificação não é exaustiva, apenas exemplificativa, visando demonstrar, até pelo vasto rol de pessoas e matérias sujeitas à sua jurisdição, que as competências outorgadas ao Tribunal de Contas pela Constituição são de naturezas variadas e tem amplo alcance.

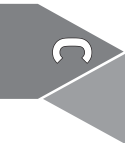
Como se vê, a Constituição de 1988, além de posição destacada na estrutura do Estado brasileiro, reservou ao Tribunal de Contas a relevante e grave missão de fiscalizar, em última *ratio*, a observância dos princípios republicano e democrático na gestão pública, sobretudo porque a maior parte das receitas públicas advém de recursos subtraídos do cidadão, por meio da cobrança de tributos, de forma impositiva.

Isso se justifica porque, “muito embora este tipo de órgão de controle financeiro possa existir em quaisquer regimes políticos, visando assegurar a legalidade estabelecida” (TAVARES, 2008, p. 969), o Tribunal de Contas alcança e assume toda plenitude de organização, atuação, eficácia e eficiência de suas ações no Estado de Direito democrático. (DINIZ, 2014, p. 4).

Vale dizer, o grande desafio do controle externo a cargo do Tribunal de Contas, na atual quadra, é verificar se a gestão dos bens e recursos públicos tem se revertido em serviços públicos de qualidade, em consonância, entre outros, aos princípios da legitimidade, economicidade, eficiência (DINIZ, 2015, p. 94), afinal, “o controle se insere ativamente no inesgotável processo de realização do interesse público”. (MEDAUAR, 2012, p. 50).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.



BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de direito e controle estratégico de contas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O controle dos contratos da administração pública pelo tribunal de contas: ensaio sobre o momento da fiscalização financeira adotado no Brasil e em Portugal. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito** - PPG Dir./UFRGS, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2014.

DROMI, Roberto. **Modernización del control público**. Madrid: Hispania Libros, 2005.

FERRAZ, Luciano. Controle externo e julgamento de contas – questão de competência. *In*: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Coord.). **Paulo Neves de Carvalho**: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 203-210.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso. O tribunal de contas na nova ordem institucional. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, jan./mar.1997.

TAVARES, José F. F. Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo tribunal de contas. *In*: GONÇALVES, Pedro Costa (Org.). **Estudos da contratação pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. (v. 1).

CONTROLE SOCIAL

Ana Paula Prado Garcia

Pela etimologia da palavra “democracia”, tem-se governo, poder do povo. Não há dúvidas, assim, de que a existência de participação popular é corolário do próprio conceito de democracia, é dizer: não há que se falar em democracia se não há participação popular.

Neste sentido, tomando-se o significado da palavra “democracia”, vê-se que acertou o constituinte originário ao estabelecer, expressamente, no parágrafo único do art. 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. (BRASIL, 1988).

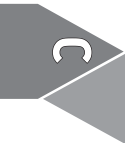
Em busca da garantia do exercício deste direito, a Constituição Federal previu a inclusão e democratização das relações entre Estado e sociedade, e é a partir dessas relações que se insere o conceito de controle social.

O controle social representa um dos mecanismos de controle da atuação Estatal, que são o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais a sociedade pode exercer o poder de fiscalização da atuação pública. Trata-se de importante forma de controle e que só é possível por meio da participação – efetiva – dos cidadãos no processo de exercício de poder.

A participação da sociedade, premissa do controle social, insere-se no conceito de política deliberativa para Habermas (1997), e realça a soberania popular como veio da legitimidade, auferida pelos fluxos comunicacionais delineados na Teoria da Ação Comunicativa, que é o lastro da própria democracia deliberativa. Para Habermas, o desenvolvimento da política deliberativa depende da institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais.

Nesse contexto, a respeito da institucionalização de instâncias participativas como pressupostos comunicacionais, destaque-se que a Constituição da República Federativa do Brasil prevê a edição de leis que regulem a participação do cidadão na administração direta e indireta.

Atendendo a esse mandamento constitucional, o Estado tem promovido a institucionalização de uma série de instrumentos que se destinam a viabilizar a participação e o controle social. Dentre esses instrumentos, destacam-se: (i) as Ouvidorias Públicas; (ii) as cartas de serviços aos cidadãos; (iii) os planejamentos participativos; (iv) os conselhos gestores e fiscalizadores



de políticas públicas; (v) as audiências e as consultas públicas; (vi) as conferências.

Essas instâncias participativas possibilitam que os gestores públicos olhem para o lado de fora da máquina estatal em busca das soluções para as demandas sociais, que são cada vez mais complexas, e para a consequente a legitimação democrática da atuação pública.

Há que se observar que, por meio do controle social, é possível a melhoria da prestação de bens e serviços públicos e das políticas públicas. E isso ocorre porque o gestor público, em sua repartição, de forma insulada, não conseguirá saber e compreender quais são, de fato, as necessidades da sociedade civil, e como deve ocorrer a atuação estatal para que sejam atendidas essas necessidades. Daí a importância da participação e do controle popular, desde o planejamento até a avaliação das ações levadas a cabo pelo poder público.

Assim, é importante destacar que o controle social pode – e deve – ocorrer em todas as fases da gestão pública, e não somente *a posteriori*. Desse modo, é interessante (e eficiente) que a população participe desde o planejamento das políticas públicas, e que essa participação acompanhe todo o “ciclo das políticas públicas”. Assim, o controle social fortalece as políticas públicas para que elas sejam mais adequadas às necessidades da sociedade e ao interesse público.

Para concretizar, de fato, o controle social sobre as políticas públicas, é fundamental que se superem alguns desafios. É necessário que os atores sociais estejam imbuídos da cultura de participação para romper com a realidade da cultura do absentismo.

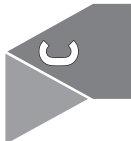
É importante, ainda, que os próprios servidores públicos compreendam que a participação popular na gestão pública se configura como um direito de todo cidadão. E que, correlato ao direito do cidadão de participar, está o dever do Estado e dos gestores públicos de abrir canais de participação e comunicação com o cidadão. Assim, é fundamental que os servidores públicos sejam capacitados para saber ouvir e dialogar com a sociedade civil.

Portanto, o controle social depende de um aparato estatal que queira ouvir o cidadão, o que se configura como um desafio a ser transposto pela Administração Pública. Para isso, é essencial superar a cultura de uma política autoritária e insulada. Ainda, é necessário romper com a cultura do sigilo rumo à cultura da informação e da transparência, de modo que se compreenda que o controle social é um direito de todos em um regime democrático.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: Entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.



CONVÊNIO

Jean Alessandro Serra Cyrino Nogueira

Instrumento jurídico pelo qual duas ou mais partes formalizam a comunhão de esforços para alcance de um objetivo comum. Caracteriza-se pela ausência de interesse lucrativo, bem como pela ausência de obrigações contrapostas entre os partícipes, o que, em apertada síntese, o distingue da figura dos contratos. É também inerente à natureza do convênio a faculdade das partes de denunciá-lo antes do encerramento da vigência, vedada qualquer previsão de permanência compulsória.

Conforme definição clássica de Hely Lopes Meirelles (2008), “convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”. Temática em voga nos dias atuais, a natureza jurídica dos convênios tem desafiado a argúcia de juristas e doutrinadores. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), embora admita traços em comum, é enfática ao afirmar que “o convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas”. Segundo a autora, “isso resulta da Própria Lei nº 8.666/93, quando, no art. 116, *caput*, determina que suas normas se aplicam aos convênios ‘no que couber’. Se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos arts. 1º e 2º.” (2012).

Em sentido oposto, Marçal Justen Filho (2012) afirma que

o convênio é uma manifestação contratual. Por isso os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados mesmo quando o vínculo jurídico se estabelecer entre órgãos estatais diversos, ainda quando não integrantes do Poder Executivo. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 1088 - 1089).

O entendimento é corroborado pela redação atribuída ao art. 2º da Lei nº 8.666/93, a prever que “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”. (BRASIL, 1993).

No que tange à observância do princípio da impessoalidade, Odete Medauar adverte que

se a Administração resolver realizar convênio para resultado e finalidade que poderão ser alcançados por muitos, deverá ser realizada licitação ou se abrir a possibilidade de conveniar sem limitação, atendidas as condições fixadas genericamente; se assim não for, haverá ensejo para burla, acobertada pela acepção muito ampla que se queira dar aos convênios. Alguns casos ocorrem na prática, nos quais, a título de convênio, obras são contratadas sem licitação e pessoas são investidas em funções e empregos públicos sem concurso ou seleção. (MEDAUAR, 1998, p. 251).



REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 347.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 1088 - 1089.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora RT, 1998. p. 251.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 407.

CORREGEDORIA

Roberta Moraes Raso Leite Soares

O significado do termo corregedoria e a noção da função *correicional* são traduzidos, de forma clara e objetiva, no conceituado Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. A corregedoria deve ser compreendida como o cargo ou jurisdição do corregedor, ocupado pelo magistrado, a quem compete corrigir os erros e abusos das autoridades judiciárias e de serventuários da justiça, promovendo-lhes a responsabilidade funcional. O verbo *corregere* deriva, portanto, do latim *corrigere* e significa corrigir, reparar, consertar, revisar, vistoriar, correr.

Nesse diapasão, compete ao corregedor exercer a atividade *correicional*. A correição, derivada do latim *correctio*, consiste: a) no ato ou efeito de corrigir, correção; b) na função administrativa, em, via de regra, de competência do poder judiciário, exercida pelo corregedor; c) na visita do corregedor às comarcas, no exercício de suas atribuições.

Considera-se correição a atividade por meio da qual o corregedor verifica a regularidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos trabalhos desempenhados pelas unidades *correicionadas* que integram a estrutura organizacional da instituição. O seu objetivo é contribuir para o aprimoramento dos procedimentos de trabalho da instituição e para o alcance das metas definidas no plano estratégico institucional.

A correição classifica-se em ordinária e extraordinária. A ordinária consiste na fiscalização rotineira e periódica realizada com base no cronograma fixado pelo corregedor no plano anual de correição, cujo objetivo é verificar a fiel execução das atividades da instituição. A extraordinária é a fiscalização realizada de ofício pelo corregedor ou mediante provocação, visando apurar um fato considerado irregular que foi levado a seu conhecimento por meio de denúncias e representações.

Na eventualidade de se verificar, no decorrer da atividade *correicional*, a ocorrência de falta funcional passível de responsabilização, o Corregedor adotará as medidas necessárias para a instauração de processo administrativo disciplinar ou sindicância visando à apuração dos fatos e aplicação de penalidade aos infratores, se for o caso, observando-se sempre os princípios do contraditório e da ampla defesa.

A Constituição Federal de 1988, na alínea “b” do Inciso I do art. 96, reconhece expressamente a necessidade do exercício da atividade *correicional*, ao estabelecer que compete privativamente aos tribunais “organizar as suas

secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva”. (BRASIL, 1988).

Destaca-se que, além do Poder Judiciário, outros órgãos da Administração Pública também dispõem de corregedorias no âmbito da sua estrutura organizacional, responsáveis pela fiscalização do exercício das atividades institucionais, a exemplo do Ministério Público, do Executivo, do Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e de alguns Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios.

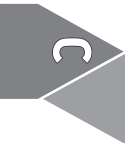
No caso dos Tribunais de Contas, apesar de adotarem modelos distintos, as corregedorias possuem atribuições em comum, tais como, realizar correições e inspeções ordinárias e extraordinárias para apurar a regularidade das atividades institucionais desenvolvidas; apurar infrações funcionais e aplicar penalidades se for o caso; aprimorar os processos e procedimentos das suas unidades; realizar estudos e propor medidas para padronizar os procedimentos e sanar as irregularidades.

No intuito de alinhar as atividades, os Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil se reuniram e formaram o Colégio de Corregedores (CCOR), responsável por sugerir a padronização de procedimentos a serem implantados nas diversas corregedorias; por viabilizar a adoção de medidas visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados pelos Tribunais de Contas; e por estimular a atualização de seus membros por meio da troca de experiências e conhecimentos.

Outrossim, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) definiu uma série de diretrizes a serem observadas pelos Tribunais de Contas brasileiros no exercício de suas atividades fiscalizatória, orientativa e disciplinar, visando ao fortalecimento das corregedorias, a fim de torná-las instrumento de eficiência, eficácia e efetividade das ações de controle externo dos Tribunais de Contas do Brasil.

Dentre as diretrizes estabelecidas pela ATRICON, é importante destacar a necessidade de a corregedoria dispor de estrutura física e pessoal próprios e de ser constituída por uma equipe composta, majoritariamente, por servidores ocupantes de cargos efetivos, distintos dos servidores do Gabinete do Corregedor, para garantir a imparcialidade no exercício de suas atividades.

À corregedoria, no âmbito dos Tribunais de Contas, compete o desempenho de atividades técnicas e administrativas necessárias ao exercício das atribuições do Conselheiro Corregedor; a elaboração de relatórios estatísticos relativos às atividades desenvolvidas no âmbito institucional; a propositura de providências visando aprimorar os trabalhos desenvolvidos na instituição; a realização de estudos para formular diretrizes com vistas a aprimorar as ações de correição; o apoio operacional à apuração das infrações disciplinares



por meio da instauração de sindicâncias ou processos administrativos disciplinares; o apoio operacional no cumprimento dos procedimentos de correição ordinária e extraordinária.

No que tange às atribuições do Conselheiro Corregedor, destaca-se que é da sua competência orientar os servidores dos Tribunais de Contas a respeito do fiel cumprimento dos deveres e obrigações legais e regulamentares no exercício de suas funções; realizar correições ou solicitar informações para verificar a regularidade das atividades institucionais; acompanhar o cumprimento dos prazos constitucionais e regimentais; divulgar os relatórios estatísticos; instaurar e presidir processo administrativo disciplinar; designar os membros das comissões de sindicância e do processo administrativo disciplinar; relatar os processos de denúncia e representação relativos à atuação de servidores; e elaborar, manter atualizado e difundir o Código de Ética dos servidores.

Nesse cenário, verifica-se que o papel da corregedoria não se resume ao fornecimento de dados estatísticos a respeito das atividades desempenhadas pelas instituições, uma vez que também envolve o caráter pedagógico, fiscalizatório e disciplinar, com vistas a manter a regularidade, eficiência, eficácia e economicidade na realização dos seus trabalhos e a contribuir para a melhoria dos procedimentos e do desempenho dos servidores e, principalmente, para o alcance das metas definidas no plano estratégico institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília: Senado, 1988. 168 p. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 abr.2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o Dicionário da Língua Portuguesa.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

CORRUPÇÃO

Licurgo Joseph Mourão de Oliveira

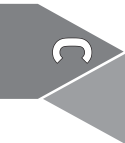
Não há consenso doutrinário sobre o conceito de **corrupção**, já que o termo pode ser estudado em diferentes campos das ciências sociais, como a Economia, a Sociologia e o Direito. Mesmo sob o ponto de vista jurídico, é possível uma definição mais ou menos extensa para corrupção.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a conceituação de corrupção envolve um juízo ético ou moral, daí a dificuldade de consenso sobre sua abrangência (BREI, 1996, p. 75). Não obstante, é possível vislumbrar alguns elementos conceituais que podem compor um conceito genérico de corrupção: a desonestidade, o oferecimento e a obtenção de vantagens indevidas, o desvio ético no desempenho de funções públicas, ou a “indução, por meios impróprios, a cometer a violação do dever ou obrigação”. (WEBSTER’S THIRD NEW INTERNATIONAL DICTIONARY *apud* BREI, 1996, p. 68).

Em sentido amplo, a corrupção envolve um desvio de conduta de agentes públicos a fim de servir a interesses particulares (FERREIRA FILHO, 1991, p. 3). Em sentido estrito, a corrupção envolve desvio de conduta, a fim de servir a interesses privados, em troca de uma retribuição de ordem material. (FERREIRA FILHO, 1991, p. 3).

A repressão à corrupção no Direito positivo brasileiro leva em conta um conceito mais amplo de corrupção, tanto no que se refere às normas legais aplicáveis a agentes públicos, de que é exemplo a Lei 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa, quanto no que toca às normas relativas a pessoas jurídicas corruptoras, de que é exemplo a Lei 12.846/13, que trata da responsabilidade das pessoas jurídicas. Em ambos os casos, o ilícito que corresponde à corrupção administrativa diz respeito a um desvio de conduta de agentes públicos, visando a um fim diverso da norma atribuidora da competência, independentemente de retribuição de ordem material.

Entre diversas iniciativas e medidas de ordem administrativa e legal que podem ser arroladas como efetivas na prevenção e no combate à corrupção, destaca-se a sindicância patrimonial a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros, que o exercem por força de proeminente permissivo legal expresso no art. 1º, §2º, inciso II, da Lei 8.730, de 10 de novembro de 1993 que, no entanto, carece de efetivo exercício e operacionalização, de modo a atestar o controle da legalidade e legitimidade de bens e rendas de autoridades e servidores públicos informados anualmente, centrando a análise em sua evolução.



Atualmente, sob os influxos do pós-positivismo, os princípios constitucionais, como o da moralidade administrativa, possuem carga axiológico-normativa suficiente para dar respaldo constitucional às determinações da Lei 8.730/93, que, aliás, também está em consonância com o art. 13 da Lei 8.429/92. Cumpre recordar que o próprio princípio da moralidade administrativa, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988, já foi suficiente para que o Supremo Tribunal Federal entendesse por materializar, dentre outros, a Súmula Vinculante nº 13, que proíbe o nepotismo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 nov. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8730.htm. Acesso em: 20 abr. 2015.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 64-77, jan./fev. 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 185, p. 1-18, jul./set. 1991.

CRÉDITO SUPLEMENTAR E CRÉDITO ESPECIAL

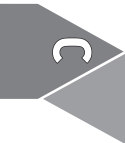
Rafael Divino de Vasconcelos

Há tempos, o orçamento deixou de ser um simples instrumento de registro contábil e controle político para se tornar uma peça fundamental na concepção do planejamento governamental. No Brasil, tal planejamento, com base no escopo orçamentário, materializa-se na definição de três peças, cuja construção e aprovação envolvem a interação dos poderes Executivo e Legislativo: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas três peças, além de seguirem um rito cronológico de vigência e aplicação, são hierarquicamente relacionadas, conforme previsto na Constituição Federal, nos §§2º e 7º do art. 165. Quando aprovadas e transformadas em lei, garantem aos governos legitimidade na execução do gasto para o alcance de resultados previamente expostos no planejamento das políticas públicas.

O planejamento, sem a menor pretensão de ser uma ciência exata, busca reduzir as incertezas envolvidas na execução das políticas públicas, sem, contudo, eliminá-las. As inúmeras complexidades de ordem social, política ou econômica inerentes ao ambiente em que essas políticas atuam não garantem que os resultados pretendidos e planejados sejam plenamente alcançados. Isso significa que o processo orçamentário não se encerra após a votação e aprovação da Lei Orçamentária Anual, que estima receitas e fixa as despesas para o exercício seguinte. Diante das mudanças de conjuntura ou de imprevisibilidades, de modo geral, justifica-se a possibilidade de alteração do orçamento durante sua execução. Portanto, o orçamento, mesmo transformado em lei, deve guardar alguma flexibilidade, justamente por lidar com eventos inesperados durante o exercício de aplicação.

Uma das modificações que podem ser realizadas durante a execução dos orçamentos públicos é a abertura de créditos adicionais. As bases legais que fundamentam essas modificações são: a Constituição Federal de 1988, a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (também conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual em vigência. A abertura de créditos adicionais compreende a autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual. Apresentam-se aqui os créditos adicionais dos tipos suplementar e especial.

O crédito suplementar compreende o reforço de dotações orçamentárias já existentes no orçamento. Determinada dotação é reforçada, pois os recursos dedicados a ela, definidos em lei orçamentária, mostram-se



insuficientes para a execução plena da política pública. A Lei Orçamentária Anual poderá trazer autorização para a abertura de crédito suplementar até determinado valor ou percentual. Havendo a necessidade de extrapolar esse valor ou percentual máximo definido, tal acréscimo de despesa deverá ser encaminhado como projeto de lei, com as devidas justificativas, para nova autorização legal do Poder Legislativo. Ressalta-se, ainda, que a execução de créditos suplementares terá vigência até o fim do exercício em que foram autorizados, sem prorrogação permitida.

O crédito especial refere-se ao recurso destinado a despesas não previstas na Lei Orçamentária vigente, ou seja, despesas para as quais não há dotação orçamentária específica no orçamento. A abertura desse crédito deverá ser autorizada em lei com a correspondente exposição de justificativa. Alerta-se que, mesmo não estando prevista na Lei Orçamentária Anual, a despesa financiada por esse crédito precisa ter aderência com o Plano Plurianual em vigência. A execução de créditos especiais terá vigência até o fim do exercício em que foram autorizados, exceto se a autorização ocorrer nos últimos quatro meses do exercício. Nesse caso, os saldos restantes poderão ser reabertos até o fim do exercício subsequente.

Para viabilizar esses gastos não previstos na Lei Orçamentária Anual, os governos deverão definir fontes de financiamento, sem que tal mobilização de recursos implique prejuízo da saúde fiscal do tesouro público. Conforme o art. 43 da Lei 4.320/1964, o financiamento de crédito suplementar ou de crédito especial poderá se dar por meio de: saldo financeiro positivo apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, volume de arrecadação superior ao estimado na lei orçamentária do exercício vigente, recursos oriundos de operações de crédito autorizadas e anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei. Essa última fonte de financiamento revela um ato de priorização do governo, ao remanejar recursos de uma política pública para outra. O art. 46 da Lei 4.320/1964 ainda destaca que o ato dedicado à abertura de crédito adicional (incluindo o crédito suplementar e o crédito especial) deverá indicar a importância, sua espécie e a classificação orçamentária da despesa¹, até onde for possível.

Por fim, é importante alertar que a abertura de créditos suplementares ou de créditos especiais não significa necessariamente falha do planejamento governamental estabelecido. Conforme já destacado, o ambiente em que se executam as políticas públicas convive com um representativo potencial de imprevisibilidades. Portanto, antes de condenar o planejamento feito pelo gestor público é importante entender a sequência de situações que levaram à abertura desses mesmos créditos.

¹ Para saber mais sobre classificação orçamentária da despesa, ver Giacomoni (2010, p. 87).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL. Lei Orçamentária: Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Escola Virtual SOF. **Curso Orçamento Público**. MACHADO, Fernando Cesar Rocha (Org.). Brasília, 2014. Disponível em: <<https://ead.orcamentofederal.gov.br/mod/page/view.php?id=233>>. Acesso em: 04 maio 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

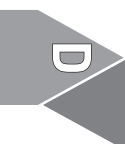




D

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Daniela Mello Coelho Haikal



A descentralização administrativa é o fenômeno jurídico por meio do qual o Estado se relaciona externamente com outra pessoa, física ou jurídica, mediante distribuição de competência ou transferência de encargos, sendo considerada técnica administrativa de especialização. Assim, na descentralização estão presentes duas pessoas: de um lado, o Poder Público (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município) e, de outro, a pessoa descentralizada.

Situação diversa ocorre na desconcentração, que é compreendida como o fenômeno administrativo por meio do qual a pessoa jurídica se divide internamente em órgãos ou unidades. Entende-se, também, por desconcentração, a técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade.

A descentralização administrativa admite três espécies, a saber:

a) territorial ou geográfica: por meio dessa descentralização são criados os Territórios, que são pessoas jurídicas de direito público interno, segundo preconiza o inciso II do art. 41, do Código Civil de 2002.

b) técnica, funcional ou por serviços: nessa descentralização, por meio de lei específica, são criadas ou autorizadas as pessoas jurídicas de autonomia administrativa, arroladas no inciso XIX, do art. 37, da Constituição da República de 1988, quais sejam: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesses casos, admite-se a transferência da titularidade e da execução do serviço público ao ente descentralizado, hipótese denominada outorga, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, ou delegação legal, conforme registra José dos Santos Carvalho Filho.

c) por colaboração: nessa espécie de descentralização, por meio da celebração de negócio jurídico precedido de licitação, o Estado se relaciona com pessoa física ou jurídica, via contrato de concessão ou de permissão dos serviços públicos, nos termos do art. 175 da Constituição da República de 1988.

Convém destacar que o concessionário pode ser pessoa jurídica ou consórcio de empresas, ao passo que o permissionário pode ser pessoa física ou jurídica, consoante determina o art. 2º da Lei Federal nº 8987, de 1995.

Tratando-se de descentralização por colaboração, entende-se que a transferência do serviço alcança apenas a sua execução, permanecendo a titularidade com o Poder Concedente (entes federados), hipótese denominada

delegação por Hely Lopes Meirelles e delegação negocial por José dos Santos Carvalho Filho.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002: Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 1995. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

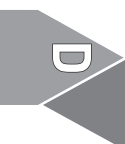
CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

DESCONCENTRAÇÃO

Henrique Lima Quites



O estudo da organização administrativa brasileira abrange o modo como as competências são distribuídas no âmbito de cada ente político, sejam União, Estados- membros, Distrito Federal, sejam Municípios. Tais funções se dividem a partir de núcleos de atividades típicas e atípicas exercidas por cada poder (executivo, legislativo e judiciário), sendo que o Poder Executivo exerce a função administrativa por excelência e os demais poderes a exercem apenas atipicamente, ou subsidiariamente, como meio para a realização de suas finalidades, seja de fiscalização e produção normativa (legislativo), seja de resolução definitiva de conflitos (judiciário).

No tocante às atividades administrativas constitucionalmente atribuídas a cada um dos entes federativos, seu exercício poderá se realizar pela sua própria pessoa jurídica (centralização) ou por meio de outros sujeitos (descentralização). Nesta segunda hipótese, determinada função administrativa tanto pode ser transferida para outra pessoa jurídica criada pelo respectivo ente federado, que a ela atribui a titularidade e a execução do serviço público, como pode ser também transferida a particulares em atuação colaborativa àquela esfera política.

Por outro lado, se o ente federado exerce suas competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica, seja ela União, Estado-membro, Distrito Federal, seja Município, haverá centralização administrativa. Centralizada numa só pessoa jurídica, o exercício da função administrativa, para se realizar, necessita desconcentrar suas atribuições internamente de modo a proporcionar uma execução racional e um desempenho mais adequado perante suas demandas.

A desconcentração é o fenômeno de distribuição interna de competências que ocorre na esfera de uma mesma pessoa jurídica. É o escalonamento de atividades, representado comumente por uma pirâmide hierárquica composta desde o cume até a base por um conjunto de unidades administrativas (órgãos) que assumem atribuições próprias e se sujeitam a comandos hierárquicos.

Como exemplo, tem-se a pessoa jurídica “Estado de Minas Gerais”, congregando, no âmbito de seu Poder Executivo, o gabinete do governador como a representação de seu órgão de maior hierarquia. Partindo do pressuposto de que a concentração de todas as ações do estado nesse único órgão inviabilizaria a consecução de seus deveres, suas diversas atribuições são repartidas para uma série de outras unidades administrativas subjacentes

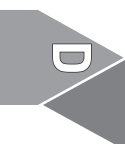
à primeira, como as Secretarias da Saúde, Educação, Meio Ambiente, etc., todas inferiores hierarquicamente ao gabinete do governador, representado pelo Agente Político. No âmbito de cada uma dessas Secretarias de Estado, por sua vez, o processo de desconcentração ganha continuidade, perfazendo os demais níveis da pirâmide. Apenas o gabinete dos Secretários não seria suficiente para abarcar todos os deveres prestacionais. Em vista disso, diante da impossibilidade do atendimento às demandas da sociedade por apenas um órgão, as competências de cada Secretaria, em geral, são distribuídas em diversas outras unidades administrativas: Subsecretarias, Superintendências, Gerências, Coordenadorias, etc. Cada uma dessas subunidades passam a contar com servidores públicos capazes de exercer as atividades nelas inseridas, representando a imagem piramidal que simboliza a desconcentração.

Entretanto, se a desconcentração se traduz na divisão interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, é pertinente a indagação se o fenômeno seria exclusivo dos entes formadores da Administração Direta. Contudo, a resposta deve ser negativa. A Administração Indireta pressupõe a criação de uma nova pessoa jurídica que exerce suas funções de forma descentralizada, ou seja, desvinculada da pirâmide hierárquica de seu ente político criador. Seu modelo pressupõe o exercício de funções de forma especializada e com maior autonomia. Portanto, cada uma das entidades da Administração Pública indireta, independentemente de sua personalidade jurídica, pode possuir um emaranhado de órgãos próprios que mantêm submissões hierárquicas apenas *interna corporis*. Como exemplo, tem-se a presidência do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG) como órgão máximo da entidade, seguida de uma série de esferas administrativas com responsabilidades próprias e afetas unicamente à pessoa jurídica descentralizada.

Portanto, a desconcentração pressupõe uma só pessoa jurídica, seja ela proveniente da Administração Direta, seja da Indireta, constituindo uma distribuição de competências que se realiza internamente.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Maria do Carmo Bueno Guerra



Desenvolvimento social pode ser definido como uma ampliação, evolução ou mudança positiva nas relações entre os indivíduos, grupos e instituições de uma sociedade visando ao bem-estar de todos. Bem-estar neste sentido de garantia da qualidade de vida, que se concretiza quando os cidadãos têm possibilidades de satisfação de suas necessidades e de usar suas potencialidades para melhorar suas vidas em termos de realização pessoal e da sociedade em seu conjunto. Vários fatores são imprescindíveis para a efetivação do desenvolvimento social: um contexto social de paz, liberdade, justiça, democracia, tolerância, equidade, igualdade, solidariedade, estabilidade econômica, crescimento sustentável; direito e acesso a trabalho e renda, alimentação, moradia, educação/informação, saúde, saneamento básico, seguridade social, segurança pública, transporte, lazer, etc.; reforma do Estado, reforma política. (QUE CONCEITO, 2015; LAMPREIA, 1995).

O desenvolvimento social refere-se à superação das desigualdades e da exclusão por meio de investimento em capital humano (qualidades e potencialidades individuais) e capital social (valores culturais compartilhados; capacidade de agir sinergicamente para produzir redes de apoio social). (BOURDIEU, 2001). Trata-se de recursos que potencializam o desenvolvimento econômico e social, incentivando a reciprocidade entre pessoas e instituições públicas, empresas e organizações da sociedade civil. (MOTTA, 2015).

O primeiro requisito para compreender o desenvolvimento social é partir da premissa de que a sociedade existe. Em geral, as pessoas confundem o desenvolvimento humano com o desenvolvimento social porque imaginam que o social seja apenas um sinônimo para “coletivo de gente”, reunião de indivíduos. O conceito “social” se aplica a um sistema complexo (a sociedade), cujas funções (que explicam o comportamento social) não podem ser derivadas daquelas que são desempenhadas pelos indivíduos isoladamente. Diante de tal complexidade, a perspectiva analítica oferecida pela visão sistêmica consegue perceber as múltiplas interações entre os diversos fatores de desenvolvimento dentro de cada sociedade. Cada sistema social é único e apresenta uma combinação particular de fatores do desenvolvimento, um arranjo próprio de diversos capitais (capital físico-financeiro, capital empresarial, capital humano, capital social, capital natural, etc.). De acordo com a visão sistêmica, não há nenhuma variável a ser maximizada

isoladamente e nem variável que possa ser responsabilizada por produzir o efeito de conjunto chamado desenvolvimento social. (VASCONCELOS, 2002).

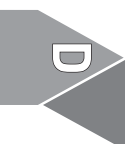
No conceito de desenvolvimento, os adjetivos são acrescentados ao substantivo conforme a visão de mundo de quem o propõe (econômico, social, político, ambiental, etc.). Dessa maneira, os valores, as crenças, as ideologias e o poder são impressos no significado da palavra. Trata-se de um construto social com forte conteúdo ideológico e político, cujos valores e crenças são relativos a um determinado tempo e lugar. Nesse sentido, o desenvolvimento social não é um conceito universal, é um conceito em construção, que se refere à produção de mudanças para responder às necessidades contextualizadas de uma determinada comunidade ou sociedade. (ESPÍRITO-SANTO et al., 2008).

O termo desenvolvimento, que tem origem na Biologia, passou a ser utilizado pelas Ciências Sociais com o sentido de transformação para designar um processo gradual de mudança social. O acréscimo sucessivo de dimensões ao conceito de desenvolvimento fez com que se tornasse noção central para a compreensão de nossa época e para a concepção de projetos nacionais, proporcionando concepções diferentes de sociedade: sociedade do crescimento, sociedade do bem-estar social e sociedade sustentável. (SANTOS, 2012).

O surgimento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) nas últimas décadas do século XIX e início do século XX contribuiu para que o conceito de desenvolvimento incorporasse a dimensão social. (CAIDEN; CARAVANTES, 1988). Nesse modelo, o Estado assume a responsabilidade pelo desenvolvimento humano e social de seus cidadãos e constrói uma estrutura institucional de proteção social.

Teorias foram elaboradas na segunda metade do século XX para pensar a América Latina, analisando o conceito de desenvolvimento humano e suas aproximações e distanciamentos com a ideia de desenvolvimento social. Os economistas estruturalistas de orientação crítica, ligados à Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL) e à tradição marxista, entendiam o desenvolvimento de maneira bem distinta do crescimento. Definiram o crescimento como um processo de mudança quantitativa de uma determinada estrutura, e desenvolvimento como um processo de mudança qualitativa de uma estrutura econômica e social. O crescimento passou a ser concebido como uma condição indispensável, porém não única para o desenvolvimento. (LIANZA; ADDOR, 2005). As críticas dos pensadores latino-americanos ao conceito de desenvolvimento com ênfase apenas na evolução do sistema produtivo e de acumulação de capital, sem considerar as melhorias das condições sociais da população,





contribuíram para que a dimensão social ganhasse relevância no conceito de desenvolvimento. (SANTOS, 2012). O economista brasileiro Celso Furtado faz parte do grupo de autores que elaboraram uma teoria do desenvolvimento social sob o ponto de vista dos países considerados subdesenvolvidos (periferia do capitalismo). (FURTADO, 1961).

A deterioração das condições de vida da maioria da população, mesmo vivendo em um contexto de economia em crescimento, fez com que a associação automática entre crescimento econômico e desenvolvimento social perdesse a credibilidade. Nesse sentido, há que se questionar a qualidade do crescimento, porque este pode ocorrer com desemprego, com exclusão, sem participação, com enfraquecimento das culturas nacionais, com destruição ambiental. (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO/BANCO MUNDIAL, 2004). O crescimento também pode gerar efeitos positivos no campo social, como exemplificam sociedades que conseguiram combinar o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico: Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Japão, etc. Essas sociedades caracterizam-se por desenvolver parcerias entre os principais atores sociais: sociedade civil, Estado e o mercado. (KLIKSBURG, 2002).

No século XXI prevalecem as novas abordagens conceituais sobre o desenvolvimento que têm como princípio a perspectiva multidimensional e interdisciplinar. O desenvolvimento é analisado como um processo complexo de transformações de ordem econômica, política, ambiental e, principalmente, humana e social, que tem como função social promover o bem-estar da humanidade. O tema “desenvolvimento social” gera um debate que envolve governos, universidades, sociedade civil, organismos de cooperação e financiamento internacional, empresas, opinião pública, meios de comunicação, etc. Deve ser entendido como uma questão de interesse público, e não como um tema reservado aos organismos internacionais. Nesse sentido, o desenvolvimento requer uma gestão participativa, na qual a sociedade seja protagonista e não espectadora da ação do Mercado ou do Estado. A gestão do desenvolvimento social é um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. O grande desafio é saber administrar a complexidade social e o jogo de interesses que o viver em sociedade impõe, especialmente quando existem tensões entre manter e mudar, entre estabilizar e desenvolver. Cabe principalmente ao Estado a função de impulsionar a integração entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social e promover “alianças estratégicas” para a convergência de interesses entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. Os ministérios que cuidam da área social, como educação, saúde, família,

habitação, desenvolvimento social, etc., devem agir de maneira integrada. A maximização de resultados só é possível no campo das políticas públicas quando existe uma integração operacional das diversas áreas. (KLIKSBERG, 2002).

Tratar o tema do desenvolvimento social requer enfrentar a questão das desigualdades sociais de toda ordem (gênero, raça, renda, emprego, acesso universal a bens de consumo, etc.). A atuação da política pública é um fator imprescindível para a concretização do desenvolvimento social, pois possibilita que o Estado coloque em prática políticas de combate à pobreza e à desigualdade social.

O passo preliminar para a formulação de um projeto de desenvolvimento social é a elaboração de um Diagnóstico Social (análise e divulgação de dados socioeconômicos) para conhecer as necessidades da população e alcançar maior eficiência e eficácia das políticas públicas. Governos e organismos internacionais (ONU, CEPAL, etc.) e regionais têm elaborado indicadores sociais com a finalidade de mensurar o desenvolvimento social (qualidade de vida e de bem-estar do cidadão), tais como o IDH e o Coeficiente de Gini. (SANTAGADA, 1993). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tem como base três critérios: longevidade, nível educacional e poder de compra (saúde, educação e renda). O Coeficiente de Gini mede os graus de desigualdade na distribuição de renda.

Grande parte dos estudos do tema defende a articulação entre políticas econômicas e políticas sociais com o objetivo de efetivar a redistribuição de renda, tendo como base um modelo de desenvolvimento capaz de garantir inclusão e justiça social. (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO BANCO MUNDIAL, 2004). Nesse sentido, o modelo que se apresenta como mais adequado ao contexto do século XXI é o **desenvolvimento social autossustentável**, que pode ser sintetizado no tripé: economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. (SACHS, 1992).

REFERÊNCIAS

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO / BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento e Redução da Pobreza**: reflexão e perspectiva. Washington: Banco Mundial, outubro de 2004.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. *In*: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 65-69.

CAIDEN, G.; CARAVANTES, G. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

ESPÍRITO-SANTO, P.S. M. F.; OLIVEIRA, P. T.; RIBEIRO, D. F.M. F. O Conceito de Desenvolvimento Social sob a Ótica do Pensamento Complexo: desenvolvimento humano e social. **Anais** do 4º Congresso Brasileiro de Sistemas – Centro Universitário de Franca Uni-FACEF – 29 e 30 de outubro de 2008. Disponível em: <http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/artigos/D/D_160.pdf> Acesso em: 07 abr. 2015.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social: dossiê dívida social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.9, n. 24, maio/ago. 1995.

LIANZA, Sidney; ADDOR, Felipe (Orgs.). **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

MOTA, Vania Cardoso da. **Dicionário-verbetes**: capital social. In: GESTRADO - Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Disponível em: <<http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=72>>. Acesso em: 02 maio 2015.

QUE CONCEITO. **Conceito de Desenvolvimento Social**. Disponível em: <<http://queconceito.com.br/desenvolvimento-social>> Acesso em: 27 abr.2015.

SACHS, Ignacy. Qual desenvolvimento para o século XXI? In: BARRÈRE, M.. **Terra, patrimônio comum**: a ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTAGADA, S. Indicadores Sociais: contexto social e breve histórico. **Revista FEE**, Porto Alegre, v.20, n. 18, p. 245-255, 1993.

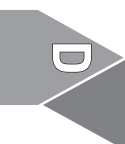
SANTOS, Elinaldo L. et. al. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **Revista eletrônica Desenvolvimento Regional em debate**, Ano 2, n. 1, jul. 2012. Disponível em: <http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1858/1/ART_ElinaldoSantos_2012.pdf>. Acesso em: 5 abr.2015.

VASCONCELOS, M. J. Esteves de. **Pensamento sistêmico**: o novo paradigma da ciência. Campinas: Papyrus, 2002.



DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Rodolfo Nazareth Junqueira Fonseca



Comumente se define o desenvolvimento sustentável como atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Esta noção de futuro representaria, desta forma, a capacidade de pensar a longo prazo além de nossa visão de alcance, de nosso mundo imediato, e mesmo além de nossos próprios planos e expectativas de vida. Significaria pensar a partir não apenas de nossas necessidades, mas também, a partir das demandas das gerações futuras, as nossas na atualidade. Por mais altruísta que o conceito pareça, não se pode destituí-lo do contexto em que a definição de desenvolvimento sustentável foi construída e deixar de dotá-lo de sentido social e político antes de aplicá-lo deliberadamente ao contexto de qualquer política pública.

A noção de desenvolvimento sustentável tem origem na década de 80 com a Comissão Brundtland¹, em seu Relatório preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como ECO Rio 92, ocorrida no ano de 1992, no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro. A Comissão propunha, naquele momento, em resposta aos movimentos sociais ecologistas da década de 70 e aos fenômenos, como secas intensas, chuva ácida, inversão térmica e poluição atmosférica em diferentes regiões do planeta, um questionamento da visão ambiental predominante. Uma nova relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico foi proposta a partir da noção de sustentabilidade advinda das ciências biológicas. A noção de desenvolvimento sustentável implementaria a defesa da ideia de que seria possível utilizar os recursos naturais e o meio ambiente sem esgotá-los e sem tornar a vida humana inviável, isto, graças à conjugação entre crescimento econômico e progresso técnico capaz de poupar recursos naturais (LEROY et al., 2002). O conceito de desenvolvimento sustentável se tornaria, desde então, um norteador para as ações governamentais de diversos países e, por consequência, para as políticas públicas e não apenas as ambientais, mas também para as políticas sociais, de saúde, educação, do desenvolvimento

¹ A Comissão Brundtland faz referência a Gro Harlem Brundtland, ex-primeira-ministra da Noruega e, posteriormente, enviada especial das Nações Unidas para alterações climáticas.

urbano e regional, e até para a gestão das finanças públicas, como no caso da chamada “licitação sustentável”².

O fato é que o conceito de desenvolvimento sustentável não exclui o processo de desenvolvimento econômico, mas é exatamente a defesa da conciliação possível, com determinadas condições, entre desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Pode-se entender crescimento econômico como um fenômeno histórico da revolução capitalista caracterizado pelo aumento da produtividade e da renda por habitante, acompanhado por um sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. (BRESSER PEREIRA, 2006 apud CHAVES, 2013). Porém, vale destacar que o crescimento econômico não pode ser visto como um fim ou objetivo em si mesmo. Como aponta Kliksberg (2001), os objetivos finais do desenvolvimento devem ter como foco a ampliação das oportunidades reais dos seres humanos de desenvolver suas potencialidades. Para o autor, uma sociedade só progrediria efetivamente quando os indicadores-chave, como expectativa de vida das pessoas, qualidade de vida e desenvolvimento de seu potencial avançassem. Não haveria desenvolvimento econômico sem desenvolvimento humano. Desta maneira, o ser humano não pode ser apenas só um meio do desenvolvimento econômico e, sim, a sua finalidade.

Segundo Leroy e outros (2002), o processo da ECO Rio 92 deve ser entendido como:

[...] uma vasta “modernização ecológica”, processo pela qual as instituições internalizam preocupações ecológicas, visando conciliar crescimento econômico e resolução de problemas ambientais, com ênfase na adaptação tecnológica, celebração da economia de mercado e na crença geradora de colaboração e consenso sociais e políticos. (LEROY et al., 2002, p. 17).

Tendo em vista o contexto neoliberal do início da década de 90, a grande problemática do conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado na ECO Rio 92, é o fato de que o mercado é apresentado como o ambiente institucional mais favorável a considerar a natureza como capital, subordinando a sustentabilidade ao mercado e à ideologia que o sustenta, de forma que o crescimento econômico e a sustentabilidade levem à redução da pobreza mediante o caminho da colaboração e do consenso. (LEROY et al., 2002).

² A licitação sustentável é prevista pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, como um procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras pelo poder público. Assim, através do poder de compra do setor público é possível gerar benefícios econômicos e socioambientais.

O principal instrumento de políticas públicas, originário da Rio Eco 92 a partir da definição de desenvolvimento sustentável, é a denominada Agenda 21³. A Agenda 21 está definida no sítio do Ministério do Meio Ambiente brasileiro como: um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Mesmo assim, pode-se avaliar que o documento reconhece de forma tímida as injustiças ambientais. A partir do documento aprovado pela Comissão de Meio Ambiente da ONU, foram construídas a Agenda 21 Brasileira, apontada pelo governo brasileiro como instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país; e a Agenda 21 local, definida como o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação do Fórum de Agenda 21, formado por governo e sociedade civil. Este Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos.

O fato é que não existe uma política pública ambiental sem conflitos sociais, inclusive o desenvolvimento da política pública ambiental é a mediação de diferentes e opostos interesses sociais em face dos interesses ambientais. Há casos de políticas públicas ambientais que excluem da sustentabilidade ambiental a própria sustentabilidade social e cultural, como, por exemplo, quando se definem áreas protegidas que excluem os direitos de povos tradicionais que vivem há muitas gerações de maneira sustentável com o meio ambiente.

Nesta direção, a preservação da diversidade ambiental do ponto de vista do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas só pode ser completa se colocada diante do arcabouço da sociobiodiversidade. Trata-se da produção de cultura e conhecimento humanos através do inter-relacionamento com o meio ambiente na forma de sistemas de manejo da fauna e flora, oportunizando, assim, a conservação da diversidade biológica. (DIEGUES, 2001).

Assim, não existiria nenhuma forma efetiva de desenvolvimento sustentável sem a combinação com o desenvolvimento humano, social e cultural. Nesta direção, uma real sustentabilidade deve tornar mais evidente como as relações que os homens estabelecem entre si na transformação da natureza são de ordem histórica, incluem valores, diferenças e desigualdades sociais, e estão sujeitas a permanentes conflitos de interesses e visões. (LEROY et al., 2002).

3 Agenda 21 foi aprovada pela Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22/12/1989, e estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento.

Desde o aparecimento da noção de desenvolvimento sustentável, a metodologia de planejamento e construção de consensos da Agenda 21 já foi adaptada e aplicada a outras áreas das políticas públicas, como nas políticas urbanas em interface com a ambiental, em contextos de projetos de planejamento urbano e regional, e mais recentemente nas políticas de cultura por meio da denominada “Agenda 21 da cultura”.

Foi com a Rio+20⁴ - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2012, na cidade do Rio de Janeiro, que se referendou mais um elemento essencial para a sustentabilidade. A conferência em seu Relatório Final afirma que apenas o crescimento econômico, o equilíbrio ambiental e inclusão social não são suficientes para a geração de um desenvolvimento sustentável. A partir disso, o desenvolvimento cultural é apresentado como o quarto pilar do desenvolvimento sustentável. Lenta e gradualmente, firma-se a importância do papel da cultura na consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável e das melhores práticas sustentáveis.

Enfim, uma correta definição de desenvolvimento sustentável deve ser vista além do campo econômico e entendida como o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, visando à redefinição dos princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição (desigual) de seus recursos ambientais. (LEROY et al., 2002). Desta forma, a sustentabilidade ambiental não pode ser tratada de forma isolada e nem dissociada da noção de sustentabilidade social e cultural.

Se o desenvolvimento sustentável é dar o mundo às novas gerações em condições em que estas possam cuidar do mundo para si e para aquela que virá em seguida, esta sustentabilidade deve pressupor o desenvolvimento social e cultural com superação da pobreza, distribuição de renda, ampliação da qualidade de vida para toda a população.

Desta maneira, qualquer política pública que busque o caminho do desenvolvimento sustentável só pode ser garantida com efetividade e abrangência se desenhada de forma intersetorial, ou melhor, de maneira transversal a outras políticas públicas.

4 A Rio+20 foi a quarta de uma série de grandes conferências das Nações Unidas iniciadas em 1972, aprovada na 64ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2009, com a proposta para o Brasil sediar o evento no Rio de Janeiro 20 anos após ter sediado a ECO Rio 92, com o propósito de discutir os rumos do desenvolvimento sustentável mundial nos próximos 20 anos. A Rio+20 teve dois temas principais que orientaram os debates: a economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.



REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agenda 21. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Tradução publicada pela Câmara dos Deputados. Brasília, 1995. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7706>. Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Licitação sustentável na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/526>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CADERNOS de sustentabilidade da Rio+20. Diretrizes de Sustentabilidade e guia de boas práticas. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CHAVES, Marilena. Desenvolvimento econômico. In: CASTRO, C.L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A.E.N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2013. 242 p.

CIUDADES y gobiernos locales unidos. **La cultura es el cuarto pilar del desarrollo sostenible**. Ajuntament de Barcelona: Institut de Cultura. Disponível em: www.agenda21cultura.net. Acesso em: 15 abr. 2015.

DA CONFERÊNCIA das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Em discussão!, Brasília, a. 3, n.11, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. Capital social e cultura: Chaves esquecidas do desenvolvimento. In: KLIKSBERG, B. **Falácias e mitos do Desenvolvimento Social**. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2001. Parte do Capítulo 4. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127133POR.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015.

LEROY, Jean Pierre; BERTUCCI, Ademar; ACSELRAD, Henri et al. **Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

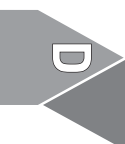
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio Eco 92. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2015.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. Ambientalismo. In: **Dicionário do Pensamento Social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 10.

RIO+20. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Relatório de Sustentabilidade da Rio + 20. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/view.html>> . Acesso em: 15 abr. 2015.

DIREITOS DIFUSOS

Carmem Lúcia Freitas de Castro



Os direitos difusos, considerados como um direito de terceira geração, decorrem de novas demandas sociais e “caracterizam-se por destinarem-se à proteção, não do homem em sua individualidade, mas do homem em coletividade social, sendo, portanto, de titularidade coletiva ou difusa”. (CUNHA JÚNIOR, 2012).

Segundo Bobbio, no que se refere à proteção de direitos

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam constantemente violados. (BOBBIO, 1992, p. 25).

Nesse sentido, um novo cenário social e as mudanças constantes da sociedade impuseram ao direito positivo brasileiro uma tutela jurídica específica, incluindo, em sua égide, as categorias de direito cuja titularidade pode ser plural, coletiva ou indeterminada.

Nessa gama de direitos, incluem-se os chamados Direitos Difusos, entendido como um direito transindividual e disseminado sem que seus limites e contornos estejam plenamente definidos, e cuja titularidade é indeterminada.

Como arcabouço legal, o artigo 129 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a função institucional da promoção do inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Já o parágrafo único do artigo 81, do Código de Defesa do Consumidor (Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), não só conceitua direitos difusos, como os diferencia dos direitos ou interesses coletivos e dos direitos individuais homogêneos, como segue:

[...] A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

- I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990).

Assim, conforme Zaneti, os direitos difusos são transindividuais (metaindividuais, supraindividuais, pertencentes a vários indivíduos), de natureza indivisível (só podem ser considerados como um todo), e cujos titulares são pessoas indeterminadas (ou seja, indeterminabilidade dos sujeitos) que estão ligadas por circunstâncias de fato, inexistindo um vínculo de natureza jurídica. O autor cita, como exemplo, a publicidade enganosa ou abusiva, veiculada pela imprensa falada, escrita ou televisionada, que pode afetar uma multidão incalculável de pessoas, sem que entre elas exista uma relação jurídica-base. (ZANETI, 2015).

Pela lógica do direito, tratando-se de defesa de direitos difusos, uma decisão judicial favorável anula o ato lesivo à coletividade, estendendo seus benefícios de forma igual a todos os envolvidos, direta e indiretamente, em uma determinada situação e alcançando um indeterminado número de sujeitos lesados em uma circunstância comum, sem a identificação de um único autor específico.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

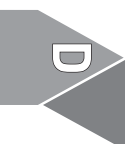
BRASIL. Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 09 jun.2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **Direitos Coletivos Lato Sensu: A Definição Conceitual dos Direitos Difusos, dos Direitos Coletivos Stricto Sensu e dos Direitos Individuais Homogêneos**. Academia Brasileira de Direito Processual Civil, Porto Alegre. Disponível em: [http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Hermes%20Zaneti%20Jr\(2\)%20-%20formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Hermes%20Zaneti%20Jr(2)%20-%20formatado.pdf). Acesso em: 09 jun. 2015.

DIREITOS SOCIAIS

Luísa Cristina Pinto e Netto



As constituições dos atuais Estados Constitucionais – como é o caso brasileiro – consagram, respeitadas as suas idiossincrasias, os direitos fundamentais e suas garantias, a organização e limitação do poder do Estado e a divisão das funções estatais entre blocos orgânicos distintos. Tais núcleos temáticos são imantados pelos princípios estruturantes da juridicidade, da democracia e da socialidade, tendo como norma de base de todo esse sistema constitucional o respeito pela dignidade da pessoa humana.

Quanto aos direitos fundamentais, considerando que os Estados Constitucionais não se confundem, sem mais, com o modelo de Estado Liberal nem tampouco com o de Estado Social, impõe-se um sistema que reflita essa arquitetura estatal, que condiga com seus princípios estruturantes e com sua axiologia, que, se por um lado traz a abertura para o pluralismo político; por outro traça limites materiais às decisões a serem tomadas por meio deste. O sistema de direitos fundamentais do Estado Constitucional não se esgota nos direitos de liberdade, necessariamente engloba direitos sociais; estes direitos não são elementos acidentais na construção da identidade estatal, ao revés conferem-lhe os contornos de um Estado que, num quadro de juridicidade e democracia, persegue também a socialidade. O reconhecimento dos direitos sociais traduz a consagração juspositiva da solidariedade, da justiça social, da igualdade de fato e da complementaridade entre liberdades individuais e suas condições sociais. (WEBER, 1995, p.681).

Trata-se de direitos que, na sua eficácia principal, garantem posições subjetivas de vantagem relativas a prestações estatais, de caráter normativo e, nomeadamente, fático (ou, ainda, a prestações garantidas pelo Estado). Por tal razão, são conhecidos como direitos positivos ou prestacionais, direitos que exigem primordialmente prestações fáticas para a sua satisfação (o que não quer dizer que a maioria dos direitos fundamentais, mesmo os de liberdade, não apresente também algum aspecto prestacional). São exemplos paradigmáticos de direitos sociais o direito à saúde e à educação.

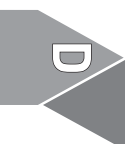
Não obstante hoje se consagrem generalizadamente os direitos sociais, observa-se que as consequências da fundamentalidade, tranquilamente associadas aos direitos de liberdade, encontram fortes obstáculos no que concerne àqueles. Essa resistência ao reconhecimento da plena fundamentalidade dos direitos sociais assume diversas facetas, baseadas na estrutura e natureza das normas constitucionais que os positivam, na sua

indeterminabilidade a partir da Constituição, na necessidade de interposição legislativa para sua concretização, bem como nos seus elevados custos.

Mesmo diante da pertinência de alguns aspectos dessa argumentação, à qual subjaz uma compreensão fraturante entre direitos de liberdade e direitos sociais, reputa-se impostergável, no seio do Estado Constitucional, uma compreensão sistemática e unitária dos direitos fundamentais, afirmando-se a sua indivisibilidade e interdependência. A dignidade da pessoa humana constitui não só a garantia negativa de que a pessoa não vai ser objeto de ofensas, mas a garantia do pleno desenvolvimento da personalidade de cada um; a dignidade reclama ser protegida e promovida.

Os direitos sociais, se previstos em normas constitucionais que demandam a atuação legislativa, não deixam de ser direitos fundamentais nem de configurar deveres para o Estado. A interposição legislativa, configurando as políticas públicas necessárias para a sua efetivação, constitui o primeiro dever estatal diante destes direitos, pois, não se tratando de meras normas programáticas, mas de imposições legislativas concretas, o Estado encontra-se obrigado à prestação normativa para tornar os direitos sociais eficazes, colocando as balizas para a sua aplicação, quer pela Administração Pública, quer pelo Poder Judiciário. (CANOTILHO, 2003, p. 476, 1033-1034; SILVA, 2003, p.22). O *se* não está à disposição do Estado, restando à sua opção, segundo as diretrizes constitucionais, o *como* e, de certa forma, o *quando* da concretização legislativa desses direitos. Há uma imposição dirigida ao legislador no que tange à concretização dos direitos sociais, não havendo liberdade para decidir concretizá-los ou não: tem que produzir as normas infraconstitucionais para tanto necessárias. Por outro lado, haveria liberdade para decidir sobre o meio e o momento de concretização. Quanto ao meio, não se pode desconhecer a existência de um espaço de liberdade para o legislador no desenho das políticas públicas de concretização desses direitos; trata-se de afloramento do princípio democrático. (ALEXY, 2002, p. 133). Ainda assim, tal liberdade não é absoluta, encontra-se parametrizada pelas normas constitucionais e exige que o meio escolhido seja idôneo para garantir eficácia aos direitos sociais, sob pena de se configurar um déficit de proteção. (SARLET, 2007, p. 455; PULIDO, 2005, p. 681-682). Com relação ao momento, ainda sem desconhecer a margem de livre conformação do legislador na verificação do 'política e economicamente oportuno' e na escolha das prioridades estatais (MIRANDA, 2000, p. 392; PÉREZ LUÑO, 2005, p.98), não há liberdade alargada; promulgada a Constituição, impõe-se a sua concretização, o Estado tem o dever de legislar, o que mitiga a ideia de que pode livremente escolher *quando* o fazer, sob pena de gerar uma situação de inconstitucionalidade por omissão.





No Estado Constitucional, é ao legislador democrático que incumbe legislar para garantir a eficácia prestacional aos direitos sociais para além das demais matérias jusfundamentais essenciais. Havendo a legislação pertinente, ao Poder Judiciário não cabe, em primeira linha, afastar-se das previsões legais e, a partir de critérios próprios, determinar à Administração o cumprimento de obrigações individualizadas e desconcatenadas com as políticas públicas genericamente traçadas pelo legislador para a concretização desses direitos.

As peculiares características dos direitos sociais não permitem negar-lhes o caráter de direitos fundamentais. Se isto já é indefensável no campo teórico, com maior razão o é diante da Constituição brasileira, que alocou os direitos sociais em posição central. Assim, pode-se afirmar que, mesmo que carecidos de justiciabilidade individual direta e geral, os direitos sociais, como direitos fundamentais, possuem força jurídica que pode ser traduzida: (a) na imposição do dever de legislar para tornar tais direitos exequíveis – dever sancionado com a inconstitucionalidade omissiva; (b) na sua configuração como padrão jurídico de controle judicial da validade de normas jurídicas; (c) na imposição de interpretação mais favorável aos direitos fundamentais; (d) na sua virtualidade de fundamentar restrição a outros direitos fundamentais, (e) na sua força irradiante que lhes confere certa capacidade de resistência (NETTO, 2009; NETTO, 2010), (f) na configuração excepcional de posições subjetivas de vantagem – referentes ao mínimo para uma existência condigna – exigíveis judicialmente a partir da Constituição. (BITENCOURT NETO, 2010).

Diante da Constituição brasileira, entende-se reclamada uma compreensão sistemática e unitária dos direitos fundamentais, uma vez que os direitos sociais como direitos fundamentais não são elementos acidentais na construção constitucional da identidade do Estado brasileiro. A nossa Constituição cidadã apontou o sentido emancipatório dos direitos fundamentais, impondo reconhecer que “a liberdade é também a liberdade-libertação da miséria, da insegurança e da necessidade”, ou seja, a “liberdade – para ser a de todos e não apenas a de alguns, e para traduzir a dimensão comunitária do homem – exige direitos sociais”. (MIRANDA, 2000).

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 3.ed. Coimbra: Coimbra, 2000. (Tomo IV).

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9.ed. Madrid: Tecnos, 2005.

PULIDO, Carlos Bernal. **El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales**: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, Jorge Pereira da. **Dever de legislar e proteção jurisdicional contra omissões legislativas**: contributo para uma teoria da inconstitucionalidade por omissão. Lisboa: Universidade Católica, 2003.

WEBER, Albrecht. L'État social et les droits sociaux en RFA. **Revue française de droit constitutionnel**, Paris, n. 24, p. 677-693, 1995.





E

ECONOMIA CRIATIVA

José Márcio Pinto de Moura Barros

É preciso ter-se claro que a Economia Criativa somente se torna viável num contexto de desenvolvimento sustentável com liberdade e abundância, diferente da Economia Industrial, que se funda no modelo econômico Taylorista da escassez e da restrição como lógica de valor da Sociedade Industrial. (BRASIL, 2011, p.119).

Tanto o termo quanto o conceito de Economia Criativa costumam ser utilizados de forma um tanto imprecisa e eufórica na atualidade. Vamos tratar do termo e depois do conceito subjacente. A imprecisão parece estar relacionada ao fato de se estar diante de uma tradução linear de seu termo original “creative industries”, sem considerar o fator cognato, ou seja, o fato de existir duas palavras de línguas distintas com grafia assemelhada e sentidos distintos. A origem anglo-saxônica do termo Economia Criativa (*creative industries*) acabou gerando a tradução linear para indústrias criativas. Entretanto, o substantivo “industry” não possui apenas o sentido de indústria, que se refere a processos de produção de mercadorias, caracterizados pela mecanização em larga escala. O termo também quer dizer setor e segmento da economia, industrializado ou não, o que amplia e muito o reconhecimento e a compreensão da Economia Criativa como realidade ampla e complexa não restrita ao ambiente fabril e mercadológico.

Este esclarecimento normativo sobre as armadilhas da utilização do substantivo *industry*, convida ao enfrentamento da questão semântica e conceitual, dimensão mais importante para a sua relação com as Políticas Públicas. O conceito de Economia Criativa tem sua origem fixada no termo *Creative Nation*, utilizado no discurso proferido pelo Primeiro-Ministro da Austrália, Paul Keating, em 1994. Três anos depois, em 1997, na Inglaterra, o Primeiro-Ministro Tony Blair institucionaliza um grupo de trabalho com a tarefa de pesquisar e analisar comparativamente as tendências de mercado e as vantagens competitivas nacionais. Este estudo acabou por identificar 13 setores produtivos nos quais se reconheceu um potencial de geração de riquezas relacionados aos direitos de propriedade intelectual, o que delimita e distancia este modelo, reproduzido em diferentes contextos, ao modelo adotado no Brasil – como será visto mais à frente. Tais setores foram assim definidos: 1) Propaganda 2) Arquitetura 3) Artes e Antiguidades 4) Artesanato 5) Design 6) Moda 7) Cinema e Vídeo 8) Música 9) Artes Cênicas (Artes da Performance, incluindo teatro, dança, circo) 10) Editoração, incluindo Revistas, Livros, Jornais, e Web 11) Softwares de lazer 12) Rádio 13) TV.

Na esteira desta proposição, efetivou-se o reconhecimento da importância da cultura no desenvolvimento das economias nacionais e da economia global, e a consequente necessidade de se repensar e adequar os modelos de qualificação e requalificação urbana, os modelos de educação formal e informal e o reconhecimento definitivo dos valores imateriais e intangíveis no desenvolvimento da Economia. A Inglaterra e a Austrália são considerados os dois países pioneiros no desenvolvimento de uma perspectiva de Economia Criativa, além de Canadá, Nova Zelândia, Japão, China, Índia e Coreia do Sul. Entretanto, conforme alerta Botelho (2011), as concepções e práticas são bastante distintas.

No caso de países de tradição mercantil, protestantes, que tiveram monarquias mais limitadas, dentre os quais a Grã-Bretanha, por exemplo, o comércio e a indústria e, conseqüentemente uma classe comerciante, se tornaram importantes muito mais cedo do que nas monarquias absolutistas. Nestes países se implantou um modelo de «administração a distância», descentralizado, com os poderes do Estado mais limitados, o que se revela em seu olhar focado mais no mercado do que nas estruturas públicas das quais emanam políticas centralizadoras. Já os Estados Unidos herdaram de seus antigos colonizadores modelos descentralizados, o que exige uma ativa participação dos demais atores sociais. Isso resulta em formas mais criativas de associação entre parceiros de diversos tipos e estimula o financiamento de fundos privados, empresas e, principalmente de pessoas físicas. Esse modelo difere radicalmente de outro grande paradigma, dos países que tendem a um sistema centralizado de poder e decisão, tal como o modelo francês: um só ministério de onde emanam as diretrizes e os recursos. No caso europeu, França e Áustria são os exemplos ideais: monarquias absolutistas católicas, patrocinadoras das artes e de artistas, com uma rica vida de corte, que passou rapidamente a ser copiada nas províncias, terminando por se incorporar à vida do país e subsistindo às mudanças políticas posteriores. O Brasil herdou essa tradição, também por razões históricas e culturais que não é o caso de detalhar aqui. A maioria dos países tem uma mescla dos dois modelos hoje em dia. (BOTELHO, 2011, p. 82).

No Brasil, a despeito da tradição apontada pela autora, o Ministério da Cultura chamou a si, a partir de 2010, a tarefa de construir uma política pública para o desenvolvimento da Economia Criativa. Esta tarefa consolidada no documento *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações*, publicado em 2011, foi o resultado de um amplo processo de escuta e debate, coordenado pela professora Claudia Leitão, envolvendo, além de especialistas, uma rede de instituições como BNDES, Banco do Brasil, Caixa



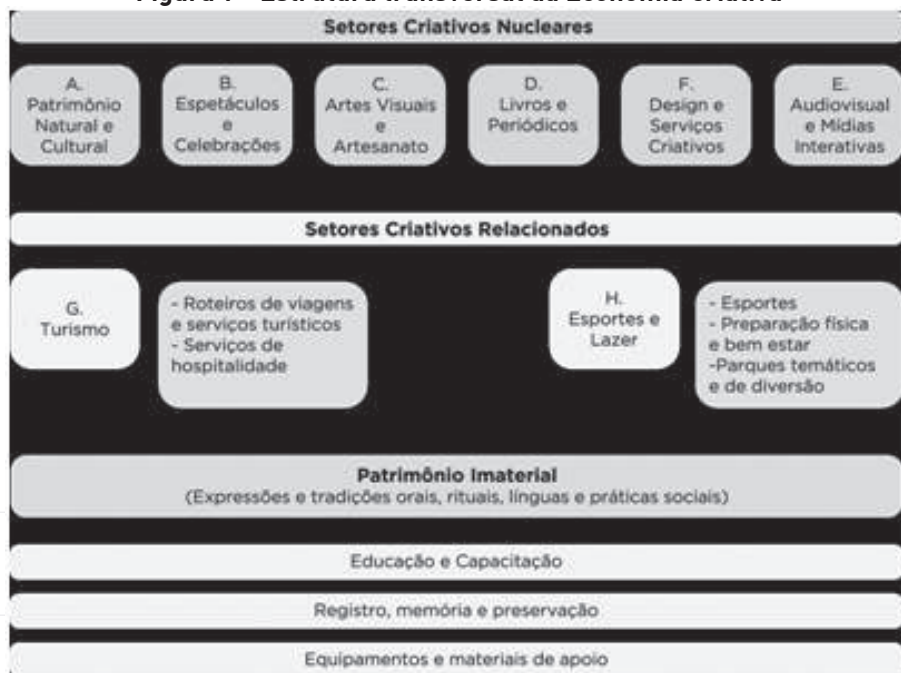
Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Petrobras, Eletrobras, Correios, Furnas, Chesf, Sebrae, Senac, Cni, Sesi, Sesc, Unesco, Unitar, Oei, Finep, Cnpq e Apex.

A perspectiva que orientou a construção de uma política pública para a Economia Criativa partiu de uma revisão do conceito em sua origem anglo-saxônica, concretizando uma perspectiva mais ampla, para além dos insumos e da propriedade intelectual do bem ou do serviço criativo e recuperando o legado do pensamento do economista e ex-Ministro da Cultura, Celso Furtado.

O conceito de Economia Criativa proposto e trabalhado refere-se ao ciclo de criação, produção, distribuição, circulação, difusão e consumo de bens e serviços oriundos dos setores criativos da sociedade brasileira, caracterizados pela prevalência de sua dimensão simbólica. Por setores criativos, entende-se “aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de valor simbólico, elemento central da formação do preço, e que resulta em produção de riqueza cultural e econômica.” (BRASIL, 2011, p. 23).

A estrutura transversal da Economia Criativa, segundo a UNESCO (2009), pode ser assim representada:

Figura 1 – Estrutura transversal da Economia Criativa




Fonte: BRASIL, 2011.

No Brasil, esta definição foi adaptada de forma a tornar mais evidente as conexões entre as Políticas Públicas e a Economia Criativa. Para tanto, além da adaptação à nossa realidade, no que se refere à composição dos setores criativos, a Política Pública para a Economia Criativa foi pensada de forma a ultrapassar essa questão e garantir princípios sintonizados com a realidade nacional e sua heterogeneidade regional. Tais princípios foram os de reconhecer a importância da diversidade cultural, focar no compromisso com a sustentabilidade como elemento central no desenvolvimento local e regional, a percepção da importância da “inovação como vetor de desenvolvimento da cultura e das expressões de vanguarda e, por último, a inclusão produtiva como base de uma economia cooperativa e solidária.” (BRASIL, 2011, p.31).

Figura 2 – Escopo dos setores criativos



Fonte: BRASIL, 2011.



A Economia Criativa é, portanto, mais que uma realidade, um grande desafio, na medida em que se alimenta do capital criativo de um povo e de uma nação, que deve ser percebido não apenas por sua capacidade de criar e inovar, mas também como expressão de memórias e identidades. Daí a necessidade de se reconhecer que uma Economia Criativa, no escopo das Políticas Públicas, aponta sempre para as possibilidades de uma nova economia, ancorada não na relação entre oferta e procura, mas no reconhecimento da necessidade de novos arranjos produtivos que ajudem o país a enfrentar a pobreza e a desigualdade de forma criativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Plano da Secretaria da Economia Criativa:** políticas, diretrizes e ações, 2011 – 2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

BOTELHO, Isaura. Criatividade em pauta: alguns elementos para reflexão. In: BRASIL. **Plano da Secretaria da Economia Criativa:** políticas, diretrizes e ações, 2011 – 2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2011. p. 80 – 85.

MIGUEZ, Paulo. **Repertório de Fontes sobre Economia Criativa.** Disponível em: http://www.cult.ufba.br/arquivos/repertorio_economia_criativa.pdf. Acesso em: 3 maio 2015.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Economia da cultura e desenvolvimento sustentável:** o caleidoscópio da cultura. Barueri, SP: Manole, 2007.

ECONOMIA SOLIDÁRIA

Carlúcia Maria Silva

Nos últimos anos, muito se tem discutido sobre a economia popular solidária. Estudos sobre essa temática têm possibilitado um importante debate teórico sobre sua natureza e definição. São diversos os conceitos e nomenclaturas: socioeconomia solidária, economia popular solidária, economia do trabalho, empresas autogestionárias, novo cooperativismo, investimento ético, empresa social, redes de consumo solidário e outros tantos. Fenômenos que, segundo Cattani (2003), correspondem simultaneamente a dimensões concretas e abstratas e que não correspondem à economia capitalista.

Gaiger (2004) entende a economia solidária como um conjunto de atividades heterogêneas. Refere-se a empreendimentos que combinam eficiência e viabilidade, aprimoramento dos princípios cooperativos e democráticos aliados à autonomia de gestão, como atitude de responsabilidade e envolvimento social; uma busca permanente sempre conjugando a obtenção de resultados econômicos com outros benefícios.

Autores como Laville e França Filho (2004), Barbosa (2007), Silva (2009) e Silva (2014) afirmam que a emergência da Economia Solidária, tanto na Europa como no Brasil, está intimamente ligada à problemática da crescente exclusão social e das questões urbanas decorrentes da crise do Estado-Providência. Nesse respeito, a Economia Solidária apresenta-se como um fenômeno pela sua multiplicidade de iniciativas em face dos limites da chamada sociedade salarial (CASTEL, 1998) e da crise do trabalho. É uma nova questão social decorrente de mudanças no cenário do chamado novo capitalismo, que, a partir da década de 1980 e que, segundo Leite (2009), se define mais em termos de exclusão dos espaços de trabalho do que de exploração no interior do trabalho. Um conflito social que se revela como segregação socioespacial, precarização das relações de trabalho e informalidade.

Na América Latina, segundo Silva (2009), a economia solidária não se resume apenas a algumas formas de cooperativismo. Trata-se de uma diversidade de experiências visando enfrentar os desafios locais e novas formas de trabalho e de geração de renda que são experimentadas em diferentes iniciativas populares, por meio de atividades econômicas e organizadas sob os princípios da solidariedade e democracia. Diversidade esta não apenas quanto à sua organização, mas também quanto à sua estruturação e institucionalização. No caso brasileiro, essa diversidade



desafiadora é perceptível no contexto nacional e suas diferentes regiões geográficas. Essas diferenças se manifestam tanto no plano econômico como no plano político e cultural, permitindo assim uma complexidade de olhares.

A economia solidária - também denominada por alguns autores de economia dos setores populares, embora interaja com mercados e circuitos produtivos dominantes -, é uma modalidade de trabalho determinada que tem uma lógica econômica específica e não se confunde com a economia capitalista. É uma economia não necessariamente contra o mercado, mas como mercado sob outros princípios e um conjunto de atividades que contribuem para a democratização da economia a partir de engajamentos de cidadania. As relações de trabalho são definidas por regras mínimas e a jornada de trabalho, salário e rateio do lucro são coletivamente decididos entre os integrantes do empreendimento. São relações sociais estabelecidas de modo diferente no processo material de trabalho. Segundo Gaiger (2004), uma forma social de produção, que convive com o modo de produção capitalista com seus desafios e impasses, sobretudo no que diz respeito à incorporação de tecnologias mais adequadas. Vale salientar que a Economia Solidária apresenta quatro universos de experiências, ou seja: comércio justo, finanças solidárias, economia sem dinheiro e empresas sociais.


O conceito de economia solidária e o de economia informal, segundo Laville e França Filho (2004), são conceitos distintos. Não obstante ambas terem como referência o tecido social local e suas práticas de reciprocidade como meio de elaboração de atividades econômicas, a economia informal, na maioria dos casos, é realizada a partir de microprojetos individuais. Já a economia solidária compreende um amplo leque de iniciativas socioeconômicas e sociocomunitárias, nas quais as situações de vida e preocupações comuns são partilhadas pelo grupo e refletem as condições desses grupos sociais, implicando, muitas vezes, sua sobrevivência, além de expressiva instabilidade e condições precárias para seu desenvolvimento. Nesse respeito, afirma Arruda (1996) que a raiz da economia solidária ou socioeconomia solidária brota da crítica da globalização do capital como sistema de relações sociais e interpessoais e traz consigo a exigência de uma revolução cultural e transformações profundas, fundamentadas nos princípios da valorização da diversidade cultural, do respeito ao outro, do acolhimento, da busca de complementaridades, da colaboração solidária e do associativismo autogestionário. Desse modo, a economia solidária persegue a globalização cooperativa e solidária, investe na construção de outra cultura fundamentada em princípios éticos, superior à cultura neoliberal. Dito de modo diferente, uma economia não dominante nem fundamentada no pragmatismo que endeusa o mercado capitalista, mas fundamentada na alteridade e que

tem como paradigma uma ordem mundial mais harmônica e sustentável, que exercita valores, atitudes e modos de interação no cotidiano. Segundo Arruda (2006), uma verdadeira revolução intelectual e moral na “sintaxe gramsciana”, cuja relação de subjetividade torna o trabalhador sujeito de si e de sua história, tanto como indivíduo quanto como coletividade, “articulado em redes cooperativas e solidárias, superando o velho sistema dominado pelo capital”. (ARRUDA, 2006, p.14). Preocupada com a produção e reprodução do humano e do social, tem a autogestão e a solidariedade como principais qualificadores. No entanto, carrega consigo o desafio do trabalho em redes que possibilite uma expansão planejada entre empresas e cooperativas solidárias, em que seja possível o intercâmbio comercial, técnico, financeiro, cultural e afetivo, tecidos nos diferentes espaços, o empoderamento dos cidadãos e a construção de um Estado democratizado, cujo papel fundamental é “servir à sociedade, orquestrar consensos conscientes, negociados em torno de um projeto de desenvolvimento humano” na esfera local, nacional e global. Portanto, apontando a importância de estabelecer limites ao crescimento econômico, valorizar a ética do suficiente e uma educação para o autodesenvolvimento individual e coletivo, em que novos valores sejam propagados.

Subsiste nessas iniciativas uma tensão fundamental entre o possível e o desejável e, desse modo, tem a dupla tarefa de superar os limites postos pela ordem econômica vigente e de avançar na construção de novos parâmetros. Muitos de seus trabalhadores se encontram em condições precárias e sem trabalho; compõem a chamada “economia submersa”, na qual mulheres, migrantes, negros, pessoas com deficiência física ou mental, idosos, adolescentes, pessoas com baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional se refugiam na informalidade. Para Neves (2011) e Araújo e Georges (2012), o desemprego está na raiz dos problemas sociais e agrava as condições da pobreza.

Estudos apontam que a economia solidária tem um público predominante feminino. Segundo Neves (2012), Araújo e Georges (2012), e Araújo e Lombardi (2013), pobreza e desigualdade marcam a trajetória dessas mulheres em busca da inserção pelo trabalho. A maioria dessas mulheres são mães e/ou avós chefes de família, com filhos ainda pequenos; são vítimas da segregação sócio-ocupacional e residencial, que vivenciam no cotidiano a quebra de vínculos sociais. Um cenário multiforme marcado pelas condições de gênero e de raça, no qual a vulnerabilidade feminina se torna destaque também nas esferas produtivas.

Compreender a Economia Solidária exige outra concepção de economia, uma visão plural em que a economia não se resuma à economia de mercado. Sua ação organizacional tem uma dimensão pública, pois carrega consigo uma



crescente preocupação com o desenvolvimento local, valoriza a dimensão pública de sua ação e seu impacto na organização local. Esse agir no espaço público confere-lhe uma dimensão política fundamental, que vai além de sua dimensão social e econômica. É importante observar que os princípios da economia popular solidária estão presentes em diferentes iniciativas, numa variedade de organizações que compõem os campos de sua atividade econômica e social. Nesse respeito, os empreendimentos econômicos solidários possibilitam experiências de participação e resgate da autoestima e se tornam espaços de aprendizado para uma nova alteridade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. Informalidade e relações de gênero. In: GEORGES, Isabel P. H; LEITE, Márcia de Paula (Org.). **Novas configurações do trabalho e economia solidária**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 135-172.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro; LOMBARDI, Maria Rosa. Trabalho informal, gênero e raça no Brasil do início do século XXI. **Cadernos de Pesquisas**, v.43, n.149, p. 452-477, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742013000200005&script=sci_arttext&tlng=es> Acesso em: 02 jun.2014.

ARRUDA, Marcos. **Globalização e Sociedade Civil: repensando o cooperativismo no contexto da cidadania ativa**. Rio de Janeiro: PACS, 1996.

_____. **Tornar real o possível: a formação do ser humano integral, economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 611.

FRANÇA FILHO, Genauto Caralho de; LAVILLE, Jena Louis. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. UFRGS Editora, 2004.

GAIGER, Luiz Inácio. **Sentidos e experiências da Economia Solidária no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

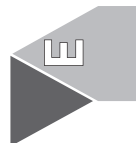
LEITE, Márcia de Paula. O trabalho e suas reconfigurações: conceitos e realidades. In: LEITE, Márcia de Paula; ARAÚJO Carneiro Ângela Maria (Org.). **O trabalho reconfigurado**: ensaios sobre Brasil e México. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2009. p. 67-94.

NEVES, Magda de Almeida. Dilemas dos empreendimentos solidários: entre a precarização e a inserção social. In: LEITE, Márcia de Paula, GEORGES, Isabel P. H. **Novas configurações do trabalho e economia solidária**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2012. p. 323-349.

_____. Trabalho atípico. In: CATTANI, Antonio D.; HOLZMANN, Lorena (Org.). **Dicionário de trabalho e tecnologia**. 2. ed. rev e amp. Porto Alegre: Zouk, 2011.


SILVA, Carlúcia Maria. **Experiências de economia popular solidária na região metropolitana de Belo Horizonte**: observações, percepções e papéis de agentes mediadores e de atores sociais. 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

_____. **Trabalho, cidadania e reconhecimento**: a Rede CATAUNIDOS e o protagonismo sociopolítico de catadores de recicláveis na RMBH. 2014. 395f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.



EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Daniel Ribeiro Silva Mill



Particularmente nas últimas décadas, a Educação a Distância (EaD) tem sido acolhida como modalidade de apoio às políticas públicas de formação de professores, gestores e cidadãos em geral. Apesar da sua recente popularidade e expansão, a noção de Educação a Distância ainda não é clara para muitas pessoas, sendo, por vezes, adotadas concepções contraditórias e equivocadas em pesquisas e práticas pedagógicas. Entende-se que a modalidade de Educação a Distância, também conhecida pela sigla EaD, constitui-se um terreno fértil e complexo, seja em termos teóricos, seja em termos práticos, o que justifica um melhor detalhamento do campo e do termo. Assim, parte-se do questionamento básico de uma definição terminológica: o que é a Educação a Distância (EaD)? Pode-se falar de uma raiz etimológica do termo? Quais são as principais características desta modalidade? O que a constitui?

De modo simplista, pode-se afirmar que a *educação a distância* é uma modalidade de educação também conhecida pela sigla *EaD*, considerada uma forma alternativa e complementar para a formação do cidadão (brasileiro e do mundo) e tem se mostrado bastante rica em potenciais pedagógicos e de democratização do conhecimento. (MILL, 2013). Trata-se de uma modalidade que apresenta, como característica essencial, a proposta de ensinar e aprender sem que professores e alunos precisem estar no mesmo local ao mesmo tempo. Conforme Moore e Kearsley (2008, p.2), a EaD é o aprendizado planejado que ocorre, normalmente, em um lugar diferente do local do ensino. De modo geral, a EaD caracteriza-se, fundamentalmente, pela separação física (espaço temporal) entre aluno e professor, bem como pela intensificação do uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (especialmente as tecnologias digitais) como mediadoras da relação ensino-aprendizagem. A noção de EaD subentende também a adoção de “técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais”. (MOORE; KEARSLEY, 2008, p.2). De modo geral, pode-se dizer que todos os aspectos envolvidos no ensino-aprendizagem da EaD são praticamente os mesmos da educação presencial, estruturados num processo dialético de modo articulado, complementar e dinâmico. Ocorre que essa base diluída e fluida da Educação a Distância organiza-se em espaços e tempos redimensionados, distintos daqueles que regiam (e ainda regem) a tradicional organização escolar. Assim, a interlocução é possibilitada tanto por suportes tecnológicos para comunicação síncrona/simultânea (como

em *web* conferências, salas de bate-papo, etc.), quanto para comunicação assíncrona/diferida (a exemplo de fóruns, ferramentas para edição de textos *web* e *e-mails*).

De todo modo, a definição de Educação a Distância pressupõe o esclarecimento de alguns pontos. Primeiramente, *a Educação a Distância é uma modalidade educacional prevista formal e legalmente no Brasil*. Assim como as modalidades de Educação Presencial, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológicas, entre outras, a EaD está prevista na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (LDB 9.394 de 1996). Como tal, a EaD possui um arcabouço legal que a regulamenta, orienta e suporta, tanto em nível macro, meso quanto micro. Assim, a definição de EaD deve considerar suas bases legais.

Segundo ponto importante: *a Educação a Distância é uma modalidade*, um modo de ensino-aprendizagem que perpassa todos os níveis do sistema educacional brasileiro (educação básica ou superior) e pode ser articulada com outras modalidades de ensino. Sendo um *modo* particular de organizar o ensino-aprendizagem, a EaD possui características próprias e diversas. Por isso, quem pensa e faz EaD deve considerar diferentes tipos de organização e configuração – o que gera uma profusão terminológica para definir o ensino-aprendizagem nesta modalidade, tais como: educação virtual, educação on-line, ensino on-line, *e-learning*, *blended-learning* (educação híbrida), aprendizagem aberta a distância, educação ubíqua, ensino a distância, entre outros. Assim, existem diferentes tipos de EaD, mas a Educação a Distância é a modalidade maior, que abarca esses outros tipos de organização do ensino-aprendizagem.

Ponto terceiro: como indicado em Mill (2012), com frequência, a sigla EaD tem sido tomada indistintamente como representação dos termos *educação a distância*, *ensino a distância* ou ainda como *aprendizagem a distância (e-learning)*, tanto na literatura sobre EaD, na prática cotidiana dos educadores de EaD, quanto entre os pesquisadores interessados nessa seara do conhecimento. Nesse sentido, é importante melhor entendimento da noção de EaD como “educação”, e não somente como “ensino” ou “aprendizagem”. Por exemplo, a visão de EaD pode estar mais apoiada numa visão tradicional e ser tomada como *ensino a distância*, na qual o foco geralmente está na emissão de conteúdos, no professor e no ato de ensinar. Subentende-se, nesta noção, certa despreocupação com a aprendizagem e o estudante. Por outro lado, o termo EaD deveria ser entendido como *educação a distância*: agrega-se a ele uma visão de maior interatividade e interação entre educador e educandos, destacando mais o processo de ensino-aprendizagem, o estudante e a construção compartilhada do conhecimento, possível pelas



interações dialógicas entre os diferentes participantes desse processo. Enfim, deve-se falar em *EaD* no feminino, referindo à Educação a Distância.

Um quarto ponto que embasa o conceito de EaD é o seu processo de evolução ao longo da sua história. A EaD passou por algumas gerações, caracterizadas pelos tipos de tecnologias adotadas para o processo de comunicação e interação entre educadores e educandos. Em experiências mais antigas, isso se dava por meio de correspondências e, posteriormente, foram sendo agregadas outras tecnologias de informação e comunicação, tais como, o rádio, a televisão, o satélite, a internet, etc. Nesse sentido, a noção de EaD deve levar em conta o período histórico considerado e as tecnologias da época. Isto se relaciona diretamente com os tipos de configuração do ensino-aprendizagem na modalidade, já descritos no parágrafo acima. Por exemplo, não é possível falar em EaD do tipo educação virtual ou educação on-line sem considerar as tecnologias digitais de informação e comunicação.

Em suma, como argumentam Moore e Kearsley (2008), a modalidade de EaD deve ser entendida como processo planejado e não acidental de aprendizado e ensino que ocorre, normalmente, em um lugar e momento distinto para estudantes em relação aos educadores, tendo como formas de interação as diversas tecnologias digitais de informação e comunicação. Tendo em conta essas características da modalidade de Educação a Distância, sua importância e possibilidades, algumas iniciativas de políticas públicas têm sido propostas e implementadas no Brasil. A título de exemplo, pode-se destacar três propostas praticadas em épocas distintas: o Projeto Minerva (década de 70), o Projeto Veredas (começo da década de 2000) e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (atualmente em execução). Esta última iniciativa do governo federal (a UAB) demonstra a atenção que a EaD tem recebido como forma de suporte a políticas públicas de formação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 2 maio 2015.

MILL, D.; MACIEL, C. (Orgs.). **Educação a Distância**: elementos para pensar o ensino-aprendizagem contemporâneo. Cuiabá: EdUFMT, 2013.


MILL, D. **Docência virtual**: uma visão crítica. Campinas: Papyrus, 2012

MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. **Educação a distância**: uma visão integrada.
São Paulo: Thompson, 2008.



EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Corina Alves Farinha



As últimas décadas do século XX foram marcadas pela realização de inúmeros eventos, nos quais as pesquisas acadêmicas salientam a relação predatória entre as atividades humanas e os recursos naturais. Em tal contexto, surgem propostas visando ao enfrentamento da problemática ambiental por meio da educação do ser humano para a convivência equilibrada e harmoniosa com o seu meio ambiente. O conjunto de ações educativas visando à construção de sociedades sustentáveis tornou-se o cerne da Educação Ambiental.

A Educação Ambiental surge, então, como política mundial na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972. Nesse evento, foram apresentadas pesquisas que tanto corroboram as projeções sobre o crescimento populacional, o nível de poluição e o esgotamento e contaminação dos recursos da natureza, elaborados pelo Clube de Roma no relatório *Os limites do crescimento*, quanto alertam para a escassez dos recursos naturais em decorrência do modelo econômico sobre o meio ambiente. Como resultado disso, foram estabelecidos o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), conhecido como Recomendação nº. 96. (BRASIL, 2005).

A Recomendação nº. 96 objetivou promover a educação ambiental como uma base de estratégias para atacar a crise do meio ambiente. Para isso, é imperioso o trabalho de educação ambiental direcionado aos jovens e adultos visando à formação de opinião pública e conduta individual, coletiva e empresarial para a responsabilidade com a proteção e melhoria do meio ambiente. Em 1974, a Comissão Nacional Finlandesa para a UNESCO estabeleceu que Educação Ambiental deveria ser integral e permanente e não restrita a um ramo científico ou a uma disciplina em separado.

A estrutura para a Educação Ambiental surgiu com a Carta de Belgrado, em 1975. O arcabouço para a Educação Ambiental prescinde da reforma dos processos e sistemas educacionais entre estudantes e professores, entre escolas e comunidades, entre o sistema educacional e a sociedade em geral. A Declaração de Tbilisi, em 1977, na Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental consolidou a Recomendação nº. 96, estabelecendo finalidades, objetivos, princípios orientadores e estratégias para a promoção da educação ambiental adotadas até a atualidade. (BRASIL, 2005).

A Declaração de Tbilisi propõe que a Educação Ambiental seja o resultado da reorientação e compatibilidade de diferentes disciplinas e experiências educacionais que facilitam uma percepção integrada dos problemas ambientais. A Educação Ambiental é aquela que considera o ambiente em sua totalidade como um processo que se inicia na pré-escola e continua ao longo da vida, numa abordagem interdisciplinar e histórica e recorrendo a diversos ambientes de aprendizagem e de métodos educacionais, atividades práticas e experiências originais, ensinar e aprender sobre o ambiente, examinando as questões ambientais do ponto de vista local, nacional, regional e internacional. Além disso, deve considerar o valor e a necessidade da cooperação, prevenção e solução de questões ambientais, capacitando estudantes para a tomada de decisões e aceitação das suas consequências. O desenvolvimento da sensibilidade ambiental, em todas as idades, carece do desenvolvimento da consciência crítica e habilidades de solução de problemas. (BRASIL, 2015).

A Declaração de Tbilisi influenciou as políticas de Educação Ambiental no Brasil. A Educação Ambiental é um elemento permanente da educação nacional, devendo estar presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e informal. A Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9.795/1999, afirma que a Educação Ambiental compreende processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental pressupõem a Educação Ambiental como uma dimensão da educação.

Assim, ela é atividade intencional da prática social, que deve imprimir ao desenvolvimento individual um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos, visando potencializar essa atividade humana com a finalidade de torná-la plena de prática social e de ética ambiental. (BRASIL, 2005).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Documentos de referência.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/htmls/docsrefs.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL – ProNEA. Diretoria de Educação Ambiental; Ministério da Educação. Coordenação Geral de Educação Ambiental. 3. ed.

Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao1.pdf>; Acesso em: 28 abr. 2015.



EDUCAÇÃO POPULAR

Márcia Soares de Alvarenga
Maria Tereza Goudard Tavares

O inventário do conceito Educação Popular (EP), no sentido de sua produção social e histórica, encontra ressonância nas lutas libertárias ocorridas no Brasil nas primeiras décadas do século XX com as experiências educativas dos anarquistas e comunistas em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, principalmente, com as atividades de educação política para o nascente operariado brasileiro nestes estados.


No bojo deste ideário, ações, processos e práticas educativas estiveram presentes nas discussões da EP, seus fins, objetivos e intencionalidades, provocando inúmeros embates e disputas no frágil campo educativo brasileiro, opondo atores e grupos distintos entre intelectuais, políticos, ativistas sindicais, anarquistas, comunistas, educadores cristãos e liberais, entre outros.

Posteriormente, a EP passou a ser vinculada a um contexto de projeto político educativo mais amplo, tanto no Brasil, quanto na América Latina, principalmente na década de 1950, estendendo-se até a década de 1990, após a transição à democracia com a retirada do regime militar no país.

Como uma pedagogia que nasce articulada aos movimentos sociais do final da década de 1950 e início da década de 1960, no Brasil e em países da África e da América Latina, a EP inspirou a criação de um conjunto de princípios políticos, epistêmicos e pedagógicos, que fundamentavam, naquele período, ações pedagógicas e políticas para os movimentos sociais do campo e da cidade, organizada uma linguagem da Educação Popular com vistas à emancipação das classes populares despossuídas de sua condição de sujeitos políticos. Nesse contexto, são evidentes alguns impulsos políticos que vão constituir o tecido social e histórico da EP: no contexto externo, a Revolução Cubana e a convocação do Concílio do Vaticano II da Igreja Católica (1959), e, no contexto brasileiro, a chegada do grupo industrial à condição de elemento hegemônico do sistema nacional do poder; o surgimento das Ligas Camponesas de Francisco Julião (1958); o crescimento político da área sindical urbana e do movimento estudantil com a Confederação Geral do Trabalho (CGT), o Pacto da Unidade e Ação (PUA) e a União Nacional dos Estudantes; a longa discussão da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (4024/61) – que serviu de tribuna para a luta de defesa da escola pública; a organização da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a Frente do Recife (1958), aliando comunistas, socialistas, liberais e



católicos de esquerda na eleição de Miguel Arraes para a prefeitura da capital de Pernambuco.



No livro *De pé no chão também se aprende a ler*, de Moacyr de Góes (1980), podem ser apreendidos os princípios da EP propriamente ditos, tendo em vista que as propostas do que seria a EP dos anos de 1960 começam a ser encaminhadas, em 1958, com o II Congresso Nacional de Educação de Adultos. Na preparação deste, no Seminário Regional de Pernambuco, Paulo Freire é o relator do tema *A educação dos adultos e as populações marginais: o problema dos mocambos*. Esta questão explicita uma das retomadas da educação como processo social e político, questão escamoteada durante o Estado Novo. Naquele II Congresso, intelectuais, operários, camponeses e estudantes pernambucanos envolvidos com a EP convocam para o trabalho de construção de uma escola popular *com* os homens e as mulheres e não *para* os homens e as mulheres do povo, propondo a substituição da aula expositiva, centrada na autoridade do professor(a), pela discussão coletiva e dialógica; a utilização de modernas técnicas de educação de grupos com a ajuda de recursos audiovisuais, tais como o filme e o uso do retroprojeto. Estes princípios teóricos e metodológicos constituem dispositivos concretos dessa intenção política e metodológica de transformar a educação como prática de liberdade, como nos convocava a pensar Paulo Freire. Esse posicionamento emergirá, novamente, na tese de Paulo Freire, *Educação e atualidade brasileira*, em 1959, quando, em termos individuais, estabelece o “trânsito” da consciência intransitiva para a consciência transitiva e crítica e, em termos sociais, o “trânsito” de uma sociedade fechada para uma sociedade aberta. (GÓES, 1980).

Estas práticas desenvolvidas pelos movimentos de educação popular, situados no período já destacado, descartam as práticas tradicionais burguesas de educação do povo, de cristalização do papel social das classes populares de acomodação e cooptação ao projeto político arquitetado pelos setores dominantes, construindo uma práxis de exercício da resistência, mediante a mobilização e conscientização das classes populares que interpelam o *status quo* e o poder da ordem. Pelo seu caráter político pedagógico, a EP possibilita às classes populares elaborar e divulgar uma concepção de mundo organicamente veiculado aos seus interesses e não, simplesmente, como instrumento ideológico empregado pelas classes dominantes para a conquista ou manutenção de sua hegemonia. (MANFREDI, 1987).

Nesta perspectiva, a EP é convertida como uma práxis do ato político, embasada na conscientização como processo de crítica à realidade, por meio de uma relação dialética e dialógica entre homens, mulheres e mundo. A conscientização, como compromisso histórico, geraria a consciência

histórica e, nela, a inserção dos sujeitos na sua ação de fazer e refazer o mundo, exigindo que estes tomem posse da realidade e criem sua existência com o material que a vida lhes oferece. (FREIRE, 1980).

Nestes termos, pode-se definir que o papel da educação popular não foi concebido pelos setores que a promoveram como mero instrumento de educação funcional das atividades pedagógicas mais simplificadas, mas como instrumento de concretização dos fundamentos da democracia quanto à conscientização dos direitos civis, políticos e sociais do fortalecimento do poder popular dos sujeitos que adquiririam, assim, a sua capacidade de exercê-los.

Na atualidade, ao se tomar o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) como um dos mais importantes movimentos sociais brasileiros (e do mundo), há o convencimento de que o ideário da EP está vivo e que as concepções de educação na perspectiva do oprimido (FREIRE, 2005) ainda vivem neste movimento, sendo inspiradores de suas lutas e geradores de novas e pulsantes recriações de uma Educação Popular no tempo presente.

Em linhas gerais, apresentou-se alguns dos princípios políticos, epistêmicos e práticos da EP desde sua criação até a contemporaneidade, entendendo-a como uma pedagogia política e uma política pedagógica que se apresenta como um dos fundamentos e estratégias intencionais que buscam mudar a sociedade, sobretudo rompendo com as profundas e históricas desigualdades sociais e educacionais impostas ao povo brasileiro, especialmente aos grupos subalternizados do campo e das periferias urbanas historicamente oprimidos e que resistem com suas lutas em todas as regiões brasileiras.

REFERÊNCIAS

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.


FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação**. Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Moraes, 1980.

GÓES, M. de. **De pé no chão também se aprende a ler** - uma escola democrática (1961-64). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MANFREDI, S. M. A educação popular no Brasil: uma releitura a partir de Antonio Gramsci. In: BRANDÃO, C. R. (Org). **A questão política da educação popular**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

Karla da Silva Costa Batista



Trata-se do processo formal de alteração do texto constitucional. Para que as emendas sejam executadas, são necessárias algumas condições e a devida observância das formalidades estabelecidas no próprio texto constitucional. As pretensas modificações não podem versar sobre alguns pontos considerados pelo constituinte como valiosos para manutenção do próprio Estado. Além disso, por serem o único sistema formal de alteração da Constituição, que é a norma suprema, o procedimento para sua concretização é mais complexo que aqueles utilizados para a elaboração e ou a modificação de outros instrumentos normativos, como as leis ordinárias, por exemplo.

No Brasil, podem ser apontadas três espécies de emendas constitucionais: as emendas regulares ao texto constitucional de 1988, consagradas no artigo 60; as chamadas Emendas Constitucionais de Revisão (ECR), que foram previstas no artigo 3 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); e uma terceira, que seriam os Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos, aprovados no mesmo rito das emendas regulares, conforme a disposição do artigo 5º, § 2º, da Constituição de 1988.

As chamadas Emendas Constitucionais de Revisão (ECR), nos termos do artigo 3 do ADCT, foram realizadas e totalizam seis emendas. Elas não entram no cômputo das emendas regulares. Estas, por sua vez, iniciado o ano de 2015, já totalizam mais de oitenta e seis. Algumas se destacam, como as emendas que promoveram reformas (Reforma do Judiciário, Reforma Administrativa, etc.) e outras que alteraram o texto constitucional de forma substancial, como a Emenda 45/2004, que, entre outras mudanças, acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 5, atribuindo força de Emenda à Constituição aos Tratados e Convenções Internacionais que versem sobre direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

EMPODERAMENTO

Giovânio Aguiar

O conceito de Empoderamento se refere à ideia de dar ou receber determinado poder. De forma ampla, pode-se dizer que poder é a capacidade de influenciar ou obrigar o outro a algo. Dentro dessa ótica, o poder é uma capacidade que somente pode ser distribuída por quem o tem e somente pode ser recebida na sua falta.

É um ponto pacífico que o desenvolvimento humano e social não é pleno sem um conjunto de capacidades que dependem necessariamente de serem acessadas e ou vivenciadas. O ato de acessar, experimentar, vivenciar e tomar posse dessas capacidades caracteriza o empoderamento, que se efetiva de várias formas. Por exemplo, empoderar-se da capacidade de expressar livremente o conjunto de seus interesses e ser ouvido, empoderar-se da experiência do autogoverno, empoderar-se da participação em decisões públicas que afetam diretamente os cidadãos, empoderar-se da participação na construção de uma agenda de políticas públicas eficaz e justa, empoderar-se da liberdade e de sua propagação, empoderar-se do respeito que lhe é devido como povo.

Há uma discussão contemporânea que discute sobre a possibilidade ou não de empoderamento sem o fim da pobreza. Esse debate desemboca em duas correntes básicas, uma que defende esta possibilidade, ou seja, mesmo sem o fim da pobreza é possível um sujeito empoderar-se. Quanto à outra, entende que, sem atingir uma ascensão material mínima que caracterize uma mudança de faixa econômica, o empoderamento é algo impossível. Contudo, com o fim ou não da pobreza, o Empoderamento é a capacidade de participação pública e, por que não, política, que pressupõe uma sociedade e um Estado que tenham a igualdade e a liberdade como eixo e bandeira central de suas ações.

ESPAÇO RURAL

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

O conceito de espaço rural é bastante controverso na América Latina, considerando o que este implica e engloba em termos de relações e contradições.

Desde a regra criada no Estado Novo pelo Decreto n. 311, em 2 de março de 1938 (BRASIL, 1938), que definia qualquer sede de município como cidade, identifica-se a pouca clareza no estabelecimento de critérios metodológicos nessa classificação. Cinquenta anos depois daquele decreto foi criado o *Estatuto da Cidade*, regulamentação empreendida no contexto da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), que não define o que é cidade, considera toda sede de município como cidade e permanece com o mesmo entendimento criado no Estado Novo.

Levando-se em consideração que o maior indicador da urbanização dos territórios é a pressão antrópica – grau de alteração do ecossistema realizado pela ação humana, “este país considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características”. (VEIGA, 2002, p. 31). Baseado nessa definição pouco precisa de rural estritamente relacionada ao meio ambiente, o Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE) definiu, no censo de 2010, que o Brasil era 81% urbano; prevendo ainda que o processo de esvaziamento do campo configuraria um Brasil 90% urbano em 2010 e 100% urbano em 2030.

Considerando a definição assinalada por Veiga (2002), a população rural é classificada segundo cinco localizações da área:

Quadro 1 - Classificação da população rural no Brasil, em 2015

Classificação	Definição
Aglomerado de extensão urbana	Assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da expansão de uma cidade ou vila ou por elas englobados em sua expansão. Por constituírem uma simples extensão da área efetivamente urbanizada, atribui-se, por definição, caráter urbano aos aglomerados rurais deste tipo. Tais assentamentos podem ser constituídos por loteamentos já habitados, conjuntos habitacionais, aglomerados de moradias ditas subnormais ou núcleos desenvolvidos em torno de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços.

Povoado	Aglomerado rural isolado que corresponde a aglomerados sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculados a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústrias, usinas, dentre outros), cujos moradores exercem atividades econômicas, quer primárias (extrativismo vegetal, animal e mineral; e atividades agropecuárias), terciárias (equipamentos e serviços) quer secundárias (industriais em geral) no próprio aglomerado ou fora dele. O aglomerado rural isolado, do tipo povoado, é caracterizado pela existência de serviços para atender aos moradores do próprio aglomerado ou de áreas rurais próximas. É, assim, considerada como critério definidor deste tipo de aglomerado, a existência de um número mínimo de serviços ou equipamentos.
Núcleo	Aglomerado rural isolado, vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina, dentre outros), dispendo ou não dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados. É considerado, pois, como característica definidora deste tipo de aglomerado rural isolado, seu caráter privado ou empresarial.
Outros aglomerados	Aglomerados que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina, dentre outros).
Área rural, exceto aglomerado	Áreas não classificadas como urbanas ou aglomerados rurais.

Fonte: Elaborado pela autora com base no IBGE (2010).

A classificação comumente adotada por parte dos institutos de pesquisa e literatura na área é passível de discussão se se extrapolam explicações baseadas no determinismo natural, na concentração espacial e seus limites físicos e biológicos como definidoras do que seja urbano ou rural, desconsiderando os processos de pertença, de configuração de identidades e a dialética campo-cidade, portanto, os processos de luta aí situados. Para autores como Giarracca & Levy (2004), há uma crença de que a agropecuária determina o que é rural, não levando em consideração que a zona rural está sendo modernizada, ou melhor, está passando por processos de modernização, e ignorando as lutas sociais no interior dessas ruralidades.

Para que a análise da configuração territorial possa de fato evitar a ilusão imposta pela norma legal, é preciso combinar o critério de tamanho populacional do município com, pelo menos, outros dois critérios: sua densidade demográfica e sua localização. E ainda levar em conta as (re) organizações político-econômico-culturais de cada território.

Desde a década de 80 do século XX, no Brasil, evidencia-se uma produção sociológica voltada para o entendimento da realidade dos sem-terra, dos assentados; enfim, em busca de compreensão dos processos e práticas engendrados no interior dos movimentos em curso naquele período. A produção representa tentativas fragmentadas e dispersas de construção de conceitos-sínteses sobre o rural; não rompendo, portanto, com a sua definição determinada pelas categorias de espaço e produção econômica. Contudo, a produção resultante desse movimento, ainda que incipiente, é significativa por identificar a necessidade de pensar o rural a partir de novas racionalidades, outras lógicas mais condizentes e coerentes com os cenários complexos e contraditórios das sociedades contemporâneas.

Na década de 90 do século XX, acentua-se esse debate e nesse contexto emerge a concepção de campo, contrapondo-se à visão tradicional de rural. Tem-se como marco histórico a utilização da expressão campo na *Conferência Nacional: Por uma Educação Básica do Campo*, realizada em Luziânia, no estado de Goiás, em 1998. Durante a Conferência, explicitou-se que a opção por campo relaciona-se ao objetivo “de incluir no processo da conferência uma reflexão sobre o sentido atual do trabalho camponês e das lutas sociais e culturais dos grupos que hoje tentam garantir a sobrevivência desse trabalho”. (KOLLING, 1998, p. 26). Nesses termos, Silva e Costa (2006) esclarecem que, “a expressão do campo é utilizada para designar um espaço que possui vida em si e necessidades próprias, que é parte do mundo e não aquilo que sobra além das cidades”.

Nesse sentido, considera-se que o “paradigma” do campo está sendo configurado no contexto de um imenso movimento educativo que está ocorrendo no campo mediante experiências dos próprios movimentos sociais de luta pela terra, os quais concebem esse espaço como *locus* de resistência, luta e construção de práticas sociais específicas, mas também inter-relacionadas àquelas vivenciadas na cidade. Entende-se que essas fronteiras devam ser reconstruídas e não reificadas, pois o campo continua e insiste em existir apesar do projeto de modernidade ter anunciado o seu fim.

Considerando-se a (re)organização do capital no meio rural, especialmente por meio da agroindústria, Veiga (2002) identifica que há, atualmente, dois projetos, no mínimo, para o campo, que colocam a sociedade brasileira diante de uma incômoda alternativa: a) o *agrobusiness* e b) a maximização

das oportunidades de desenvolvimento em todas as mesorregiões rurais por meio da diversificação das economias locais. Ao lado disso, há, também, um processo de valorização do campo, naquilo que ele opõe ao artificialismo das cidades. Contudo, é necessário saber sobre qual campo se está valorizando.

Até recentemente, a própria *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)* concebia a ideia de rural como sinônimo de miséria¹. Hoje, assume que “ruralidade não é mais sinônimo de atraso”, devido à modernização que se estrutura no campo. Contudo, o parecer da OCDE sugere que esta Organização limita suas análises às micro/macro economias rurais, descolando a economia do sociocultural.

A despeito dessa noção, pressupõe-se que as ruralidades se constituem mediadas por estruturas socioculturais e políticas. Assim, entende-se que vêm ocorrendo processos de reorganização social das fronteiras entre os espaços rurais e urbanos. Algo que remete a pensar na emergência de redefinição dos critérios até então definidores desses espaços.

Percebe-se que, mais do que agregar valor aos critérios estabelecidos para definir o que é rural, os critérios de discussão sobre o campo modificam-lhes as estruturas. Mas, sem dúvida, os conceitos de rural e campo demandam uma análise mais aprofundada. Essa, ainda, está para ser produzida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado, 1988. 168p.

BRASIL. Decreto n. 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: Presidência da República, 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

GIARRACCA; LEVY apud CABRERA. **Ruralidades na América Latina**. Buenos Aires: Fondodel Cultura, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000**: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE. Base de dados em CD, 2002.

¹ Nas décadas de 50 e 60 do século XX, Caio Prado Júnior (1979) já chamava a atenção para a “deplorável situação de miséria material e moral” que ele considerava o cerne da questão agrária brasileira.

KOLLING, Edgar Jorge; NERY, Irmão; MOLINA, Mônica Castagna (Org.).
Por uma educação básica do campo. Brasília: Fundação Universidade de
Brasília, 1998.

PRADO JR., Caio. A questão agrária no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1979.
SILVA, Lourdes Helena; COSTA, Vânia Aparecida. Educação Rural. **Revista
Presença Pedagógica**, Belo Horizonte: Dimensão, v. 12, n. 69, mai./jun. 2006.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias.** São Paulo: Ed. Autores Associados,
2002.

ESPAÇO URBANO

Núbia Braga Ribeiro

O espaço urbano, na perspectiva oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode ser entendido a partir do “critério político-administrativo e considera-se urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila)”, ou ainda, área urbana concebida como “Área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015). Essas áreas podem ser caracterizadas pela existência de construções, arruamentos, intensa ocupação humana, edificações contínuas, serviços de saúde, educação, saneamento básico, comércio, dentre outras atividades.

Entretanto, definir espaço urbano é mais complexo, pois, além da compreensão de área correspondente à cidade, o espaço urbano deve ser considerado em sua dinâmica, isto é, devem ser observados a época, o contexto, a sociedade que o constrói, o ocupa e o transforma. Esta forma socioespacial é uma construção histórica, política e econômica da intervenção humana no espaço natural.

Conforme aborda Milton Santos, “o urbano é abstrato e geral” e a “cidade o concreto e o particular” (1994). Portanto, a cidade é uma fração do espaço urbano, uma vez que esse espaço, no sistema capitalista, é uma estrutura social em que, nele, a segregação social, econômica e espacial é produzida, revelando-se as desigualdades da sociedade.

Assim, quando se trata de espaço urbano, é necessário refletir acerca do fenômeno da urbanização que decorre do processo de produção do espaço pela sociedade, num dado momento histórico, de suas relações sociais, culturais, ideológicas, políticas e de sua apropriação para diferentes usos, como: industrial, comercial, residencial, serviços, produção e circulação de mercadorias, etc. Por outro lado, é também neste espaço que se produz e reproduz a pobreza, o desemprego, o subemprego, configurando o que Kovarick (2000) denomina de “espoliação urbana”, na qual os indivíduos ocupam áreas periféricas do centro urbano pouco favoráveis à vida e consideradas de risco para a ocupação.

Este espaço urbano é o *locus* de produção e consumo da moradia e dos demais serviços coletivos que expressam a segregação socioeconômica (KOWARIC, 2000), ou seja, aqueles que têm condições econômicas de acesso às “benesses urbanas” e aqueles que não têm essas condições e, portanto, são excluídos desse acesso, sendo submetidos a sobreviver com a ausência ou



com a precariedade de serviços públicos essenciais à vida. Afinal, no espaço urbano instituem-se e desdobram-se as relações de poder e de dominação.

Entender a produção do espaço urbano é ainda entender a exploração extrema deste espaço, bem como “A complexidade da atividade social e o seu sentido econômico predominante incluem internamente o espaço cada vez mais como objeto, produto e mercadoria, redefinindo o sentido do espaço no plano da prática social.” (DAMIANI; CARLOS; SEABRA, 1999, p. 8). Assim sendo, o espaço transforma-se em uma mercadoria que reproduz o capital e, desta forma, a paisagem urbana se apresenta fragmentada, diferenciada, hierarquizada e organizada desigualmente o que gera contraditoriamente riqueza e pobreza.

Além da esfera econômica, o espaço urbano se constitui num lugar permeado por uma lógica formal e ao mesmo tempo dialética. As soluções lógicas do espaço, do plano urbanístico são frutos das versões políticas impondo um modo de vida. (DAMIANI, 1999).

Segundo Manuel Castells (1979; 1983), o urbano não é um objeto teórico, mas, sobretudo, um objeto ideológico, as noções de formas espaciais e de cidade são concebidas como locais da lutas de classes. A ideologia vinculada aos interesses econômicos define a arquitetura e o desenho deste espaço, revelando as condições do *habitat* a partir das contradições visíveis advindas das condições econômicas e sociais.

A definição de espaço urbano implica necessariamente trazer à tona a reflexão em torno das múltiplas relações sociais, econômicas, políticas, ideológicas e culturais nele estabelecidas, pois o espaço urbano é um produto social, que implica a análise das formas de seus usos e apropriações, permeadas de contradições, de conflitos e de manifestações de sociabilidade.

Além das dimensões geográficas e físicas referentes ao espaço urbano, ele surge também como território no qual as relações sociais da vida material e cotidiana se materializam, criando e recriando o próprio espaço. Isso significa perceber a maneira como a sociedade e, principalmente, a parcela da sociedade excluída faz deste espaço seu *habitat* e como se organiza nele, revelando o exercício da cidadania na luta por direitos.

REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1979.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fami Alessandri; SEABRA, Odete Carvalho de Lima. (Org.). **O Espaço no fim de século**: a nova raridade. São Paulo: Contexto, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Noções Básicas de Cartografia** - Elementos de Representação. *Rio de Janeiro*: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoos/elementos_representacao.html> Acesso em: 26 maio 2015.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. Paris: Éditions Anthropos, 1968.

RIBEIRO, Núbia Braga et. al. **Becos da Memória, Desenhos da Cidadania** - Pedreira Prado Lopes: a vila no trajeto de sua história oral. Belo Horizonte: Centro Universitário de Belo Horizonte / Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2001.


SANTOS, Milton. Tendências da urbanização brasileira no fim do século XX. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: EDUSP, 2012.



ESTÉTICA

Marisa Estela Sanabria Bourman



Na contemporaneidade, a cultura do consumo tem como desdobramento o fortalecimento da imagem na qual tudo é oferecido de forma instantânea, em que a máxima “Podemos tudo agora...” seduz. Essa promessa faz parte do imediatismo e os comerciais capturam aquilo que forma parte não somente dos desejos do sujeito, mas também do imaginário social. Assim, a imagem ocupa o lugar do “ser”, que fica colado ao produto: um sujeito com “cara de coca-cola”, “a loura com formas da Brahma”. Ou seja, formas destituídas da sua dimensão de interioridade.

Transmite-se a todos o que é ser um homem bem-sucedido ou uma “gostosa” desejada, associando a bebida à masculinidade ou o perfume à conquista amorosa. Joana de Vilhena Novaes (2007) afirma que, no cotidiano, as imagens passam a constituir, por si só, a realidade e, o que é pior, elas se configuram como identidade do sujeito.

Na sociedade do espetáculo, como menciona Jean Baudrillard (1989), a palavra **público** substitui a palavra **povo** e a ambição do sujeito é ter visibilidade na cena social. “Sonhe, que faremos o resto” é o apelo mediático que torna homogêneos homens e objetos numa imagem ideal de pleno prazer, disponível para todos. Consumir pode preencher ou tampar o vazio existencial e as inquietações da ambiguidade de ser sujeito.

Toda essa estratégia inclui um rebaixamento da possibilidade reflexiva do pensamento, um gesto narcísico e infantilizado e uma negação da construção da personalidade como um processo de aprendizado complexo.

Essa estrutura, com força e apelo próprio, assume contornos grotescos e sórdidos, tratando-se da questão do corpo e, em especial, do corpo da mulher. O mundo moderno exhibe o físico permanentemente exigindo uma forma perfeita: estruturas duráveis, à prova de cansaço, doença e envelhecimento, quer dizer, as características que antigamente se solicitava de uma máquina de lavar roupa, por exemplo.

Nas palavras de Vilhena Novaes, moraliza-se o corpo feminino e assim se passa de uma estética para uma ética, na qual qualquer desvio, como a gordura, por exemplo, é visto como uma desordem psíquica, emocional e, sobretudo, como uma transgressão moral. O corpo se transforma num capital simbólico, econômico e social, conforme Mirian Goldemberg (2008), um projeto a longo prazo e um dos objetos mais cobiçados do capitalismo

atual. Ele remete a um estilo de vida e à possibilidade de pertencer a um grupo de valor superior.

A imagem com vida própria da mulher “malhada”, jovem e perfeita exige doses monumentais de esforço, investimento e disciplina, na mesma proporção em que determina a morte do ego, da autodeterminação e das escolhas pessoais.

Ser bela é aparentemente uma decisão individual. Toda mulher pode ser supermodelo se assim o desejar, quer dizer, o fracasso então está determinado por uma incapacidade individual. Isso instaura um dispositivo de repressão, controle e culpa, no qual as mulheres, por meio de seus corpos, são objeto de um mal-estar constante. A premissa é: “ser bela é um dever social”; se a mulher não consegue modelar seu corpo, muito menos saberá conduzir sua vida. O conteúdo ético culpabilizante, controlador e repressor dessa proposta ensina que ser disciplinado e esforçado, militante da “pastoral do suor”, traz o reconhecimento do olhar do outro e esse é um gesto para o qual todos, criaturas da contemporaneidade, são extremamente vulneráveis.

No livro *La Mujer y el Deseo*, Young-Eisendrath (2000) diz que toda mulher quer ser desejada, mas esse traço não pode ser considerado um aspecto do caráter feminino, senão uma dificuldade para o amadurecimento imposto numa estrutura na qual se solicita da mulher que dedique seus esforços para agradar os homens, em lugar de construir uma subjetividade própria. A musa contemporânea é uma mulher-criança anoréxica, com olhar infantilizado e vazio e gesto de ter sido abandonada.

A compulsão desesperada das mulheres modernas para caber no padrão de imagem que a mídia impõe diz respeito a apaziguar o sentimento de vergonha. Assim, escuta-se constantemente: “Tinha vergonha de mostrar meu corpo, meus seios, tinha vergonha de ir à praia”, a vergonha e o sentido do ridículo se articulam com o desejo constante de ser vista, reconhecida e olhada e é nesse abismo sem-fim que a promessa mediática aparece como salvadora. Se a mulher estiver “sarada”, magra, jovem e bonita será percebida sempre. Assim uma proposta nunca realizada leva a um esforço constante, disciplinado e implacável de ruptura com a subjetividade, e a responsabilidade de mulher adulta e livre.

A beleza feminina é poder, e todas as mulheres têm um terceiro emprego: permanecer em forma, numa imagem congelada de permanente bem-estar e juventude. Não entrar nos padrões se transforma, de forma clara e contundente, numa exclusão social e numa impossibilidade simbólica de participar e pertencer e, sobretudo, numa vivência de fracasso e infelicidade.

A propaganda se articula com as ideias de poder e controle com o domínio do universo simbólico, revelando e abusando de uma imagem de mulher



fictícia e desvitalizada, corpos sem vida interior, sem poesia, mulheres pertencentes ao universo acumulativo e previsível.

As estruturas patriarcais condenam os homens e as mulheres a uma aparência única, às formas pré-determinadas como uma expressão de poder. Esses hábitos promovem em todos sujeitos o medo, a vergonha, a inveja, a rivalidade, o isolamento e a amargura.

A mulher bonita do patriarcado é um símbolo de poder hierárquico e seu legado diz respeito ao domínio real e efetivo não somente daquilo que se entende por mulher, mas também das relações de afeto e convivência. Essa estrutura impede de criar um mundo mais digno e justo para todos.

REFERÊNCIAS

BAUDRILLARD, Jean. **O ato de consumir**. São Paulo: Perspectiva, 1989.

GOLDEMBERG, Mirian. **Coroas**: corpo, envelhecimento, casamento e infidelidade. Rio de Janeiro: Record, 2008.

GOLDEMBERG, Mirian. **O corpo como capital**: estudos sobre gênero, sexualidade e moda na cultura brasileira. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2007.

GREER, Germaine. **La Mujer Completa**. Barcelona: Kairós, 2000.

MORENO, Rachel. **A Beleza Impossível mulher, mídia e consumo**. São Paulo: Agora, 2008.

NOVAES DE VILHENA, Joana. **O intolerável peso da feiúra**: sobre mulheres e seus corpos. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007.

SANABRIA, Marisa Pereira Pena. Ondina. **Kriterion, Revista de Filosofia**: UFMG, 1989.

ZWEIG, Connie. **Ser Mujer**. Biblioteca de la Nueva Conciencia. Barcelona: Kairós, 2001.

YOUNG-EISENDRATH, Polly. **La mujer y el Deseo**. Barcelona: Kairós, 2000



F

FÉ PÚBLICA

Karla da Silva Costa Batista

Trata-se, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal, da

função certificante, enquanto prerrogativa institucional que constitui emanção da própria autoridade do Estado, destina-se a gerar situação de certeza jurídica, desde que exercida por determinados agentes a quem se outorgou, ministerio legis, o privilégio da fé pública. (AG. REG. EM AG. DE INST. OU DE PETICAO- AGRAG-146785 / DF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJ -15-05-98 PP-00046 EMENT VOL-01910-02 PP-00268, j.22/04/1997-Primeira Turma).

O Estado confere a determinados cidadãos, por lei, o direito de representação. Como consequência dessa atribuição, os atos praticados por esses profissionais gozam de presunção de veracidade, é uma presunção *juris tantum* de legitimidade e de veracidade, ou seja, prevalecerá o que nelas se atesta até que haja prova idônea em sentido contrário. (AG. REG. EM AG. DE INST. CRIMINAL- AGCRA-375124 / MG, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, j.: Segunda Turma).

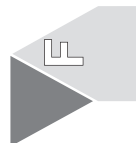
Isso ocorre com os atos praticados por notários, oficial de registro público, o serventuário, o escrivão, o tabelião, etc. Os servidores públicos, em casos específicos e autorizados por lei (exemplo, Lei de Licitação 8666/93), podem certificar alguns documentos em casos de certames, por exemplo. Porém, esta cópia terá eficácia apenas dentro do órgão público do qual faça parte o servidor. Isso, diferentemente da autenticação realizada por um tabelião, que valerá para qualquer finalidade, salvo disposição em contrário. Recentemente, a Lei 11.925/2009 atribuiu ao advogado privado fé pública para certificação de alguns documentos, assim como já ocorre com os membros da magistratura e do Ministério Público.

Além dos documentos exarados por esses cidadãos a quem a lei conferiu essa prerrogativa, há documentos que, por lei, gozam de fé pública, como, por exemplo, a Carteira de Identidade Funcional, expedida pelos Ministérios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 11.925 de 17 de abril de 2009. Dá nova redação aos arts. 830 e 895 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 abr. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br . Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.703, de 15 de fevereiro de 2006. Dá fé pública aos cartões de identidade funcional expedidos pelos Ministérios e órgãos da Presidência e Vice-Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 fev. 2006. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 30 abr. 2015.



FEDERALISMO

Bonifácio José Tamm de Andrada

Conceito vinculado à ciência política, o federalismo é a aproximação ou reunião de organizações políticas ou grupos sociais que pretendem, em conjunto, alcançar determinados objetivos implantados na federação. No fenômeno político, encontra-se, primeiro, a estrutura federativa, que é mais genérica, e depois a estrutura local ou regional, que é de menor expressão, mas que faz parte do todo maior.

No federalismo, a sua expressão na área política é a federação de Estados, reunindo, assim, numa entidade maior, outras menores, baseadas em cartas constitucionais. A sua criação surge no que são hoje os Estados Unidos da América do Norte. Em significativos momentos históricos, localiza-se algo semelhante em antigos episódios históricos, como a aliança das cidades gregas e mesmo a união das diversas tribos do mundo hebraico, curiosamente comandadas pelos profetas e depois por um rei. Também, no federalismo, encontram-se hoje, como exemplo, determinados países da Europa e das Américas.

Nos Estados Unidos, contempla-se o primeiro momento histórico de uma organização federativa em termos políticos constitucionais. A revolução americana, que busca seu início na independência das 13 colônias, promoveu o Congresso da Filadélfia com representantes daquelas, liderado por George Washington e outras personalidades ilustres, que discutiram e votaram a Constituição da primeira federação digna de realce no mundo contemporâneo.

A federação norte-americana tem por elemento básico a chamada União, entidade maior que reúne diversas entidades federadas, que são os estados, isto é, as antigas colônias. Daí o nome de Estados Unidos da América do Norte, pois a reunião dos estados sob o comando da União e, por meio desta, vão se realizar como ente político internacional.

Os Estados Unidos possuem, desta forma, uma federação definida na sua constituição, porém com estrutura centrífuga ou descentralizada, porque todos os estados federados possuem uma larga autonomia, ao contrário de outras federações políticas que não fortalecem a autonomia das unidades federadas, como é o caso do Brasil.

Nosso país passa por três fases na sua estrutura política. A primeira é o Império, um Estado unitário, sem os divisores da federação e com um só governo que administraria todo o país, como na França, em Portugal e outras

nações que não possuem unidades federadas, mas que atuam tanto no âmbito nacional, como também no âmbito local.

O Brasil, em sua fase inicial, como mencionado, era um Estado unitário com a monarquia, porém, depois, com a república, assume o modelo federativo, que surge em 1891 com a Constituição brasileira inspirada na norte-americana, quando os estados, que substituem as províncias do Império, adquirem bastantes atribuições e clara autonomia. Pode-se observar que este tipo de federação brasileira era bem descentralizada, ou centrífuga. Depois de 1930, quando ocorre a revolução, no novo momento político, com a Constituição de 1934, ocorre o enfraquecimento das entidades federadas.

Após a ditadura Vargas com as suas técnicas fascistas é democratizado o país, eleita a Constituinte, que vota a Constituição de 1946, e reaparece a federação em que os estados não são tão expressivos e fortes como eram na primeira república, todavia com presença bem definida no contexto federativo. A partir do movimento de 1964, quando os militares assumem o poder, passa a existir uma fase federativa, ora com alguma expressão, ora apagada, segundo as ocorrências históricas. Nesta época, submetido o país às forças militares, vivem-se momentos de pleno enfraquecimento da federação e da democracia.

Com a queda dos governos militares e a votação da Constituição de 1988 pela Assembleia Constituinte, estabeleceu-se entre nós um sistema federativo, porém com uma influente presença do governo central. A nossa federação hoje é totalmente centralizada no sentido de dar todo poder à União, ficando os estados-membros bem enfraquecidos diante do governo nacional. A União não só concentra poderes administrativos e políticos bem significativos, como também passa a ter, mediante instrumentos constitucionais, dentro do parlamento, uma atribuição excessivamente fortalecida com papel predominante na formulação das leis. A utilização da chamada Medida Provisória, implantada pelo poder executivo, anula a ação parlamentar e o funcionamento do Legislativo, que fica subordinado ao Executivo.

O federalismo, por conseguinte, no campo político constitucional, alcança esta dimensão, inclusive envolvendo outro nível político local, que são os municípios, no caso brasileiro. Cumpre, todavia, reiterar que se localiza o federalismo em outras áreas de atividade social, pois há também o federalismo associativo, que une diversos tipos de entidades, como, por exemplo, as entidades sindicais, esportivas, culturais, e, sobretudo, econômicas, industriais ou comerciais.

Há também certos tipos de federações políticas no cenário moderno com aspectos específicos, como é o caso da União Europeia, que reúne

vários estados soberanos, embora submetidos a certas regras e diretrizes normativas.

É de se concluir, portanto, que o federalismo é, no campo político, a reunião de importantes estruturas estatais, mas também se pode localizá-lo em outras áreas, como as citadas acima, evidenciando seu caráter de ideia de união, de conjunto, contendo pluralidade de entidades submetidas ao órgão centralizador, sob maior ou menor expressão, para alcançar os seus objetivos.



FUNDAMENTALISMO

Robert Delano de Souza Corrêa


O termo fundamentalismo se originou no início do século XX nos Estados Unidos (EUA), porém o movimento protestante ao qual o termo passou a referir-se surgiu no século XIX. Lima (2011) menciona a importância da compreensão do *Sitz im Leben* (contexto vital) do fundamentalismo, uma vez que, na atualidade, o termo é utilizado com inúmeras acepções que nem sempre coadunam com a sua origem e se distanciam do sentido religioso.

Ao tratar do fundamentalismo, é necessário lembrar-se da contraposição de um segmento protestante americano à adoção do pensamento moderno iluminista na hermenêutica bíblica e demais áreas da Teologia. Enquanto a modernidade significou um movimento filosófico-científico-artístico de redescoberta da razão e de afirmação da autonomia humana em face da heteronomia tão característica da Idade Média, o Iluminismo, desenvolvido no bojo da modernidade, ampliou a ideia sobre a fundamentação do pensamento científico e filosófico estritamente na razão sem relacionar-se com a fé. Nessa perspectiva, de um lado, tem-se a Filosofia e as Ciências com a defesa dos cânones científicos (princípios como o crivo da razão humana, a falseabilidade) e, do outro, a Teologia com a defesa da sobreposição da fé à razão.

No século XIX, parte da literatura teológica produzida na Europa e nos EUA passou a utilizar os princípios da Filosofia e das Ciências da modernidade. Denominou-se essa literatura como teologia liberal, cujo esforço revisionista provocou forte reação de inúmeros segmentos na Europa e nos EUA. Na Europa, as discussões teológicas se mantiveram nas Universidades e nas denominações protestantes sem resultar na fundação de movimentos interdenominacionais que visavam conservar os fundamentos da fé cristã. Em contrapartida, um movimento fundamentalista, envolvendo cristãos de diversas denominações e seminários teológicos, foi fundado nos EUA.

Após a publicação da coleção de textos intitulados *The Fundamentals – a testimony to the truth* (Os Fundamentos – um testemunho em favor da verdade), entre os anos de 1909 e 1915, o movimento protestante se denominou fundamentalista por defender os fundamentos da fé cristã. As suas principais premissas básicas eram: infalibilidade e autoridade normativa da Bíblia; nascimento virginal e morte expiatória de Jesus; rejeição da ciência moderna quando os seus resultados divergem da fé cristã (DREHER, 2002). Esses fundamentos eram afirmados como profissão de fé pelos cristãos fundamentalistas e norteavam não somente a produção teológica, mas também o empreendimento missionário nos EUA e em outros países.





Dreher (2002) entende que o fundamentalismo foi originalmente um movimento religioso que compreendia a existência de conteúdos da fé que seriam absolutos e intocáveis apesar das iniciativas de sua relativização pela denominada teologia liberal. Deste modo, o fundamentalismo não aceitava a transformação da religião pela modernidade, mas fundamentava a fé cristã racionalmente para contrapor-se à modernidade. Outro aspecto é essencial. O fundamentalismo não foi um movimento que buscava separar a política da religião. Pelo contrário, compreendia-se que a política deveria externar os fundamentos da fé cristã, uma vez que tais conteúdos possibilitariam a construção da ação política de uma sociedade perfeita.

Desde a década de 1970, o termo fundamentalismo tem sido utilizado para explicar os fenômenos religiosos/políticos tanto no Ocidente como no Oriente Médio. Pensa-se nos inúmeros movimentos que se afirmam como possuidores de um conjunto de verdades absolutas em contraposição aos demais grupos ou sociedades. (DREHER, 2005). Não se trata mais do fundamentalismo surgido no protestantismo dos EUA, mas de fundamentalismos sem contornos conceituais precisos que envolvem desde grupos muçulmanos que defendem a não influência ocidental na cultura de seus países até perspectivas políticas no Ocidente que se afirmam contrárias à garantia dos direitos fundamentais de segmentos da sociedade que anteriormente na história da civilização eram marginalizados.

Há de se refletir sobre a característica presente nos fundamentalismos que é a crença em verdades absolutas. A sociedade e a política precisam ter como referência os valores e crenças do próprio grupo, desqualificando a complexidade da sociedade hodierna cuja constituição não é homogênea, mas plural.

Em um Estado Democrático de Direito, os fundamentalismos tendem a ampliar as dificuldades para o reconhecimento de direitos e efetivação de políticas públicas para os diversos públicos que divergem de suas chaves hermenêuticas. Por outro lado, Lima (2011) afirma que, além da aceção negativa, é necessário lembrar que todos os grupos e pessoas pautam suas vidas e pensamentos em fundamentos de fé ou de razão que podem ser rigorosos ou não, abertos ou fechados. Nesse sentido, os fundamentos estão presentes em quaisquer pensamentos, mas a compreensão da verdade como absoluta impossibilita o reconhecimento do outro e traz a negação de seus direitos.

REFERÊNCIAS

DREHER, M. N. O fundamentalismo religioso e sua importância na resolução ou agravamento do conflito palestino-israelense. **Revista Teocomunicação**, Porto Alegre, v. 35, n. 149, p. 553-567, set. 2005.

DREHER, M. N. **Para entender o fundamentalismo**. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

LIMA, J. A. Fundamentalismo: um debate introdutório sobre as conceituações do fenômeno. **Cronos: Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais (UFRN)**, Natal, v. 12, n.1, p. 90-104, jan./jun. 2011.



FUNDO PÚBLICO

Daniel de Carvalho Guimarães

Pelo conceito legal, fundo público é o conjunto de receitas vinculadas por lei à realização de determinados objetivos ou serviços (Lei Federal nº 4320/64, art. 71). É um instrumento de gestão para a execução de políticas públicas, pois garante a reserva legal de recursos para determinada área de atuação do Estado, como saúde, educação, segurança, previdência e assistência social; estabelece obrigação ao gestor de investir o capital em determinada finalidade e permite o controle da aplicação dos recursos pelas instituições de controle externo em caso de desvio ou malversação.

Extraem-se da Constituição de 1988 vários exemplos de fundos:

- a) art. 7º, III: fundo de garantia por tempo de serviço como direito do trabalhador;
- b) art. 17, §3º: fundo partidário como direito dos partidos políticos;
- c) arts. 157 e 159: fundo de participação dos Estados;
- d) arts. 158 e 159: fundo de participação dos Municípios;
- e) art.60, I, ADCT: determina a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;
- f) art.79, ADCT: institui o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Além disso, a Constituição de 1988 estabelece uma série de regras para os fundos. O fundo não tem personalidade jurídica, ou seja, não contrata nem assume obrigações ou direitos. Existem entidades que adotam o nome de fundo, porém são pessoas jurídicas de direito público, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal. O fundo deve ser criado mediante autorização legislativa prévia (Constituição de 1988, art. 167, IX). Alguns fundos são criados diretamente por norma constitucional.

As receitas do fundo deverão estar previstas na lei orçamentária anual ou em créditos adicionais (CR/88, art.165, §5). É vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, com exceção daquelas ressalvadas expressamente na própria Constituição Federal (CR/88, art. 167, IV):

- a) a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159;
- b) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, como determinado pelo art. 198, § 2º;

- c) a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212;
- d) a destinação de recursos para realização de atividades da administração tributária, como determinado pelo art. 37, XXII;
- e) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8;
- f) a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta com receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II.

As condições para instituição e funcionamento deverão ser fixadas em lei complementar. (Constituição Federal, art. 165, § 9º, II). A Lei Federal nº 4.320/64, recepcionada como lei complementar pela Constituição de 1988, e a Lei Complementar nº 101/00 contêm as normas aplicáveis à espécie.

O fundo especial deve ser constituído de receitas específicas e especificadas, próprias ou transferidas. (Lei nº 4.320/64, art. 71). O fundo deverá ser vinculado à realização de programas de trabalho de interesse da Administração (Lei nº 4.320/64, art. 71).

A lei que instituir o fundo deverá estabelecer normas sobre aplicação, controle, prestação e tomada de contas dos recursos financeiros, ressalvada a competência específica do Tribunal de Contas. (Lei nº 4.320/64, art. 74).

O saldo positivo do fundo deverá ser transferido para o exercício seguinte, mantendo-se a vinculação das receitas à sua finalidade legal. (Lei nº 4.320/64, art. 73; LC nº 101/00, art.8º, parágrafo único). A disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio de modo que os recursos vinculados fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. (LC nº 101/00, art.50, I).

Essas regras constitucionais e legais servem para direcionar a parcela dos recursos públicos para a concretização de direitos fundamentais que o Estado deve garantir às pessoas, independentemente de políticas de governo cambiantes a cada mandato, pois derivam de escolhas do constituinte e do legislador na tutela dos bens mais importantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 abr. 2015.





G

GASTOS GOVERNAMENTAIS

Rafael Divino de Vasconcelos

Um agente econômico estabelece relações de mercado executando suas posições de compra e venda com base nas suas necessidades de sobrevivência e bem-estar. As pessoas, as famílias e as empresas são consideradas agentes econômicos à medida que interagem em mercados orientados pelas regras de oferta e demanda, ora como vendedores, ora como compradores.

Apesar de não agirem numa ótica voltada para a obtenção de lucros, os governos também são considerados agentes econômicos e assumem um protagonismo importante no volume total de consumo dos países. O consumo governamental tem relação direta com o nível de prestação de serviços públicos demandados pela população nos próprios governos. Para tentar cumprir com os anseios demonstrados pela sociedade que representa, ofertando bens e serviços públicos, o governo precisa executar gastos. São os gastos governamentais, financiados por recursos públicos oriundos, principalmente, da arrecadação de tributos da própria população. Ou seja, o volume dos gastos governamentais sinaliza o nível de participação de um governo em uma determinada economia.

O Estado nem sempre teve essa multiplicidade de papéis como visto nos dias de hoje. O aumento da participação estatal na economia acaba se confundindo também com a própria evolução do sistema capitalista. À medida que o sistema capitalista ampliava as desigualdades num ambiente de liberalismo econômico, as falhas de mercado se apresentavam de forma mais evidente e, por consequência, uma maior intervenção estatal era demandada para correção das distorções geradas. Saiu-se de um Estado com preocupações sociais mínimas, ocupado basicamente com a proteção das fronteiras nacionais e o desenvolvimento do comércio exterior no período mercantilista, para um Estado intervencionista, pós-crise de 1929, cujo papel principal era garantir o bem-estar social da população, com políticas assistencialistas, promoção da educação, proteção ao meio ambiente, dentre outras atribuições sociais. Se o nível de participação do Estado no sistema econômico varia de acordo com o contexto histórico, é natural que o volume de gastos governamentais responda diretamente por essas variações. A tendência é de um maior volume de gastos governamentais, quanto maiores as atribuições de um determinado governo.

Segundo Musgrave (1959), visando compensar as falhas que o mercado apresentava em tempos de predominância do liberalismo econômico, as atribuições governamentais aumentaram no pós-crise de 1929, gerando

um aumento representativo dos gastos governamentais. Essas atribuições podem ser enquadradas em três categorias principais: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

A função alocativa compreende a posição do Estado como provedor de bens e serviços coletivos, essenciais para a eficiência e sobrevivência do sistema capitalista. Diante da incapacidade do mercado em suprir esses tipos de bens e serviços em quantidade e preços acessíveis para toda a sociedade, o governo assume tal atribuição. Além disso, o provimento de bens dessa natureza, como, por exemplo, a educação básica ou mesmo, o investimento estatal em infraestrutura, gera um ciclo de externalidades positivas que contribuem, inclusive, para maior eficiência e desenvolvimento dos mercados. Nesses casos em que o benefício social de um empreendimento ou prestação de serviços é maior que o benefício privado, justifica-se a intervenção governamental.

A função distributiva consiste no papel do Estado como minimizador das desigualdades existentes entre os agentes econômicos em prol de uma maior coesão social e da manutenção e reprodução do próprio sistema capitalista. Os governos se valem de instrumentos da política fiscal para realização desses ajustes distributivos, buscando a promoção de uma distribuição de renda mais justa na sociedade em que atua. As transferências governamentais, a política tributária e a concessão de subsídios são exemplos de instrumentos da política fiscal relacionados ao exercício da função distributiva.

Por fim, a função estabilizadora do Estado tem como objetivo assegurar um elevado nível de emprego e a estabilidade dos preços de uma economia, quando acusada a incapacidade dos mecanismos de mercado em garantir esses fatores macroeconômicos. A partir de instrumentos das políticas fiscal e monetária, os governos tentam proteger a economia de flutuações que podem culminar num elevado índice de desemprego e inflação.

Embora o embate entre as correntes que defendem um maior ou menor intervencionismo estatal na economia persista até os dias de hoje, o reconhecimento dessas funções (alocativa, distributiva e estabilizadora) como atribuições do Estado, reforça a constatação do expressivo crescimento no volume de gastos governamentais a partir do século passado.

O aumento no volume de gastos governamentais exigiu, por outro lado, um acompanhamento e um controle social mais rigoroso em relação à execução deles. O orçamento se transforma, portanto, no principal instrumento de controle social desses gastos, no qual toda espécie de gasto governamental precisa ser contabilizado e registrado nos sistemas orçamentários.

Para facilitar a leitura e interpretação da origem e dos efeitos desses gastos governamentais, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e suas alterações



posteriores define três critérios diferentes para classificá-los: a) classificação institucional, ou do agente encarregado da execução do gasto; b) classificação por categoria econômica, ou natureza do dispêndio; e c) classificação funcional, ou da finalidade do gasto.

A classificação institucional, a mais simples, tem como função principal a responsabilização do gestor público, identificando os órgãos/entidades públicas responsáveis pela execução do gasto. No entanto, tal classificação tem pouca capacidade de esclarecer os objetivos e os impactos dos gastos.

A classificação por categoria econômica ganhou relevância com o aumento das atribuições do Estado, conforme abordado anteriormente. Permite o conhecimento da composição e do nível dos gastos governamentais para a avaliação dos seus respectivos efeitos para a economia. Essa classificação se divide em duas categorias principais: gastos correntes e gastos de capital¹. A primeira categoria trata basicamente dos gastos governamentais operacionais, ou seja, voltados para manutenção da máquina pública e para a prestação de serviços ao cidadão. Pode-se citar, como exemplos, o pagamento da folha de pessoal e os gastos com água, energia elétrica e material de escritório para funcionamento de uma escola. Já a categoria gastos de capital são gastos prioritariamente voltados para formação ou aquisição de bens de capital, normalmente com o propósito de ampliar o potencial produtivo da economia. Na linguagem econômica, são gastos voltados para criação de novas riquezas. Os investimentos² fazem parte dessa categoria e possuem papel estratégico para expansão econômica de um país. Pode-se citar, como exemplo de gastos de capital, o planejamento e execução de obras rodoviárias e a aquisição de equipamentos.

A classificação funcional, finalmente, revela qual é a área de atuação do governo em que o gasto está sendo executado, ou seja, qual a função o Estado está exercendo com o gasto governamental. É uma classificação útil, portanto, para identificar qual o volume de gastos governamentais está sendo dedicado, por exemplo, para áreas como saúde e educação.

1 Mais popularmente conhecidos como Despesas Correntes e Despesas de Capital.

2 Entre os gastos correntes e gastos de capital existem outras subcategorias econômicas definidas. Os gastos relativos à amortização da dívida pública, por exemplo, são considerados gastos de capital. Para conhecer todas as subcategorias, recomenda-se consultar a Lei 4.320, de 1964.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Lei Orçamentária. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 29 maio de 2015.

MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

GERAÇÃO X, Y, Z

Mauro Araújo Câmara

A definição de *geração* se dá pelo agrupamento de indivíduos nascidos em um mesmo período e que apresentam características de comportamento marcantes de uma determinada época da sociedade. Essa tipificação geralmente está associada ao comportamento dos indivíduos e/ou fatos que o influenciaram.

Torna-se importante destacar a observação que fazem os autores Oliveira, Piccinini e Bitencourt (2012) de que, ao se pensar em geração, “é preciso pensar em coortes históricas”. No conceito de *coorte*, “se estabelece que as pessoas vivem um mesmo período histórico e formam valores semelhantes”. E, ainda, uma “geração representa também uma situação de classe, pois os indivíduos que vivenciam um campo determinado tendem a desenvolver uma forma específica de pensar e agir”. (OLIVEIRA; PICCININI; BITENCOURT, 2012, p. 553).

O uso de nomenclaturas para caracterizar as gerações ficou mais popularmente conhecido quando surgiu a chamada *geração Baby Boom*. O termo em inglês, que em tradução livre seria “explosão de bebês”, faz referência ao fenômeno ocorrido nos Estados Unidos, no final da Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu um aumento expressivo na taxa de natalidade. Embora não haja um acordo formal sobre o período que a referência abrange, essa geração compreende os nascidos entre 1946 e 1964. É importante destacar que essa geração foi caracterizada pelo espírito de “paz e amor” em oposição contundente aos conflitos armados e às consequências que eles trouxeram para a sociedade e suas famílias.

A Geração X, por sua vez, refere-se às pessoas nascidas no período entre 1965 a 1979. De acordo com Greene (2010), o termo surgiu de um estudo realizado para uma revista no Reino Unido, em 1964, que tinha o objetivo de investigar o comportamento dos jovens britânicos, sobre como eles reagiam em relação a padrões que consideravam antiquados ou práticas sociais desnecessárias. Posteriormente, nos Estados Unidos e Canadá, Douglas Coupland (1991)¹ disseminou o termo quando procurava redefinir sua geração, contrastando-a com o comportamento dominante da geração *baby boom*. (GREENE, 2010, p. 308). Essa geração chegou a ser considerada um grupo de jovens, aparentemente sem identidade, apática politicamente e com uma grande incerteza sobre o seu futuro. O comportamento desses jovens é

¹ COUPLAND, D. *Generation X: Tales for an accelerated culture*. New York: St. Martin's Press, 1991. (Citado pelo autor).

popularmente caracterizado por alguns traços: eles se apresentavam pouco comprometidos com tarefas e obrigações, buscavam a liberdade sexual, eram considerados reativos, frustrados, alienados, pacifistas, sem esperança de um futuro promissor e valorizavam a informalidade no ambiente de trabalho. No ambiente profissional, os jovens dessa geração sentem-se à vontade com o uso dos recursos tecnológicos, já inseridos na sociedade, que foram desenvolvidos no período da geração anterior. No entanto, esses jovens não costumam ser fiéis às organizações em que atuam, priorizando interesses pessoais.

Também conhecida como Geração do Milênio, a *Geração Y* é caracterizada pelos nascidos a partir de 1980 até meados da década de 1990. Ela cresceu, tipicamente, em ambiente urbano e num período de grandes avanços tecnológicos e de prosperidade econômica. O seu comportamento tem sido caracterizado pelo intensivo acesso à tecnologia, tendo o ambiente virtual como sua principal estrutura de interação social. Eles podem ser conhecidos também como “nativos digitais”, pois a sua formação educacional e as relações sociais tiveram o suporte tecnológico já consolidado nas atividades rotineiras da sociedade urbana.

Essa geração também é reconhecida pelo descarte de produtos e pela mudança muito rápida no consumo de bens. Dada a evolução tecnológica e a concorrência pelo mercado globalizado, essa geração adotou uma dinâmica de consumo de equipamentos eletroeletrônicos, diferentemente da geração anterior, que fazia uso da manutenção como forma de preservação do bem. A *Geração Y*, impulsionada pelas mudanças econômicas mundiais, seguiu a tendência de consumo de produtos efêmeros e de baixa durabilidade.

No ambiente profissional, essa geração tem um contato intenso com os recursos informacionais e demonstra pouco esforço físico na produção de resultados. Desenvolveu o hábito de realizar múltiplas tarefas simultaneamente, tende a esperar por resultados rápidos em suas atividades sem, porém, se sujeitar às tarefas subalternas e aos baixos salários no início de carreira. Os jovens dessa geração tendem a trocar de emprego com frequência, buscando novas oportunidades que apresentem mais desafios e crescimento profissional.

De acordo com Oliveira, Piccinini e Bitencourt (2012), esses jovens se preocupam em estar, permanentemente, atualizados, de forma a se manterem competitivos no mercado de trabalho, ideia a partir da qual se pode compreender a ligação intensa com o uso da tecnologia e o acompanhamento sistemático de sua evolução e o acesso à informação. Os autores destacam a



citação de Tulgan (2009)², quando reforça que “esta é uma geração de jovens altamente qualificados e, principalmente, voltada para o imediatismo”. (OLIVEIRA; PICCININI; BITENCOURT, 2012, p. 551).

Na sequência temporal surge a *Geração Z*, que compreende os nascidos a partir de meados da década de 1990, correspondendo ao mesmo período da idealização e do surgimento da rede mundial de computadores, a World Wide Web³, por Tim Bernes Lee. Alguns autores apontam que a principal característica comportamental desses jovens é o hábito de mudar, de forma rápida e repetidamente, de canal de televisão ou frequência de rádio em busca de algo que satisfaça ao seu interesse de ver ou ouvir alguma programação. Essa prática é conhecida como “zapear”, sendo a sua letra inicial usada como referência ao nome da geração.

Como forma de tipificar essa geração, Ceretta e Froemming (2011) destacam uma importante contribuição de Tapscott (2010)⁴. O autor enumera alguns elementos que facilitam a caracterização dessa geração. São eles: (i) Liberdade; desde a liberdade de escolha até a liberdade de expressão; (ii) Personalização, seja do seu ambiente, do toque do celular, seja da área de trabalho no computador; busca sair da padronização; (iii) Escrutínio; é investigadora; (iv) Integridade; ao decidir onde comprar e trabalhar, busca pela integridade; (v) Colaboração em grupos de relacionamento *on-line*, compartilhamento de arquivos por meio das redes; (vi) Entretenimento no trabalho, na educação, na vida social; (vii) Velocidade; está acostumada a respostas instantâneas; (viii) Inovação, sempre em busca do novo, do moderno. (CERETTA; FROEMMING, 2011, p. 18).

As definições aqui apresentadas não encerram o tema. Em virtude das constantes transformações econômicas e sociais, da rápida evolução tecnológica que vivenciamos neste início do século XXI e da produção exponencial e disseminação de informações por todo o planeta, torna-se relevante compreender as diferenças e as particularidades de cada geração.

As transformações de comportamento afetam, como sempre afetaram, as relações sociais, seja no ambiente familiar, no pessoal, seja no profissional. Procurar mecanismos para saber lidar com essas diferenças pode facilitar a condução dos relacionamentos e compreender melhor a tomada de decisão

2 TULGAN, B. Not everyone gets a trophy: how to manage generation Y. San Francisco: John Wiley Trade, 2009. (Citado pelos autores).

3 A web, forma reduzida de World Wide Web ou WWW, é um conjunto de documentos dispersos em milhões de computadores ao redor do mundo, que pode conter textos, imagens, sons e outros tipos de dados e que pode ser caracterizado como um sistema de hipertexto ou hiperídia pelos links, ou seja, pelos vínculos com outros documentos que contém (CENDÓN, 2002).

4 TAPSCOTT, Don. A hora da geração digital: como os jovens que cresceram usando a Internet estão mudando tudo, das empresas aos governos. Rio de Janeiro: Agir Negócios, 2010. (Citado pelas autoras).

dentro de todas as esferas (pessoal, empresarial, governamental), uma vez que são pessoas com esse novo perfil que estão assumindo o controle das atividades em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

CERETTA, Simone Beatriz; FROEMMING, Lurdes Marlene. Geração Z: compreendendo os hábitos de consumo da geração emergente. **Revista Eletrônica do mestrado profissional em Administração**, a. III, n. 2, abr./set. 2011. Disponível em: <http://www.unp.br/arquivos/pdf/institucional/edunp/raunp_a3n2.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

GREENE, Derec M. Generation X and Generation Y. In: JACKSON, Ronald L. (Ed.). **Encyclopedia of Identity**, v. 1, 2010.

LOIOLA, Rita. Geração Y. **Revista Galileu**, ed. 219, out. 2009. Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/Revista/Galileu/0,,EDG87165-7943-219,00-GERACAO+Y.html>. Acesso em: 20 abr. 2015.

OLIVEIRA, Sidinei R.; PICCININI, Valmiria Carolina; BITENCOURT, Betina Magalhães. Juventudes, gerações e trabalho: é possível falar em geração Y no Brasil? **Organização & Sociedade** [online], v.19, n.62, p. 551-558, jul./set. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302012000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 abr. 2015.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **Entendendo as Gerações VETERANOS, BOOMERS, X e Y**. Estágios, Puc/SP. (Artigos). Disponível em: <http://www.pucsp.br/estagios/entendendo-geracoes-veteranos-boomers-x-e-y>. Acesso em: 20 abr. 2015.

COUPLAND, D. **Generation X: Tales for an accelerated culture**. New York: St. Martin's Press, 1991.

GESTÃO AMBIENTAL

Corina Alves Farinha

A concepção tradicional de que os recursos naturais renováveis são abundantes e inesgotáveis, sustentadora do modelo de produção e consumo, objetiva o crescimento econômico, porém dá mostras de esgotamento em virtude dos desequilíbrios ambientais. Tais desequilíbrios foram provocados por fatores relacionados ao aumento das atividades industrial e agrícola, ao crescimento populacional e à expansão das áreas urbanas. Os registros históricos de incidentes/acidentes ambientais testemunham a incapacidade natural da recomposição dos ecossistemas danificados pela ação humana.

Em 1970, o movimento ecológico era instituído no mundo e, no Brasil, Lutzenberger (2012) denunciava o progresso insustentável. Nas décadas seguintes, em nível mundial, cresce o debate em torno do manejo racional dos recursos naturais para utilização econômica e da manutenção de recurso natural intacto, visando à pesquisa científica. A conservação e a preservação dos recursos do planeta passam a nortear o modelo de crescimento econômico em direção ao desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável abrange princípios para o desenvolvimento harmônico da sociedade, constituindo-se objetivo político para inúmeras nações. Trata-se de orientações em torno da apropriação e transformação coerente dos recursos da natureza, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades, aliando a utilização de novas tecnologias para a obtenção do crescimento econômico. É um projeto social e político envolvendo a criação e a implantação de políticas públicas, um conjunto de leis, normas e ações governamentais em prol do desenvolvimento econômico, social e ambiental, com erradicação da pobreza, elevação da qualidade de vida e satisfação das necessidades básicas da população.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a variável ambiental é inserida nas funções administrativas nas instituições públicas, privadas e do terceiro setor. A Gestão Ambiental, como um sistema que integra a estrutura organizacional abrangendo a elaboração de política, planejamento, gerenciamento e monitoramento ambiental, torna-se aplicável às esferas pública e privada. A política ambiental é o conjunto de princípios relativos à regulamentação e/ou mudança no uso, controle e conservação do ambiente, e orienta as ações do planejamento, que é o estudo prospectivo, articulação e execução de projetos; do gerenciamento e do monitoramento dos cenários ambientais ante os instrumentos de gestão adotados pela instituição.

Na esfera pública, a gestão ambiental depende do estabelecimento de objetivos, de estratégias de ação, da criação de instituições e da estruturação de legislação que oriente a sua aplicabilidade, baseada numa política ambiental, guiada e executada pelo governo, manifestada por meio de políticas públicas.

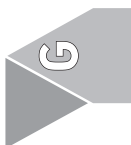
Na esfera privada e no terceiro setor, a gestão ambiental depende de mecanismos legais e de políticas, metas e planos institucionais, articulados interna e externamente. As ações de planejamento, organização, direção e controle sujeitam-se à análise do impacto ambiental das atividades e a programas de autocontrole, visando à reputação e competitividade dos negócios. (SEIFERT, 2009; ALIGLERI; ALIGLERI; KRUGLIANSKAS, 2009).

REFERÊNCIAS

ALIGLERI, L.; ALIGLERI, L. A.; KRUGLIANSKAS, I. **Gestão socioambiental: responsabilidade e sustentabilidade do negócio**. São Paulo: Atlas, 2009.

LUTZENBERGER, J. A. **Crítica ecológica do pensamento econômico**. Porto Alegre: L & PM Editores, 2012.

SEIFERT, M. E. B. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.



GESTÃO ASSOCIADA

Luciano de Araújo Ferraz

O verbete gestão associada de serviços públicos alinha-se ao conteúdo do art. 241 da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98, segundo o qual

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1998).

A tratativa do conceito jurídico de gestão associada – que pressupõe sempre envolvimento das entidades federativas – remete ao estudo da forma federativa do Estado brasileiro (art. 1º, *caput* da Constituição) e da subjacente repartição das competências legislativas e materiais, porquanto a técnica de repartição de competências é elemento específico e essencial ao sistema federal (HORTA, 1995). “A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.” (ALMEIDA, 1991, p. 32).

Com efeito, o processo de descentralização política, que tipifica os Estados Federais, implica a existência de diferentes e autônomas esferas de poder com competências legiferantes genuinamente derivadas do texto constitucional. É esta, aliás, a característica primordial a permitir distingui-los – os Estados Federais – do Estado Unitário (*v.g.*, França), do Estado Regional (*v.g.*, Itália) e do Estado Autônomo (*v.g.* Espanha). (MAGALHÃES; ROBERT, 2000, p.14-30).

Note-se que o federalismo consagrado no texto constitucional não é estanque, nem concorrencial, é cooperativo (art. 23, parágrafo único da Constituição), o que significa dizer que as esferas da Federação, a despeito do sistema de repartição de competências, têm escopos idênticos a cumprir. E é nesse panorama de cooperação entre as entidades federativas que a gestão associada de serviços públicos tem lugar, a partir de figuras jurídicas que estabelecem uma espécie de *concerto federativo voluntário*, em ordem a viabilizar unidade na diversidade, mediante o exercício do *conceito do consensualismo*.

Esses concertos voluntários são arranjos jurídicos que se incluem num gênero aqui intitulado *parcerias público-público* e que engloba: (a) consórcios públicos, (b) convênios de cooperação, (c) contratos de programa. Tais arranjos são instrumentos jurídicos aptos a levar a cabo a gestão associada de serviços públicos e outras atividades de interesse comum de duas ou mais esferas da Federação, com previsões específicas na Lei 11.107/05, regulamentada pelo Decreto 6.017/07. (FERRAZ, 2007).

Os consórcios públicos são pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da Federação, para estabelecer relações de cooperação federativa, incluída a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I do Decreto 6.017/07). Sua constituição depende da formulação de um protocolo de intenções entre os partícipes, que deverá ser ratificado, mediante aprovação dos Poderes Legislativos de cada um como condição de eficácia. As despesas do consórcio são reguladas por um contrato de rateio entre todos os entes partícipes.

Os convênios de cooperação (entre entes federados) são pactos firmados exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles (art. 2º, VIII do Decreto 6.017/07). Essa necessidade de ratificação ou disciplina legal dos convênios destoa da compreensão que o STF tem sobre o tema, porquanto

a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembleia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). (ADI 342, Relator[a]: Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001).

Os contratos de programa são instrumentos bilaterais pelos quais devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive as entidades de sua Administração Indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (art.2º, XVI do Decreto 6.017/07). Esta é a definição normativa. A análise objetiva do contrato de programa, entretanto, demonstra que o contrato de programa é contrato administrativo semelhante à concessão de serviços públicos. A celebração do contrato de programa pressupõe a existência de consórcio público ou



convênio de cooperação, sendo a sua formalização precedida de dispensa de licitação, a teor do art. 24, XXVI da Lei 8.666/93, segundo o qual é dispensável o certame “na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.” (BRASIL, 1993).

A prestação de serviço público em regime de gestão associada tem como objeto a execução de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A gestão associada não interfere na titularidade dos serviços públicos compartilhados e pode estar relacionada com as etapas de (a) planejamento, (b) regulação, (c) fiscalização desses serviços. O planejamento tem de ver com atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada; a regulação engloba todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos; e a fiscalização refere-se a atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, a fim de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses Almeida. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 32.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993, republicado em 6 jul. 1994 e retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. STF - **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: ADI 342 PR. ADI 342, Relator(a): Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2003, DJ 11-04-2003. PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001.

FERRAZ, Luciano. Parcerias Público-Público: contrato de programa e execução de serviços públicos municipais por entidade da administração indireta estadual. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/jun./jul. 2007. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/redae.asp. Acesso em: 10 maio 2015.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 363.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROBERT, Cinthia. **Teoria do Estado – Democracia e Poder Local**, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. p. 14-30.

GESTÃO DE PESSOAS

Patrícia Rosania de Sá Moura

A expressão gestão de pessoas refere-se a um conjunto de políticas e práticas adotadas pelas organizações, a partir dos anos 1950, sobre a forma de gerenciar as pessoas que nela atuam. Esse conjunto de práticas é composto pelos subsistemas relativos à captação e seleção de pessoas, à educação, treinamento e desenvolvimento, ao acompanhamento e avaliação, que se encontram em permanente interação. Trata-se aqui de uma abordagem da teoria dos sistemas. Esse conceito de gestão de pessoas é ampliado por Dutra (2002), que considera ainda a necessidade de conciliar as expectativas dos indivíduos e da organização, bem como o compartilhamento de responsabilidades.

A denominação gestão de pessoas é usada por algumas empresas para substituir os termos administração de recursos humanos. Conforme destaca Chiavenato (2004), vários termos surgiram para substituir a administração de recursos humanos, dentre eles, gestão de talentos, gestão de parceiros ou colaboradores, gestão do capital intelectual, gestão do capital humano e gestão de pessoas e gestão com pessoas. Essa mudança de nomenclatura pode ser considerada uma estratégia organizacional. (LACOMBE; CHU, 2008). Um olhar diferenciado sobre o aspecto humano no trabalho que é diferente da administração científica da Era Industrial clássica do início do século XX e que se entendeu até meados da década de 1950, ou seja, período em que as pessoas eram consideradas como simples recursos de produção.

Apesar do surgimento da gestão de pessoas ocorrer na década de 1950, é somente a partir da década de 1990 que ela se consolida em face das necessidades, por parte das organizações, de adoção de modelos orgânicos, ágeis, flexíveis e mutáveis. Se no início do século XX, na Era Industrial, a ênfase recaía sobre os controles operacionais e a racionalidade no trabalho, já a partir da década de 1990 e nos dias atuais, em plena era da revolução tecnológica e da informação, a atenção é dada à liberdade, criatividade e participação dos trabalhadores nos processos decisórios. Nessa perspectiva, as organizações passam a enxergar o indivíduo como um parceiro estratégico no atingimento dos resultados e das metas. Isso explica, inclusive, o acréscimo do termo estratégico à gestão de pessoas, passando a ser denominada gestão estratégica de pessoas (MASCARENHAS, 2008). Essa nova expressão requer também um alinhamento das práticas e políticas de recursos humanos às estratégicas da organização.

Na literatura, a distinção entre administração de recursos humanos e gestão de pessoas não se apresenta de forma clara, sendo que, em algumas situações, elas são usadas como sinônimas, nas quais as funções são semelhantes, sendo apenas ampliadas. A gestão de pessoas, no entendimento de Campos (2008), é uma grande área para a atuação de departamento de recursos humanos e que abrange outros setores. Raciocinando de forma similar, Chiavenato considera que a gestão de pessoas não se limita a um departamento específico, tratam-se de ações voltadas para o aspecto humano no trabalho e que se entendem toda a empresa.

Os estudos sobre gestão de pessoas tem utilizado, além da abordagem sistêmica, a estratégica, a dos recursos da firma e a comportamental e contingencial; e, em muitos casos, elas se complementam. (LACOMBE; CHU, 2008). Na abordagem estratégica, as pessoas são vistas como recursos para obtenção de vantagem competitiva. Já a abordagem comportamental e contingencial trata dos papéis necessários para as estratégias ou um alinhamento estratégico das práticas de RH aos desafios das organizações com padrões de comportamento compatíveis. (MASCARENHAS, 2008). Nesse sentido, as políticas de RH devem ser adotadas para desenvolver comportamentos apropriados à implementação da estratégia. Na teoria dos recursos da firma, privilegiam-se os recursos internos como elementos indispensáveis na obtenção de vantagem competitiva na medida em que forem capazes de agregar valor para a organização.

Apesar de a abordagem estratégica predominar na atualidade, Lacombe e Chou (2008) consideram a necessidade de abordagens múltiplas para a compreensão, planejamento e adoção de práticas de gestão de pessoas. Ao lado do modelo estratégico, as autoras sugerem a inclusão da abordagem institucional, uma vez que os diversos fatores institucionais, tais como, acionistas, legislação, mercado, tecnologias, dentre outros, afetam as práticas e políticas de gestão de pessoas.

REFERÊNCIAS

LACOMBE, Beatriz Maria Braga; CHU, Rebeca Alves. Políticas e práticas de gestão de pessoas: as abordagens estratégica e institucional. **Revista de Administração de Empresas**, v.48, n.1, jan./mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n1/v48n1a03.pdf> Acesso em: 15 maio 2015.

CAMPOS, Dinael Correa. Gestão de pessoas: o novo desafio para os cursos de graduação. In: CAMPOS, Dinael Correa (Org.). **Atuando em psicologia do**

trabalho, psicologia organizacional e recursos humanos. Rio de Janeiro: LTC, 2008. p.110-114.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas.** 2.ed. Rio de Janeiro, 2004.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas:** modelos, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2009.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão estratégica de pessoas:** evolução, teoria e crítica. São Paulo: Cengage Learning, 2008.



GESTÃO DO CONHECIMENTO

Raquel de Oliveira Miranda Simões

Gestão do Conhecimento, do inglês *Knowledge Management* (KM), a disciplina remete, em linhas gerais, à criação, identificação, integração, recuperação, compartilhamento e utilização do conhecimento em ambiente corporativo. A enorme quantidade de dados e informações disponíveis e dispersos, sem a capacidade humana de processá-los, impulsionou a busca por soluções que os tornassem racionais e úteis com o fim de melhorar o desempenho organizacional e financeiro das corporações.

Nas três últimas décadas, o conhecimento tornou-se ativo valioso principalmente em função da globalização da economia, potencializada pelo avanço tecnológico das ferramentas de comunicação em massa. Nas organizações, passou a constituir ferramenta importante para subsidiar ações e a tomada de decisão, além de possibilitar a difusão e o compartilhamento das melhores práticas e tecnologias.

Nesse contexto, gerir o conhecimento torna-se imprescindível para transformar dados em informações utilizáveis e úteis ao desenvolvimento pessoal e corporativo e, em outra análise, para valorizar os bens intangíveis, componentes cada vez mais destacados do ativo de quaisquer organizações. E a institucionalização da gestão do conhecimento acaba por conduzir as corporações para maiores e melhores investimentos na reorganização do capital intelectual e em Tecnologia da Informação - TI, em prol da disseminação do conhecimento entre seus colaboradores e, ao mesmo tempo, da redução de custos e tempo nos processos de trabalho.

Importante considerar o mapeamento dos padrões de comportamento em situações pretéritas e das experiências nas lições aprendidas, o que leva a antever os cenários de modo a possibilitar melhor posicionamento e vantagem das corporações nos objetivos a que se propõem.

No ambiente da iniciativa privada, o desafio de produzir mais e melhor, com maior lucratividade, e a permanente necessidade de criar novos produtos, serviços, processos e sistemas propiciam, mais facilmente, a implementação da Gestão do Conhecimento.

Do lado das organizações públicas, o processo de adaptação às novas tecnologias e práticas caminha em ritmo mais lento. A maior parte dessas organizações preserva características de uma administração burocrática e não consegue, ainda, responder com agilidade. Porém, nos dias atuais, a cobrança por serviços públicos de qualidade vem solidificando o papel da



gestão do conhecimento também na administração pública com ganho direto para os cidadãos, na medida em que aproxima práticas da organização pública daquelas da organização privada.

A premissa básica para a legitimidade e o sucesso na implementação da gestão do conhecimento é a participação de todos os colaboradores que, quando envolvidos no processo, sentem-se valorizados e parte do todo.

O procedimento para implantação da Gestão do Conhecimento nas organizações requer, inicialmente, o comprometimento daqueles que detêm o poder da governança, seguido da compreensão global e setorializada dos processos-alvo do trabalho de forma articulada e sistematizada, com base, especialmente, em quatro grandes eixos, consagrados pela literatura, a saber: a identificação; a sistematização; a disseminação e o acompanhamento da apropriação dos conhecimentos pelos indivíduos envolvidos.

Ressaltados aqui os dois primeiros eixos. Necessária, *a priori*, a identificação de fontes de dados e informações, ou seja, dos conteúdos que detenham potencial de agregar valor ao processo-alvo, como também a identificação dos talentos das pessoas e a retenção destes dentro da organização.

Se o conhecimento reside nas pessoas, então uma das melhores maneiras de aprender é aproximar-se daquele especialista que o detém. Assim, a aproximação e a manutenção dos talentos tornaram-se as mais importantes e desafiadoras tarefas dos líderes e das organizações, isto porque a perda dessas pessoas significa a perda do conhecimento.

O segundo eixo refere-se à automação dos processos que envolvem a Gestão do Conhecimento em sistemas informatizados. Estas soluções de TI são imprescindíveis tanto para coleta quanto para o processamento dos dados, de modo a obter um conjunto de informações tratadas, agregadas, distribuídas e compartilhadas em forma de conhecimento dentro da organização.

A automação proporciona, com o uso de tecnologia adequada, não somente o melhor aproveitamento do conhecimento já existente na organização, como também a geração de novos, provenientes de cruzamentos de dados e informações com outras fontes externas ou complementares, incluídos aqueles originários da comunidade científica e acadêmica.

De fato, a simples observação dos passos mencionados não é suficiente para permitir de forma eficaz a produção e a partilha de conhecimentos. A implementação da Gestão do Conhecimento vai além, envolve mudanças profundas na organização e, para tanto, devem ser consideradas as dimensões humanas e culturais.

O certo é que, a despeito de qualquer definição, a Gestão do Conhecimento representa um dos mais valiosos recursos estratégicos tanto para a vida dos indivíduos quanto das organizações.

GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Mila Batista Leite Corrêa da Costa
Liana Portilho Mattos
Maria Coeli Simões Pires

A gestão do patrimônio cultural pode ser conceituada como o conjunto de diretrizes, estratégias, ações e mecanismos destinados à identificação, ao (re)conhecimento, à fruição e à proteção do patrimônio cultural de dada comunidade¹. Essa atuação deve considerar um plexo de direitos de natureza fundamental: direito à cultura; direito à propriedade; direito à função sociocultural da propriedade, incluída a tombada; e direito à proteção do patrimônio cultural.

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

A Constituição de 1988 adotou um sistema de competências exclusivas, privativas e comuns, admitindo aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre as matérias definidas no art. 24. A matriz é norteada pelo princípio da predominância do interesse: à União caberão matérias e questões de predominante interesse nacional; aos estados, matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos municípios, nos termos do art. 30, I, assuntos de interesse local.

A proteção do patrimônio cultural e a garantia de acesso à cultura foram incluídas no rol de competências comuns, nos termos do art. 23, III, IV e V, do texto constitucional. Quanto à competência legislativa, a matéria encontra-se estabelecida no art. 24, VII, VIII e IX, da Constituição de 1988. Vale ressaltar que, nos §§ 1º ao 4º do mencionado dispositivo, o constituinte deixou explícito que, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos estados. Não existindo, entretanto, norma geral, os estados exercerão a competência legislativa plena, obedecendo a premissa de que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária.

Embora o artigo 24 não explicita a competência do município para legislar sobre a preservação do patrimônio cultural, o artigo 30, no inciso IX, determina que compete ao ente municipal promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a normatização e a ação fiscalizadora federal e estadual. Infere-se que o município possui competência para legislar, em caráter instrumental de sua atuação administrativa, respeitadas as disposições federais e estaduais, devendo preencher as lacunas no tocante à

¹ Para adensamento do conceito, consultar o verbete Patrimônio Cultural.

preservação do patrimônio cultural, notadamente, em face do disposto no art. 30, II, da Constituição da República.

INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO

O embrião da tutela constitucional do patrimônio cultural surgiu na Constituição de 1934, quando se consagrou, expressamente, a função social da propriedade como princípio constitucional, em seu art. 133, XVII (consoante previsão das Cartas Mexicanas e de Weimar) e, igualmente, no art. 134, que dispôs sobre o patrimônio cultural.

A Constituição da República de 1988, consolidando longa trajetória de tratamento do tema no ordenamento jurídico brasileiro, determina, no art. 216, §1º, que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e de preservação.

Como direito difuso de hierarquia constitucional, a proteção do patrimônio cultural pode ser feita por meio de uma gama de instrumentos, além dos citados: Lei Orgânica do Município; Plano Diretor; Plano de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano; Lei de uso e ocupação do solo urbano e Lei de Parcelamento do solo urbano; Lei de posturas municipais; Leis que instituem Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) ou Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs); Código de obras, além de outros previstos no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; direito de preempção; estudo de impactos de vizinhança; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e a transferência do direito de construir; gestão orçamentária participativa) e na Constituição de 1988, como a Ação Civil Pública, apta a abrigar desdobramentos do devido processo legal, entre outros aspectos do controle da proteção; e, ainda, a Ação Popular, cuja legitimidade é atribuída ao cidadão, dentre os direitos e garantias fundamentais. A Constituição da República, no art. 5º, LXXIII, permite a qualquer cidadão acionar o Poder Judiciário para impugnar atos lesivos ao “patrimônio histórico e cultural”.

Mas na seara administrativa estão alicerçados os mais tradicionais institutos, já mencionados, como o tombamento e a desapropriação, e novas ferramentas – como o inventário, o registro, a outorga onerosa do direito de construir –, destacando-se a diretriz de participação da sociedade civil. É exatamente a dimensão participativa e legitimadora, propiciada pela convocação dos cidadãos, potencialmente afetados ou interessados na agenda estatal, que tem recebido maior atenção e reflexão.



TOMBAMENTO, INVENTÁRIO E REGISTRO

O tombamento caracteriza-se como instrumento tradicional de caráter interventivo de grande expressão na história de salvaguarda e preservação do patrimônio cultural brasileiro. Instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, o tombamento tem incidência sobre bens materiais, móveis e imóveis. Sob a vigência da Lei Maior de 1988, faz-se imperativo (re) significar o instituto, erigido sobre pressupostos construídos em um contexto antidemocrático, pautado pelo paradigma de um Estado concentrador e patrimonialista, sem espaço para a arregimentação de direitos difusos – caracterizados por uma relação jurídica cujo polo passivo é ocupado pela representação necessariamente ligada a um universo indeterminado de interessados.

A leitura do Decreto-Lei n. 25, de 1937, deve ser pautada por princípios constitucionais e matrizes ordenadoras de direitos difusos. O processo de tombamento deixa de ser um simples meio de estabilização do interesse estatal a ser preservado e de engessamento do bem protegido para ser uma via norteadora da gestão dos bens tombados pelos órgãos administrativos especializados e um instrumento de reconhecimento do valor que a própria sociedade atribui a dado bem como referente de sua cultura e identidade e, ainda, como objeto de fruição.

O processo do tombamento inicia-se com uma fase instaurativa e é encerrado na fase deliberativa com o parecer do órgão responsável, realização dos atos de controle político e cumprimento das formalidades de registro no respectivo Livro do Tombo, sendo de cautela, a averbação no registro imobiliário. É interessante notar como o § 1º do artigo 1º do decreto-lei mencionado reforça a natureza constitutiva do ato de tombamento.

Com a ampliação do conceito de patrimônio, concebeu-se o inventário – instrumento que permite a catalogação e a caracterização de bens com o objetivo de subsidiar política de tutela – e o registro de bens culturais de natureza imaterial, instituído pelo Decreto 3.551, de 04 de agosto de 2000, para regulamentar o art. 216 da Constituição.²

2 Em Minas Gerais, importa destacar a existência de legislação atinente à matéria: Constituição do Estado de 1989; Lei nº 5.775, de 8 de julho de 1971, que dispõe sobre a proteção especial de documentos, obras, locais de valor histórico e artístico, monumentos, paisagens naturais e jazidas arqueológicas, pelo Estado; Lei nº 11.726, de 30 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a política cultural do Estado de Minas Gerais; Decreto nº 42.505, de 16 de abril de 2002, que institui as formas de Registros de Bens Culturais de Natureza Imaterial ou Intangível que constituem patrimônio cultural de Minas Gerais; Lei Delegada nº 170, de 25 de janeiro de 2007, que cria o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – CONEP; Decreto nº 44.785, de 17 de abril de 2008, que contém o Regimento Interno do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – CONEP.

O registro estende ao patrimônio selecionado os benefícios previstos nos §3º e 4º do art. 216 da Constituição, sendo inscrito em um dos quatro Livros de Registro, de acordo com a categoria correspondente – Celebrações, Lugares, Formas de Expressão e Saberes –, tornando-o referência identitária e fazendo surgir uma responsabilidade coletiva de proteção *pari passu* à atuação estatal, porque “a atribuição de valor de patrimônio a um bem cultural pressupõe uma sedimentação de significados, algum grau de consenso quanto à atribuição dessa distinção” (LONDRES, 2004, p.19).

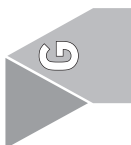
A sustentabilidade do sistema depende, sobretudo, da legitimidade conferida ao processo decisório de escolha do bem material ou imaterial a ser protegido, sempre tendo por pressuposto a atuação conjunta e compartilhada entre sociedade/Estado, sendo fundamental, para tanto, a criação de espaços públicos de interlocução, negociação e diálogo democrático. O art. 216, §1º deixa transparecer o intuito de construção de um campo discursivo, simbólico e concreto, aberto à composição entre os atores abrangidos pela tutela do bem a ser preservado.

O CARÁTER FUNDAMENTAL DO DIREITO À PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

A característica de fundamentalidade do direito à proteção do patrimônio cultural agrega uma série de imposições de novos valores ao rol daqueles protegidos e a necessidade de novas práticas de gestão administrativa, sob pena de se comprometer a eficácia das políticas de preservação cultural. O tratamento dado ao patrimônio cultural pelos arts. 215 e 216 da Constituição de 1988 abre nova perspectiva para a ordem jurídica patrimonial a partir da depuração que se opera por meio do fenômeno da recepção, da matriz aberta para a produção de normas infraconstitucionais e, ainda, de elementos para a reorientação da interpretação já existente.

Nesse passo, a Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012, incluiu o art. 216-A no texto constitucional, estabelecendo o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, instituindo um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura democráticas e permanentes – incluídas as vertidas para o patrimônio cultural –, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Para além, a participação dos cidadãos, das associações e das pessoas jurídicas, no tocante ao processo de construção normativa, e a ampla atividade fiscalizadora dos órgãos públicos competentes, em relação à atuação ou omissão de proteção de bens culturais, obrigam o Estado a prestar conta



de suas atividades e ajudam na consolidação do jogo democrático. Portanto, o princípio do devido processo constitucional é componente essencial do regime jurídico de proteção do patrimônio cultural.

O Ministério Público, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Poder Executivo – por intermédio, no âmbito federal, do Ministério da Cultura (MinC), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, e, no âmbito estadual, no caso de Minas Gerais, da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA) e do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP) – e a sociedade civil organizada na área cultural são, portanto, atores de relevo decisivos na esfera da gestão patrimonial.



REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Cláudia Lima e. Conhecer para Preservar. In: Seminário Inventário de Bens Culturais: Uma Interpretação das Cidades. **Anais...** Belo Horizonte, 2004. p.14.

CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento.** 1.ed.. Rio de Janeiro: Renovar. 1991.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS. **Preservação do Patrimônio Cultural:** nossas casas e cidades, uma herança para o futuro. 2004. Disponível em: <http://www.crea-mg.org.br/publicacoes/Cartilha/Preserva%C3%A7%C3%A3o%20do%20Patrim%C3%B4nio%20Cultural.pdf>. Acesso em: 14 maio 2015.

GUTIÉRREZ, Ramón. Direito ao Patrimônio Construído. In: SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURAL. **O Direito à Memória:** Patrimônio histórico e cidadania. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura/DPH, 1992.

LONDRES, Cecília. Patrimônio e Performance: uma relação interessante. In: GUSMÃO, Rita; TEIXEIRA, João G. L. C; GARCIA, Marcus V. C. **Patrimônio Imaterial, Performance Cultural e (re) tradicionalização.** Brasília: ICS-UNB, 2004. p. 19-30.

MATTOS, Liana Portilho. Patrimônio Cultural e Cultura Patrimonial: reflexões sobre a gestão dos bens tombados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o Instituto do Patrimônio.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 419-442.

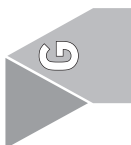
PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao Patrimônio Cultural: o tombamento como principal instituto.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

PIRES, Maria Coeli Simões. Direito Urbanístico, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PAIVA, Carlos Magno de Souza (Coord.). **Direito e Proteção do Patrimônio Cultural Imóvel.** Belo Horizonte, Fórum, 2010. p. 137-182.

PIRES, Maria Coeli Simões. Proteção do Patrimônio Cultural: da monumentalidade aos bens imateriais. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o Instituto do Patrimônio.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 75-88.


PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da; CARDOSO, José Luiz F. O Princípio Constitucional do Devido Processo e a Proteção do Patrimônio Cultural: Resignificando o Instituto do Tombamento. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n.13, p. 77-103, jan./jun. 2013.

VELOSO, Mariza. Patrimônio Imaterial, memória coletiva e espaço público. In: GUSMÃO, Rita; TEIXEIRA, João G. L. C; GARCIA, Marcus V. C. **Patrimônio Imaterial, Performance Cultural e (re)tradicionalização.** Brasília: ICS-UNB, 2004. p.31-36.



GESTÃO PARTICIPATIVA

Neimar Duarte Azevedo



Em sentido amplo, a gestão participativa caracteriza-se pela a institucionalização de espaços para a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada na concepção, execução e acompanhamento de políticas públicas, bem como nas decisões sobre o investimento de recursos públicos. Outro aspecto importante para caracterizar a gestão participativa é a relação entre as dimensões representativa e participativa da democracia contemporânea. Embora essa ainda seja uma discussão inacabada, em linhas gerais, essa relação tem sido compreendida como sendo de complementaridade ou como dimensões que interagem por serem intrínsecas ao processo democrático. Essa forma de envolvimento dos cidadãos com a tomada de decisões políticas tem sido denominada, predominantemente, de participação social. Ao longo das últimas três décadas, ela foi designada, também, como participação popular, participação comunitária, participação política ou participação democrática.

Em termos históricos, no Brasil, a ampliação de espaços institucionalizados para a participação dos cidadãos e o decorrente desenvolvimento de uma gestão pública participativa teve como fator determinante a Constituição Federal de 1988. A partir da ampla mobilização social em defesa de direitos sociais ao longo do processo de construção da Constituição de 1988, foram assegurados mecanismos de participação direta dos cidadãos; a autonomia administrativa dos municípios e ensejado o desafio de democratizar a gestão pública por meio da inclusão da participação social no planejamento governamental por meio dos conselhos de políticas públicas.

Além dos conselhos, ao longo do tempo, outras instituições participativas foram criadas para viabilizar essa modalidade de gestão: o Orçamento Participativo, os Fóruns Participativos, as Conferências municipais, estaduais e federais, as Audiências Públicas e, mais recentemente, o Plano Diretor Participativo e a participação na elaboração do Plano Plurianual no âmbito estadual e federal. A partir dessas experiências e do desenvolvimento de novas perspectivas governamentais com ênfase em maior transparência para a atuação do poder público, em maior *accountability* e no do desenvolvimento local, a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas foi transformada em modelo da gestão pública – a gestão participativa.

Recentemente, a gestão participativa ganhou uma nova dimensão no Brasil devido à **Política Nacional de Participação Social**, proposta pelo Governo Federal. Essa política envolve um conjunto de conceitos e diretrizes que orientam os órgãos e entidades da administração pública federal a criarem mecanismos de participação social para efetivar o diálogo e o compartilhamento de decisões entre o governo federal e a sociedade civil, ampliando a participação social no ciclo de gestão de políticas públicas. Nessa perspectiva, a gestão participativa é um método de governo e envolve o direito humano à participação social.

Ao longo da década de 1990, no bojo dos processos de reforma da administração pública na América Latina e no Brasil, a participação dos cidadãos foi colocada em discussão e apontada como princípio político essencial para o desenvolvimento de “boas práticas” administrativas. Entretanto, existiam diferentes formas de fomentar a participação e tais distinções transpareceram nas diferentes propostas de administração pública experimentada a partir da década de 90 do século passado. Duas perspectivas podem ser apontadas: a vertente gerencial e aquela denominada, mais recentemente, de vertente *societal* ou social. Em estudos que sistematizam os modelos de administração pública característicos das últimas duas décadas (PAULA, 2005), a vertente gerencial é caracterizada por sua ênfase na reorganização do aparelho do Estado e por seu propósito de reestruturar a gestão a partir do projeto político de ajuste estrutural e do gerencialismo, dando destaque às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.

A vertente *societal*, por outro lado, ressalta a participação social e tem o propósito de discutir o modelo de desenvolvimento brasileiro e a estrutura do Estado. Nessa elaboração de novos paradigmas, a gestão social enfatiza a construção de instituições políticas e de políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos. A vertente social ainda é uma proposta em construção e, por isso, em suas proposições as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa ainda não estão completamente delimitadas.

A recente construção teórica sobre a gestão social abarca um conjunto de princípios e objetivos que, desde a década de 80 do século passado, vem norteando a construção de instituições participativas em diferentes esferas de governo no Brasil. Dessa forma, existe um campo analítico que tem se ocupado da discussão teórica da democracia participativa e estudado as diversas experiências de participação social. Mais recentemente, os fundamentos teóricos do campo da democracia participativa e da democracia

deliberativa têm alimentado as análises e interpretações da administração pública, recebendo a designação de gestão social mencionada acima.

Nesse sentido, a discussão teórica sobre gestão participativa, largamente influenciada por experiências, como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo, está sendo incorporada pela gestão social, que defende a importância da dimensão sociopolítica nas reformas da Administração Pública. Nessa discussão, os princípios da gestão participativa podem ser localizados, principalmente, na relevância de construir uma gestão social que teria o propósito de criar um novo padrão de relação entre o Estado e sociedade, no qual seriam recolocados princípios como a cidadania, a justiça social e a participação social no planejamento governamental e na construção de políticas públicas. Em função disso, a administração pública *societal* (PAULA, 2005), fomentadora da gestão social, teria as seguintes características: a) uma nova visão de desenvolvimento nacional que implica a construção da sua dimensão econômico-financeira; b) a reinvenção político-institucional para contemplar a participação social na construção da sua dimensão institucional-administrativa; c) a concepção participativa e deliberativa de democracia e a gestão social, que fundamenta a sua dimensão sociopolítica. São três dimensões que interagem e se complementam na construção de uma gestão participativa que implica um projeto de desenvolvimento, justiça social, participação social e uma nova forma de alocar recursos públicos.

A compreensão da gestão participativa envolve, também, uma discussão sobre questões relacionadas à distribuição de poder. O processo decisório necessário para definir diretrizes e/ou alocar recursos por meios de arranjos institucionais participativos envolve o compartilhamento de poder na medida em que pressupõe que os poderes públicos formalmente constituídos tenham o propósito de ceder parte de suas prerrogativas decisórias para permitir que os cidadãos possam deliberar sobre o investimento de parte dos recursos públicos. Esse aspecto envolve a análise do desenho institucional das instituições participativas; a definição do caráter consultivo ou deliberativo e a abrangência do seu campo de atuação, que depende da esfera de governo que irá viabilizar o processo participativo. Envolve, também, os mecanismos informais de mediação e de decisão que podem ampliar a assimetria de poder e dificultar a coordenação entre os múltiplos atores envolvidos em determinado processo de participação social.

De toda forma, tal compartilhamento de poder vem sendo abordado na literatura especializada como uma conquista dos movimentos sociais e como um comprometimento de determinados governos com a participação social tornando possível a construção de uma gestão pública participativa.

REFERÊNCIAS

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Rev. Adm. Empres.**, São Paulo , v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005.

GESTÃO URBANA

Liana Portilho Mattos
Maria Coeli Simões Pires
Mila Batista Leite Corrêa da Costa

A GESTÃO E O ESPAÇO URBANO

Um dos grandes desafios da contemporaneidade é o da gestão da cidade sob a perspectiva urbanístico-ambiental, justificada pelas demandas de uma sociedade de massas, pelos impactos da tecnologia crescente e da ordem global, em especial, quando se consideram as megacidades, as capitais em processo de expansão desordenada, as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos.

A cidade, notadamente, no contexto democrático, aparece como *locus*, dotado de infraestrutura e de uma rede de serviços públicos, onde acontecem a interação e o fluxo das relações sociopolíticas, econômicas e culturais. Extrapolando a dimensão meramente física, apresenta-se como o espaço de trocas, de reações, de funcionalização de seus elementos componenciais e, sobretudo, como patamar de acesso universalizado a direitos e ao exercício da cidadania.

O espaço urbano é a base territorial compreendida no chamado perímetro urbano, definido em legislação municipal, e, em concepção mais aberta e aderente ao Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001 –, inclusivo das áreas de expansão urbana e dos núcleos de concentração habitacional na área rural, no qual devem ser asseguradas as amplas funções sociais da cidade, reunindo infraestrutura, mobiliário urbano, equipamentos e serviços destinados a garantir aos cidadãos o acesso a bens, a serviços e a rendas e a assegurar as múltiplas funcionalidades: habitação, mobilidade, lazer, cultura, educação, saúde, saneamento, entre outras. Deve ser percebido, portanto, a partir de uma base física delineada, o solo, pela via da pluralidade, das transformações em processo, da interlocução dos atores sociais e da diversidade que compõem o mosaico da urbe.

A “diversidade socioespacial, encaixada em ecologias sociotécnicas recriadas ao longo da história urbana e ampliadas no momento atual” (SANTOS, 2006, p. 209) carece de análise sob a ótica da transversalidade do tratamento funcional-democrático dado às cidades e ao aproveitamento do solo. Nessa seara, surge a discussão sobre os principais direitos coletivos relacionados à ordem urbanística. Esse estatuto coletivo compreende: direito ao planejamento urbano; direito social de moradia; direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados; direito à mobilidade

urbana; direito à preservação ambiental; direito à proteção ao patrimônio cultural; direito à captura das mais-valias urbanísticas.

A gestão urbana é o conjunto de diretrizes, estratégias, ações e mecanismos destinados a arregimentar os diversos atores políticos, sociais, administrativos e privados que interferem no espaço urbano, com vistas a garantir a adequada ordenação, a sustentabilidade; a regular a expansão e o desenvolvimento da cidade como espaço de vida, convivência, provisão de necessidades e prestações civilizatórias, vertidas para o bem-estar dos habitantes. Como um processo integrado, implica conjugação de diversas políticas no espaço, de modo a responder à complexidade dos problemas urbanos e à pressão das demandas coletivas.

ASPECTOS JURÍDICO-NORMATIVOS

O Direito urbanístico, como instrumento de regulação, sob enfoque democrático, se consolidará como elemento fundamental no processo de (re)estruturação urbana, podendo romper com laços perversos entre planejamento, gestão e desenvolvimento urbanos rígidos e unidimensionais. A regulação urbana sustentável pressupõe um conjunto sistemático de representações e normas erigidas na conformação heterogênea, plural e pulsante de manifestações sociais que compõem o espaço.

No Brasil, a gestão urbana ganha *status* constitucional em 1988, após o chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A Constituição da República abriga um capítulo específico sobre Política Urbana, nos arts. 182 e 183. Nessa linha, novo marco institucional e sociopolítico foi inaugurado com o texto constitucional de 1988, especialmente no que se refere aos instrumentos de planejamento urbano e regional, voltados para uma concepção de governança comprometida com a difusão do acesso aos direitos. A realização das funções sociais da cidade e das garantias de bem-estar foi assegurada pelo mencionado art. 182, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que, à sua vez, definiu como princípios orientadores da gestão urbana a função social da cidade; a função social das propriedades urbanas; o direito à cidade; a gestão democrática; a equidade social e territorial.

O conceito de função social foi densificado e foram criados mecanismos de participação popular, base para a concepção de um planejamento urbano democrático. O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais e instrumentos de gestão urbana, consagrando que a “política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” mediante a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao

transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. (MATTOS, 2002).

A Constituição da República de 1988 e o Estatuto da Cidade, na esfera do planejamento e da gestão do espaço urbano, compõem, dessa forma, um arcabouço jurídico-urbanístico avançado, de extrema relevância para a consecução do amplo acesso aos equipamentos urbanos, como menciona o texto constitucional mineiro; e de um novo urbanismo, o das cidades sustentáveis, com ênfase nos espaços metropolitanos.

A gestão das metrópoles, em especial, demanda mecanismos verticais e horizontais, vocacionados a preservar as autonomias federativas e a viabilizar a participação e a ponderação dos demais núcleos de poder e, ao mesmo tempo, adequar a regulação pública da ordem territorial urbanística e a formulação de políticas públicas ao paradigma democrático.

Nesse contexto, em 12 de janeiro de 2015, foi editada a Lei nº 13.089, que instituiu o Estatuto da Metrópole e alterou a Lei nº. 10.257, de 2001, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados; normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa; e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição.

INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS

Diversos instrumentos compõem o arcabouço normativo da gestão das cidades. Prevê o Estatuto da Cidade, no art. 4º, como instrumentos da política urbana: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal (em especial: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social; institutos tributários e financeiros); institutos jurídicos e políticos (desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial

de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse); e estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O Estatuto da Metrópole, por sua vez, acrescenta, como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº. 10.257, de 2001; consórcios públicos, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana; parcerias público-privadas interfederativas.

GOVERNANÇA PÚBLICA E DESAFIOS DA GESTÃO URBANA

Grandes desafios apresentam-se para a gestão urbana, valendo registrar alguns pautados mais recentemente: a articulação da gestão territorial, com vistas ao desenvolvimento urbano e à garantia de espaço habitável em condições adequadas de acesso à infraestrutura e aos serviços, especialmente no território metropolitano; criação de mecanismos de decisão integrada, notadamente, quando relacionada com serviços de interesse comum de caráter metropolitano; governança institucional para intervenções no espaço urbano, às vezes, a envolver diferentes esferas federativas; interação dos setores de habitação, de transporte urbano e de regulação de uso e ocupação do solo; gestão integrada de sistemas urbanos, como o de recursos hídricos, de saúde, de saneamento, de coleta, seleção, destinação e tratamento de resíduos, de habitação, viário e de mobilidade.

Outros desafios podem ser apontados, considerando-se as peculiaridades do espaço urbano que se tem em foco. Nesse sentido, por exemplo, é necessário lembrar que uma agenda complexa envolve a gestão urbana de áreas de risco; de conjuntos urbanos tombados, incluídos os denominados Patrimônio da Humanidade; os núcleos urbanos impactados por grandes projetos e empreendimentos; as cidades-dormitório ou de funcionalidades outras de caráter auxiliar às metrópoles; as cidades ribeirinhas, entre outras



que exigem estratégias mais arrojadas e recursos técnico-financeiros satisfatórios.

A leitura constitucionalmente adequada de toda a base normativa de gestão das cidades há de respaldar soluções que dialoguem com a propriedade privada de função social, com a função social da cidade em todas as dimensões do ordenamento urbano e das políticas públicas.

Uma cidade sustentável, alinhavada pelo marco regulatório já citado, depende de postura proativa da Administração Pública, a fim de promover a intersectorialidade das políticas urbanas e viabilizar as estratégias de imersão e intervenção na urbe, sustentadas na perspectiva de construção coletiva e democrática de uma gestão compartilhada entre os atores governamentais, societários e da iniciativa privada, voltada não apenas para o controle das condutas e decisões administrativas ou reposicionamento da burocracia institucional, mas, sobretudo, para a adoção de mecanismos preventivos contra a gestão de riscos e aptos a suportar decisões de equilíbrio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 13 jan. 2015.

COSTA, Márcia H. Batista C. As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades. In: MONTÚFAR, Marco Córdova. (Org.). **Lo urbano en su complejidad**. Una lectura desde América Latina. Quito: Flacso, 2008.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FREITAS, Juez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova Ordem Jurídico-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (orgs). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

PIRES, Maria Coeli Simões. Governança metropolitana em Minas Gerais e implementação do novo arranjo institucional de gestão. **Fórum de direito urbano e ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 37, jan. 2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31792>. Acesso em: 3 maio 2015.

PIRES, Maria Coeli Simões. A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e Inclusão Social**: Estudos em Homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 377-405.

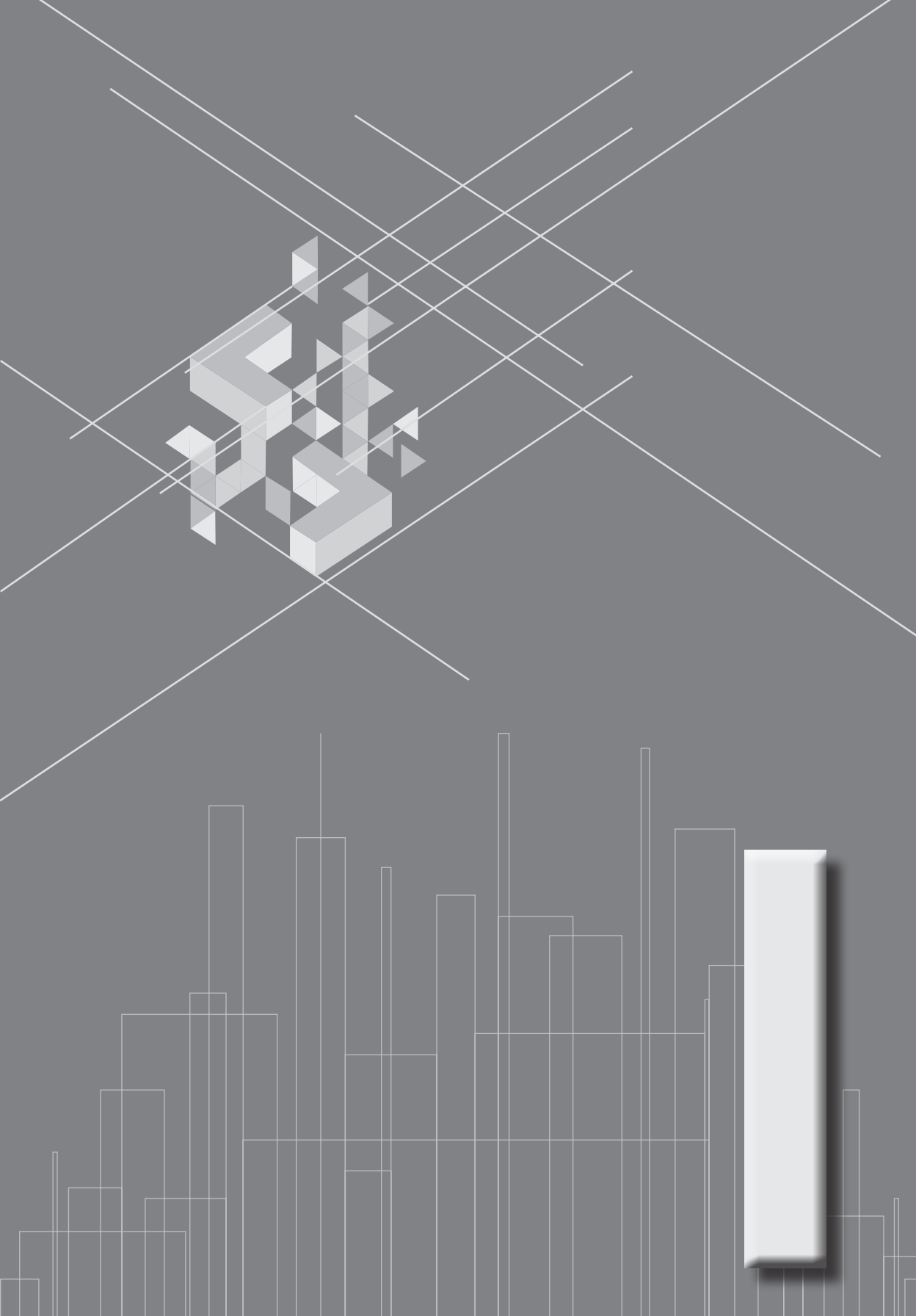
PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. Sustentabilidade e função social do espaço urbano: direito à cidade e resignificação. **Revista Brasileira de Direito Municipal (RBDM)**, Belo Horizonte, Fórum, ano 5, n. 15, p. 73-88, jan./mar. 2015.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TELLES, Vera da Silva. Trajetórias Urbanas: Fios de uma Descrição da Cidade. In: 3º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Associação Latino-Americana de Ciência Política - ALACIP, UNICAMP, 4-6 de setembro de 2006.





INOVAÇÃO

Evaldo Ferreira Vilela

Uma inovação ocorre quando um produto, processo ou serviço é melhorado, e ganha com isto novas funcionalidades, mais utilidade e mais mercado. Ou, ainda, quando surge como completamente novo, atendendo a uma necessidade do mercado; ou, então, criando uma nova necessidade de uso, como no caso do *iphone*. Ainda, um novo método de marketing ou um novo método organizacional aplicado ao negócio, à organização do local de trabalho podem se caracterizar como uma inovação, segundo interpretação do Manual de Oslo, editado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Já o termo inovação tecnológica se aplica à melhoria de processos ou produtos em decorrência de resultados de pesquisa científica ou tecnológica, com implicações no aumento da eficiência e/ou eficácia do processo produtivo. De um modo geral, o termo inovação tecnológica se aplica a novidades implantadas pela indústria e tem como consequência sua maior competitividade, conforme o Manual de Oslo.

Imprimir belas figuras em sandálias plásticas, por exemplo, usando uma tecnologia tradicional, pode ser uma inovação por gerar um produto diferenciado e mais valioso para as pessoas, sem ser, no entanto, uma inovação tecnológica. Aplica-se apenas o termo inovação pela novidade e sua importância para a indústria e as pessoas.

Produtos tecnologicamente novos são produtos cujas características físicas ou utilidades diferem dos produtos existentes. Tais inovações podem envolver tecnologias radicalmente novas, fruto de conhecimentos novos ou da combinação de tecnologias existentes, criando novos usos.

Produtos tecnologicamente melhorados se caracterizam como inovações incrementais, porque partem de produtos preexistentes cujo desempenho passa a ser significativamente aprimorado no que diz respeito ao seu desempenho ou custo, por meio de novos e melhores materiais. Um produto pode ser aprimorado por meio de modificações parciais, como sugerido na *wikipedia*.

No caso de processos, a inovação tecnológica ocorre quando se adota uma nova tecnologia de produção ou uma tecnologia sensivelmente melhorada, incluindo métodos de entrega dos produtos. Tais métodos podem envolver mudanças no equipamento, na organização da produção ou uma combinação de mudanças, podendo ainda ser fruto da aplicação de um novo conhecimento.

O resultado são produtos tecnologicamente novos ou aprimorados, que não podem ser produzidos com as metodologias convencionais.

A inovação pode, portanto, ser **incremental**, quando pequenas melhorias ocorrem nos produtos ou nos processos. Geralmente, são pequenos avanços nos benefícios percebidos pelo consumidor, sem modificar substancialmente a forma como o produto é consumido ou o modelo de negócio. Um exemplo é a evolução do *pen drive*, chegando a versões muito sofisticadas em sua capacidade de armazenamento.

A inovação, por outro lado, pode ser dita radical, quando acontece uma mudança drástica na maneira como o produto ou o serviço é consumido. Geralmente, representa um novo paradigma que modifica as vendas ou modifica o modelo do negócio. Um exemplo é a evolução do CD de música para os arquivos atuais, digitais e “em nuvem”.

A inovação tecnológica passou a ser mais presente na vida das pessoas com a evolução natural da tecnologia, no mundo contemporâneo, com o advento da eletrônica e da informática. No Brasil, a inovação vem ganhando força com a implantação de ambientes próprios para o surgimento de inovações, como os ambientes de cooperação entre empresas e universidades de pesquisa. A Lei de Inovação federal, de 2004, e a Lei de Inovação do estado de Minas Gerais, de 2008, criaram estímulos para a inovação na indústria, estratégica para a diversificação e o fortalecimento da economia mineira.

REFERÊNCIAS

INOVAÇÃO tecnológica. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Inova%C3%A7%C3%A3o_tecnol%C3%B3gica. Acesso em: 10 mar. 2015.



J

JUDICIALIZAÇÃO

Ana Luiza Gomes de Araújo

A ideia de complementaridade e interdependência de política e direito não é recente. A aproximação dos sistemas da política e do direito pode ser considerada uma das facetas da formação dos Estados Nacionais.¹ A soberania significou a unificação dos direitos regionais, a aceitação de língua própria e, principalmente, a crescente atividade legislativa, que nada mais demonstra que a proximidade dos sistemas da política e do direito.²

Em tempos recentes, tal proximidade se torna nítida, especialmente, pelos noticiados casos de ativismo judicial.

Apesar de ocorrerem excessos na defesa da integração das políticas públicas ao Direito, não se pode ignorar que, rotineiramente, o Poder Judiciário, é chamado a se manifestar em matéria dita política, com o intuito de assegurar direitos tutelados pelo ordenamento jurídico, que ou não estão sendo prestados, ou não estão disponíveis na forma pretendida pelo interessado.

Nesse sentido, o termo judicialização é utilizado, segundo Maciel e Koerner (2002, p. 115), para definir “a obrigação legal de que um determinado tema seja apreciado judicialmente”, ou, ainda, a submissão de determinada causa à análise judicial. Portanto, judicialização da política poderia ser entendida como a apreciação, pelo Judiciário, de matéria dita política. A expressão também se traduz por processo social e político, que tem na atuação judicial a perspectiva de alterações estruturais para a satisfação das demandas sociais.

Feitas essas considerações, cabe distinguir as expressões “judicialização da política” e “juridicização da política”. Enquanto a judicialização da política envolve a análise e o controle jurisdicional de questões de natureza política, a ideia de juridicização compreende a atribuição de sentido jurídico à política, de modo que ela se subordine ao Código do direito. Assim sendo, quando se trata, por exemplo, da criação de direitos políticos em legislação, está-se

1 Na Idade Média, havia o direito feudal e o direito das cidades, os direitos do rei e, sobretudo, a separação entre o direito canônico e o direito civil profano. Contudo, sob uma perspectiva jurídica, afirma Luhmann (2002, p. 475) que não existiam conceitos como direito público ou como domínio, império ou jurisdição que pudessem servir à unificação do poder territorial. É com a crescente complexidade social e a insegurança jurídica, que o Estado percebe a sua tarefa primordial de unificar o direito válido, assim como a organização da administração e da justiça, com o fim de consolidar a própria unidade do Estado, em que descansava a ideia de soberania (LUHMANN, 2002, p. 475).

2 Afirma Luhmann (2002, p. 476) que com essa nova concepção de soberania “se puede hablar de el concepto político de ley, y ver en ello una categoría de transición entre la raison política y la validez jurídica”.

diante do fenômeno da juridicização da política, o que remete para a ideia de que há transformação da política em direito.

A noção de juridicização da política pode ser associada ao fenômeno ocorrido no Direito do Trabalho, conforme salienta Werneck Vianna (1999, p. 15). Segundo o autor, o Direito do Trabalho deu caráter público às relações da esfera privada, compensando a parte economicamente menos favorecida. Esse novo direito promoveu o viés igualitário à ordem social liberal, juridicizando a esfera privada, movimento similar ao que vem ocorrendo atualmente no âmbito do Direito Civil, em que noções como autonomia da vontade e liberdade contratual estão sendo revisitadas à luz da nova noção de igualdade.

Assim, uma vez ocorrida a juridicização da política (conversão em jurídico de matérias inicialmente políticas), fenômeno que teve início a partir do século XVII, a judicialização (controle pelo Judiciário) é consequência de ordem lógica. Tal como se admite o controle sobre as leis e a busca da efetivação de seu conteúdo, há que, necessariamente, aceitar-se o controle jurisdicional das políticas públicas que estejam consubstanciadas na lei ou na Constituição (juridicização). Convém, contudo, analisar, criticamente, os limites de tal controle e da atuação do Poder Judiciário que, em muitas ocasiões, acaba por substituir a análise do administrador, o que, em tese, pode significar ofensa ao princípio da separação dos poderes.

REFERÊNCIAS

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción Javier Torres Nafarrate. Universidad Iberoamericana, México, 2002.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 57, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.



L

LÍNGUA OFICIAL

Vanda Rosignoli

Língua oficial, de acordo com o Glossário de Termos Estatísticos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), refere-se à “língua que tem status legal em determinada entidade política legalmente constituída, tal como um Estado ou parte de um Estado, e que serve como língua da administração”. (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2003, tradução nossa).¹ Ou seja, a língua oficial é aquela de uso obrigatório para todas as ações próprias nas relações com as instituições do Estado. Todo Estado possui uma ou, em alguns casos, mais línguas oficiais. Por exemplo, a Suíça tem quatro línguas oficiais: o francês, o alemão, o italiano e o romanche.

Não há uma maneira homogênea para determinar que uma língua seja a oficial de um país. Há casos em que a constituição do país dispõe isto diretamente; em outros casos, isto é praticado pelas instituições do Estado sem que seja diretamente dito. A concisa constituição dos Estados Unidos da América, por exemplo, não determina o inglês como sua língua oficial, cabendo a cada estado determinar, nas suas leis, qual a língua oficial praticada naquele estado. Alguns estados nem usam o termo “língua oficial”, mas, simplesmente, a língua “mais comum”, como é o caso do estado de Dakota do Sul.²

Desde a colonização do Brasil, especialmente a partir de 1753, esforços foram feitos para impor o português como língua exclusiva em detrimento dos milhares de línguas indígenas faladas pela maioria dos brasileiros. Chamada de Língua do Príncipe, sua introdução era um desafio à “língua geral”, procedente do tupi, usada pelos jesuítas no trato com os índios. O Diretório dos Índios, documento elaborado em 1755, expressa importantes aspectos da “política indígena do período da história de Portugal e do Brasil denominado pombalino.” Mendonça Furtado, que assina a redação dos 95 artigos desse regimento, estabelecia, entre outras medidas, a substituição da “língua geral” pela língua portuguesa, conforme reza o parágrafo 6:

6 Sempre foi máxima inalteravelmente praticada em todas as Nações, que conquistaram novos Domínios, introduzir logo nos povos conquistados o seu próprio

1 A language that has legal status in a particular legally constituted political entity such as a State or part of a State, and that serves as a language of administration.

2 Para maiores detalhes veja: Full Texts of State Official English Laws . Disponível em: <http://www.us-english.org/userdata/file/TextofStateOELaws.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015

idioma, por ser indisputável, que este é um dos meios mais eficazes para desterrar dos Povos rústicos a barbaridade dos seus antigos costumes; e ter mostrado a experiência, que ao mesmo passo, que se introduz neles o **uso da Língua do Príncipe**, que os conquistou, se lhes radica também o afeto, a veneração, e a obediência ao mesmo Príncipe. Observando pois todas as Nações polidas do Mundo, este prudente, e sólido sistema, nesta Conquista se praticou tanto pelo contrário, que só cuidaram os primeiros Conquistadores estabelecer nela o **uso da Língua, que chamaram geral**; [...]. Para desterrar esse perniciosíssimo abuso, será um dos principais cuidados dos Diretores, **estabelecer** nas suas respectivas Povoações **o uso da Língua Portuguesa**, não consentindo por modo algum, que os Meninos, e as Meninas, que pertencerem às Escolas, e todos aqueles Índios, que forem capazes de instrução nesta matéria, usem da língua própria das suas Nações, ou da chamada geral; mas **unicamente da Portuguesa**, na forma, que Sua Majestade tem recomendado em repetidas ordens, que até agora se não observaram com total ruína Espiritual, e Temporal do Estado. (ALMEIDA, 1997, p.172, grifo nosso).

A Constituição Brasileira de 1988 foi a primeira a prescrever a língua portuguesa como a língua oficial do Brasil. O Art. 13 estabelece, especificamente: “A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil”. E o Art. 210 § 2º, reza: “O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.” (BRASIL, 1988). Desse modo, em 2002, o estado do Amazonas, cooficializou três línguas indígenas, conforme a Lei nº. 145, de 11 de dezembro de 2002:

Art. 1º A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federal do Brasil.
Parágrafo Único. Fica estabelecido que o município de São Gabriel da Cachoeira/Estado do Amazonas, passa a ter como línguas co-oficiais, as Nheengatu, Tukano e Baniwa. (AMAZONAS, 2002).

Ainda em 2002, o então presidente do país, Fernando Henrique Cardoso, na Lei 10.436, de 24 de abril de 2002, regulamentou como sendo “legal” a língua de sinais (Libras), conforme art. 1º: “É reconhecida como meio legal de comunicação e expressão a Língua Brasileira de Sinais - Libras e outros recursos de expressão a ela associados.” (BRASIL, 2002).

Dentre as políticas públicas, há um tipo de “pouca visibilidade, mas cuja invisibilidade não é derivada de uma intenção do Estado ou do governo” (OLIVEIRA, 2013), que são as **políticas linguísticas** (PL), vistas, durante muito tempo, como sendo obrigação exclusiva do Estado, e que lidam com a relação

entre o poder e as línguas, mais apropriadamente, com as decisões políticas sobre as línguas e seus usos na sociedade (CALVET, 2007). Elas tratam sobre “que língua o Estado funcionará e se relacionará com os cidadãos, em que língua(s) a educação e os serviços culturais serão oferecidos, que variedade de língua será usada.” (OLIVEIRA, 2013).

Acrescenta, ainda, Oliveira:

O Estado é o **principal articulador das políticas linguísticas**, sempre em interação mais ou menos fluida/amistosa/conflituosa com outras instâncias organizadas de poder. [...] Do ponto de vista do Estado, então, podemos classificar as políticas linguísticas, numa primeira instância, em políticas linguísticas internas (PLI) e em políticas linguísticas externas (PLEx). (OLIVEIRA, 2013, p. 2, grifo nosso).

As políticas linguísticas internas são “aquelas que atuam sobre as línguas faladas em território sob a gestão do Estado, [...] suas definições, funções e lugares sociais. Isso atinge a língua ‘majoritária’, que no nosso caso coincide com a língua ‘oficial’ do país [...]” (OLIVEIRA, 2013). Nesse sentido, entre as ações brasileiras no campo das políticas linguísticas internas, destacam-se dois projetos diferentes relativos às políticas da língua portuguesa: o Projeto de Lei dos Estrangeirismos do Deputado Aldo Rebelo e o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Em 1999, o deputado federal Aldo Rebelo (PC do B/SP) apresentou um projeto de lei (PL 1676/99) que sugeria a redução de palavras estrangeiras na imprensa, em propagandas impressas e eletrônicas, para a “promoção, a proteção, a defesa e o uso da língua portuguesa” (BRASIL, 2003). Reza o Projeto, conforme o Parecer da Comissão de Educação e Cultura:

[...] reconhecer a língua portuguesa, a partir de provisão constitucional, como bem do patrimônio cultural brasileiro que concorre para a nossa soberania como nação (art. 1º); estabelecer o rol das incumbências do Poder Público no intuito de promover, difundir e valorizar a língua portuguesa (art. 2º); definir as situações de obrigatoriedade no uso da língua portuguesa, bem como as condições e as limitações de uso de estrangeirismos (arts. 3º, 4º e 5º); conceder autorização para o estabelecimento de sanções administrativas pela via da regulamentação (art. 6º); [...] (BRASIL, 2003, p. 3).

Já na virada do século 21, desponta o projeto da unificação ortográfica da língua portuguesa, que vai se solidificar mediante a longa história do Acordo Ortográfico de 1990, ratificado em 2004. Este Acordo visa dar “um passo importante para a defesa da unidade essencial da língua portuguesa e para

o seu prestígio internacional” (PORTAL DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2015). A importância do acordo, portanto, reside na nova configuração de gestão da língua portuguesa, criando novos aparelhos de gestão e abrindo possibilidades entre os países de língua portuguesa e novos potenciais de cooperação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rita Heloísa de. **O diretório dos índios**: um projeto de “civilização” no Brasil do século XVIII. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. p. 172.

AMAZONAS. **Lei nº. 145**, de 11 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a co-oficialização das Línguas Nheengatu, Tukano e Baniwa, à Língua Portuguesa, no município de São Gabriel da Cachoeira/Estado do Amazonas. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/idioma/20021211.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Comissão de Educação e Cultura. **Projeto de Lei Nº 1676-D**, de 1999. Dispõe sobre a promoção, a proteção, a defesa e o uso da língua portuguesa e dá outras providências. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/153443.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25.4.2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10436.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

CALVET, Louis-Jean. **As Políticas Linguísticas**. Florianópolis e São Paulo: Ipol/Parábola, 2007. 166 p.

OLIVEIRA, Gilvan Müller de. **Políticas linguísticas como políticas públicas**. IPOL Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística e UFSC Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. Disponível em: < http://e-ipol.org/wp-content/uploads/2013/06/Políticas_linguísticas_e_Políticas_publicas.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Glossary of Statistical Terms. Official Language. 2003. Disponível em: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5590>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

PORTAL DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Acordo Ortográfico**. Disponível em: <http://www.portaldalinguaportuguesa.org/acordo.php?action=acordo&version=1990>> . Acesso em: 20 jun. 2015.





NM

MAIS-VALIA

Renato Francisco dos Reis

A teoria da mais-valia é apresentada por Karl Marx, em 1867, no primeiro livro *O Capital*. Sua fundamentação expõe a forma de remuneração da força de trabalho utilizada na produção de bens. O conceito baseia-se no excedente de trabalho realizado em relação à remuneração recebida pelo assalariado, sendo que esta remuneração recebida está aquém da força de trabalho despendida na atividade daquilo que se produz.

Nos estudos da economia política, esta percepção já fora mencionada, em especial por Sismondi, em sua obra *Novos Princípios da Economia Política*, publicada em 1819 e em 1827, conforme cita Fani Figueira (2010, p. 81) na tradução dessa obra, “[...] O lucro do empresário não é outra coisa senão uma espoliação do trabalhador que ele emprega. Ele não ganha porque sua empresa produz muito mais do que ela lhe custa, mas porque ele não paga tudo o que ela lhe custa [...]”, mas é pelos estudos de Marx que se tem a profundidade da concepção.

Marx, nos estudos sobre o modelo capitalista, classifica a mais-valia em absoluta e relativa, sendo que, nas duas classificações, remete à imposição do capital. No caso da mais-valia absoluta, a incidência é sobre o tempo de realização do trabalho; e na classificação relativa, observa-se o excedente associado ao desenvolvimento dos meios de produção. Evidenciam-se, nesta teoria, as relações entre salários, lucros e preços sob o aspecto da distribuição da remuneração obtida da produção que os envolve. Nesta tríade, o sistema de produção capitalista se sustenta no controle da remuneração da força de trabalho pela apropriação de determinadas quantidades de trabalho não remunerado. Marx (1982, p.169), entendendo assim a mais-valia, tem como base a exploração financeira da força de trabalho.

Conforme Grespan (2013), mesmo que este salário seja justo, ou seja, o suficiente para que o trabalhador possa cumprir suas necessidades, haverá incidência do lucro. Se existe viabilidade econômica no processo, surge então um novo produto. Assim o capital empregado gera um novo valor, materializado em um novo produto ou serviço e, pela diferença entre o que se paga para produzir e o valor de venda, tem-se a mais-valia.

Assim, o ciclo da produção da mais-valia ocorre quando o capitalista compra a força de trabalho e, ao pagar por esta força, ele adquire o direito de consumir ou usar os resultados dela como uma mercadoria comprada que será repassada a certo preço.

Este trabalho não remunerado se distribui em diversos segmentos da produção capitalista, sendo que, ao que cabe aos proprietários da terra, o denominado de renda territorial; aos proprietários dos meios de produção, o lucro industrial ou comercial e ao capitalista que empresta dinheiro o que é denominado juros. Nestas diversas partes, tais como a renda territorial, o juro e o lucro industrial ou comercial, é que se dá a presença da mais-valia, consistindo na geração da riqueza que se dá pelo trabalho.

REFERÊNCIAS

GRESPLAN, Jorge. **A crítica da economia política em Marx**. IV Curso Livre Marx-Engels. Youtube, maio de 2013. Disponível em: < <https://youtu.be/5Xp3UFM3nPc>>. Acesso em: 23 maio 2014.

MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política**; salário preços e lucros; rendimento e suas fontes: a economia vulgar. Introdução de Jacob Goreneder. Tradução de Edgard Malagodi et al. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas).

SISMONDI, Jean-Charles Léonard Simonde de. **Novos Princípios de Economia Política (1819-1827)**. Tradução de Fani Goldfarb Figueira. Curitiba: Editora Segesta, 2010. 504p.

WOLFART, Graziela. “Novos Princípios da Economia Política”, de Jean-Charles-Léonard Simonde de Sismondi. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, v. 331, ano X, maio 2010. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3253&sec=331>. Acesso em: 20 abr. 2015.



MANDADO DE SEGURANÇA

Stefania Becattini Vaccaro

Mandado de segurança é um termo que entrou no vocabulário brasileiro, nos anos de 1926, por meio de uma reforma processual que visou diminuir o campo de abrangência do *Habeas Corpus* (HC). Desde então, o termo é utilizado como referência a um procedimento especial que serve de proteção aos direitos de natureza cível. Em 1934, este instituto foi constitucionalizado e, a partir daí, esteve presente em todos os textos constitucionais, exceto na Constituição Federal de 1937.

A mudança se deu porque, à época, argumentava-se ter ocorrido um alargamento indevido da utilização do HC, que havia deixado de ser uma garantia direta da liberdade de locomoção física para servir à proteção de qualquer direito que indiretamente afetasse esta liberdade. Neste respeito, Bastos (1989) cita que, sob este fundamento, foi, por exemplo, concedido HC para assegurar a posse em cargo público de funcionário nomeado. Foi, pois, para corrigir essa distorção que o Mandado de Segurança (MS) surgiu.

O enquadramento desta ação constitucional foi influenciado pela doutrina do próprio HC, do *Writ* americano e do *Amparo de Juicio* mexicano. Desta forma, o MS se destinou, nos diferentes regimes constitucionais brasileiros, à proteção do direito ameaçado ou violado, praticado pelo Estado ou por um particular que esteja no desempenho (por concessão, permissão ou autorização) de uma função própria do Estado. Atualmente, diz-se que o campo de atuação do MS é residual, porquanto este instrumento só poderá ser manejado quando a ilegalidade (originado de ato vinculado) ou a arbitrariedade (originado de ato discricionário) não puder ser corrigida pelo *Habeas Corpus* ou pelo *Habeas Data*.

Se se voltar à raiz das palavras que formam o termo mandado de segurança, é possível compreender, facilmente, a natureza desta ação constitucional. O vocábulo mandado expressa um comando de origem superior ou a determinação de uma autoridade; enquanto a palavra segurança expressa a qualidade ou condição de quem está livre do perigo e protegido de danos. (cf. HOUAISS, 2009). Logo, a expressão Mandado de Segurança surgiu para nomear uma ação capaz de garantir a efetividade dos direitos civis das pessoas. Justamente para atingir este objetivo é que o MS pode ser utilizado preventiva ou repressivamente, além de poder solicitar, o Autor da ação (impetrante), uma medida liminar que antecipe os efeitos da sentença definitiva.

A Constituição Federal de 1988 estabelece como requisito do MS a existência de *direito líquido e certo*, isto é, a existência de um direito subjetivo que possa ser comprovado de imediato sem a necessidade de dilação probatória. Em outros termos, o Autor deve ser capaz de comprovar a sua situação fática já na propositura da ação.

No texto constitucional vigente, há tanto a previsão para o Mandado de Segurança individual quanto para o Mandado de Segurança Coletivo. Este último não é uma nova modalidade de ação constitucional, é *apenas* um dispositivo que amplia o acesso à justiça ao permitir que demandas originadas em massa de pessoas sejam analisadas pelo poder Judiciário.

A diferença do MS coletivo para o individual reside no seu objeto e na sua legitimação processual. Aqui os direitos protegidos são transindividuais e, portanto, ultrapassam os interesses de uma pessoa singular. Ou seja, a situação atingida – objeto da ação constitucional – é originada em uma relação plurissubjetiva que envolve direitos coletivos (o bem atingido é indivisível e pertence a um grupo de pessoas determinadas), interesses difusos (o bem atingido é indivisível, mas pertence a um grupo indeterminado de pessoas) ou direitos individuais homogêneos (o bem é divisível e pertence a um grupo de pessoas determinadas). A legitimação processual, por sua vez, foi conferida pelo constituinte aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, às organizações sindicais e às entidades de classe ou associações legalmente constituídas há mais de um ano. Em suma, o MS coletivo é um instrumento de pacificação das relações sociais porque possibilita a adoção de solução unívoca nas demandas de massa e, por consequência, evita a multiplicidade de processos.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.



MARCO REGULATÓRIO

Carlúcia Maria Silva

Uma das características da modernidade são as rápidas e profundas transformações de um mundo em permanente mudança, das quais surge também uma nova concepção do papel do Estado. O século XX é marcado por um conjunto de reformas, tendo em vista uma adequação eficiente do Estado em face das mudanças sociopolíticas e econômicas e suas novas exigências. Redimensionar o papel do Estado, a partir da busca de maior eficiência nas ações e redução relativa dos custos, novas competências e funções, entendendo sua função catalisadora e facilitadora, são desafios permanentes. É nesse contexto que se inserem os diferentes marcos regulatórios e, neste cenário, surgem novas demandas na regulação e provisão de serviços e bens públicos e a proteção ao consumidor.

Mas o que é um marco regulatório? Um marco regulatório é um conjunto de leis e decisões que criam normas, deveres e obrigações sobre uma atividade ou setor da economia. Ele demarca, do ponto de vista normativo, o trato a questões relacionadas a temáticas específicas, ou seja, Terceiro Setor, Comunicação, Educação, Saúde Complementar, Energia, Mineração, Internet, dentre outros. Esse conjunto normativo (leis, normas e regras formais e/ou informais, estatutos e resoluções, portarias e regulamentos) são instrumentos regulatórios, utilizados tanto na esfera pública, como também na iniciativa privada e organizações não governamentais. Dito de modo diferente, a “regulação” diz respeito a uma diversidade de ferramentas por meio das quais são definidas regras de conduta para as pessoas físicas e jurídicas.

Os diferentes marcos regulatórios, por sua natureza, se vinculam ao princípio da legalidade, princípio este que, segundo Di Pietro (2012), está relacionado aos princípios e valores constitucionais. Ainda nesta reflexão, sustenta a autora que tais princípios e valores devem ser observados tanto pelo legislador, como também pela autoridade administrativa e, conseqüentemente, “podem ser apreciados pelo poder judiciário, seja para decretar a inconstitucionalidade de leis, seja para declarar a nulidade dos atos administrativos”. (DI PIETRO, 2012, p. 31). O princípio da legalidade, afirmam os juristas, constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que, conforme o Artigo 5º, inciso II da Constituição Federal de 1988, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. (BRASIL, 1988).

No que tange à Administração Pública, o princípio da legalidade diz respeito à obrigatoriedade de andar “nos trilhos da lei”, trazendo assim uma limitação à discricionariedade administrativa, ou seja, a Administração somente poderá fazer o que a lei permitir, sob pena de ilegalidade de seus atos. Dito de modo diferente, no âmbito das relações sociais vigora outro princípio - o princípio da autonomia da vontade; este princípio permite ao Administrador total liberdade, desde que não haja lei que proíba. Argumenta Di Pietro (2012) que a lei, “ao mesmo tempo em que define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade”. (DI PIETRO, 2012, p. 64). Assim sendo, a Administração Pública somente poderá fazer o que a lei permitir e nunca contra a lei, sob pena de ilegalidade de seus atos. Portanto, os marcos regulatórios, a partir da Constituição Federal de 1988, trazem consigo uma concepção mais ampla do princípio da legalidade e a ideia de participação dos cidadãos no controle e gestão da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LENSA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 15. ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.



MARKETING

Rogério Tobias

O *marketing* é praticado e ensinado desde a antiguidade, tornando-se uma disciplina acadêmica no século XX. No entanto, o *marketing* é uma área ainda mal compreendida, mesmo dentro de uma organização. Por ser uma área muito abrangente, seu significado gera muitas imprecisões. A definição de *marketing* passa por um processo evolutivo. À medida que o mercado vai adotando novas características, ele vai sofrendo alterações em seu conceito. Na década de 1960, ele já foi definido pela Associação Americana de Marketing (AMA) como o desempenho das atividades de negócios que dirigem o fluxo de bens e serviços dos produtos ao consumidor ou utilizador.

A evolução do mundo dos negócios exigiu uma redefinição do papel do *marketing*, incluindo agora a explicação de sua natureza. A Ohio State University propôs a seguinte definição, ainda na década de 1960: “O processo na sociedade pelo qual a estrutura da demanda para bens econômicos e serviços é antecipada ou abrangida e satisfeita através da concepção, promoção, troca e distribuição física de bens e serviços”. (apud COBRA, 1985). Ao final da década, propôs-se que o *marketing* deveria abranger também instituições não lucrativas e que deveriam ser levadas em conta as mudanças nas relações sociais.

O conceito de *marketing* tornou-se irreversivelmente expandido quando o *Journal of Marketing* passou a considerar também, em seu conceito, as questões sociais e ambientais. Posterior a isto, Kotler e Gerald Zaltman criaram a terminologia *marketing social*, que foi definido por eles como sendo: “A criação, implementação e controle de programas calculados para influenciar a aceitabilidade das ideias sociais e envolvendo considerações de planejamento de produto, preço, distribuição e pesquisa de *marketing*”. (apud COBRA, 1985). A partir deste conceito, o *marketing* foi também associado a questões ligadas aos serviços de saúde, problemas populacionais e outros segmentos.

O autor Philip Kotler, reconhecendo o processo de evolução do conceito, passou a divulgar um conceito “genérico” de *marketing*. Ele passa a considerar o *marketing* como sendo especificamente relativo à forma como as transações são criadas, estimuladas, facilitadas e valoradas.

Dentro deste contexto, Robert Bartels completa que há três questões fundamentais para definir a natureza do *marketing*. Primeira, que é necessário identificar que fenômenos e fatos devem ser incluídos no escopo do *marketing*,

depois, que tipos de fenômenos e fatos precisam ser incluídos neste escopo e, por fim, como ele pode ser definido de forma a abordar sistematicamente todos os fenômenos e fatos a serem incluídos e como pode sistematicamente excluir todos os fenômenos e fatos que não são pertinentes.

O escopo do *marketing* inclui, na maioria das vezes, áreas diversas, tais como, administração de vendas; preço; gerência de produtos; *marketing* social; o papel do *marketing* no desenvolvimento econômico; inteligência de *marketing*, comunicação; varejo; atacado; pesquisa de *marketing* e outras tantas áreas.

Vários autores, no transcorrer dos anos, fazem considerações adicionais e muitas vezes diferenciadas sobre o conceito e abrangência do *marketing*. Kotler e Levy (1969) preconizavam que o *marketing* deveria abranger também as instituições não lucrativas. Já William Lazer (1969) defendia que o *marketing* deveria reconhecer dimensões societárias. Porém, em 1980, o autor Philip Kotler passa a divulgar o *marketing* como sendo “uma atividade humana dirigida a satisfazer necessidades e desejos através do processo de trocas”. (KOTLER, 1992).

Kotler e Keller (2012) já dão outra definição para o *marketing*, considerando que ele envolve a identificação e a satisfação das necessidades humanas e sociais e acrescentam que o papel dele é suprir necessidades gerando lucro. Numa percepção mais completa os autores definem o *marketing* como sendo: *Marketing* é um processo social pelo qual indivíduos e grupos obtêm aquilo de que necessitam e desejam por meio da criação, da oferta e da livre troca de produtos de valor entre si. (KOTLER; KELLER, 2012).

Muito bem aceitas no meio acadêmico e empresarial são as ideias de Peter Drucker sobre o papel do *marketing*. Ele defende que sempre haverá a necessidade de vender, mas o objetivo do *marketing* é tornar supérfluo o esforço da venda. Para o autor, o objetivo do *marketing* é conhecer e entender o cliente tão bem que o produto ou serviço possa se adequar a ele e se vender sozinho. Drucker complementa o seu raciocínio dizendo: “De maneira ideal, o *marketing* deveria resultar em um cliente disposto a comprar. A única coisa necessária, então, seria tornar o produto disponível”. (apud KOTLER; KELLER, 2012).

Churchill (2000) entende que *marketing* é “O processo de planejar e executar a concepção, estabelecimento de preços, promoção e distribuição de ideias, bens e serviços a fim de criar trocas que satisfaçam metas individuais e organizacionais.” (CHURCHILL; PETER, 2000, p. 4).

A definição mais atualizada de *marketing* vem da Associação Americana de Marketing (AMA) que definiu formalmente e aprovou, em julho de 2013, a seguinte definição: *Marketing* é a atividade, conjunto de instituições e



processos para criar, comunicar, entregar e trocar ofertas que tenham valor para os clientes, parceiros e sociedade em geral. (AMERICAN MARKETING ASSOCIATION).

É questão *sine qua non* registrar que o *marketing* é visto sob diversos pontos de vistas e existem várias subdivisões, que são oriundas da sua definição global. São várias áreas específicas e algumas são mais tradicionais tais como: *marketing* de serviços, *marketing* de relacionamento, *marketing* digital e um número grande de tipos, abrangências e especializações. Atualmente, as universidades adotam o conceito principal e inserem outros diversos tipos *marketing* de acordo com a sua proposta de atuação e abrangência de pesquisa. O mesmo ocorre com as empresas que, além de adotarem a filosofia de *marketing* global, utilizam-no, atuando em apenas algumas de suas diversas especialidades de acordo com o segmento que atuam e a proposta estratégica de administração.

REFERÊNCIAS

AMERICAN MARKETING ASSOCIATION. Definition of Marketing. Disponível em: <https://www.ama.org/aboutama/pages/definition-of-marketing.aspx>. Acesso em: 15 maio 2015.

CHURCHILL, Gilbert A. Jr.; PETER, J. Paul. **Marketing**: criando valor para o cliente. São Paulo: Saraiva, 2000.

COBRA, Marcos Henrique Nogueira. **Marketing básico**: uma perspectiva brasileira. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

KOTLER, Philip; KELLER Kevin Lane. **Administração de marketing**. 14. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

KOTLER, Philip; LEVY, Sidney J. Broadening the concept of marketing. **Journal of Marketing**, v. 33, p.10-15, Jan. 1969. Ann Arbor: American Marketing Association.

LAZER, William. Marketing's Changing Social Relationships. **Journal of Marketing**, v. 33, n. 1, p. 3-9, Jan. 1969.



MEDIDA PROVISÓRIA

Juliana Campos Horta de Andrade

O artigo 62 da Constituição Federal determina que, em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medida provisória com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

São pressupostos da medida provisória: a edição pelo Presidente da República, a submissão ao Congresso Nacional, a relevância e a urgência. O processo legislativo das medidas provisórias inicia-se com o Presidente da República, único detentor da competência para editar medidas provisórias com força de lei.

A relevância e a urgência, pressupostos materiais da edição de medidas provisórias, são conceitos indeterminados. Possui relevância aquilo que é importante, essencial, fundamental. A relevância, pressuposto material para a edição de medida provisória, há de vincular-se unicamente à realização do interesse público.

Além de relevante, a situação que exige a adoção de medida provisória deve ser urgente. O que justifica a edição de medida provisória com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis, segundo as regras ordinárias de legiferação em face do próprio *periculum in mora*, que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa.

O que legitima o Presidente da República a antecipar-se, cautelarmente, ao processo legislativo ordinário, editando as medidas provisórias pertinentes, é o fundado receio, por ele exteriorizado, de que o retardamento da prestação legislativa cause grave lesão, de difícil reparação, ao interesse público.

Os requisitos da relevância e urgência deverão ser analisados, num primeiro momento, pelo Presidente da República, quando da edição da medida provisória e, posteriormente, pelo Congresso, separadamente por cada uma de suas casas legislativas, que poderá deixar de convertê-la em lei por ausência dos pressupostos constitucionais. Uma vez editada, a medida provisória permanecerá em vigor pelo prazo de sessenta dias e será submetida imediatamente ao Poder Legislativo para apreciação.

Editada a medida provisória, ela será encaminhada ao Congresso Nacional, em que uma comissão mista de Deputados e Senadores emite parecer pela aprovação ou não. Após esta análise, a medida provisória será encaminhada à Câmara dos Deputados, que realizará a primeira votação, devendo, antes,

analisar seu mérito e emitir juízo de valor sobre a presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência

Aprovada por maioria simples na Câmara, a medida provisória será encaminhada ao Senado Federal que deverá, inicialmente, verificar a presença dos requisitos constitucionais da relevância e urgência antes da análise do mérito.

As medidas provisórias, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, perderão a eficácia, operando a desconstituição com efeitos retroativos dos atos produzidos durante sua vigência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

MÍDIA

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
Pedro Moraes Raso Sardinha Pinto

De um modo geral, pode-se dizer que existe um ato de comunicação onde quer que uma informação seja transmitida de um emissor para um receptor. Entretanto, existem processos comunicativos, geralmente não dialógicos e não recíprocos, nos quais há uma dissociação entre o momento e o lugar da emissão e aquele da recepção. Apesar de os indivíduos interagirem uns com os outros, eles não partilham o mesmo ambiente espaço-temporal. Para que esse processo comunicativo seja realizado, a mensagem do emissor chega ao receptor por meio de um canal, um meio.

Em latim, *medium* significa meio. De volta ao contexto da comunicação, este termo passou a ser usado como sinônimo de veículo e canal. Com o desenvolvimento dos sistemas de informação, nas últimas décadas, o termo passou a ser substituído – principalmente em inglês – por seu plural latino *media*. Hoje a palavra “mídia” em português, adaptação do inglês *media*, é usada para referir aos sistemas de comunicação, tais como revistas, jornais, rádio, televisão.

Pode-se considerar que a primeira mídia surgiu após o advento da imprensa de Gutenberg em 1455. Essa invenção permitiu a transmissão da informação impressa. Daí vieram os jornais diários, as revistas, entre outras mídias. Mais tarde, com outras tecnologias e outras formas de transmissão, surgiram o telefone, o rádio, a televisão e o computador. Nos últimos anos, a internet revolucionou a comunicação ao permitir a criação de inúmeros meios para se transmitir informação, como os portais, blogs, microblogs, entre outros. Cada ferramenta criada com o intuito de intermediar a relação entre emissor e receptor pode ser considerada uma mídia.

No estudo das políticas públicas, porém, torna-se mais relevante considerar as mídias, que em inglês são chamadas de *mass media*, ou seja, os meios de comunicação de massa. Tradicionalmente, trata-se das grandes corporações que detêm historicamente o controle dessas ferramentas. Apesar de a internet e suas redes sociais terem democratizado o uso de algumas ferramentas, as mídias tradicionais ainda pertencem, no Brasil, a poucos.

Ao contrário do que diz o senso comum, diferentes tipos de mídias não competem entre si. Por exemplo, rádios não disputam audiência com emissoras de televisão, que, por sua vez, não competem com os jornais. Os

diários impressos também não rivalizam com as revistas. Pelo contrário, todo veículo de comunicação, devido a sua natureza, tem potenciais e limites diferentes das outras mídias.

Como cada um desses veículos de comunicação tem uma função específica e diferencial, eles produzirão diferentes efeitos perceptivos e comunicativos no receptor. Cada mídia apresentará diferentes sistemas de representação e linguagens na produção de seus textos e, conseqüentemente, criará novas gramáticas.

Se por um lado as diferentes mídias não competem entre si e se complementam, por outro o surgimento de uma nova mídia redimensiona a função de todas as outras. Por exemplo, depois que os portais de notícia na internet priorizaram a cobertura quase que em tempo real dos acontecimentos, os jornais impressos precisaram se reinventar e dedicar seu espaço a uma análise mais profunda daquela notícia que já teria se tornado velha para ser publicada no dia seguinte do seu acontecimento.

No contexto das grandes corporações, com a criação de uma mídia diferente, a tendência são os grandes aglomerados criarem novas empresas que utilizam daquela mídia. Por exemplo, ao longo dos anos, o Grupo Globo criou a Rede Globo de Televisão; as TVs por assinatura NET e Sky; o sistema Globo de rádio, composto por emissoras como Rádio Globo e CBN; jornal O Globo, o portal G1, a revista Época, dentre tantos outros. Todos esses são exemplos de mídias que se complementam.

MÍDIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Cada mídia, portanto, é um diferente veículo que permite que a comunicação seja realizada quando emissor e receptor não partilham o mesmo ambiente espaço-temporal. Porém, quando se usa a expressão “a mídia” de forma generalizada, designa-se o conjunto de meios de comunicação. Nessa conjuntura, surge uma indústria da mídia, que passa a demandar recursos humanos qualificados e técnicas comunicacionais eficientes nos ramos de jornalismo, publicidade, relações públicas, entretenimento, cibermídia, cinematografia, entre outros.

Nesse respeito, fala-se da junção daqueles meios de comunicação que são formadores de opinião dentro da sociedade. Também, ao usar esse significado da palavra, ocorrem tantas discussões sobre a regulamentação da mídia, a necessidade de se criarem regras, que não se confundem com censura, para o conjunto de meios de comunicação. A ideia é responsabilizá-los pelas informações que transmitem.



MEDIA TRAINING

O uso da palavra “mídia” também pode ser confundido, em determinados contextos, com a própria imprensa. Daí surgem termos como o *media training*, no qual uma assessoria de imprensa treina o dirigente de alguma empresa ou então alguma autoridade para se relacionar com a imprensa, ensinando-o a conceder entrevistas, por exemplo.

MÍNIMO EXISTENCIAL

Eurico Bitencourt Neto

O mínimo existencial designa o conjunto de recursos materiais mínimos necessários para uma existência humana digna. A noção de dignidade da pessoa humana parte da ideia kantiana de que o ser humano existe como um fim em si mesmo, não como meio. (KANT, 1997, p. 68). Sendo uma qualidade inata de cada ser humano, a dignidade tem também uma dimensão intersubjetiva, uma dimensão política e uma dimensão histórico-cultural. (HÄBERLE, 2005, p. 127-128; 133-134; HÄBERLE, 2007, p. 292; 289-290). O dever de respeito é a consequência jurídica da ideia de dignidade da pessoa humana, e tal respeito se viabiliza, entre outras medidas, pela observância do mínimo existencial, ou, mais precisamente, pelo reconhecimento de um direito fundamental ao mínimo existencial.

A afirmação de um direito fundamental ao mínimo existencial tem origem na jurisprudência constitucional alemã do segundo pós-guerra, embora já se faça referência na doutrina a tal direito no início da década de 1950. (SARLET, 2009, p. 317). Em 1975, o Tribunal Constitucional Federal alemão afirmou a obrigação do Estado de assistir os necessitados, ficando a comunidade estatal vinculada à imposição de assegurar-lhes condições mínimas para uma existência digna. (MARTINS, 2005, p. 828-829; ALEXY, 2002, p. 422).

Embora o direito ao mínimo existencial tenha sido pioneiramente fundamentado no âmbito de um sistema constitucional que não consagra direitos sociais específicos – com exceção do direito da mãe à proteção e assistência por parte da comunidade – limitando-se a consagrar o princípio geral do Estado social, sua afirmação se deu posteriormente pela jurisprudência de outros países com sistemas constitucionais analíticos quanto à consagração de direitos sociais, como Portugal, Espanha e Brasil. Em comum, todos eles fundamentam-se no postulado geral da dignidade da pessoa humana. (BITENCOURT NETO, 2012, p. 156-157).

Não há consenso na doutrina sobre o alcance do direito ao mínimo existencial, nem mesmo sobre sua existência no sistema constitucional brasileiro. Se por um lado, há quem afirme se tratar de indevida importação de instituto jurídico estrangeiro (KRELL, 1999, p. 244); por outro, há quem reconheça sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro, embora o identifique como a única dimensão de fundamentalidade dos direitos sociais. (TORRES, 2009, p. 41, 80-81), reduzindo-os ao mínimo existencial.



Pode-se dizer que o direito ao mínimo existencial pode ser fundamentado, na Constituição brasileira de 1988, a partir dos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da solidariedade social. (BITENCOURT NETO, 2010, p. 99-116). Sua eficácia é direta e imediata, vinculando todos os Poderes do Estado. Daí que, nas hipóteses excepcionais em que o regime ordinário dos direitos fundamentais – em regra sujeito à interposição legislativa – não for capaz de viabilizar o respeito à dignidade da pessoa humana, fica legitimado o Poder Judiciário a reconhecer direitos originários a prestações materiais indispensáveis para tanto no âmbito do direito ao mínimo existencial.

Todos os direitos fundamentais possuem modos de eficácia diretamente a partir da Constituição (art. 5º, §1º), como, por exemplo, a eficácia negativa contra atuações do Estado que ofendam a norma jusfundamental, ou o dever de legislar, que gera hipótese, em caso de omissão, de interposição de mandado de injunção, além de modos de eficácia que dependem de escolhas políticas, que cabem ao legislador em função do princípio democrático. Neste último caso, a omissão legislativa pode, em casos extremos, pôr em risco o dever do respeito à dignidade humana, o que permite a invocação do direito ao mínimo existencial diretamente a partir da Constituição.

Em suma, o direito ao mínimo existencial não reduz os direitos sociais ao mínimo de sua eficácia: trata-se de reserva de eficácia da dignidade humana, acionável quando o regime ordinário dos direitos fundamentais – sujeito a contingências econômico-financeira e a escolhas políticas do legislador – não for suficiente para impedir um indevido desrespeito à dignidade de todo ser humano. (BITENCOURT NETO, 2010, p. 144-163).

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da administração pública ao mínimo existencial. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico.

Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 153-174.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade: ensaios**

de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 89-152.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 2007.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1997.

KRELL, Andreas. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação de serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 144, p. 239-260, out./dez. 1999,.

MARTINS, Leonardo (Org.). **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO

Joaquim Cabral Netto

O Ministério Público, como hoje é conhecido, é uma instituição de origem eminentemente francesa. Na sua evolução, no entanto, ele se adequou às necessidades e peculiaridades da formação jurídica de cada país.

O modelo federativo do Brasil mostra que o Ministério Público é composto pelos Ministérios Públicos dos estados e o da União, sendo este representado pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

A instituição, em nosso país, já esteve inserida no Capítulo do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Hoje ela não se encontra em nenhum deles, sendo tratada no Título da Organização dos Poderes, em Capítulo próprio: Das Funções Essenciais à Justiça. A atual Constituição caracteriza-o como sendo instituição permanente, com as funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Entre seus princípios institucionais foram consagrados: a unidade (seus membros integram um só órgão), a indivisibilidade (os membros do MP não se vinculam à sua área de atuação) e a independência funcional (o Ministério Público é órgão autônomo, independente no exercício de sua função estatal).

É no Brasil que o Ministério Público mostra uma feição muito diferente de alguns outros países. De fato, em nosso país, ele perdeu o caráter eminentemente *demandista*, - ou seja, atuando essencialmente dentro de processos judiciais para, a partir do último quartel do século XIX, mostrar sua presença numa postura de atuação *resolutiva*. A figura histórica do Promotor de Justiça, de dedo em riste acusando os criminosos, incorporou àquela postura novos matizes. Noutras palavras, começou a atuar diretamente em inúmeras questões jurídico-sociais.

O perfil, a estrutura e o posicionamento socioadministrativo do Ministério Público de nossos dias mostram que ele tem se modernizado e adequado às condições da evolução do meio social.

Ele era uma instituição praticamente esquecida nas Constituições do Brasil. A Carta Imperial de 1824 não tratou do Ministério Público. A Constituição Republicana de 1891 dele não cuidou de forma sistemática, e somente fez menção ao Procurador-Geral da República, o qual “seria designado pelo Presidente da República entre os membros do Supremo Tribunal Federal”. Na Constituição de 1934, considerado como órgão de cooperação das atividades governamentais, falou-se, apenas, no Ministério Público da União. Dele não

houve nem mesmo referência na Constituição de 1937. Na Constituição de 1946, pela primeira vez, passou a ser tratado em Título Especial. A Constituição de 1967, reproduzindo quase que fielmente as disposições da Constituição de 1946, incluindo-o no Capítulo do Poder Judiciário, e a Emenda Constitucional n.1. de 1969, deslocou-o para o Capítulo do Poder Executivo, sem grandes modificações de seu texto.

No último quartel do século XX, quase ao fim do regime militar que existia à época, ocorreu o grande avanço institucional do Ministério Público. A Emenda Constitucional n.7, de 1977, estabeleceu que uma Lei Complementar estabelecerá normas gerais a serem adotadas no Ministério Público dos estados. Em razão disso, surgiu a Lei Complementar n. 40, de 1981, que iria se transformar numa verdadeira “alforria do Ministério Público”. Aquela Lei foi, entre nós, o primeiro diploma legal a criar uma “espinha dorsal” para o Ministério Público Estadual do Brasil.

Quatro anos depois surgiu, no ordenamento jurídico do Brasil, a Lei n. 7.347, de 1985, disciplinando a Ação Civil Pública, de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dando ao Ministério Público legitimidade processual para propô-la ou nela funcionar como parte ou fiscal da lei. A Ação Civil Pública acabou por se tornar o instrumento mais poderoso que o Ministério Público tem na área cível, por ele usado na defesa dos Direitos Difusos, Coletivos e individuais homogêneos.

Por fim, três anos após adveio a Constituição do Brasil de 1988, que iria incorporar em seu texto todas as conquistas daquelas Leis, e acrescer novas atividades e funções administrativas de responsabilidade do Ministério Público, dando-lhe um perfil como não existe em outros países. De fato, com o advento daquela Constituição, surgiu no Brasil um Ministério Público com características singulares e feições únicas no mundo. Na verdade, em nenhum lugar se depara com um Ministério Público que apresente um perfil institucional semelhante ou que ostente igual conjunto de atribuições.

Tratado constitucionalmente como Instituição Permanente, foi chancelado como essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

As atribuições do Ministério Público brasileiro são, pois, da maior importância para a consolidação de uma sociedade e um Estado Democrático. Ele foi erigido, pela Constituição do Brasil, em guardião da cidadania; defensor dos interesses sociais; dos interesses individuais; agente poderoso no combate à improbidade administrativa, aos desmandos, à corrupção, em defensor do meio ambiente, das políticas igualitárias. Sua atuação é



absolutamente relevante na área que compreende os direitos difusos, os interesses coletivos e os interesses metaindividuais.

O Ministério Público goza de garantias constitucionais para um bom exercício de suas funções. De fato, para que a Instituição tivesse condições de cumprir, com segurança e eficácia, sua missão constitucional, foram-lhe dadas uma série de garantias institucionais (como exemplo, a autonomia funcional, administrativa e financeira) bem como garantias aos seus membros (como a vitaliciedade, após dois anos de exercício; a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios). Ademais, sua chefia tem mandato certo e a sua escolha, pelo Chefe do Poder Executivo, ocorre dentre os integrantes da carreira – restringindo essa escolha, no plano das unidades federativas, apenas aos integrantes de uma lista tríplice, escolhida pela própria classe.

É importante salientar que o Ministério Público exerce suas funções tanto no campo penal, quanto no campo civil e que, a par das inúmeras funções a ele atribuídas em leis especiais, a própria Constituição Federal elenca algumas delas: promover a ação penal pública; zelar pelo respeito aos Poderes Públicos e dos serviços relevantes aos direitos constitucionais; promover o inquérito civil e a ação civil pública; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e estados; defender judicialmente os direitos e interesses da população indígena.

Vê-se que, dentro de seu novo perfil, o Ministério Público vem desenvolvendo suas funções constitucionais na formação e em defesa do Estado Democrático de Direito e de todos os direitos e deveres dele decorrentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan.1967. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out.1969, retificado em 21 out.1969 e republicado em 3 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 1977. Disponível em: <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp40.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul.1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Lels/L7347orig.htm>. Acesso em: 15 maio 2105.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Elke Andrade Soares de Moura Silva

Órgão incumbido da tutela da ordem jurídica, dos direitos coletivos e individuais indisponíveis, o Ministério Público de Contas é instituição voltada ao controle externo da Administração Pública e atua junto ao Tribunal de Contas. Sua gênese no Brasil remonta ao início da República, tendo sido previsto no art. 19 do Decreto nº 1.166, de 1892, que regia a estrutura do Tribunal de Contas da União. Atualmente, considerando sua relevância na organização do Estado Democrático de Direito, é instituição de destaque constitucional, cujos objetivos estão intimamente vinculados à própria concepção de Estado e de políticas públicas, o que torna necessário, para sua compreensão, o enfrentamento da evolução histórica da relação entre Estado e sociedade.

A modernidade, que marca a ruptura com o regime absolutista de governo, requereu a concepção de novos e rígidos contornos ao Estado, com a imposição de limites à sua atuação em face dos interesses particulares. A conquista dos direitos individuais à liberdade, à vida e à propriedade, positivados na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, determinou ao Estado o dever de abster-se dos excessos outrora cometidos pelo absolutismo.

Superado, entretanto, esse modelo, entre outras razões, por sua ineficácia na garantia não somente dos direitos que se propôs a assegurar, mas também de que todos os cidadãos poderiam deles desfrutar igualmente, consolidou-se, no século XX, o paradigma do Estado Social, marcado pelo reconhecimento da imprescindibilidade de direitos de caráter notadamente sociais e econômicos, para cuja implementação tornava-se indispensável a atuação positiva do Estado por meio da realização de políticas públicas, compreendidas como o conjunto de ações estatais direcionadas à efetivação de direitos fundamentais.

Esse contexto de crescente expansão e releitura de direitos e garantias, verificado no último século, não apenas impôs à Administração Pública o ônus de se remodelar, ampliando seu aparato de modo a fazer frente às demandas sociais constitucionalmente fundamentadas, como também, diante da escassez de recursos e das imposições democráticas, trouxe como corolário a necessidade do fortalecimento das instituições incumbidas do controle da atuação do Estado, entre elas, o Ministério Público de Contas.

À luz desse novo paradigma, é possível delinear a amplitude do escopo de atuação do *Parquet* de Contas, considerando-se suas atribuições

constitucionais e legais e sua essencialidade no exercício do controle externo da Administração e na salvaguarda das instituições democráticas.

Desse modo, o *Parquet* de Contas, ao atuar no exercício de suas competências, visa a um amplo espectro de controle das ações da Administração Pública que, para além de uma mera análise de legalidade, investiga sua juridicidade, amparando-se no ordenamento jurídico em toda a sua inteireza, como conjunto de regras e princípios que concorrem entre si para a tutela dos interesses dos cidadãos, seja quando tais atos reflitam prejuízo à coisa pública, seja quando constituam afronta a direitos individuais ou coletivos.

Para que possa exercer seu mister, a Constituição da República de 1988, no art. 130, garantiu aos membros do Ministério Público de Contas o direito à vitaliciedade, à inamovibilidade e à irredutibilidade de subsídios, além da independência funcional, conjunto de garantias que lhes assegura imunidade a alternâncias políticas e a imposições hierárquicas, para uma eficaz atuação nos processos de competência dos Tribunais de Contas como fiscal da lei e de sua fiel execução.

Ademais, ao tomar conhecimento de indícios de irregularidade envolvendo atos da Administração, compete ao Ministério Público de Contas apurar os fatos e responsabilidades mediante inquérito; representar perante a Corte de Contas respectiva acerca dos fatos apurados, provocando-a para o exercício de sua jurisdição; e propor ao órgão do Ministério Público estadual ou federal a adoção de medidas necessárias em matérias que extrapolem a sua esfera de competência.

Embora a atuação do Ministério Público de Contas seja frequentemente reconhecida por seu caráter repressivo de condutas irregulares praticadas na gestão da *res publica*, não se pode olvidar a crescente importância e o potencial de seus efeitos preventivos e pedagógicos. Isto, pois, na medida em que se supera a perspectiva unicamente repressiva da relação entre órgãos fiscalizador e fiscalizado, possibilita-se a elaboração de práticas de controle externo propositivas, que não se restrinjam à mera correição das condutas do administrador, mas, ao contrário, que impliquem cooperação, orientando a formulação de políticas públicas de modo a otimizar o emprego dos recursos coletivos na concretização de direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. **Decreto nº 1.166**, de 17 de dezembro de 1892. Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 maio 2015.

MOBILIDADE

Admardo Bonifácio Gomes Júnior

Mobilidade é a propriedade do que é móvel, que apresenta facilidade de se mover ou ser deslocado. No campo das políticas públicas diz da possibilidade de locomoção ou mudanças, de indivíduos ou populações. O termo é frequentemente utilizado nos seguintes domínios: populacional, profissional ou funcional, de grupo ou classe social, espacial, urbana, internacional, bem como se referindo às políticas de acessibilidade.

A mobilidade populacional diz dos fluxos migratórios de determinada população. São movimentos migratórios determinados por fatores que podem ser naturais, políticos, religiosos, étnicos e econômicos. O campo da mobilidade populacional impacta diretamente o da mobilidade espacial, notadamente em função da migração pendular e da transumância, respectivamente, de movimento de pessoas que trabalham em grandes centros e moram em cidades periféricas e de movimentos migratórios sazonais.

Por sua vez, no mundo contemporâneo, a mobilidade espacial se apresenta sob duas dimensões, uma virtual ou digital e outra física. No espaço digital, pode-se falar de mobilidade “virtual” que diz respeito aos fluxos de informação em redes através de dispositivos fixos ou portáteis. Já o domínio da mobilidade física diz respeito ao fluxo de mercadorias e pessoas. O alcance destas mobilidades depende da capacidade de se desenvolver sistemas técnicos cada vez mais complexos, integrados e universais.

No domínio da economia internacional e globalizada, fala-se também em mobilidade internacional para designar os fluxos de pessoas e mercadorias em circulação entre as nações.

No campo da mobilidade social, fala-se de mudanças no *status* social ou mesmo profissional de uma pessoa. A mobilidade social é um conceito para a análise da estrutura social, das possibilidades de ascensão social, reprodução social, desigualdades e redistribuição de renda e riqueza. Já a mobilidade profissional ou funcional diz das mudanças nas condições de exercício da atividade profissional de um indivíduo ou grupo.

Por outro lado, o termo mobilidade reduzida remete ao universo das pessoas com deficiências, sejam físicas, sejam cognitivas, e à necessidade de adaptação de objetos e espaços de modo a ampliar o acesso e o uso. (*ver verbete Acessibilidade*).

Todavia, é o conceito de mobilidade urbana que está no centro da discussão das políticas públicas de mobilidade contemporaneamente no



Brasil. Segundo Bergman & Albesa de Rabi (2005), sob esta perspectiva, as políticas se orientam por uma ênfase no transporte público coletivo e não no transporte individual, e, de maneira mais ampliada, implica toda uma orientação de inclusão social e de racionalidade de investimentos públicos.

REFERÊNCIAS

BERGMAN, Lia; ALBESA DE RABI, Nidia Inês (Coord.). **Mobilidade e política urbana**: subsídios para uma gestão integrada. Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005.

MODERNIDADE, PÓS-MODERNIDADE E HIPERMODERNIDADE

Admardo Bonifácio Gomes Júnior

Modernidade é a característica do que é moderno, que pertence ao tempo presente ou recente, sendo, por isso, atual. A crença nos ideais do Iluminismo, da Revolução Industrial e do desenvolvimento do Capitalismo são frequentemente tomados como marcos da Modernidade. A transição para Pós-Modernidade, por sua vez, indicaria o esgotamento do projeto moderno. Já o termo hipermodernidade quer resaltar a exacerbação dos valores da modernidade.

O termo moderno é empregado desde o século X nas polêmicas filosóficas e religiosas, seja no sentido elogioso, para marcar uma abertura e liberdade de espírito, conhecimento de fatos e ideias novas; seja para, pejorativamente, indicar a superficialidade da mudança pela mudança, o modismo, ou como uma tendência a abandonar, sem julgamento sobre o passado, as impressões do momento. O termo modernidade, referindo-se a transformações reais, progressivas e necessárias do pensamento, designa toda uma visão de mundo que, em ruptura com o pensamento medieval, prima pela autonomia da razão. (LALANDE, 2010, p. 640).

O termo modernidade, no entanto, impõe paradoxos. Se moderno é o que rompe com a tradição e tradicional o que resiste à modernização, como demonstra Compagnon (2010), acaba-se caindo numa tradição moderna.

Falar de tradição moderna seria, pois, um absurdo, porque essa tradição seria feita de rupturas. É verdade que essas rupturas são concebidas como novos começos, invenções de origens cada vez mais fundamentais; logo, porém, esses novos começos terminam e essas novas origens deverão ser imediatamente ultrapassadas. Na medida em que cada geração rompe com o passado, a própria ruptura constitui a tradição. (COMPAGNON, 2010, p. 9-10).

Não menos problemático para este autor é a noção de pós-modernidade.

Se o moderno é o atual e o presente, o que significa o prefixo pós-? Não seria ele contraditório? O que seria este depois da modernidade, designado pelo prefixo, se a modernidade é a inovação constante, o próprio movimento do tempo? Como é possível falar de um tempo depois do tempo? Como pode um presente negar sua qualidade de presente?. (COMPAGNON, 2010, p. 107).



Segundo Lyotard (1986), a pós-modernidade deve ser entendida muito mais como uma vivência que como um estado dado. O autor diz que nesta condição pós-moderna vive-se uma crise de conceitos, como razão, sujeito, totalidade, verdade, progresso; e a valorização de outros, como potência, eficácia, otimização, que legitimam o projeto científico-tecnológico pós-industrial. A pós-modernidade, assim, marcaria o fim das metanarrativas como grandes esquemas explicativos.

Com o termo hipermoderno, Gilles Lipovetsky enfatiza não uma ruptura com os tempos modernos e sim a exacerbação de algumas das características e valores das sociedades modernas, notadamente, o individualismo, o consumismo e o hedonismo; assim como também a fragmentação do tempo e do espaço. Suas manifestações no campo político indicam que se “o surgimento do individualismo ocorreu concomitantemente com a ampliação do poder estatal”, por outro lado, parece que vivemos “o momento histórico preciso em que todos os freios institucionais que se opunham à emancipação individual se esboroam e desaparecem, dando lugar à manifestação dos desejos subjetivos, da realização individual, do amor-próprio”. (LIPOVETSKY; CHARLES, 2004, p. 23).

Segundo Giddens (2002), com a chegada do século XXI, as questões sobre a modernidade, suas formas institucionais passadas e presentes, reaparecem como um problema sociológico fundamental. Isso porque, nos contornos do que ele chama de alta modernidade, encontra-se “a crescente interconexão entre os dois ‘extremos’ da extensão e da intencionalidade: influências globalizantes de um lado e disposições pessoais de outro”. (GIDDENS, 2002, p. 9). Parafraseando o autor, o conhecimento racional na modernidade, como uma ordem pós-tradicional, não substituiu as certezas e os hábitos da tradição. É a dúvida, característica generalizada da razão crítica moderna, que permeia nossa vida cotidiana, constituindo uma dimensão existencial geral do mundo social contemporâneo.

Já o sociólogo polonês Zygmunt Bauman, na linha dos pensadores que defendem que se vive uma “pós” modernidade, refere-se a ela como modernidade líquida. Não mais a solidez, os contornos bem traçados, o peso, a fixidez e a rigidez, como no Panóptico de Jeremy Bentham a que se referia Michel Foucault como a arquetípica do poder moderno. A modernidade líquida é *pós-Panóptica*, líquida, fluida, leve, flexível, sem contornos predeterminados e muito mais dinâmica. Segundo Bauman (2001, p. 62), “o poder político implica uma liberdade individual *incompleta*, mas sua retirada ou desaparecimento denuncia a *impotência prática* da liberdade legalmente vitoriosa”. Numa leitura do nosso tempo, o autor completa: “A história da

emancipação moderna desloca-se de um confronto com o primeiro perigo para um confronto o segundo”. (BAUMAN, 2001).

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

COMPAGNON, Antoine. **Os cinco paradoxos da modernidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

LALANDE, André. **Vocabulaire technique et critique de la philosophie**. Paris, PUF, 2010.

LIPOVETSKY, Gilles e CHARLES, Sébastien. **Os Tempos Hipermodernos**. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.



MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ADMINISTRAÇÃO POR RESULTADOS

Fernanda de Siqueira Neves

O conceito de modernização administrativa está intimamente relacionado ao conceito de mudança organizacional. O ambiente no qual as organizações estão inseridas é complexo, dinâmico e imprevisível e exige que elas sejam capazes de se adaptarem, ou seja, precisam passar por um processo de transformação constante e intenso de maneira a ampliar a capacidade e agilidade de resposta às alterações desse ambiente. (OBADIA et al., 2007).

Nesse cenário, a necessidade de modernização se mostra recorrente e as organizações precisam buscar novas maneiras de gerir, reformular sua estratégia, redefinir suas estruturas e sistemas e estabelecer novas práticas de gestão capazes de conduzi-las às transformações necessárias para que possam sobreviver. A gestão pública não está isenta dessa pressão por mudanças e da necessidade de se modernizar com vistas ao alcance de maior efetividade, agilidade e redução da complexidade burocrática na implantação de novas estratégias.

Na Administração Pública, o processo de modernização está associado ao conceito de reforma. A ideia de reformar a máquina estatal esteve presente na história da humanidade desde que se criou o conceito de Estado, e essas transformações buscaram, na maioria das vezes, adequar a estrutura estatal à emergência de novas necessidades de caráter social, econômico e cultural. Essas transformações se fizeram de forma cíclica, ou seja, em certos momentos buscou-se centralizar a administração pública e aumentar sua participação na economia, por outras vezes buscando uma descentralização e maior flexibilidade gerencial, e, conseqüentemente, uma redução de participação na esfera econômica. (KETTL, 1998; PRZERWORSKI, 1998; MARINI; MARTINS, 2004).

Nesse contexto, no século XVIII, os Estados Modernos, até então constituídos, buscaram se estruturar em bases liberais, com forte valorização do individualismo e intervenção mínima na esfera social e econômica. A principal finalidade do Estado era a manutenção da ordem e das relações diplomáticas, prevalecendo o modelo patrimonialista de gestão. (ABRUCIO, 1997). O Estado patrimonialista era marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados, para os quais o aparelho estatal nada mais era que uma extensão do poder do soberano, não havia, portanto, distinção entre a coisa

pública e os bens da realeza. Como consequência, a corrupção, o clientelismo e nepotismo avultavam. (PEREIRA, 1998b).

No século XX, a partir da década de 30, em resposta a esse modelo patrimonialista até então vigente, grande parte dos países europeus e os Estados Unidos iniciaram reformas administrativas buscando implementar um modelo de Estado com caráter extremamente intervencionista com objetivo de atender a todas as demandas sociais, denominado Welfare State. Nesse contexto, a reforma objetivou instaurar o modelo burocrático-weberiano pautado na impessoalidade, racionalidade e na neutralidade. (ABRUCIO, 1997). O surgimento da administração pública burocrática weberiana pode ser compreendido como um grande progresso da administração pública, já que substituiu as então vigentes formas patrimonialistas de administrar o Estado por um modelo racional-legal. (PEREIRA, 1998). Desse modo, o modelo de gestão pública fundamentalmente assistencialista e patrimonialista passou por uma reforma burocrática em que se definiam os meios para atingir os fins.

A reforma burocrática no Brasil ocorreu mais tardiamente, em 1967, com a edição do Decreto-Lei nº 200, não obstante a Revolução de 1930 ter-se constituído como um marco com a criação do estado administrativo. (PEREIRA, 1998). A partir do final da década de setenta, em maior ou menor medida, dependendo do país, o modelo intervencionista e burocrático se viu desgastado pela impossibilidade do Estado de acompanhar as mudanças de ordem social, econômica, tecnológica e cultural em todo o mundo. Nesse sentido, houve um claro esgotamento do Estado intervencionista que se sobrecarregou com tarefas dispensáveis e que são melhores desempenhadas pela iniciativa privada, dificultando a adequada realização das atividades essenciais do Estado. (BAZILLI, 2000).

Dessa forma, tornou-se inevitável e imprescindível uma mudança do modelo de estrutura vigente, o que culminou, a partir da década de 1980, numa pressão constante para a redução do tamanho do Estado, da necessidade de modernizar a máquina estatal para a introdução de padrões gerenciais na administração pública. (KETTL, 1998).

A modernização administrativa que vem ocorrendo a partir de então é caracterizada por processos densos de mudança organizacional, que foram denominadas como *New Public Management* ou Nova Administração Pública (NAP), iniciadas nos países anglo-saxões, merecendo destaque pelo seu pioneirismo a reforma inglesa, e posteriormente, estendendo-se pela Europa Continental e Canadá. No Brasil, a reforma gerencial inspirada nos princípios da Nova Administração Pública iniciou-se em 1995, no âmbito federal, e no âmbito estadual, a partir de 2003, merecendo destaque a reforma



implementada no estado de Minas Gerais, denominada “Choque de Gestão”. (ABRUCIO, 1997; FERLIE et al., 1999).

Esse processo de modernização visa conferir à Administração Pública um caráter mais eficiente e menos oneroso aos cofres públicos e tem como objetivo precípua a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura estatal aspectos relativos **à qualidade, produtividade, resultados e responsabilidade do servidor**. Além disso, tem como finalidade aprimorar o exercício da democracia, tornando-a mais participativa ou mais direta e, paralelamente, substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial. (PEREIRA, 1998).

Dentre as diversas características desse novo modelo de gestão, destaca-se a administração orientada por resultados. A administração por resultados é uma prática de gestão recente, adotada no âmbito das reformas gerenciais, a partir da década de sessenta e, desde então, sua aplicação vem se fortalecendo como uma das estratégias para modernizar a forma de gerir a máquina pública. Nesse modelo, definem-se claramente os resultados a serem alcançados e os recursos e medidas ampliativas da autonomia necessários para atingi-los, permitindo um maior alinhamento à estratégia de governo, uma vez que há um direcionamento da ação dos órgãos e entidades na execução de suas políticas públicas.

3

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luis. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52p. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, 1997.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Nova Modalidade de Parceria. **Revista dos Tribunais**, ano 89, v. 779, p.82, set./2000,

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova Administração Pública em ação**. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

KETTL, Donald. A revolução global: a reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

MARINI, Caio. MARTINS, Humberto Falcão. Um governo matricial: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento. In: IX CONGRESSO DEL CLAD, 2004. Disponível em: http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - texto 0049617>. Acesso em: 15 maio 2015.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

NEVES, F. S.; MELO, F. C. S. O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. XII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, República Dominicana, 2007. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: 10 jun. 2010.

OBADIA, Isaac José; VIDAL, Mario Cesar Rodrigues; MELO, Paulo Fernando Frutuoso. Uma Abordagem adaptativa de intervenção para mudança organizacional. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 14, n. 1, p. 125-138, jan./abr. 2007.

MOVIMENTOS/MANIFESTAÇÕES SOCIAIS E POPULARES

Carlúcia Maria Silva

Os movimentos sociais são heterogêneos e expressam pluralidades de interesses. A multiplicidade de sujeitos políticos e dispersão de objetivos presentes na heterogeneidade dos movimentos sociais, muitas vezes, inviabilizam consensos e ampliam dilemas em sua articulação. No entanto, embora contraditórias, nessas organizações sociais e populares é perceptível a busca de novos paradigmas e significados em relação a seus objetivos e metas.

Na segunda metade do século XX, a percepção da necessidade de mudanças sociopolíticas e culturais foi fundamental no processo de democratização. Neste cenário, grande parte da agenda e das ações políticas se dirigia ao confronto da cultura autoritária, a busca de novas reconfigurações e a exigência de mudanças sociopolíticas e culturais. Dagnino (2013) argumenta que, no caso brasileiro, essas lutas reivindicatórias tinham como pressuposto a convicção de que não bastava apenas reivindicar direitos sociais. Tratava-se de uma luta mais ampla pelo direito a ter direitos e a clara percepção de que a privação material e econômica, agregada à exclusão política, consequentemente se desdobrava em “implicações culturais e negação do reconhecimento enquanto sujeitos de direitos”. (DAGNINO, 2000, p. 82). Ainda nesta direção, Cardoso (2004) analisa a trajetória histórico-interpretativa da emergência dos movimentos sociais e sua institucionalização como instrumento político, e, nesta trajetória, a autora faz referência à novidade desses “novos instrumentos de participação que ocuparam o espaço vazio decorrente do bloqueio realizado nos anos da ditadura militar”. (CARDOSO, 2004, p. 81).

Dagnino (2004), por sua vez, sustenta a importância dos movimentos sociais na construção da democracia participativa. A autora chama atenção para a contribuição de movimentos sociais e populares, que, no Brasil, ganha força nas décadas de 1970 e 1980 e se faz presente no enfrentamento ao regime militar e na denúncia do “terrorismo do Estado”, ou seja, “resistência explícita ao Estado repressivo e autoritário e reação contra a paralisia do medo”. (DAGNINO, 2000, p. 72 apud WEFFORT, 1984, p. 93). Dito de outra maneira, os movimentos sociais, fundando-se numa posição antagônica ao Estado, redescobrem uma nova noção de cidadania e a dimensão política para além do Estado.

A emergência de uma nova noção de cidadania tem como base fundamental o direito à igualdade e à diferença e emerge da experiência de movimentos sociais urbanos e suas lutas pelo direito à cidade. Uma experiência que, para Dagnino (2004), sobretudo a partir da crise do socialismo real, agrega o estatuto teórico e político da democracia em toda sua extensão e profundidade, possibilita a transformação social e democrática, afirmando assim um *nexo constitutivo*¹ entre a dimensão cultural e a dimensão política; e, com a emergência de novos sujeitos sociais, a construção e difusão de uma cultura democrática.

Com a transição democrática, o conceito de cidadania ganha novo caráter e passa a ser compreendido como sinônimo de *empowerment*, ou seja, o fortalecimento da sociedade civil, que, com base nas experiências participativas, direcionavam o poder público no desenho de políticas públicas a estabelecer um diálogo com determinados setores da sociedade, bem como atender suas reivindicações em relação a serviços e bens simbólicos. Por meio desses processos participativos, as exigências por provisões e serviços foram importantes e determinantes, mas não esgotaram sua amplitude.

As lutas políticas desencadeadas pelos movimentos sociais, a partir da década de 80, segundo Dagnino (2002), tinham em comum as ideias de democracia e de participação e uma diversidade de organizações não governamentais e universidades que se somavam à Igreja Católica e a partidos políticos de esquerda, compartilhando ações mobilizadoras e discursos contestatórios. A “redefinição de cidadania e de direitos é construída a partir de múltiplas práticas concretas de luta”. (DAGNINO, 2000, p. 80-81).

Novos personagens urbanos e rurais entram em cena e se tornam definidores de um campo ético-político, que, com sua peculiar pluralidade e heterogeneidade, somavam na construção de uma nova concepção de democracia, cuja referência básica não se limitava somente à democratização do regime político, mas também “a democratização da sociedade como um todo, incluindo, portanto, as práticas culturais encarnadas em relações sociais de exclusão e desigualdades”. (DAGNINO, 2000, p. 80-81).

Esses novos sujeitos sociais até então “invisíveis e silenciados”, socialmente excluídos e marginalizados, se conectavam em suas lutas populares, e suas lutas ganham visibilidade. A experiência da visibilidade conquistada, segundo Paoli (2000), representou um grande avanço para a

1 Para Evelina Dagnino, trata-se de um elemento fundamental, pois, ao estabelecer o nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política, são incorporadas características da sociedade contemporânea, bem como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais e de direitos, a ampliação do espaço da política; “uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática”. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/movimentosnovacidadania.html>. Acesso em: 14 jan. 2013.



cultura política de trabalhadores e trabalhadoras, uma vez que “pessoas discriminadas por gênero, cor, idade, etnia e opção sexual” incorporaram no discurso e nas ações coletivas por eles realizadas uma nova noção de cidadania que ganha consistência e introduz não somente a negociação, mas também a deliberação pública e política como um “novo modelo participativo”. (PAOLI, 2000, p. 404-405).

A necessidade de fortalecer a organização em redes ou teias de movimentos sociais veio mais tarde e, nelas, movimentos sociais, organizações não governamentais e instituições da sociedade civil possibilitaram a criação de uma pluralidade de espaços públicos, muitas vezes informais e descontínuos. Os fóruns se tornam espaços privilegiados como novas arenas de lutas sociais e, nesses fóruns, os conflitos se constituíram interlocutores de novos direitos coletivos e novas esferas públicas de formação, mobilização e organização. Por sua interlocução e representatividade, tornaram-se um “campo democrático em construção” de nova cultura política e, por meio de suas práticas sociopolíticas aparentemente insignificantes, esses novos sujeitos sociais alcançaram parlamentos e universidades, ganharam espaços nas redes sociais e publicizaram suas demandas. Embora nem sempre movimento de massa, aos poucos conseguiram fomentar novos parâmetros questionadores da “normalidade” construída, cuja mobilização e construção dos sujeitos, segundo Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), protagonizou o autorreconhecimento, a autodeclaração identitária e o direito à diferença.

Novos direitos e reconhecimento social e político por meio dos quais novos sujeitos sociais, historicamente excluídos, reinventam, por suas lutas e práticas concretas, a “cultura de direitos” em redes nas quais se constroem “sujeitos políticos coletivos e heterogêneos [e] compartilham princípios e valores relacionados à cidadania e democracia participativa”. (DAGNINO, 2004, p. 104-109). Lutas por reconhecimento e transformações radicais nas relações sociais e de poder e, conseqüentemente, mudanças significativas na relação Estado-Sociedade, que reafirmam novas sociabilidades nas quais as relações sociais se fundam em princípios de igualdade e de solidariedade, processos vivenciados e aprendizados apreendidos no cotidiano, reafirmando assim a radicalidade da cidadania como estratégia social e política. E assim, a descoberta de novos direitos é vinculada à consciência de pertencimento e a seu caráter participativo no sistema político e no redesenho de uma nova sociedade. A cidadania e democracia se tornam institutos retroalimentadores de participação e de transformação, que rompe o “autoritarismo social e a cultura autoritária de exclusão”. (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 104-109).

O início do século XXI marca a emergência e o protagonismo de formas inovadoras de mobilização social e ação coletiva. Neste cenário, os movimentos sociais e populares constroem novas expressões da luta popular, muitas vezes formatadas e operadas fora das instituições políticas oficiais. Tanto no Brasil como em outros países, esses movimentos sociais e populares autônomos roubam a cena do debate político e evidenciam realidades até então negligenciadas. No processo global de contestações, decorrentes dos impactos da crise econômica de 2008, no qual as condições de precarização da vida e do mundo do trabalho são elucidadas, o acesso às redes de informação e o intercâmbio entre as redes sociais tornam-se ferramentas potencializadoras dessas manifestações e de canalização da insatisfação com a política.

No entanto, que rumos, limites e possibilidades estas manifestações sociais e populares apontam? Para Navarro e Brasilino (2015), as reivindicações dizem respeito a antigas pautas, demandando resoluções efetivas, somando-se a isso o “desencantamento com o sistema político institucional ajuda a compreender a emergência desses novos movimentos”. (NAVARRO; BRASILINO, 2015 p. 12). Nessa mesma direção, sustenta Gouveia (2015) que as organizações coletivas e os movimentos recentes, não obstante sua diversidade de formatos e aparente “desorganização”, resultam “da complexa relação entre a vivência concreta de seus princípios políticos, as condições de possibilidades dadas pelo contexto e o acirramento dos conflitos sociais, notadamente a entrada na cena pública de grupos vinculados à direita extremamente conservadora”. (GOUVEIA, 2015, p. 15).

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais Latino-Americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 15-57.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. Disponível em: <[http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/movimentosnova cidadania.html](http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/movimentosnova%20cidadania.html)> Acesso em: 13 jan. 2013.

GOUVEIA, Taciana. Entre a forma e o conteúdo: breves anotações sobre os “novos” atores coletivos na cena política. **Le Monde Diplomatique Brasil**, a. 8, n.92, p. 14-15, mar. 2015.

NAVARRO, Cristiano; BRASILINO, Luís. Novos movimentos sociais brasileiros: no meio da multidão. **Le Monde Diplomatique Brasil**, a. 8, n. 92, p. 12-14, mar. 2015.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais Latino-Americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1984.



N

NECESSIDADES, DÉFICIT E INADEQUAÇÃO HABITACIONAL

Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Necessidades habitacionais são todos os componentes necessários em uma moradia, a partir dos quais os indivíduos estão plenamente satisfeitos por ali viverem. Elas variam de acordo com diversos fatores, tais como: idade dos indivíduos, etapa no ciclo de vida, condições de saúde e suas preferências, que podem estar relacionadas ao local de trabalho, renda, tipo de trabalho, local de moradia dos parentes, status social, serviços públicos oferecidos e outros. (SMITH, 1970). Assim, elas podem ser tidas como um indicador multidimensional.

Entretanto, a captação e a mensuração desses fatores são muito difíceis em termos quantitativos. Como alternativa, para fins de políticas públicas, as necessidades habitacionais têm sido obtidas a partir da estimativa da demanda demográfica por novas moradias em um determinado intervalo de tempo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995, p. 3).

Historicamente, segundo Motta (2015), ela era calculada a partir da soma do número de moradias demandadas (*déficit habitacional*) pela população e as que seriam necessárias para repor o estoque existente (depreciação). A partir de 1995, foram incluídas outras dimensões aos cálculos na tentativa de identificar as *inadequações habitacionais* existentes nas residências.

As necessidades habitacionais, então, em termos de mensuração, são resultado do déficit habitacional em um tempo inicial " t_0 " – devido à substituição ou ao incremento do estoque – somado ao crescimento necessário do estoque para acomodar o crescimento habitacional entre o período inicial e o final da mensuração (demanda demográfica). (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995).

O déficit habitacional está relacionado diretamente à carência de moradias. Este pode dever tanto à formação de novos domicílios (demanda) quanto ao mal estado das existentes (reposição). O déficit habitacional poderia ser a

necessidade de construção de novas moradias para resolução de problemas sociais detectados em um certo momento e específicos de habitação. [...] A demanda demográfica [, de outro modo,] [...] dimensiona quantas moradias adicionais devem ser acrescentadas ao estoque para acomodar condignamente o crescimento populacional em determinado intervalo de tempo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995, p. 4).

Em termos práticos, o cálculo do déficit habitacional é feito a partir da soma dos domicílios com problema em algum dos itens abaixo relacionados. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995):

a. **Habitação Precária:** Constituída por dois componentes: domicílios rústicos e domicílios improvisados.

- Domicílios rústicos: domicílios que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, construídas com materiais inapropriados como, por exemplo: paredes de taipa não revestida, madeira aproveitada e material de vasilhame; piso de terra, madeira aproveitada, tijolo de barro cozido ou de adobe; cobertura de madeira aproveitada, palha, sapé ou material de vasilhame. Trata-se de domicílios que apresentam desconforto para seus ocupantes, além de riscos de desmoronamento e contaminação por doenças em decorrência de suas precárias condições de salubridade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

- Domicílios improvisados: domicílios instalados em locais construídos para fins não residenciais que, no momento em que foi realizada a pesquisa, serviam de moradia como, por exemplo, lojas, fábricas, embarcações, carroças, vagões de trens, tendas e grutas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

b. **Domicílios com coabitação familiar:** compreende a soma das famílias conviventes secundárias com as famílias que viviam em cômodos cedidos ou alugados (considerados como domicílios com coabitação disfarçada). As famílias conviventes secundárias são famílias constituídas por, no mínimo, duas pessoas que residem em um mesmo domicílio junto com outra família denominada principal. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

c. **Domicílios cujos moradores possuem ônus excessivo com aluguel:** domicílios com famílias que recebem até três salários mínimos e tem 30% da sua renda familiar comprometida com aluguel. Foi utilizado o parâmetro do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal (CEF) que considera tal porcentagem o máximo tolerável de gasto direto com habitação. No caso de domicílios com famílias conviventes, a FJP considerou apenas a renda da família principal. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

d. **Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados:** são os domicílios alugados que possuem mais de três pessoas por dormitórios.

Corresponde às habitações que necessitam de melhorias, pois, não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade a seus moradores.



Entretanto, são mudanças para as quais não há necessidade de construção de novas unidades.

Em termos de mensuração, as moradias inadequadas só são calculadas para a área urbana. São considerados domicílios inadequados aqueles que possuem carência de infraestrutura – ou seja, falta de serviço de água e de luz, coleta de esgoto e lixo precária –, problemas de natureza fundiária – aqueles que são construídos em terrenos que não são de propriedade do proprietário da moradia –, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, cobertura inadequada – residências que têm telhado recoberto por madeira reaproveitada, zinco, lata ou palha –, e domicílios sem unidade sanitária (banheiro) de uso exclusivo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009).

REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional do Brasil**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Políticos e Sociais. Maio, 1995. 345p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional do Brasil em 2008**. Brasília: Ministério das Cidades. 2010. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 01 nov. 2014.

MOTTA, Carolina Portugal Gonçalves da. **Necessidades Habitacionais e Famílias nas Metrôpoles Brasileiras de 1980 a 2010**. 2015. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. No prelo.

SMITH, Wallace F. **Housing**. The social and Economic Elements. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970.



0

ORÇAMENTO PÚBLICO

Karina Fernanda da Silva

Entende-se por orçamento público:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesas. É – ou deve ser –, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É – ou deve ser – um documento por cujo intermediário o chefe do executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa. (GIACOMONI *apud* MOOJEN, 2010, p.57).

O orçamento público não é algo novo, contudo observa-se a existência de vários conceitos ao longo dos anos. Segundo Giacomoni (2010, p.54), “o orçamento público surgiu, como instrumento formalmente acabado, na Inglaterra, por volta de 1822” e essas mudanças significativas em seu conceito ocorreram ao longo dos anos em decorrência da evolução de suas funções, ou seja, os objetivos que ele atende. O orçamento público anterior ao citado é chamado de “orçamento tradicional”. Era organizado especialmente como mero demonstrativo de autorizações legislativas e um simples balanço contábil com a principal função de controle político, “tanto do Legislativo sobre o Executivo, como desse sobre suas próprias unidades integrantes”. (GIACOMONI, 2010, p.49). Com o passar dos anos, essa função não mais atendia aos anseios da época que foi marcada pelo aumento crescente dos gastos públicos e pela necessidade de maior intervenção do Estado na economia para corrigir distorções econômicas e impulsionar os programas de desenvolvimento. Assim, no final de década de 90, surgiu o conceito de orçamento moderno ou orçamento-programa, conceituado no início deste verbete, e, que segundo Giacomoni (2010, p.57), “Entre seus idealizadores devem ser citados a Comissão de Economia e Eficiência do presidente Taft (1910-12) e autores-pioneiros como Frederick A., Paul T., Beisser e Edward A., W. F. Willoughby”.

É importante ressaltar que, a partir desse momento, o orçamento público passa a ter três funções essenciais: planejamento, gerência e controle; e a

ser visto como um instrumento administrativo de planejamento e controle gerencial elaborado com classificações funcional e por programa, deixando de ser apenas uma simples exposição contábil. Conforme Pereira (2003), essas mudanças viabilizaram a implantação de políticas públicas e a atualização dos programas e do próprio planejamento governamental mediante reavaliações periódicas de suas ações.

Pereira (2003) destaca que, embora o orçamento público moderno seja baseado no planejamento, ele não consegue garantir por si só que tudo que foi planejado será realmente executado e, muito menos, que será executado exatamente como planejado. Isso porque o orçamento público está diretamente ligado ao desempenho econômico e às decisões políticas que irão interferir a favor ou não da execução conforme o planejado.

Além disso, é importante ressaltar que o processo periódico de elaboração e execução orçamentária deve ser entendido, segundo a ideia de Pereira (2003, p.131), “como um processo contínuo de negociação entre o governo e a sociedade em que estão presentes os conflitos sociais”.

Portanto, o orçamento público moderno é um instrumento com características múltiplas, dinâmicas e flexíveis, ou seja, programático (planejamento bem detalhado das ações, metas e prazos, dos responsáveis pela execução, os custos, outros), econômico e político (sinaliza as áreas prioritárias para o governo, organiza as ações necessárias para subsidiar e sustentar os processos de crescimento econômico e estabilidade econômica), jurídico e político (via legislativo e todo o seu conteúdo é totalmente legítimo dentro do regime democrático brasileiro), gerencial (de administração e controle, promovendo ajustamentos na alocação de recursos e das políticas públicas, buscando mais eficiência da gestão, fiscalização da execução orçamentária, limitação dos gastos públicos e reconhecimento destes dentro da economia e outros); fiscal, contábil e financeiro (possibilitando reações em algumas circunstâncias por meio dos instrumentos fiscais, sistematizando e classificando detalhadamente as receitas e despesas públicas, outros).

REFERÊNCIAS

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, J. M. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ORDEM ECONÔMICA

Ana Paula Prado Garcia
Luiz Henrique Prado Garcia

A concepção de Ordem Econômica reflete o entendimento acerca de qual deve ser o papel do Estado nas relações econômicas travadas no mercado e qual a finalidade dessa atuação. Para a compreensão da Ordem Econômica pátria, é necessário que se entenda como se dá a sua normatização na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nesse sentido, Eros Roberto Grau descreve ordem econômica como:

conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser). (GRAU, 1997, p. 53).

A Constituição Federal estatui que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Ainda, a Carta Magna estabelece que a finalidade da Ordem Econômica é a de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

A partir da análise das normas que institucionalizam a ordem econômica, é possível perceber que há a adoção de um determinado sistema econômico, qual seja, o capitalista, tendo em vista que um dos princípios básicos é o da propriedade privada dos meios de produção. Não se deixou de lado, contudo, a preocupação com a justiça na alocação dos recursos, porquanto a finalidade da ordem econômica é a de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Conforme disposição constitucional, a atividade de mercado será, tipicamente, exercida pelo próprio mercado, observando-se que, excepcionalmente, será permitida a atuação do Estado diretamente no mercado quando houver motivos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Observe-se que o Estado atrai para si a responsabilidade de intervir na economia para garantir a repressão do abuso do poder econômico que vise à dominação de mercados e ao aumento arbitrário dos lucros. Essa intervenção ocorre por meio da regulação das atividades econômicas e pela proteção da concorrência (antitruste).

O Estado atuará, assim, como agente normativo e regulador da atividade econômica, de modo que exercerá a atividade de fiscalização, incentivo e planejamento, que será indicativo para o setor privado e determinante para o setor público.

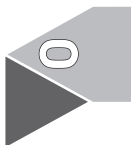
Até aqui foi exposto o delineamento jurídico da Ordem Econômica, que traça o plano normativo, o âmbito do “dever ser”. O plano do “ser”, ou seja, o “como” implantar, no plano fático, essas normas, não é matéria enfrentada de forma insulada pelos juristas, e daí a importância de que o estudo da Ordem Econômica seja feito de forma que abarque diversas áreas do saber, como, Direito, Economia, Ciência Política, dentre outras.

Na perspectiva dos economistas clássicos, a ordem econômica seria alcançada por meio de um equilíbrio *paretiano* na relação entre o lado da oferta e da demanda. Essa corrente acredita que o ponto de equilíbrio da eficiência econômica seria o melhor disponível mesmo que implicasse injustiça econômico-social. Contudo, a evidência histórica tem indicado que a justaposição entre eficiência e justiça econômica é rara, e que, quanto mais incongruentes estiverem, maior será o risco sistêmico para pacto social ao longo do tempo. Por isso, observar como a ordem econômica distribui ganhos e perdas seria fundamental para entender as fontes de instabilidade não apenas econômicas, mas, sobretudo, políticas.

A atuação do Estado na economia se justifica principalmente quando há a existência de falhas de mercado. Para Giambiagi (2008), fenômenos como externalidades negativas, mercados incompletos, assimetria de informação, formação de cartéis e monopólios são nocivos para a ordem econômica, pois levam a alocações subótimas dos recursos. Nesses contextos, o regulador público, quando confrontado com essas questões, deve orientar o ente estatal a atender o binômio de justiça e eficiência econômica.

Há que se compreender, ainda, que a configuração da Ordem Econômica é influenciada pela representatividade política do Estado. Assim, de acordo com Acemoglu (2012), quanto mais plural for a representatividade política do Estado, maior a probabilidade do regulador implantar políticas econômicas inclusivas que alinhem crescimento e distribuição dos ganhos gerados. Segundo o autor, essas instituições contrapõem-se às instituições econômicas de cunho extrativo, originadas em ambientes de baixa pluralidade política em que as assimetrias de poderes econômicos invariavelmente capturam as escolhas políticas.

Essa captura “extrativista” ocorreria em benefício de minorias influentes e implicaria pares subótimos de eficiência e justiça. Assim, democracia e pluralidade são imprescindíveis para o surgimento de instituições econômicas inclusivas.



Nesse contexto, para o claro entendimento da ordem econômica, é necessário observar as instituições herdadas do processo histórico e da formação social dos Estados. No caso do Brasil, essa análise contribui para compreender sua formação institucional no contexto das ex-colônias ibéricas – cuja natureza patrimonialista repercute até os dias atuais num capitalismo ineficiente em que grande parcela dos ganhos econômicos é assegurada aos mais influentes em detrimento dos mais eficientes, devido a uma dinâmica de captura.

Com a persistência das instituições extrativas, prevalecem as políticas microeconômicas (até mesmo macroeconômicas), que não apenas comprometem o bem-estar social, mas também imputam uma produção nacional aquém do seu potencial. Esse contexto reverte-se necessariamente por meio da promoção de instituições inclusivas incubadas por um processo político plural e democrático.

A partir dessa análise, é possível perceber que os desafios para a promoção da ordem econômica nas ex-colônias ibéricas conflitam com os vícios extrativistas instituídos pelo colonizador no contexto da acumulação mercantilista. A herança patrimonialista indica que a formação da configuração política das instituições que regulam a ordem econômica brasileira carece de diretrizes jurídicas que garantam a plural representação pela sociedade civil, prevenindo o surgimento de instituições extrativistas.

De todo o exposto, é certo que a perspectiva histórica na análise da formação das instituições políticas e econômicas contribui para compreender e questionar a Ordem Econômica, de modo que, para que sejam, de fato, atendidos os anseios do legislador constituinte, é essencial que haja maior representatividade da sociedade civil naquelas instituições incumbidas de regular e redistribuir os ganhos econômicos.

REFERÊNCIAS

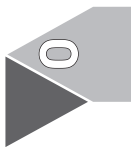
ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A.; WOREN, Dan. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty**. New York: Crown Business, 2012.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 819.

GIAMBIAGI, Fabio; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. 362 p.



ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Maria Tereza Fonseca Dias

Tratar do conceito de Organização da Sociedade Civil (OSC) envolve, ao menos, três perspectivas: a dimensão econômico-financeira, a dimensão sociopolítica e a dimensão institucional legal. Do ponto de vista econômico-financeiro, a organização da sociedade civil pode ser considerada força produtiva, que contribui, inclusive, ao lado de outras corporações, para a produção dos bens e serviços, em um país, durante certo período e para formação de seu Produto Interno Bruto (PIB). Não se trata de concepção corrente na definição das organizações da sociedade civil, vez que, para parte significativa da literatura sobre o assunto, este papel seria das organizações de mercado (empresas, corporações etc), cabendo às OSCs, como será visto adiante, papéis mais consentâneos com sua tarefa de intermediar os setores público e privado, como visto a seguir.

Acerca da dimensão sociopolítica, as OSCs são organismos que compõem a sociedade civil, podendo ser consideradas conexões não governamentais e não econômicas e as associações voluntárias promovem a interação entre as esferas sociais pública e privada. Neste contexto, a categoria abrange as diferentes associações voluntárias constituídas entre os particulares na esfera privada com o objetivo de condensar e disseminar situações-problema desta esfera, canalizando-as e amplificando-as para a esfera pública política. A sociedade civil atua no espaço público como arena e agente de discurso, em que se realiza a interação intersubjetiva para a tomada de decisões coletivas e legitimadoras da ação estatal. Na dimensão sociopolítica, são funções das organizações da sociedade civil o controle social, voltado para a conformação da vontade política e para a reivindicação de suas funções de crítica e controle do Estado. Além disto, também é reconhecido o seu papel de identificação da vida ética e o da construção de estruturas de solidariedade com a limitação e a influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social.

Quanto a sua dimensão institucional legal, as OSCs foram juridicamente reconhecidas como instituições parceiras do Estado, no desempenho de atividades públicas, em diversas áreas. Conforme estabelecido no art. 2º, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, considera-se organização da sociedade civil, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu

patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

O conceito legal de OSC dá ênfase à personalidade e natureza jurídica da organização, com o escopo de definir quais entidades estarão formalmente aptas a firmar parcerias com a Administração Pública, que envolvam ou não transferências voluntárias de recursos financeiros para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação. A citada lei, no quadro de construção de um novo marco regulatório para as OSCs, pretendeu dar maior estabilidade normativa a estas parcerias e introduziu o regime jurídico geral de cooperação entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos, para aplicação nas atividades de mútua colaboração no âmbito da União, estados, Distrito Federal, e municípios.

O conjunto destas organizações costuma ser reconhecido conceitualmente como componentes do terceiro setor¹ em que pese, na nova configuração institucional normativa ter sido dado ênfase à noção de organizações da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 1 jun. 2015.

¹ Cf. sobre o tema: DIAS, Maria Tereza Fonseca. Terceiro setor e estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 535 p.

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Bruno Otávio Arantes

O campo de atuação denominado Terceiro Setor é composto por diversas entidades, tais como, associações, fundações e institutos. Para que possa ser caracterizada como pertencente ao terceiro setor, uma organização deverá atuar na esfera pública (mas possuir independência de ação em relação ao Estado), ter natureza privada e não possuir fins lucrativos. (MASCARENHAS; FARIA; COSTA, 2013).

No escopo de atuação do terceiro setor, a partir da promulgação da Lei 9.790 (BRASIL, 1999), foi instituída a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), diferenciando esta das demais organizações do terceiro setor. Neste sentido, as OSCIPs são aquelas entidades que mantêm as características descritas para o terceiro setor, mas têm a finalidade de realizar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivos e fiscalização deste, mediante termo específico de vínculo instituído por meio do controle da gestão. (SANTOS; OLIVEIRA, 2013).

Para que uma organização do Terceiro Setor possa ser qualificada como OSCIP deve preencher os requisitos determinados pela Lei. Desta forma, a legislação determina que os objetivos sociais devam contemplar pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social, promoção gratuita da educação, da saúde, da segurança alimentar, defesa e conservação do meio ambiente, promoção do voluntariado; do desenvolvimento econômico, social e combate à pobreza, experimentação de novos modelos socioprodutivos, promoção de direitos estabelecidos, promoção da ética, cidadania e direitos humanos e estudos e pesquisas. Desta forma, fica clara a função social que deve ser o principal objetivo destas organizações.

Visando ao maior controle sobre as atividades das OSCIPs, a Lei prevê que os estatutos destas entidades deverão versar sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; a adoção de práticas de gestão administrativa que coíbam qualquer tipo de vantagem pessoal; a constituição de conselhos fiscais; a previsão de transferência de patrimônio em caso de dissolução; a previsão da possibilidade de remuneração dos dirigentes e normas para prestação de contas.

Além disso, não poderão solicitar o título de OSCIP as seguintes entidades sem fins lucrativos: sociedades comerciais, sindicatos; associações de classe;

instituições religiosas; organizações partidárias; entidades de benefício mútuo que proporcionem bens ou serviços a associados ou sócios; entidades que comercializam planos de saúde; instituições hospitalares; escolas privadas; organizações sociais; cooperativas e fundações públicas.

A legislação ainda prevê, em seus artigos 9º e 10, a constituição de instrumento para firmar a cooperação entre o poder público e estas entidades, para o fomento e a execução de atividades de interesse público, denominado Termo de Parceria. Este termo discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

De um modo geral, a legislação obriga as OSCIPs a prestar contas com transparência e publicidade, a estipular metas e resultados a serem atingidos pelos projetos e a estabelecer critérios de avaliação de desempenho. (SILVA, 2010). O controle social também é garantido, pois a lei disciplina ainda que qualquer cidadão pode solicitar documentação às entidades, bem como apresentar o pedido de cassação do título de OSCIP, desde que fundamentado em provas. (FERRAREZI, 2007).

Finalmente, a legislação proíbe expressamente a participação destas entidades em qualquer campanha de interesse político partidário ou eleitoral. Assim, a normatização efetiva o controle sobre as atividades da organização, sendo que o título de OSCIP e seus requisitos buscam a transparência administrativa e a legalidade das atividades do Terceiro Setor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

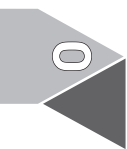
FERRAREZI, Elizabete Roseli. **A Reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil**: a criação da lei das OSCIPs (Lei 9.790/1999). 2007. 308p. Tese (Doutorado) - Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

MASCARENHAS, Leonardo Balbino; FARIA, Geniana Guimarães; COSTA, Cláudia Ocelli. Terceiro Setor. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo Noronha (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. EdUEMG, 2012.

PERONI, Vara Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Teresa Cestari; FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

SANTOS, Luís Miguel Luzio, OLIVEIRA, Bernardo Carlos Spaulonci Chiachia Matos; ROCHA, Jean Carlos Mendes. O perfil do terceiro setor na cidade de Londrina: mapeando as organizações do terceiro setor. **Interações**, Campo Grande, v. 14, n. 1, p. 37-51, jan./jun. 2013.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1301-25, nov./dez. 1979.



ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

Bruno Otávio Arantes

O termo Organização Não Governamental (ONG) foi utilizado inicialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) após a Segunda Guerra Mundial, sendo uma tradução de “non-Governmental Organizations (NGOs)” para designar organizações que não foram estabelecidas por acordos governamentais. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2015). Na legislação brasileira, não existe uma figura jurídica específica denominada ONG. Por convenção, associações e fundações que não possuem fins lucrativos, que têm natureza privada e apesar de atuarem na esfera pública têm independência de ação em relação ao Estado, podem ser reconhecidas como ONGs. Deste modo, oficialmente, uma ONG possui a natureza jurídica de uma associação ou fundação.

Dadas essas características, as assim denominadas ONGs fazem parte de um campo de atuação denominado Terceiro Setor, que possui diversos formatos de organização e figuras jurídicas, que podem ainda incluir os institutos, dentre outros. (MASCARENHAS; FARIA; COSTA, 2013).

O fortalecimento das Organizações Não Governamentais se deu a partir da década de 1960 e 1970, ainda durante as restrições da ditadura militar. A partir das duas décadas posteriores, as ONGs cresceram em número e em visibilidade. Pode-se considerar que, durante este período, alcançaram um papel relevante na luta por políticas públicas voltadas para a população brasileira. (MATTOS; DRUMMOND, 2005; VIANA; MACHADO, 2011).

O início das atividades das ONGs no Brasil, na maioria dos casos, foi atrelado aos movimentos sociais, mas, segundo Pinto (2006), sua origem é delimitada, principalmente, pelas causas que defende. Neste sentido, a razão de existência de uma Organização Não Governamental é a sua luta pelos direitos das mulheres e não os movimentos sociais que originaram as reivindicações. Por isso, nos casos em que surgem a partir de lutas e reivindicações empreendidas por movimentos sociais, as ONGs não são uma derivação destes, apesar da manutenção de importantes relações entre ambos. (PINTO, 2006; CARRION, 2000).

Diferencia-se, portanto, as ONGs dos movimentos sociais, ainda que possuam objetivos similares. As primeiras se mantêm por projetos, com metas a serem atingidas e programas financiados com a devida prestação de contas. As ONGs, ainda, são formalizadas, possuem diretorias, conselhos e funcionários. Sua formalização obedece ao disposto no Código Civil (BRASIL, 2002), que define critérios para sua constituição e funcionamento, na maioria



dos casos com a figura jurídica de associações ou fundações. O principal instrumento de normatização das atividades de uma ONG é o Estatuto Social, no qual são definidos sua denominação, seus fins e sede. Neste documento também são deliberados os critérios para admissão, demissão e exclusão de membros, as fontes de recursos, a constituição e o funcionamento de órgãos deliberativos, a forma de gestão administrativa, os critérios para eleições da diretoria, a forma e quórum para assembleias (órgão colegiado para tomada de decisões) e as condições para alteração estatutária e dissolução.

Não se pode deixar de considerar que as ONGs têm natureza instável, avaliando os temas pelos quais se organizam e a sua instabilidade financeira. Usualmente, as ONGs não possuem fonte de renda própria, por isso não geram nem distribuem lucro. Apesar desta limitação, as Organizações Não Governamentais movimentam volumes financeiros voltados para a realização de seus objetivos. (MATTOS; DRUMMOND, 2005).

Os recursos que mantêm suas atividades são oriundos de projetos custeados por organizações internacionais, de projetos financiados pelo Estado e/ou empresas privadas e doações de pessoas físicas e jurídicas. Nos últimos anos, com o recrudescimento dos recursos internacionais, essas organizações têm se tornado cada vez mais dependentes de recursos do Estado e têm ampliado seu foco de atuação, representando a sociedade civil em conselhos, conferências e orçamentos participativos. (PINTO, 2006).

Cabe destacar que essas organizações possuem outras características que variam de acordo com seus objetivos e finalidades. Porém, as Organizações Não Governamentais se apresentam como não partidárias e são comprometidas, na maioria dos casos, com causas de justiça social, de luta contra a exclusão, pela igualdade de direitos e preservação do meio ambiente.

Desta forma, as ONGs têm importante papel social, atuando com o Estado em Políticas Públicas de inclusão social e na defesa dos direitos sociais das mais diversas naturezas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS - ABONG. **Novo Código Civil e o Estatuto Social das ONGs**. Disponível em: <http://www.abong.org.br/ongs.php?id=19>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Lei nº10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 maio 2015.

CARRION, Rosinha Machado. Organizações privadas sem fins lucrativos - a participação do mercado no terceiro setor. **Tempo Social - Revista de Sociologia**, v. 12, n. 2, p. 237-255, nov. 2000.

MASCARENHAS, Leonardo Balbino; FARIA, Geniana Guimarães; COSTA, Cláudia Ocelli. Terceiro Setor. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo Noronha (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

MATTOS, Solange Maria da Silva Nunes; DRUMMOND, José Augusto. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ongs ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 177-192, jun. 2005.

PINTO, Celia Regina Jardim. As ONGs e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores. **Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 3, p. 651-670, 2006.

VIANA, Eliete Augusta de Souza; MACHADO, Marília Novais da Mata. Sentido do trabalho no discurso dos trabalhadores de uma ONG em Belo Horizonte. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n.1, p. 46-55, 2011.

ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Maria Tereza Fonseca Dias

As organizações sociais podem ser descritas sob três perspectivas: a dimensão econômico-financeira, a dimensão sociopolítica e a dimensão institucional legal, como descrito no verbete *Organização da Sociedade Civil*. Neste verbete será explorada a dimensão institucional legal de Organização Social (OS). A origem das OSs na legislação brasileira encontra-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, desenhado em 1995. No estudo publicado, à época, acerca da proposta de edição de lei para regulamentar as parcerias do Estado com as organizações sociais, foi divulgado que sua finalidade era “[...] permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado.” (BRASIL, 1997). Nesse documento institucional, uma das razões apresentadas para a edição da nova lei foi o fato de que o fenômeno da crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor tem sido marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas.

Para tratar da Organização Social, foi editada a Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Tendo em vista o conteúdo desta lei, tem-se que a organização social é uma qualificação conferida a entidades sem fins lucrativos pelo Estado para que possam ser firmados contratos de gestão em áreas determinadas. Conforme estabelecido no art. 1º, da Lei nº 9.637, 15 de maio de 1998, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Logo após a edição da Lei mencionada acima, foi proposta, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 1923, postulando a declaração de inconstitucionalidade integral da lei e também da redação do art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93, conferida pela Lei nº 9.648/98, que permitia a dispensa de licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. As alegações da inconstitucionalidade dirigiam-

se ao programa de “publicização”, e em síntese, propugnaram que, ao transferir responsabilidades do Poder Público para o setor privado, teria a lei incorrido nas seguintes violações à Constituição Federal: a) ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência; b) violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações, vez que a Lei impugnada não prevê a exigência de que o processo de qualificação das OSs seja conduzido de modo impessoal pela Administração Pública, dando margem à prática de arbitrariedades em descompasso com o princípio constitucional da impessoalidade; c) descumprimento do dever de licitação; d) ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal; e) descumprimento de direitos previdenciários dos servidores, que poderiam ser cedidos às organizações sociais; f) insubmissão a controles externos; g) restrição da atuação do Ministério Público.

Os votos proferidos durante os vários anos que a ação esteve *sub judice* foram bastante contraditórios, com opiniões divergentes sobre a constitucionalidade ou não do modelo de parceria que a lei encerra. Ao apreciar as alegações, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 1923, concluído em 16/04/2015, considerou a lei constitucional. Porém, para conferir interpretação conforme à Constituição, a Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, determinou que: 1) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; 2) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal; 3) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal; 4) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; 5) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e 6) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas. No caso dos itens 3 a 5, a forma pública, objetiva e impessoal deve se dar em consonância com os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição de 1988.

Tem-se, assim, que, após a decisão do STF, o modelo de Organização Social, previsto pela Lei nº 9.637/1998, tornou-se um meio termo entre a

proposta do ex-Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), responsável por desenhar o modelo da lei, e a conformação constitucional das parcerias tendo em vista sua vinculação aos princípios constitucionais da Administração Pública. Importante ressaltar que a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, é válida tão somente para o âmbito federal. Se os demais entes federativos pretenderem implementar modelos semelhantes, deverão criar leis específicas, observado, neste contexto, a decisão do STF.

REFERÊNCIAS

BRASIL. ADIN nº 1.923/D. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-1468005415.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

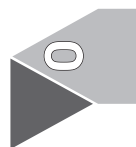
BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993 retificado em 6 jul.1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 maio 1998 e retificado em 25 maio 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2, p. 7).



OUVIDORIA PÚBLICA

Célia Pimenta Barroso Pitchon

É histórica a figura do Ouvidor no Brasil. Em 1549, com o estabelecimento do Governo Geral, surge o 1º Ouvidor-geral do país, Pedro Borges de Souza, que, além de julgar em grau de recurso as decisões proferidas pelos Ouvidores das Capitânicas Hereditárias, também investigava e inspecionava o andamento da Justiça e da Administração Pública. Somente no período da redemocratização, por meio do Decreto-Lei n. 215 de 1986, institui-se a 1ª Ouvidoria Pública do Brasil, na cidade de Curitiba, no Estado do Paraná.

Modernamente, a Ouvidoria se transformou em canal permanente de comunicação entre o usuário e a Administração Pública, permitindo a manifestação formal do cidadão sobre serviços, assegurando-lhe a resposta e auxiliando o gestor na fiscalização e no aperfeiçoamento dos serviços públicos.

A Ouvidoria é um valioso instrumento estratégico de gestão, de impacto social amplo e significativo, que busca o aperfeiçoamento contínuo do atendimento às demandas da população. Atende aos ditames do artigo 37, § 3º, I, da Constituição Federal, pois recepciona as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, permitindo a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

A importância da Ouvidoria vem se fortalecendo nas modernas gestões como uma das relevantes ferramentas para a aferição da efetivação do princípio constitucional da eficiência, já que na Ouvidoria há canais abertos de ampla escuta da população. Antes restrita ao âmbito do Poder Executivo e seus órgãos, a Ouvidoria já se espalha pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

Cabe à Ouvidoria, em regra, receber, encaminhar e acompanhar, até a solução final, denúncias, reclamações e sugestões que tenham por objeto o aprimoramento, a correção de erro, omissão ou abuso de agente público, podendo sugerir a instauração de procedimentos disciplinares para a apuração de ilícitos, prevenir e corrigir ato ou procedimento incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da Administração Pública, resguardando os direitos dos usuários de serviços públicos. Compete-lhe, ainda, propor a adoção de medidas para a prevenção e a correção de falhas e omissões na prestação do serviço público, produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários, contribuir para a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços e fazer apreciações críticas sobre a atuação de agentes e procedimentos.

A Ouvidoria aprofunda a democracia participativa e proporciona o controle social mediante a inserção ativa do cidadão no controle da qualidade dos serviços públicos ofertados.

A Ouvidoria tem dupla missão: uma destinada ao cidadão e outra ao gestor. Ao cidadão, garante que a sua manifestação seja veiculada e respondida pela Administração Pública, fortalecendo o exercício da cidadania e adotando medidas necessárias em caso de ilicitude. Ao gestor, proporciona rica fonte de consulta, com dados estatísticos qualitativos e quantitativos, transformados em relatórios gerenciais, contendo o resultado concreto das políticas públicas implementadas, permitindo a avaliação e a revisão de decisões políticas e administrativas.

Alguns pressupostos devem ser observados na criação da Ouvidoria sem os quais não haverá um canal legítimo, democrático e inclusivo de comunicação entre o gestor e o cidadão, sendo eles: A **autonomia da Ouvidoria**, não somente técnica, mas também financeira e orçamentária; a **independência do Ouvidor**, pois o ouvidor deve ter vínculo e não subordinação aos gestores; o **mandato do Ouvidor**, permitindo que possa, com liberdade e autonomia, sem riscos de exoneração imotivada, cumprir a sua missão; e a **reputação ilibada do Ouvidor**, sem a qual não haverá credibilidade perante a sociedade e o gestor.

Hoje há, no Brasil, Ouvidorias atuando prospectivamente, colhendo diretamente da sociedade civil as sugestões para a eleição de prioridades na implementação das políticas públicas futuras.

A obra *Ouvidoria Pública Passo a Passo - Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas*, disponível para acesso amplo pela internet, produzida pela equipe da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais, aponta os passos necessários para a criação da Ouvidoria:

Consenso em torno da criação: A decisão pressupõe a adesão verdadeira aos princípios da gestão democrática e inclusiva, construindo um canal legítimo de comunicação entre o gestor e o cidadão, garantindo que a manifestação do cidadão seja acolhida com atenção e respeito.

Estruturação física: O local escolhido deve ser adequado para a execução das atividades da Ouvidoria e para o acolhimento das manifestações, com atendimento presencial e virtual, privativo e sigiloso, garantindo a segurança dos manifestantes e dos servidores.

Normatização: Sugere-se que a Ouvidoria seja instituída mediante lei, pois é este o instrumento normativo que lhe confere maior estabilidade e legitimidade.

Formação de equipe: Há aptidões específicas, como a cordialidade e a paciência no trato com o público, boa redação, capacidade de comunicação



e síntese, sensibilidade social e capacitação compatível com as exigências técnicas das atribuições conferidas.

Definição de fluxos de trabalho: O fluxo de trabalho dos processos de recebimento, análise, encaminhamento, acompanhamento, resposta e fechamento das demandas, ou seja, o caminho percorrido pela manifestação do cidadão até a Ouvidoria, da Ouvidoria até o gestor, do gestor até a Ouvidoria e da Ouvidoria até o cidadão.

Divulgação: Imprescindível a ampla divulgação do papel da ouvidoria, de forma a incentivar que o cidadão participe da gestão pública denunciando, reclamando, elogiando e sugerindo melhorias para a administração local.

Gestão da informação: O processo de escuta do cidadão ocorre de forma individual, a Ouvidoria tem como atribuição sistematizar as demandas que recebe de forma a possibilitar a elaboração de indicadores abrangentes, que possam servir de suporte estratégico à tomada de decisão no campo da gestão pública.

Sendo instrumento eficaz de diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, a Ouvidoria presta inestimáveis serviços ao cidadão, ao gestor e à sociedade, combatendo a dissociação histórica existente entre a sociedade civil e os poderes públicos no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

MINAS GERAIS. **Ouvidoria Pública Passo a Passo** - Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas. Disponível em: http://ouvidoriageral.mg.gov.br/downloads/documento/cat_view/351-manuais-de-ouvidoria-publica. Acesso em: 15 abr. 2015.



P

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Maria Aparecida Aiko Ikemura

Parcerias público-privadas (PPP) são projetos públicos voltados à prestação de um serviço público ou de interesse da Administração, com a provisão e manutenção da infraestrutura necessária, implementada por parceiro privado a quem o serviço é delegado após o devido procedimento licitatório. Não pode ser confundida com a privatização, uma vez que a titularidade dos serviços permanece com a Administração.

O marco legal no Brasil é a Lei Federal 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que definiu parceria público-privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

A lei veda o contrato de parceria cujo valor de contrato seja inferior a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais) ou que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. O prazo desses contratos não pode ser inferior a 5 anos e o prazo máximo, incluídas as prorrogações, não pode ultrapassar 35 anos. As minutas do edital da licitação e do contrato devem ser submetidas à consulta pública, fixando-se um prazo mínimo de 30 dias para recebimento de sugestões. O edital definitivo somente pode ser lançado após 7 dias do término da consulta pública. Deve ser verificado também se as despesas com PPP ultrapassam o limite da Receita Corrente Líquida (RCL), indicado no art. 28 da Lei de PPP (atualmente 5% da RCL), pois a União não poderá conceder transferências voluntárias para o ente que ultrapassar esse limite. As concessões patrocinadas, cuja complementação pública ultrapasse 70% da receita total do concessionário, dependem de autorização legislativa prévia para serem implementadas.

Com a edição da Lei de PPP, buscou-se cobrir as lacunas legais para algumas situações verificadas na prestação de serviços públicos, entre outras:

- as situações em que a concessão comum não se viabilizaria somente com as receitas tarifárias, ou em que fosse inconveniente elevar os valores de tarifa;
- a implantação de infraestrutura para prestação de serviços, com investimentos privados que dependessem de prazo superior a cinco anos para serem amortizados.

Assim, as concessões patrocinadas se referem à mesma concessão de serviços ou de obras públicas contempladas na Lei Federal 8.987/1995 (BRASIL, 1995), diferindo-se apenas pelo fato de que as receitas tarifárias são

complementadas pelo pagamento público. Seu campo de aplicação restringe-se a serviços públicos passíveis de cobrança de tarifas dos usuários, como, por exemplo, as rodovias.

As concessões administrativas são definidas como o contrato de prestação de serviço no qual a Administração seja usuária direta ou indireta. Diferem-se das contratações de prestação de serviços de duração continuada por inserirem os investimentos em infraestrutura e podem ser aplicadas à destinação final de resíduos sólidos, penitenciárias, etc. Os pagamentos públicos remuneram a prestação dos serviços e amortizam o investimento em infraestrutura.

Até 2012, os pagamentos públicos, chamados de contraprestação pecuniária, eram permitidos somente após o início da prestação dos serviços. Essa condição tem por objetivo incentivar a entrega mais rápida da infraestrutura pelo parceiro privado, para fazer jus aos pagamentos das contraprestações. Com a alteração na Lei de PPP, implementada pela Lei 12.766/2012 (BRASIL, 2012), foi instituída mais uma forma de remuneração pública, denominada Aporte, destinada exclusivamente aos bens reversíveis, a qual pode ser paga ainda durante a fase de implantação da infraestrutura de base para o serviço. Os Aportes não se confundem com as contraprestações, cujo pagamento obrigatoriamente deve ser precedido da disponibilização do serviço objeto do contrato. Ao utilizar o sistema de aportes, reduzem-se os custos do financiamento, mas perde-se a vantagem de aceleração no processo de entrega da infraestrutura para recebimento da contraprestação. Os pagamentos das parcelas de Aporte devem ser correspondentes à etapa da obra recebida.

A Lei 12.766/2012 (BRASIL, 2012) flexibilizou também a exigência de apresentação de elementos de projeto básico na licitação, passando a ser permitido apenas o detalhamento do anteprojeto. Na prática, os projetos devem ser detalhados conforme o nível dos riscos de projeto e construção assumidos pela Administração.

Por lei, a licitação de PPP está condicionada à realização de estudo técnico que fundamente a conveniência e a oportunidade da opção por contratar PPP. Existem condicionantes técnicas que devem ser consideradas, pois, embora aplicáveis a diversos campos, as PPP não são a única ou a melhor solução para todos os problemas na gestão de serviços. Tal estudo deve contemplar a avaliação de alternativas ao modelo e a avaliação de todos os custos relacionados a PPP, inclusive os de fiscalização, além dos benefícios gerais esperados para a contratação, tais como, otimização dos prazos de entrega e a redução de custos relativas aos riscos transferidos. Para avaliação da receita total necessária que definirá os valores a serem pagos pelo parceiro

público, deve-se verificar a sustentabilidade do projeto com base em estudo econômico consistente, fundamentado em premissas factíveis, em especial quanto à projeção de demanda e aos custos e investimentos necessários. Sempre que possível, deve ser considerada a exploração de receitas acessórias como mais um elemento auxiliar na sustentabilidade econômica.

PPP apresentam aspectos singulares que não podem ser enquadrados ou avaliados sob a ótica das demais contratações, sem incorrer no risco de se desvirtuar dos objetivos e vantagens pretendidos nessa modalidade. Uma dessas vantagens é o pagamento por desempenho, sistemática pela qual o pagamento se faz em conformidade com o nível de qualidade das entregas do parceiro privado e que representa grande avanço em relação aos pagamentos tradicionais, por quantitativos medidos. Embora a lógica de pagamento seja a mesma – paga-se pelo que se recebe – nas PPP essa medida não é apenas quantitativa, mas também qualitativa. O nível de desempenho esperado pode ser alcançado mediante disposições que parametrizam o valor a ser pago em conformidade com a qualidade do serviço prestado, ou seja, os indicadores de qualidade devem ser vinculados ao sistema de pagamento de modo que a queda no desempenho implique redução nos pagamentos públicos. O contrato também pode prever sistema de incentivos, remunerando ocasionalmente desempenhos excepcionais.

A gestão de riscos é elemento importante do contrato. Nesse sentido, o contrato pode prever garantias do poder público contra o risco de inadimplemento das contraprestações. Como forma de segregação dos riscos, a lei também obriga que, para assinatura do contrato, o licitante vencedor, seja empresa, seja consórcio, deve constituir uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, destinada exclusivamente a gerir o empreendimento contratado. Por outro lado, a possibilidade de transferência de riscos, inclusive os riscos de construção, de projeto e de disponibilidade são outra vantagem a ser bem aproveitada nesses contratos. Para tanto, a boa prática impõe que seja estabelecida uma matriz de alocação de riscos seguindo a regra de que os riscos devem ser distribuídos à parte que possuir melhor condições para enfrentá-lo e com menor ônus ao contrato (RIBEIRO, 2011). O contrato a ser firmado deve garantir o cumprimento da matriz de riscos pactuada e possuir cláusulas claras de reequilíbrio econômico-financeiro. A Administração deve atentar para que as questões de assimetria de informações concorram para a reversão dos riscos durante a execução contratual. Assim, é necessário dispor de equipe treinada para conduzir a gestão e a avaliação do desempenho qualitativo e financeiro do contrato.

PPP exigem que a Administração Pública construa suas estratégias e políticas públicas para além do curto prazo das gestões e são melhores

implementadas por entes que possuem planejamento estratégico e políticas públicas consolidadas. É necessário desenvolver visão negocial para assegurar resultados e não mera entrega de produtos. O sucesso dessas contratações depende de uma engenharia econômica e uma arquitetura contratual robustas para garantir a sustentabilidade econômico-financeira, a prestação adequada do serviço, inclusive sua atualidade e nível de qualidade, distribuição de riscos preestabelecida e formas de garantias e solução de conflitos, que possibilitem a condução do contrato por longo prazo e o alcance dos resultados pretendidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal n. 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 8.987/1995, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev.1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 12.766/2012, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 maio 2015.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPPs**: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p.80.

PARLAMENTARISMO (sistema de governo)

Bonifácio José Tamm de Andrada

A estrutura do parlamentarismo é diferente da do presidencialismo, sendo aquele um sistema de governo presente na maioria dos países da Europa, enquanto que o presidencialismo tem suas atividades dentro dos governos americanos de modo geral.

A estrutura do parlamentarismo busca suas raízes, sobretudo, na evolução política da Inglaterra do século XVII, cujas raízes britânicas decorrem dos conflitos entre os reis. O parlamento, na Inglaterra, assume certa predominância após a renúncia de Jaime II, que perde o trono para seu genro Guilherme e sua filha Maria, príncipes da Holanda.

A estrutura do parlamentarismo, desta forma, apresenta toda uma mecânica que se desenvolve mediante conflitos históricos. Na realidade, o parlamentarismo vai iniciar seu processo durante o governo inglês, por volta de 1689, com os liberais protestantes, que assumem a direção do país.

Com a morte de Guilherme e de Maria, fica vago o trono inglês. De acordo com a lei existente, só poderia ocupar o comando daquele país um príncipe que não fosse da religião católica e, assim, a irmã de Maria, a princesa Ana, assume a coroa. Com a sua morte, como ela não possuía filhos, houve um grande esforço para encontrar um príncipe protestante da mesma dinastia para assumir o governo da Inglaterra. Depois de diversas pesquisas, descobriu-se que o parente mais próximo da rainha que morreu era o príncipe Jorge do principado de Hanover, na Alemanha, quem poderia dirigir o destino daquela nação. Aceito pelo parlamento, o novo rei Jorge começa suas atividades convocando para ministro Roberto Walpole. Assim começaria o governo parlamentarista: o rei convoca um parlamentar de prestígio e este passa a administrar o país sob as diretrizes básicas da coroa. Após Jorge I vem Jorge II, e assim se desdobra esta sistemática.

Mais tarde, a Inglaterra passa a adquirir uma estruturação curiosa, em que o rei e o parlamento dirigem o país. O rei, como chefe de Estado, indicando o primeiro-ministro; o chefe de governo e o parlamento aprovando ou não seu nome com base na maioria parlamentar.

De modo geral, pode-se dizer que o parlamentarismo cresce nos diversos países do mundo. Da Inglaterra passou para França, daí para outras nações da Europa. O processo se implanta desta maneira: o rei indica um parlamentar, o parlamento aceita ou não a indicação, e, aceitando, ele começa a governar com o ministério que organiza. O dia em que o parlamento, em decorrência de clamores populares, atinge uma posição de rejeição ao governo, o gabinete ou

ministério é afastado e outro líder é chamado para organizar o governo. Esse é o mecanismo parlamentarista em geral, implantado em diversos países.

Hoje este sistema existe em países da Europa e em outras regiões do mundo, desdobrando-se da seguinte forma: se for uma república, o presidente da república convoca um homem público para assumir a direção do país; o mesmo ocorrendo, se for um rei, para organizar o ministério e dirigir o país, mas apresentará um programa diante do parlamento que o aprova ou rejeita. Aprovado, começa a governar. Se não tiver aprovação, o presidente ou rei tem que chamar outro líder político para formar um novo governo. Tendo esta maioria no parlamento, ele terá facilidade para governar e permanecer no poder. Há exemplos modernos que bem revelam esta situação, como o caso da Alemanha, em que a primeira-ministra, há muitos anos, está dirigindo o governo graças ao apoio da maioria parlamentar. Pode-se dizer que este sistema tem enormes vantagens. Primeiro, o governante fica no poder enquanto tiver apoio do parlamento e este, por sua vez, deve ter apoio da nação, devendo obedecer às reivindicações populares.

O voto de desconfiança do parlamento praticamente interrompe a ação de um governo que perder o apoio popular e não realizar com eficiência suas atividades. Mas o governo terá o voto de confiança numa crise, quando a opinião pública influi no parlamento a seu favor.

O regime parlamentar contém aspectos significativos, porque o primeiro-ministro, dentro de certo prazo, deve comparecer à Câmara dos Deputados para prestar contas da ação governamental, dando aos parlamentares o conhecimento da ação administrativa, indicando seus objetivos para alcançar progressos ou solucionar problemas da vida nacional.

No Brasil, o regime parlamentar foi adotado, em parte, durante o Império, quando Dom Pedro II, na década de 1840, percebeu que devia buscar inspiração política na Inglaterra para superar problemas políticos do Brasil. A revolução de 1842, embora não sendo contra o Imperador, representava um conflito dos partidos políticos na busca do poder. O Imperador, então, mais tarde, em 1847, cria a figura do presidente do conselho dos ministros, uma espécie de primeiro-ministro, que promove sua ação governamental. No Brasil, durante o Império de 1847 e 1889, existiram mais de vinte ministérios, sendo que o que mais demorou foi o do Visconde do Rio Branco que, por seis anos, dirigiu a nação. Vários gabinetes caíram perante o parlamento nacional, às vezes com menos de um ano de existência.

O importante é que, no Brasil parlamentarista, conseguiu-se um equilíbrio na vida interna e de 1848 em diante não houve nenhuma revolução, até a proclamação da república e a guerra do Paraguai, com êxito. O parlamento acompanhava os acontecimentos, procurava incentivar a decisão do

Imperador, mas sempre dentro de um equilíbrio político aceitável e altamente positivo para o desenvolvimento do regime.

Portanto, o regime parlamentarista é aquele que coloca o governo da população e que oferece soluções governamentais mais próximas do povo, sujeitas às críticas populares. É aquele que, mediante medidas parlamentares, de uma maneira ou de outra, recebe do povo as influências necessárias para a sua ação governamental e, por isso, tem todas as condições privilegiadas para, no Brasil, representar a solução em face dos problemas existentes.

No regime presidencialista, para afastar o chefe de governo, no caso, o presidente da república, que reúne as duas funções de chefe de governo e chefe de Estado, somente o *impeachment* constitui providência para tal afastamento. No sistema parlamentarista, os conflitos poderão ser resolvidos, afastando, normalmente, os governantes, embora permanecendo o presidente da república ou o rei como uma figura acima dos grupos políticos, como uma figura moderadora. Portanto, neste modelo de governo, os conflitos são resolvidos de forma que a flexibilidade do sistema permita a superação de graves crises, ao contrário do que ocorre no regime presidencialista. Os países de sistema parlamentarista convivem com o regime democrático em termos muito mais eficientes do que o presidencialismo, que não abrange meios flexíveis para superar as crises.

PARTICIPAÇÃO (comunitária, popular, política, social e cidadã)

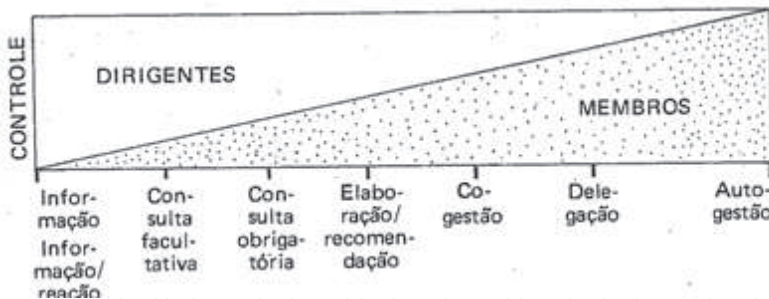
Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Em termos gerais, participação é a ação e o efeito de participar (fazer parte, tomar parte, ter parte, intervir, compartilhar, denunciar, controlar, ser parte de). Considerando-se que a participação envolve fazer parte, tomar parte ou ter parte, Bordenave (1985) explica que a participação pode ser passiva: quando o indivíduo somente faz parte; ou ativa: quando ele toma ou tem parte nela.

Bulhões faz parte de nosso grupo, mas raramente toma parte das reuniões. Fazemos parte da população do Brasil, mas não tomamos parte nas decisões importantes. Edgar faz parte de nossa empresa, mas não tem parte alguma no negócio. Estas frases indicam que é possível fazer parte sem tomar parte e que a segunda expressão representa um nível mais intenso de participação. Eis a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado. (BORDENAVE, 1985, p. 22).

Este autor, também, precisa os graus de participação, conforme se apresenta no Quadro 1.

Quadro 1 – Graus de Participação



Fonte: Bordenave (1985).

Nesse sentido, na prática participativa, o fenômeno da participação apresenta-se de tal forma complexo que diversos autores têm buscado melhor compreendê-lo e situá-lo nas democracias contemporâneas. O termo participação se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte em alguma coisa, de modos bem diferentes, desde a condição de simples expectador mais ou menos marginal à de

protagonista de destaque. No bojo da variabilidade participativa, identificam-se os conceitos de “participação comunitária” (CUNILL-GRAU, 1998; TEIXEIRA, 2000); “participação popular” (TEIXEIRA, 2002); “participação política” (SANI, 1998); “participação social” (CUNILL-GRAU, 1998; TEIXEIRA, 2000; TEIXEIRA, 2002); e “participação cidadã” (TEIXEIRA, 2000; SANTOS, 2002).

O conceito de participação comunitária é trabalhado por Cunill-Grau (1998) e Teixeira (2000), que a entendem como o conjunto de práticas desenvolvidas por sujeitos no âmbito de associações comunitárias com o objetivo de promover a melhoria de vida de sua comunidade por meio da provisão de serviços públicos. Segundo os autores, balanços críticos dessa forma de participação enunciam diversos problemas e limites, como a possibilidade de cooptação das entidades ou do estabelecimento de relações tradicionais clientelistas. Para os autores, a noção de participação comunitária aponta as relações da Sociedade com o Estado em um caráter restrito e assistencial.

Outro termo presente no vocabulário sociopolítico é o da participação popular. É também Teixeira (2002) quem procura delinear a noção de participação popular, entendida como a ação desenvolvida pelos movimentos (em grande parte, reivindicativos), visando ao atendimento a demandas ou realização de protestos. Para a autora, dois elementos podem ser destacados na cunhagem do conceito de participação popular: a marcação de um posicionamento antiestado e a sua circunscrição aos segmentos sociais historicamente explorados.

A participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além (SANI, 1998).

Existem pelo menos três formas de participação política: a) a participação como presença – o participante não se posiciona em relação aos assuntos tratados (**fazer parte**); b) a participação como ativação – o participante desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover (**tomar parte**); c) a participação estrita – o participante contribui diretamente, com base em suas escolhas vinculadas a interesses comuns, de decisões políticas (**ter parte**).

A participação social, também, é discutida por Cunill-Grau (1998) e Teixeira (2002), que destacam a dimensão organizativa e mobilizatória da Sociedade

como aspecto que essa noção privilegia. A participação social é caracterizada, por Cunill-Grau (1998), como a participação dos sujeitos em organizações da Sociedade, voltada para a defesa de interesses sociais – as organizações da sociedade civil organizada ou organizações do terceiro setor. Teixeira (2002) amplia tal noção e define a participação social a partir de sua inscrição nos diversos processos de organização e mobilização societários.

Destaca-se que, recentemente, a Presidência da República do Brasil instituiu a “Política Nacional de Participação Social” (PNPS) e o “Sistema Nacional de Participação Social” (SNPS) por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014). Nos termos desse documento, a PNPS objetivará fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; V - valorização da educação para a cidadania ativa; VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e VII - ampliação dos mecanismos de controle social. (BRASIL, 2014, p. 2).

Para a consolidação das diretrizes na prática participativa, o Decreto sugere a articulação de diversas instâncias em prol da participação social (ver Figura 1).

Figura 1 – Participação Social - Método



Fonte: Autora, 2015, com base em Brasil (2014).

Quanto à “participação cidadã”, ela se refere às práticas produzidas pela Sociedade no âmbito de espaços de tomada de decisão referentes a interesses comuns. Pode ser definida “como possibilidade de intervir nas decisões relativas às escolhas de políticas públicas, independentemente do caráter convencional ou não convencional”, podendo ter seu curso nos espaços públicos e nas instâncias de interlocução entre o poder público e a Sociedade (SANTOS, 2002, p. 115). Neste último caso está articulada à ideia de participação política.

REFERÊNCIAS

BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é participação**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL. **Decreto nº 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a “Política Nacional de Participação Social” (PNPS) e o “Sistema Nacional de Participação Social” (SNPS). Brasília: Presidência da República, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Rvevan; Brasília: Enap, 1998.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Orgs.). **Dicionário de Política**. 11 ed. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Ed. UNB, 1998. p. 888-890. (v. 1.).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e a sociedade. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade Civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.

PATRIMONIALISMO

Giovânio Aguiar

De acordo com José Murilo de Carvalho, o Patrimonialismo foi abordado na literatura brasileira pela primeira vez na obra *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda. Porém foi com Raimundo Faro que o conceito adquiriu corpo e vasta interpretação. Contudo, os dois pensadores se apoiaram em Max Weber para realizarem a construção de suas ideias.

Esse conceito é expresso por uma relação entre o público e o privado, em que o primeiro, na pessoa do Estado, é controlado e dominado por interesses patrimoniais privados. Há uma ampla associação do Patrimonialismo com o feudalismo, pois suas características, além de se aproximarem desse fenômeno, são pré-modernas. Princípios como a igualdade, impessoalidade, imparcialidade e bem comum não coadunam com o patrimonialismo. Na relação entre o Estado e a sociedade e os cidadãos, as conexões estão sob a ótica dos “dois pesos, duas medidas”. Dependendo de quem ou para quem e onde uma ação será realizada, ela se dá de uma forma ou de outra. Em outras palavras, o contexto no qual a ação pública é realizada determina seu conjunto de consequências. Isso gera uma imprevisibilidade e insegurança jurídica, bem como desrespeito a garantias sociais que desembocam em corrupção, no sentido de destruição do bem público.

De acordo com Weber, toda dominação se expressa em forma de governo. Uma das formas de os governos expressarem seu domínio é pela gestão pública em que, dentre as suas expressões de dominação, está a patrimonial. Essa forma de dominação apresenta, como algumas de suas principais características, o subjetivismo, o personalismo e a insegurança jurídica.

Entretanto, de todas as características que são visualizadas por vários pensadores que abordam o assunto, a centralização do poder, que se estabelece no serviço público pela burocracia, aparece como um fenômeno primordial para o desenvolvimento, difusão e permanência do Patrimonialismo na cultura pública.

REFERÊNCIAS

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995. 220 p.

WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PATRIMÔNIO CULTURAL

**Maria Coeli Simões Pires
Mila Batista Leite Corrêa da Costa
Liana Portilho Mattos**

A patrimonialização da cultura mediante a proteção de seus referentes é uma tendência na sociedade contemporânea. O termo patrimônio tem sua origem semântico-latina nas palavras propriedade e patrimonialismo. *Patrimonium*, originariamente, definia o conjunto dos bens paternos, herança familiar, caracterizando a relação da palavra com a esfera dos interesses privados.

O patrimônio da cultura ou patrimônio cultural é, por definição doutrinária, bem de interesse público, sujeito à tutela jurisdicional e à das demais instâncias de controle próprias. Ao definir, no art. 216, §1º, como dever do Poder Público, com a colaboração da comunidade, preservar o patrimônio cultural, a Constituição da República de 1988 ratificou sua natureza jurídica de bem difuso, protegido por regramentos e processualidades especiais.

No mesmo dispositivo, consagrou o texto constitucional um amplo conceito de patrimônio cultural, abrangente das dimensões material e imaterial dos referentes de cultura, rompendo com a clássica noção de monumentalidade e suas formas de expressão. De acordo com a norma constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Por sustentar referências a valores que norteiam o senso de identidade, a proteção do patrimônio cultural é um direito que, devido à sua dimensão social, merece reflexão e tratamento cuidadoso, cabendo mencionar que o legislador pátrio posiciona, em um mesmo patamar de salvaguarda, o meio ambiente natural e o patrimônio cultural.¹

¹ Importante notar que, embora o patrimônio cultural, recentemente, venha sendo tratado no bojo do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico, há parte da doutrina que, hoje, propõe a autonomização do Direito do Patrimônio Cultural.

A definição constitucional é mais inclusiva que a conceituação trazida pelo art. 1º do Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, diploma que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, por ter inserido, no rol de bens que constituem o patrimônio brasileiro, tanto quanto os monumentos, os sítios históricos, as obras de arte e os conjuntos urbanos, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver que referenciam à memória, à identidade e à ação dos diferentes grupos sociais.

Os primeiros artigos do Decreto-Lei abordam o conceito de patrimônio cultural sujeito a tombamento – os bens culturais materiais –, revelando postura tendenciosa do legislador em favor de obras histórico-monumentais. Vê-se, aqui, forte traço do cenário político em que foi promulgado – o Estado Novo.

Faz-se necessário, portanto, à luz do texto constitucional de 1988, elaborado sob diretrizes democráticas, dar interpretação ampla à expressão “interesse público” e “patrimônio cultural”, nos termos do artigo 216 da Constituição, de forma a abranger não somente os expressamente citados bens materiais de valor histórico, natural, arqueológico, bibliográfico e artístico, como também os imateriais por suas peculiaridades tecnológicas, científicas, simbólicas e valorativas, relacionadas à identidade, à ação, e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, passíveis de proteção por meio de outros instrumentos (para detalhamento dos instrumentos de proteção do patrimônio cultural material e imaterial, consultar o verbete *Gestão do Patrimônio Cultural*).

CONTEXTOS

Verifica-se, nas últimas décadas, uma transformação na forma de compreender o patrimônio, especialmente pela passagem da noção de patrimônio histórico para patrimônio cultural, referendando uma ruptura com a perspectiva histórica reducionista legitimada por uma “historiografia oficial que converte em patrimônio bens de origem aristocrática, religiosa, bélica ou estatal. Nessa nova concepção de patrimônio, há a inclusão do cultural e das ‘dimensões testemunhais do cotidiano e dos feitos intangíveis’”. (GUTIERREZ, 1992), deslocando o foco da materialidade dos bens, que normalmente se impõem por sua monumentalidade, para a dinâmica de atribuição de valores, colocando em questionamento os critérios até então adotados para o (re)conhecimento de patrimônios culturais, conformadores de identidades nacionais.

A tendência pós-moderna de ampliação da concepção de patrimônio cultural acompanha a inclinação internacional, verificada pela adoção das convenções da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência

e a Cultura (UNESCO) para proteção do patrimônio. Importante noticiar que, em 1972, a UNESCO criou a Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, para incentivar, em especial, a preservação de bens culturais e naturais considerados significativos para a humanidade, de aplicação universal, sítios de patrimônio mundial de interesse para todos os povos, independentemente do território de localização. Em 2003, a organização aprovou a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, importante marco normativo internacional de reconhecimento e proteção da imaterialidade patrimonial.

No Brasil, a propensão de ampliação do conceito de patrimônio pode ser constatada, embora de forma ainda incipiente e, até, contraditória, desde a formação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 1937, com a criação do projeto do antigo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) por Mário de Andrade, adotando um conceito *lato* de patrimônio.

No final da década de 70, a questão das raízes da identidade nacional foi retomada, quando os órgãos responsáveis pelo patrimônio ampliaram o arcabouço político protetivo com foco nos monumentos artísticos e arquitetônicos da história colonial brasileira. A partir daí, debates, pesquisas e projetos tratam das expressões materiais e imateriais da cultura brasileira.

Dessa forma, ao influxo dessa tendência de preservação do patrimônio imaterial, entendido como “repertório das expressões culturais de um grupo social, aqui incluídos os seus acervos históricos”. (VELOSO, 2004, p.31), pautam-se duas questões fundamentais para a política de preservação cultural brasileira: a identificação desse patrimônio a partir de critérios democráticos de seleção dos bens culturais e a produção de conhecimento sobre esses bens, com sua apropriação pelo público.

NOVOS CONTORNOS

O patrimônio cultural, no século XXI, adquiriu contornos jurídicos bastante distintos daqueles que eram consensuais nos idos de 1937, marcado pela monumentalidade e pelo lastro de “pedra e cal”, quando se deu início ao intento de construção de uma verdadeira cultura patrimonial no Brasil, com a criação dos primeiros institutos de proteção ao patrimônio cultural – então histórico e cultural –, chegando às práticas de educação patrimonial, que vem se consolidando como verdadeira política pública de proteção ao patrimônio cultural.

A democratização, o elástico do conceito de patrimônio trazido pela Constituição de 1988 e a abertura dos processos de definição de bens culturais deram voz e criaram espaços interlocutórios para os interessados,

delineando novas concepções de políticas patrimoniais e buscando forjar não uma identidade e uma ideia de nação estáveis, e sim perpassadas por compreensões compartilhadas e renovadas – “patrimônio é tudo aquilo que criamos, valorizamos e queremos preservar: são os monumentos e obras de arte, e também as festas, músicas e danças, os folguedos e as comidas, os saberes, fazeres e falares. Tudo enfim que produzimos com as mãos, as ideias e a fantasia”. (LONDRES, 2004, p. 21).

A Constituição da República de 1988 acolheu e projetou um novo olhar sobre o patrimônio cultural brasileiro, concebendo processualidades democráticas mais coerentes com a diversidade identitária, embora careçam, ainda, de critérios mais objetivos para a conceituação dos bens culturais, que devam absorver os significados da cultura imersos no arranjo argumentativo dos grupos e na própria legitimidade da ordem institucional legal. As novas discursividades exigidas pelo regime democrático carecem de costura, via procedimentos abertos à pluralidade e à argumentação, e de canais que interfiram nos processos decisórios para ampliação de sua legitimidade e do controle social no tocante à identificação, ao (re)conhecimento e à preservação do patrimônio cultural.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Cláudia Lima e. Conhecer para Preservar. In: Seminário Inventário de Bens Culturais: Uma Interpretação das Cidades. **Anais...** Belo Horizonte, 2004, p.14.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 dez. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. 1. ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUTIÉRREZ, Ramón. Direito ao Patrimônio Construído. In: SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **O Direito à Memória: Patrimônio histórico e cidadania**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura/DPH, 1992.

LONDRES, Cecília. Patrimônio e Performance: uma relação interessante. In: GUSMÃO, Rita; TEIXEIRA João G. L. C; GARCIA, Marcus V. C. **Patrimônio Imaterial, Performance Cultural e (re) tradicionalização**. Brasília: ICS-UNB, 2004. p. 19-30.

MATTOS, Liana Portilho. Patrimônio Cultural e Cultura Patrimonial: reflexões sobre a gestão dos bens tombados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o Instituto do Patrimônio**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 419-442.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. **Por um Direito do Patrimônio Cultural Autônomo**. Curitiba: Juruá, 2015.

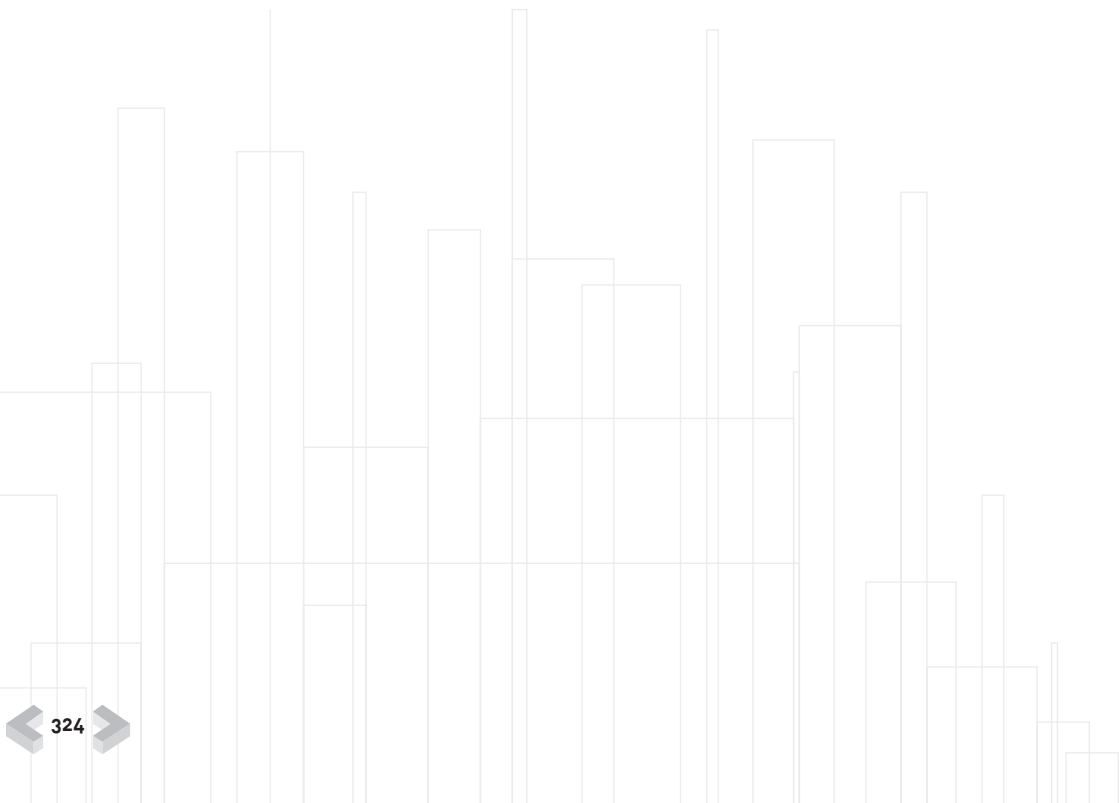
PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao Patrimônio Cultural: o tombamento como principal instituto**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

PIRES, Maria Coeli Simões. Direito Urbanístico, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PAIVA, Carlos Magno de Souza (Coord). **Direito e Proteção do Patrimônio Cultural Imóvel**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 137-182.

PIRES, Maria Coeli Simões. Proteção do Patrimônio Cultural: da monumentalidade aos bens imateriais. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Revisitando o Instituto do Patrimônio**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 75-88.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da; CARDOSO, José Luiz F. O Princípio Constitucional do Devido Processo e a Proteção do Patrimônio Cultural: Resignificando o Instituto do Tombamento. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 13, p. 77-103, 2013.

VELOSO, Mariza. Patrimônio Imaterial, memória coletiva e espaço público. In: GUSMÃO, Rita; TEIXEIRA João G. L. C; GARCIA, Marcus V. C. **Patrimônio Imaterial, Performance Cultural e (re) tradicionalização**. Brasília: ICS-UNB, 2004. p. 31-36.



PATRIMÔNIO PÚBLICO

Leonardo Duque Barbabela

A lei federal 4.717/65, que regula a ação popular, com a redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977, ao seu art. 10., § 10., considera, como patrimônio público, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

No campo doutrinário, o conceito de patrimônio público, em sentido estrito, pode ser definido como o conjunto de bens e direitos de propriedade, de uso comum e especial, pertencentes ao Estado e necessários ao exercício de suas atribuições e competências legais, bem como satisfação do interesse público e realização do bem comum.

Os bens públicos de natureza material, ou seja, os bens públicos corpóreos, receberam tratamento específico no Código Civil. Isto posto, em seu artigo 99, o diploma civil classifica os bens públicos em três espécies. No inciso I, os bens de uso comum do povo, tais como, rios, mares, estradas, ruas e praças; no inciso II, os bens de uso especial, tais como, edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, distrital, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; e no inciso III - os bens dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. No parágrafo único do dispositivo em comento, o legislador estabeleceu que, não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

No entanto, o sistema político-jurídico em que se organiza o Estado Brasileiro, fundado nos princípios democrático e republicano, autoriza a ampliação do conceito de patrimônio público para além da simples ideia de bens materiais.

Com efeito, o Estado ideal, cuja finalidade destina-se a assegurar liberdade, justiça e condições mínimas que permitam aos seus cidadãos desenvolverem o máximo de suas potencialidades pessoais ao longo de sua existência, deverá estar baseado nos aludidos princípios democrático e republicano, este último como garantia do anterior, sob pena de nulidade do Estado como entidade destinada a satisfazer o interesse público e proporcionar o bem comum.

Em linhas gerais, o princípio democrático pressupõe o exercício do poder pelo povo, diretamente, ou por seus representantes eleitos pelo sufrágio universal.

Já o princípio republicano tem por função garantir o princípio democrático e tem como pressupostos a sucessão e a periodicidade no exercício do

poder público, a propriedade pública dos bens do Estado, a irrestrita prestação de contas por parte de todos agentes públicos, e a prática dos atos da Administração segundo os princípios norteadores da legalidade, impessoalidade, eficiência e moralidade pública.

Todos esses princípios científicos foram elevados a status de norma constitucional pela vigente Carta Magna. Em especial, o art. 37, § 4º da CF introduziu o princípio implícito da probidade administrativa, ao estabelecer que a prática de atos de improbidade administrativa importa em perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e reparação dos danos causados ao erário.

Mais à frente, a Constituição Federal incluiu, entre as atribuições cominadas ao Ministério Público (art. 129, III), a competência para exercer, por meio do inquérito civil público e da Ação Civil Pública, a tutela do patrimônio público, entre elas a adoção das medidas judiciais – cíveis e criminais – competentes para a responsabilização dos agentes públicos autores de atos de improbidade administrativa e danos causados ao erário.

Uma vez que a violação dos princípios norteadores da Administração Pública, dispostos na cabeça do art. 37 da Constituição – legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência –, importa em ato de improbidade administrativa, assim como estando o Ministério Público legitimado para a tutela do patrimônio público, é lícito incluir, no conceito do patrimônio público, não apenas os bens e direitos materiais ou corpóreos, mas também os bens imateriais, notadamente a moralidade pública, assim entendida como o absoluto respeito, por parte dos agentes públicos, aos princípios constitucionais da Administração Pública no trato da coisa pública.

Desta forma, a prática de atos lesivos ou de ameaça de lesão a bens públicos, materiais ou imateriais, assim como violadores dos princípios democrático e republicano e demais princípios norteadores da Administração Pública, inclusive o princípio da probidade administrativa, são considerados atentados contra o patrimônio público, cabendo ao Ministério Público, como órgão legitimado para sua defesa, o exercício de seu poder-dever constitucional para, por meio do inquérito civil público, da ação civil pública e da própria ação penal, propor a adoção das medidas cabíveis para a proteção do patrimônio público.

Diante do exposto, pode-se conceituar o patrimônio público como o conjunto dos bens e direitos, materiais e imateriais, de propriedade do Estado assim como o exercício do poder público mediante irrestrita observância dos preceitos fundamentais da democracia e da república e demais princípios, implícitos e explícitos, norteadores da Administração Pública cuja proteção e controle estão cominados, de modo genérico, ao Ministério Público Brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei Federal 4.717/65, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. Lei no 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6513.htm. Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 2 maio 2015.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Darli de Souza Dias

O Plano Nacional de Educação(PNE) é uma proposta do governo federal com vista a garantir o compromisso de eliminar a desigualdade nacional por meio da oferta qualificada do sistema de ensino brasileiro. Instituído pela lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, o Plano Nacional de Educação objetiva assegurar uma organização geral da educação nacional. Pretende gerar políticas públicas ousadas para que se alcance o nível de qualidade desejado.

Desde o *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, lançado em 1932, o governo brasileiro se viu obrigado a apresentar, incluindo na Constituição Federal de 1934, uma proposta (um plano) fixando diretrizes nacionais para a educação. Essas metas, inicialmente listadas apenas em linhas gerais, compuseram, com força de lei, alguns dos documentos nacionais mais importantes, como: Constituição Federal, LDB, dentre outros.

A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/61), em 1962 algumas metas foram apresentadas, tendo, como previsão, o prazo de 8 anos para serem cumpridas. Porém, em 1965 a legislação passa por uma revisão e questões importantes, como o índice nacional do investimento financeiro a ser aplicado na educação, não obtiveram consenso entre os parlamentares.

Com a Constituição Federal de 1988, emerge a sugestão de um plano nacional, com força de lei, no qual se fizesse uma projeção para longo prazo, ou seja, plano decenal de educação. Essa ideia visava empregar mais estabilidade aos entes federativos no que diz respeito à governabilidade na área da educação.

A partir da regulamentação dessas metas, surge a necessidade de detalhamento de ações mais específicas. Assim, o Plano Nacional de Educação (PNE) surge como documento oficial, cujo objetivo é delinear as principais metas para a educação, no âmbito nacional. A primeira versão do PNE data de 1996, passando ao longo desses anos por revisões, adequações e aprimoramentos, sempre com vistas à melhoria da qualidade da educação pública disponibilizada.

Pelo histórico de instabilidade na continuidade das políticas públicas, via-se a urgência em transformar o PNE em política de Estado, situação que o deixaria menos frágil e não refém dos tempos de gestão governamental de cada ente federativo. Assim, ele passou a ser, obrigatoriamente, referência para os planos estaduais, municipais e do Distrito Federal de educação.

A versão que vigorou entre os anos de 2001 a 2010 não conseguiu ter suas metas cumpridas à risca; ficando aspectos importantes de fora. Mesmo não havendo punição para o descumprimento das metas, o PNE foi novamente readequado e as metas estendidas para 2011 – 2020. Nesta lacuna entre 2010 – 2014, uma comissão nacional se reuniu para atualizar as metas e apresentar a versão para o decenal 2014-2024.

Para garantir que o PNE se efetive com maior segurança, a sociedade civil é convidada a participar de discussões locais sobre o plano, realizando suas conferências municipais e estaduais. O evento visa inteirar a população das metas e diretrizes apresentadas, sugerindo e votando nos objetivos e estratégias a serem cumpridos. A importância da participação da comunidade nas conferências, que aprovarão seus planos decenais, significa a certeza de que haverá uma fiscalização e monitoramento das metas, abrindo espaço para debates e garantia de efetividade. Outro aspecto importante também será a otimização dos recursos, a ampliação do acesso e da qualidade da educação ofertada à população. Dessa forma, os direitos constitucionais à educação, com equidade e reconhecimento da diversidade cultural que compõem a identidade do país, serão preservados.

Para o próximo decênio, as principais diretrizes do PNE são:

- 1º Erradicar o analfabetismo.
- 2º Universalizar o atendimento escolar.
- 3º Superar as desigualdades educacionais.
- 4º Melhorar a qualidade de ensino.
- 5º Melhorar a formação profissional.
- 6º Promover a sustentabilidade socioambiental.
- 7º Ampliar a área tecnológica e científica.
- 8º Ampliar a aplicação de recursos públicos na educação.
- 9º Valorizar os profissionais da educação.
- 10º Propagar a igualdade, respeito à diversidade, ampliar a gestão democrática da educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1934.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez.1961 e retificado em 28 dez.1961. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **R. bras. Est. Pedag.**, Brasília, n. 65, v. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

PODER (NO ESTADO)

Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza

O **Poder**, elemento constitutivo formal do Estado, é o mais complexo e difícil de todos os assuntos relacionados com esta “ordem jurídico-política suprema em que vivemos”. Segundo Georges Burdeau (1947), “na organização política das sociedades, o fenômeno principal não é o Estado, é o Poder”. A ênfase dada ao **Poder** pelo célebre autor francês significa que, se o estudioso da Teoria do Estado dedicar-se a fundo a esse elemento e conseguir entendê-lo, terá compreendido o próprio Estado. Com base nesse grande publicista francês, sabe-se que o **Poder** tem duas etapas: uma “pré-estatal”, e outra “propriamente estatal”. Na fase pré-estatal, apresenta-se como um “poder anônimo” ou como um “poder individualizado”.

O “poder anônimo” é característico das sociedades tipicamente primitivas, nas quais os indivíduos atuam seguindo um conjunto de crenças, superstições ou costumes, “sem que seja necessária a intervenção da autoridade pessoal do chefe ou governante”.

O “poder individualizado” caracteriza-se por sua identificação com quem o exerce. Nesse tipo, “perigoso” como se vê de pronto, não se faz uma distinção entre Poder e os agentes que o exercem. O “chefe” não é um governante que exerce o Poder, “**ele é o Poder**”.

Por fim, surge a etapa estatal, quando o poder se **institucionaliza**, ou, no dizer de José Korseniak, professor uruguaio, “cuando el poder se objetiva, cuando se le concibe como algo separado de la persona que lo ejerce”.

Com o surgimento do Estado Moderno (Século XIII), entendido como a institucionalização do Poder, aparece um necessário desdobramento entre o titular do Poder, que é o Estado (tendo como fonte desse poder o **povo**) e os **agentes** do exercício desse poder, que são os governantes. Acrescente-se: os governantes que, legitimamente, exercerão o Poder por delegação popular ou por investidura legal.

O **Poder**, na sociedade e no Estado, nos dias de hoje, e assim deve ser, se apresenta como “poder pessoal” e “poder institucional”.

O **poder pessoal** é aquele inerente à pessoa; é a capacidade de opção individual que é própria do ser humano dotado de razão. É aquela soberania individual, inalienável, de que fala Rousseau, e que, somada à soberania dos demais indivíduos de um grupo, virá a se transformar na soberania coletiva ou soberania nacional, capaz de se constituir, por meio de um **contrato social**, em um Estado. O poder pessoal continuará sempre a existir no indivíduo, em âmbito “extraestatal”.

Constituído o Estado, surge o **poder institucional**, entendido como a força (o poder) que a pessoa **exerce**, não mais por inerência física ou mental, e, sim, em virtude do cargo ou posição que ocupa na **instituição** chamada Estado. Vale aqui lembrar a magnífica definição de Oreste Ranelletti (1948): “Estado é um **povo** fixado em um **território** e organizado sob um poder de império, supremo e originário, para realizar, com ação unitária, os seus próprios fins coletivos”.

É aquele poder que permite ao Juiz, um ser humano como os demais, **julgar**, num determinado ordenamento político-jurídico e dentro de sua jurisdição, o seu próprio semelhante, absolvendo-o ou condenando-o, adjudicando-lhe bens ou dele os tirando. Ou é aquela força que faz com que um humilde porteiro de condomínio possa barrar uma alta autoridade que – embora dotada de grande poder institucional em sua área de atuação – ali não se enquadre no regulamento específico. Só o entendimento do poder institucional explica o fato louvável de um ocupante de “elevada posição” (consciente das coisas públicas) compreender a exigência de exibir um documento, quando instado a fazê-lo por um simples guarda de trânsito no exercício pleno e legítimo de sua profissão, de seu poder institucional.

Daí porque o grande Kelsen (1976) adverte que “o verdadeiro sentido de **Poder** ou **dominação estatal** não é o de que um homem está submetido a outro, mas, sim, o de que todos os homens (governantes e governados, acrescento) estão submetidos às normas”.

Infelizmente, o que se vê na prática, com lamentável e crescente frequência, é a confusão dos dois conceitos por quem não deveria fazê-lo.

REFERÊNCIAS

BURDEAU, Georges. **Manuel de Droit Constitutionnel**. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1947.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão. **Aulas de Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. Coimbra: Armênio Amado, 1976.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução Antônio de P. Machado. Ediouro, 1996.(Coleção Universidade de Bolso).

RANELLETTI, Oreste. **Instituzioni di Diritto Pubblico, Il nuovo Diritto Pubblico della Repubblica Italiana**. Milano: Dott. A Giuffrè, 1948.

PODER DE POLÍCIA

Robert Delano de Souza Corrêa

Classicamente, o poder de polícia é entendido como a atividade da Administração Pública que limita o exercício dos direitos dos indivíduos, tendo em vista a manutenção do interesse público. Os direitos individuais são garantidos pelo ordenamento jurídico, mas também há previsão de sua limitação se houver contraposição do interesse do particular e o interesse público, prevalecendo o interesse público. [DI PIETRO, 2012].

O poder de polícia se expressa por funções diferenciadas da Administração Pública. Primeiramente, tem-se a polícia administrativa que é exercida por diversos órgãos da Administração Pública (órgãos de fiscalização), incidindo sobre os bens, direitos e atividades com o propósito de evitar que os comportamentos dos indivíduos causem maiores danos à sociedade. Outra função é a polícia judiciária cuja atuação é privativa dos órgãos especializados em policiamento cuja incidência limita-se às pessoas. A polícia judiciária é de natureza repressiva, uma vez que visa coibir o comportamento delituoso. [MEIRELLES, 2007].

Di Pietro (2012) e Mello (2010) mencionam que o poder de polícia possui três características. A discricionariedade é compreendida como a capacidade de decisão da Administração Pública com certa margem de liberdade na aplicação da lei aos casos concretos. A discricionariedade não se confunde com a arbitrariedade, pois a arbitrariedade significa a ação que excede ou não se fundamenta na lei, tornando-se ilegítima e em contraposição ao interesse público. A segunda característica, a autoexecutoriedade tem a ver com a possibilidade de a Administração Pública executar as suas ações, recorrendo aos meios disponíveis sem a necessidade do Poder Judiciário decidir sobre essas ações. Por fim, tem-se a coercibilidade. Essa característica é entendida como a capacidade de impor as decisões adotadas pela Administração Pública. Se houver resistência por parte dos indivíduos à submissão das decisões da Administração Pública, há autorização para utilizar-se a força física.

Portanto, o poder de polícia não se limita aos órgãos especializados em policiamento civil ou militar, mas é exercido pelos órgãos estatais que atuam nas inúmeras atividades de fiscalização. Tal poder se restringe à consecução do interesse público, cujo fundamento não se encontra em consonância com a arbitrariedade e desproporcionalidade na atuação do Estado. Para cumprir esse propósito, a Administração Pública não pode delegar o poder de polícia aos individuais, sendo esta uma atividade exclusiva do Estado.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

POLÍTICA EDUCACIONAL

Janayna Alves Brejo

O termo política educacional está intrinsecamente ligado às decisões do Estado em face da necessidade da educação em um determinado território. É composto por duas palavras: a primeira, isto é, “política”, que diz respeito ao poder, à função de tomar decisões e solucionar conflitos de uma comunidade; e a segunda, “educacional”, que se origina da palavra educação e designa, dentro de um contexto nacional, escolaridade. Deste modo, engloba, em primeiro plano, as iniciativas e ações governamentais direcionadas para que a população tenha acesso ao ensino; e, em segundo plano, a função das instituições escolares e seus profissionais, cujo papel é executar o processo educativo, propiciando ao público escolar a construção de conhecimentos, competências e habilidades diversas.

Partindo desse pressuposto, serão abordados aqui os avanços da Política Educacional Nacional sob a égide do regime democrático, vigente no Brasil há exatos 30 anos, considerando que, desde 1985, vivenciam-se grandes transformações no modo de formular e de implementar as políticas, em especial as educacionais. Afirmar que a Política Educacional mudou ao longo dessas três décadas é uma verdade, embora não se possa dizer que os problemas dessa área tenham sido solucionados. Para Oliveira (2010) “a legislação é a objetivação desse processo, o que muitas vezes reduz à luta política, por exemplo, pelo direito à educação, [e] à formalização jurídica dessa conquista”.

Portanto, se se considerar que sem a existência de uma legislação não é possível implementar uma política, verifica-se que grandes conquistas podem ser observadas no plano legal, uma vez que foi a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que os direitos educacionais ficaram bem estabelecidos, tendo em vista que se iniciou uma nova fase no país, principalmente com relação aos direitos sociais, que ganharam maior destaque, estando a educação no campo desses direitos. Nesse sentido, a implementação da Política Educacional passou a fundamentar-se nas indicações da Constituição (1988), as quais foram ratificadas e estruturadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (Lei n.º 9.394/96).

Impulsionado por essas medidas legais, o sistema educacional brasileiro, que abrange instituições públicas e privadas, foi estruturado em níveis e modalidades de educação e ensino, bem como dividido em duas etapas: a Educação Básica e a Educação Superior, cabendo assim, à União, conforme

determinado no parágrafo 1º do artigo 8º da LDB (1996), coordenar a “[...] política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas [...] exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. (BRASIL, 1996).

Nessa perspectiva, torna-se evidente que a função da Política Educacional Nacional, a partir de iniciativas do Ministério da Educação (MEC), é desenvolver ações capazes de cumprir os princípios apontados pela Constituição (1988) e pela LDB (1996), no que se refere ao direito à educação como um direito humano fundamental, à gratuidade do ensino em instituições públicas, à universalização da educação dos quatro aos dezessete anos de idade, bem como à valorização dos profissionais do magistério e o alcance da qualidade do ensino. Muito embora se saiba que existe uma longa distância entre o que é determinado pela legislação e as práticas realizadas para o alcance de tais princípios, uma vez que a implementação de uma lei está condicionada a uma série de aspectos que envolvem desde financiamento até vontade política.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Imprensa Oficial, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei n. 9394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 20 maio 2015.

OLIVEIRA, D.A. Política educacional. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <<http://www.trabalhodocente.net.br/pdf/420.pdf>> Acesso em: 20 maio 2015.

POLÍTICAS PÚBLICAS (TIPOLOGIAS)

Marcos Arcanjo de Assis

Políticas públicas são, em geral, definidas como o conjunto de estratégias e ações articuladas, adotadas por autoridade governamental formalmente constituída, que visam alcançar um resultado público e a satisfação do interesse de uma coletividade. Há diferentes maneiras de classificar as políticas públicas, dependendo do seu impacto pretendido ou da sua área de intervenção, por exemplo.

As tipologias são recursos metodológicos que estabelecem um esquema interpretativo e analítico de um fenômeno pela definição de categorias e variáveis relacionadas a ele. No campo das políticas públicas, a tipologia de Lowi (1964, 1972) é bastante utilizada e define como categoria de classificação a abrangência dos impactos esperados por uma política pelos atores e a arena onde foi originada. Apesar deste modelo não abarcar categorias excludentes e exaustivas, relevantes na construção de tipologias, sua utilidade para distinguir dimensões elementares das políticas é inegável (REIS, 2010). Lowi (1964, 1972) divide, então, as políticas públicas em quatro tipos.

As políticas distributivas alocam bens e serviços a grupos específicos, utilizando recursos difusos na sociedade. Seu impacto é mais restrito na medida em que beneficiam pequenos grupos de interesse organizados. Este tipo de política atende a demandas pontuais e locais, gerando, portanto, benefícios concentrados. A implantação de equipamentos públicos em territórios específicos, como escolas, Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), obras de infraestrutura urbana – viadutos, pavimentação de rua, etc. – são exemplos de políticas distributivas. Elas se desenvolvem em arenas caracterizadas pela troca de interesses e de favores. Como políticas distributivas, são discricionárias e individualizadas, tendem, mas não via de regra, a serem mais propensas a atitudes clientelistas e assistencialistas.

As políticas redistributivas atendem a demandas e desejos particulares de grandes coletividades impactando na redistribuição dos recursos na sociedade. Geralmente, estes recursos provêm de estratos sociais dotados de privilégios ou mais oportunidades. Seus custos são, deste modo, concentrados. Estas políticas delineiam mais nitidamente quem ganha e quem perde com a sua implementação e, por isso, operam em ambientes de maior conflito, simbolizando um jogo de soma zero. Por atenderem a interesses de alto valor coletivo, as políticas redistributivas tendem a ser mais estáveis, apesar da forte capacidade de mobilização dos grupos prejudicados. Como exemplos

deste tipo de política, tem-se a taxaço de grandes fortunas, a reforma agrária e as políticas de transferência de renda.

As *políticas regulatórias* referem-se à normatização do funcionamento de atividades e serviços públicos de determinado setor da ação governamental ou setor econômico. As regulações designam condições e proibições específicas ou abrangentes que ordenam o *modus operandi* da área. Essas políticas se desenvolvem em arenas de barganha e negociação e seus custos e impactos são sentidos de maneira diversificada pelos distintos grupos sociais, conforme o interesse e os recursos de poder que eles dispõem. Por exemplo, a legislação sobre terceirização do trabalho afeta diferentemente a empregadores e empregados, podendo beneficiar positivamente um grupo a despeito do outro. O estatuto do desarmamento, o código de defesa do consumidor, o código de trânsito são outros exemplos de políticas regulatórias.

Por fim, a tipologia de Lowi (1964, 1972) ainda define as *políticas constitutivas*, que estabelecem as regras do jogo político, da estrutura de governo e os procedimentos para a elaboração e implantação das políticas públicas. O ambiente de operação destas políticas, também chamadas de estruturadoras, é caracterizado pela negociação e busca de apoio entre partidos e lideranças políticos. Como exemplo, tem-se as normativas do sistema político eleitoral, as regras do pacto entre os entes federados, a distribuição de competências e dos fluxos de trabalho entre os três poderes, as regras constitucionais, etc.

Há também outros tipos de políticas públicas, como as *compensatórias*. Associadas à efetividade da função social do Estado, as *políticas compensatórias* denotam as ações de governo cuja finalidade consiste em compensar as desigualdades de grupos sociais prejudicados e discriminados e promover igualdade de oportunidades entre eles. O reconhecimento pelo Estado de que a economia de mercado provoca distorções no acesso a bens e serviços entre segmentos sociais, provocando, portanto, diferenças em suas condições de vida, implica o desenvolvimento de políticas de reparação destas diferenças (SILVA, 2010). Os programas de transferência de renda, a reserva de cotas nas universidades para afrodescendentes, a demarcação de terras de comunidades tradicionais são tipos de estratégias concebidas a partir da perspectiva de compensação.

Outra categoria de classificação de políticas públicas, comum à linguagem cotidiana, é o setor da ação governamental a que elas se referem. As *políticas setoriais* se organizam a partir da pauta, dos propósitos e dos recursos e prioridades de cada área. As *políticas sociais* objetivam promover o acesso e o gozo a direitos sociais diversos: o direito à educação, à moradia, à saúde e previdência social. As *políticas econômicas* se referem às estratégias de desenvolvimento econômico interno e às ações de política externa de um

governo, tais como a política cambial e de comércio exterior. As *políticas de infraestrutura* pretendem garantir as condições para execução e o alcance dos propósitos das políticas sociais e econômicas. Saneamento básico, ações de mobilidade urbana, abastecimento de energia elétrica e outras fontes energéticas, projetos de mobilidade urbana, trânsito e transporte público exemplificam este tipo de política pública. Por fim, as *políticas de estado* se destinam a asseverar a prática da cidadania, a defesa e segurança interna e a soberania do país, o que se operacionaliza nas políticas de segurança pública, direitos humanos e relações internacionais (RUA; ROMANINI, 2013).

Os tipos de políticas públicas são constructos classificatórios que auxiliam a compreensão, o estudo e o desenvolvimento de estratégias públicas de intervenção. Seja qual for a categoria utilizada na tipologia, é sempre importante lembrar a finalidade precípua de qualquer política pública: a modificação da realidade e a geração de resultados de valor comum. São por elas que o Estado se capacita a atingir o objetivo da promoção da dignidade humana e de bem-estar para as sociedades.

REFERÊNCIAS

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, p. 298-310, n.4, jul./ago. 1972.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n.4, p. 677-715, jul. 1964.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Políticas Públicas. In: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. M. C; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.org/pdf/326.pdf>. Acesso em: 06 maio 2015.

RUAS, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Tipologias e tipos de políticas públicas. In: RUAS, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta (Orgs.). **Para aprender políticas públicas**. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas (IGEPP). Brasília, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf. Acesso em: 06 maio 2015

SILVA, Vera Alice Cardoso. Políticas compensatórias. In: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. M. C; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho e condição docente**.

Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.org/pdf/325.pdf>. Acesso em: 06 maio 2015.



PREGÃO ELETRÔNICO

Maria Isabel Araújo Rodrigues

A realização de procedimento licitatório para concretização das contratações públicas é a regra geral a ser seguida pelo poder público. Tal procedimento é regulamentado pela Lei Federal nº 8.666/93. Com o passar dos anos, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, a eficiência foi incluída no *caput* do artigo 37 da Constituição da República/1988 como um princípio expresso da Administração Pública. Nesse sentido, iniciaram-se várias alterações nos procedimentos administrativos, visando torná-los mais céleres, econômicos e perfeitos.

No que se refere ao procedimento licitatório, o art. 22 da Lei Federal nº 8.666/93 elenca cinco modalidades de licitação (concorrência pública, tomada de preços, convite, concurso e leilão), sendo que seu § 8º veda a criação de outras modalidades. O pregão, como a sexta modalidade, encontra previsão na Lei Federal nº 10.520/02, que, por ser norma geral, possui a mesma hierarquia da Lei Federal nº 8.666/93. Assim, por meio da Lei Federal nº 10.520/2002 foi legitimada a modalidade de licitação denominada pregão.

O pregão diferencia-se das demais modalidades por permitir a inversão entre as fases de habilitação e classificação de propostas. Enquanto nas demais modalidades, num primeiro momento, são analisados os documentos referentes à habilitação das empresas proponentes para em seguida analisarem-se as propostas apresentadas; no pregão, analisam-se as propostas e em seguida analisa-se a documentação referente à habilitação da empresa melhor classificada. Além disso, no pregão, as empresas classificadas para fase de lances podem participar da disputa oferecendo lances menores do que o menor valor registrado. Outra vantagem do pregão consiste na fase recursal, que é única. Tal oportunidade é conferida aos interessados antes da adjudicação do objeto pelo pregoeiro à empresa vencedora, ocasião na qual podem manifestar o interesse em recorrer. Caso não existam manifestações, o objeto é adjudicado pelo pregoeiro e o processo é encaminhado para homologação pela autoridade competente.

A sistemática do pregão presencial e do pregão eletrônico é parecida. As diferenças consistem na forma de operacionalização. Enquanto no pregão presencial a disputa ocorre presencialmente em data e horários divulgados em edital pela Administração Pública, no pregão eletrônico a disputa ocorre virtualmente. Além disso, no pregão presencial são convidados a oferecer lances o proponente da oferta de menor valor e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela de menor valor. Já no pregão

eletrônico, todos os proponentes classificados podem ofertar lances, independentemente da ordem de classificação. Nos dois casos, ao pregoeiro é permitido negociar com o proponente que apresentar a melhor proposta após o encerramento da fase de lances.

Verifica-se, portanto, que o pregão é uma modalidade de licitação que visa conferir maior transparência e eficiência aos procedimentos licitatórios, tendo em vista o seu alcance e a celeridade de seus procedimentos.

Por fim, tem-se que o pregão eletrônico, por permitir a participação a distância em sessão pública, por meio de um sistema que promova a comunicação pela internet, alcança maior número de interessados, podendo acarretar contratações mais vantajosas para a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19/98, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 10.520/02, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2002, retificado 30 jul. 2002.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 nov. 1993, republicado em 6 jul. 1994 e retificado em 6 jul. 1994.

PRESIDENCIALISMO

Bonifácio José Tamm de Andrada

O presidencialismo é uma estrutura governamental, que tem suas raízes nos Estados Unidos, na célebre convenção da Filadélfia de 1787, quando foi votada a Carta Magna do país, que passaria pela aprovação dos diversos estados componentes da federação norte-americana.

O presidencialismo é um sistema de governo que, na realidade, dá certa predominância ao Poder Executivo. Os norte-americanos, na assembleia da Filadélfia, buscaram compreender o mecanismo do governo inglês e, alteraram, em parte, a prática do poder do rei e do parlamento, unindo em uma só personalidade o chefe de estado e o chefe de governo, rei e primeiro-ministro, existentes na Inglaterra.

O primeiro presidente americano, eleito após a convenção da Filadélfia, general George Washington, foi indiscutivelmente a figura básica nos debates constitucionais e na organização da grande nação.

O presidencialismo norte-americano se configura mediante os três poderes da concepção de Montesquieu, o executivo, o legislativo e o judiciário. O executivo é representado pelo presidente da república, eleito pelo povo e que governará com os ministros como seus auxiliares. O judiciário, por sua vez, terá como órgão superior um grupo de juízes que compõem a mais alta instituição do setor judicial, a Suprema Corte. O poder legislativo compõe-se de duas câmaras, o Senado e a Câmara dos Deputados. O Senado, com representatividade dos estados como ente federados, e o povo, com representatividade na Câmara dos Deputados. Os deputados são eleitos pelo chamado sistema distrital, um por cada distrito, sendo este uma circunscrição territorial que se desdobra em áreas específicas em cada estado federado.

Este cenário governamental do presidencialismo dá muita força ao presidente da república, que é o chefe do executivo, embora o poder legislativo, nos Estados Unidos, possua sua expressiva influência ao lado da Suprema Corte, que é o tribunal que exerce atribuições fundamentais, como, por exemplo, o controle da constitucionalidade das leis.

O presidencialismo americano é a base de uma estrutura de governo que se espalhou por várias repúblicas, sobretudo na América do Sul e na América Central, cada uma delas com suas peculiaridades. O Brasil, no passado, foi uma exceção, pois nele existiu a monarquia, que durou de 1822 até 1889, quando, neste ano, se instala, também, no país o presidencialismo, seguindo as ideias políticas dos líderes políticos republicanos, tendo à frente Rui Barbosa, copiando a estrutura norte-americana com seus três poderes.

O Brasil deixou a monarquia sob o regime parlamentarista quando consagrou o presidencialismo, em 1891, na sua primeira Constituição Republicana. Nesta lei magna brasileira verifica-se a tendência de copiar o sistema norte-americano, tanto no tocante à organização de governo como também no tocante à federação.

Em 1891, no Brasil, surgem assim os estados no lugar das províncias do Império, com autonomia bem alargada. As constituições posteriores, como a atual de 1988, mantêm a mesma orientação, embora fortalecendo constantemente a União, ao contrário da América do Norte que, na verdade, é uma coordenadora dos estados. Difere assim das federações, como a do Brasil, em que a União, por intermédio do presidente da república, é detentora de significativa soma de atributos em relação aos entes federados.

É interessante notar que o presidencialismo, na América do Sul e na Central, tem sido fruto de arranjos políticos que fortalecem excessivamente o presidente da república. Em alguns países, o presidente se torna indiscutivelmente um poderoso dirigente, com poderes acima da própria constituição, transformando-se, geralmente, em ditaduras, fruto negativo do presidencialismo local.

No Brasil, a Constituição de 1891 cria um presidencialismo que fortaleceu o poder executivo a influir muito no legislativo. O partido do presidente da república, em todo o país, disputava, na época, os pleitos eleitorais, valendo-se de atas falsas e alcançava, quase sempre, a vitória nas urnas em todos os estados. Na Constituição de 1934, após a revolução de 1930, o presidente da república foi ligeiramente enfraquecido em relação a 1891, mas ainda assim a proeminência do poder executivo está presente e permite a marcha para o golpe de 1937, que faz surgir a ditadura de Getúlio Vargas, de 1937 até 1945. Em 1946, com a democratização, a nova Constituição mantém o presidencialismo de uma forma mais atenuada que a de 1891, mas dando ainda muita força ao presidente da república, embora o poder legislativo e o judiciário tivessem seu papel bem acentuado.

Com os governos militares, a Constituição de 1967 e depois a outorgada de 1969, ambas ultrapresidencialistas, fortalecem o governo central em termos autoritários. Em 1988, a Constituinte mantém o sistema presidencial, mantendo técnicas autocráticas, algumas delas mais enfáticas que o último período dos governos militares.

Assim, o Brasil hoje tem um presidencialismo com as raízes norte-americanas, mas foge, em parte, dos aspectos democráticos da sistemática estadunidense. O nosso presidencialismo proporciona ao governo central poderes que, de fato, nunca foram conhecidos entre nós; e implantou, por meio das chamadas “medidas provisórias”, uma influência abusiva sobre o

poder legislativo, hoje muito enfraquecido. Também a Constituição de 1988 avança o poder judiciário que, influente, com decisões inovadoras, substitui, às vezes, o próprio poder legislativo, ora em decisões dos seus julgamentos, ora interferindo com ações no próprio poder político.

O presidencialismo representa, portanto, entre nós, um sistema de tendência autocrática, porque dá ao presidente da república poderes excepcionais, não só com as “medidas provisórias”, mas também com a capacidade de regulamentar as leis, substituindo-as com decretos e resoluções.

Nestes anos de existência presidencialista no Brasil, verifica-se que, infelizmente, a tendência é fortalecer o poder central com uma soma de atribuições que faz com que Brasília passe a ser, de fato, o centro poderoso e decisivo para a vida governamental e administrativa, não só influenciando nos estados como também nos municípios, todos excessivamente submetidos às providências financeiras da União por meio do presidente da república.

Em nosso país, como em muitos outros vizinhos, o presidencialismo não tem favorecido a democracia, porém assume uma vocação autoritária ao ponto de se aproximar dos sistemas ditatoriais. Infelizmente as Cartas Magnas, de modo geral, abrem caminho para as soluções antidemocráticas.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Gilberto Pinto Monteiro Diniz

O léxico traz este conceito de prestação de contas como sendo: “Apresentação documentada do emprego de verbas destinadas a determinado fim, feita pelos administradores públicos ou particulares”. (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 2293).

Nessa mesma esteira de raciocínio, Pedro Nunes (1994, p. 677) diz que prestação de contas é: “Ato pelo qual todo aquele que age em nome e por conta de outrem, ou lhe gere os negócios, perante este ou em juízo, justifica e demonstra documentadamente o resultado da sua administração”.

A obrigação de prestar contas, como se depreende dos conceitos transcritos, é corolário lógico-jurídico da administração de bens ou interesses de terceiros. Esse dever se avulta quando se trata da utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração de bens ou recursos públicos, por pertencerem a toda coletividade.

Ante tal peculiaridade, a acepção de prestação de contas pode se resumir a ato formal e material com a mera finalidade de demonstrar, documentadamente, o emprego e o resultado da administração dos recursos públicos? Entende-se que não, até pela origem republicana e democrática desse encargo público, que decorre, de ordinário, do exercício do poder político pelos representantes eleitos pelo povo.

Com efeito, para os gestores de bens e recursos públicos, a gênese do dever de prestar contas remonta ao ideário inspirador do nascimento do Estado de Direito ou Estado Constitucional, que se materializou nas repúblicas e democracias que surgiram no mundo contemporâneo a partir da Revolução Francesa.

O art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, documento síntese da Revolução Francesa, consubstancia esse dever, ao proclamar: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. (HOBBSAWM, 2013).

Coerentemente com a forma de governo (república) e o regime de governo (democracia) adotados, a Constituição brasileira de 1988 erigiu a prestação de contas a princípio constitucional, no Capítulo VI, que trata da intervenção. É que, a teor do inciso VII do art. 34, “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; [...]”. (BRASIL, 1988).

Ademais, o dever de prestar contas está devidamente delineado no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que introduziu a obrigatoriedade de prestação de contas também por parte de pessoas jurídicas privadas. A obrigação de prestar contas, nos termos desse dispositivo constitucional, portanto, abarca toda pessoa – natural ou jurídica, privada ou pública –, “que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. (BRASIL, 1998).

Conforme já comentado alhures (DINIZ, 2015, p. 127-128), a alteração no texto constitucional pela mencionada Emenda harmoniza-se com a atual forma de atuar do poder público brasileiro que busca, cada vez mais, parcerias com entidades e organizações da sociedade civil para prestação de serviços públicos, espelhando-se em experiências de países europeus.

Esse viés da atuação da Administração Pública brasileira pode materializar-se, por exemplo, na figura da parceria público-privada (PPP), do contrato de gestão celebrado com organização social (OS) e do termo de parceria com organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

A sistemática de prestação de contas prescrita na Constituição da República de 1988 consigna, ainda, regime jurídico dicotômico para as contas públicas, representado pelas “contas de governo” e pelas “contas de gestão”.

As contas de governo – julgadas pelo órgão exercente do Poder Legislativo (Congresso Nacional, no âmbito da União; Assembleia Legislativa, na esfera dos estados-membros; Câmara Legislativa, no Distrito Federal, e Câmara Municipal, nos municípios), mediante parecer prévio do Tribunal de Contas –, são de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e se referem à macrogestão governamental, que consiste, em suma, no estabelecimento de diretrizes para concepção e execução das políticas públicas e programas a cargo do ente federado. (CF/88, art. 71, I, c/c art. 49, IX).

As contas de gestão – julgadas pelo Tribunal de Contas, cujo acórdão tem eficácia de título executivo, em caso de fixação de débito ou multa –, referem-se à execução das políticas públicas e programas de governo, mediante ações desconcentradas ou descentralizadas, pelos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, bem como à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário. (CF/88 art. 71, II, e § 3º).

Na esfera infraconstitucional, regras aplicáveis à prestação de contas de governo e de gestão são estabelecidas, nomeadamente, no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa

e dá outras providências; na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Ademais, o prestador deve observar as regras para apresentação e formatação da prestação de contas estabelecidas em regulamento próprio do órgão ou entidade pública responsável por recebê-la e julgá-la.

Enfim, notadamente no contexto das políticas públicas, que podem ser consideradas, *grosso modo*, como as atividades governamentais exercidas diretamente ou por delegação e que influenciam a vida dos cidadãos, a prestação de contas, além da comprovação documentada de que os bens e recursos públicos foram utilizados em conformidade com as normas jurídicas pertinentes, deve ter por desiderato demonstrar que as ações de governo e de gestão atenderam o interesse público primário, ou seja, o interesse da coletividade, e propiciaram melhora da qualidade de vida dos cidadãos, em homenagem aos princípios republicano e democrático.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Barcelona: Bosch, 1970.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.320, 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlê dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar.1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000 . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de direito e controle estratégico de contas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções 1789-1848**. 32. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. rev. ampl. e atual. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1994.

PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE

Grégoire Moreira de Moura

A natureza jurídica da fraternidade é muito controvertida nos meios jurídicos, a ponto de nem mesmo ser trabalhada como um dos fundamentos dos direitos humanos. Todavia, alguns autores aduzem a necessidade de resgate da fraternidade, denominando-a de princípio esquecido; e outros a classificam como uma categoria política, assim como a igualdade e a liberdade. Todos comungam, porém, da opinião de que é necessário aprofundar nos estudos da fraternidade e sua relação com o Direito e, por conseguinte, sua influência na realização e direcionamento das políticas públicas.

Vale lembrar que a Revolução Francesa de 1789, que direcionou os fundamentos dos estados modernos, possuía três vertentes bem definidas em seu lema, que foi difundido aos quatro cantos do mundo: liberdade, igualdade e fraternidade.

Alguns teóricos ligam essa trilogia ao desenvolvimento dos direitos humanos, ao relacionar a liberdade aos direitos de primeira geração ou dimensão, a igualdade aos direitos de segunda geração ou dimensão e a fraternidade aos direitos de terceira geração ou dimensão, malgrado tal classificação sofrer críticas de alguns pesquisadores, principalmente, porque seu desenvolvimento não se dá em compartimentos estanques na evolução histórica.

A sensação que se tem, porém, é que houve um desenvolvimento teórico e prático à luz dos direitos humanos de primeira e segunda geração ou dimensão atrelados aos seus valores fundantes, respectivamente, liberdade e igualdade. Todavia, no que tange ao valor fraternidade, há ainda um hiato na sua conceituação como valor intrínseco aos direitos de terceira geração ou dimensão, bem como a necessidade de sua utilização como reitor interpretativo desses direitos.

Tentando minimizar esse hiato, é preciso abordar a fraternidade como elemento fundamental no estudo dos direitos humanos, especialmente no que tange à reconstrução discursiva desses direitos, baseada no objetivo fundamental da República Brasileira de erradicar a pobreza, que talvez seja a política pública fundante na busca de uma inclusão social maciça não só no território brasileiro, mas também na ordem mundial globalizada. Mas, para isso, é preciso que se defina qual o papel da fraternidade e qual sua localização na escala antropológica, jurídica e social.

Como menciona Baggio:

[...] a fraternidade é o princípio regulador dos outros dois princípios: se vivida fraternalmente, a liberdade não se torna arbítrio do mais forte, e a igualdade não degenera em igualitarismo opressor. A fraternidade poderia ajudar na realização do projeto da modernidade. (BAGGIO, 2008, p. 54).

Portanto, para o autor supracitado, sob o aspecto jurídico, a fraternidade seria um princípio que realizaria a síntese entre os princípios da liberdade e igualdade tendo, com efeito, papel fundamental na busca de um Estado Democrático de Direito moderno.

Contudo, qual a definição de fraternidade à luz da sua etimologia? E seu viés antropológico?

Segundo sua origem etimológica, a palavra fraternidade vem do latim *fraternitas*, “irmandade”, de *frater*, “irmão”, isto é, tratar seu semelhante como irmão. Portanto, a fraternidade daria azo ao reconhecimento do homem como ser social e relacional, mas premido por um laço forte de amizade e reconhecimento, considerando seu viés eminentemente antropológico.

Nessa esteira, o desenvolvimento teórico e prático da fraternidade proporciona, num ambiente de conflito, cuja base é a interação, padrões de reconhecimento intersubjetivo que, segundo Honneth, são o amor (que gera autoconfiança), o direito (autorrespeito) e a solidariedade (autoestima) (HONNETH, 2009). Com efeito, o reconhecimento antropológico e jurídico da *fraternitas* promove a tão sonhada inclusão do outro e seu reconhecimento como forma de desenvolvimento de identidades.

Vale ressaltar que essa dimensão e reconhecimento do outro influencia diretamente no desenvolvimento de políticas públicas, haja vista que vai ao encontro dos valores fundamentais preconizados na Constituição Brasileira, mormente a dignidade da pessoa humana. Ora, ser digno é ser reconhecido pelo outro e conhecer-se no outro, como aduz Honneth, e isso passa pelo resgate do princípio da fraternidade.

Ainda sob o aspecto jurídico e sua influência no desenvolvimento de políticas públicas, a fraternidade assume um papel importante na definição ou tomada de posição entre as diversas opções políticas, mormente quando surgem diversos interesses políticos em conflito sendo defendidos pelos vários atores sociais públicos ou privados.

Nesse diapasão, com uma visão voltada para o outro, agora reconhecido como irmão, as escolhas promovidas no desenvolvimento de políticas públicas, além de ser gerenciais e econômicas, terão como elemento irradiador e definidor a busca de uma dignidade relacional baseada numa aprendizagem ética, moral e, porque não, jurídica.

Em suma, a fraternidade é um valor pelo seu caráter universal e, principalmente, pelo seu grau de abstração irradiante na hermenêutica jurídica, o qual, a partir de um movimento de concretização, irá fundar, por exemplo, a política pública de erradicação da pobreza e culminará com a responsabilidade estatal de cumprimento deste direito fundamental, promovendo uma verdadeira quebra do individualismo, por um lado; e fomentando, por outro lado, um novo sentimento de comunidade.

A fraternidade, portanto, como valor fundamental previsto no preâmbulo da Carta Magna de 1988 e, objetivo fundamental da República, prevista no art. 3º, é o vetor da reconstrução discursiva dos direitos humanos, devendo direcionar todas as políticas públicas no Estado Democrático de Direito, já que se revela também como uma categoria política que influencia e determina a tomada de posição na realização e concretização de direitos, tais como a busca pela erradicação da pobreza, que resgata a categoria política esquecida da trilogia da Revolução Francesa de 1789.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria (Org.). **O princípio esquecido**. A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 2008.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

HONNETH, Axl. **Luta por reconhecimento**. A gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

PINTO, Ilenia Massa. **Constituzione e Fraternalità**. Una teoria della fraternalità conflituale: 'come se' fossimo fratelli. Napoli: Jovene Editore, 2011.

RESTA, Eligio. **Il Diritto Fraterno**. Roma: Editori Laterza, 2005.

RESTA, Eligio. **Diritto Vivente**. Roma: Editori Laterza, 2008.



R

REDES SOCIAIS

Enil Almeida Brescia

As redes sociais são estruturas de laços específicos entre atores sociais, redes de comunicação que envolvem a linguagem simbólica, limites culturais e relações de poder, tendo surgido nos últimos anos como um padrão organizacional capaz de expressar, através da sua arquitetura de relações, ideias políticas e econômicas de caráter inovador, com a missão de ajudar a resolver alguns problemas atuais. É a manifestação cultural, a tradução em padrão organizacional, numa nova forma de conhecer, pensar e agir. (SILVA; FIALHO; SARAGOÇA, 2013).

Fontes (2005) entende que “o conceito de rede aplicado às ciências sociais refere-se, de modo geral, a uma abordagem que coloca em evidência os processos interativos entre indivíduos a partir de suas relações [...]”. (FONTES apud FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JUNIOR, 2005, p. 4). Ele destaca ainda que “é considerado por muitos como um conceito central na análise dos processos estruturadores da sociedade, que fornece a chave para o entendimento dos fenômenos sociais”. O espectro de aplicação do conceito é amplo e evidencia quatro campos de estudos relacionados a redes em ciências sociais: interpessoal, movimentos sociais, estado/políticas públicas e produção/circulação. (LOIOLA; MOURA, 1997).

Os métodos de análise de redes sociais podem ser classificados em duas grandes categorias. De um lado, aqueles que permitem uma abordagem relacional, que focam nas conexões diretas e indiretas entre os atores; de outro lado, aqueles que permitem uma abordagem posicional, que focam na natureza das ligações de grupos de atores e terceiros. A primeira abordagem permite identificar tendências sociais, tais como coesão e influência, que provocam o agrupamento de atores em subgrupos; enquanto que a segunda permite identificar generalizações sobre o comportamento e estrutura social. (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994).

No contexto das redes sociais virtuais, o marco foi a criação da Web 2.0. Um dos grandes precursores no estudo da Web 2.0 foi o estudioso Tim O’Reilly, que conceitualiza o termo como

mudança para uma internet como plataforma, e um entendimento das regras para obter sucesso nesta nova plataforma. Entre outras, a regra mais importante é desenvolver aplicativos que aproveitem os efeitos de rede para se tornarem melhores quanto mais são usados pelas pessoas, aproveitando a inteligência coletiva. (O’REILLY apud DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2005, p. 3).

Assim, a Web 2.0 refere-se a ambientes propícios à criação e à manutenção de redes sociais abertas ou fechadas, públicas ou privadas. Este espírito estende-se para além das paredes de um determinado *site*, sendo que, cada vez mais, se observa o estabelecimento de ligações entre vários *sites* com o objetivo de proporcionar funcionalidades adicionais aos membros das respectivas comunidades. Ao contribuir para permitir a inovação descentralizada, a Web 2.0 catalisa mudanças rápidas, impulsionadas por usuários/consumidores que poderão acelerar o seu crescimento.

No contexto das políticas públicas, marcado pela descentralização e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas (BORJA apud FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JUNIOR, 2005), o cidadão, com as redes sociais, deixa de ter um papel passivo passando a ocupar um papel relevante na formulação e implementação de políticas públicas em arranjos inovadores de governança. Aqui o fenômeno redes sociais se expressa por meio das chamadas redes de política, que identificam um conjunto de relações relativamente estáveis e continuadas, que mobiliza e agrupa recursos dispersos, de modo que a ação coletiva possa se organizar na direção da solução de uma política comum. (KENIS; SCHNEIDER, 1991).

Novos arranjos institucionais relativos à prática de gestão estão sendo propostos no que se refere mais particularmente às políticas sociais, nas quais a rede está sendo vista como “a solução adequada para administrar políticas e projetos onde recursos são escassos, os problemas são complexos, e existem muitos atores interessados”. (FLEURY apud DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013).

A análise de redes sociais possibilita o desenvolvimento de estratégias baseadas no conhecimento relacional dos cidadãos, fortalecendo a participação da sociedade no processo das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

DELGADO, A. B.; A., TRIANA, D. R.; SAYAGO, D. V. A perspectiva relacional das redes sociais no contexto das políticas públicas participativas. In: **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Junio 2013. Disponível em: <www.eumed.net/rev/cccsc/24/redes-sociales.html>. Acesso em: 12 maio 2015.

EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency. **The American Journal of Sociology**, v. 99, n. 6, p. 1411-1454, May 1994.

FREY, K.; PENNA, M. C.; CZAJKOWSKI JR., S. Governança urbana, redes de políticas públicas e sua análise. 2005. Caxambú. **Anais** do XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, 2005. p. 1-22.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical tool. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Orgs.). **Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations**. Frankfurt am Main: Campus; Boulder, Colorado: Westview Pres, 1991. p.25-59.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 53-68.

SILVA, C. A.; FIALHO, J.; SARAGOÇA, J. Análise de redes sociais e Sociologia da acção: pressupostos teórico-metodológicos. **Revista Angolana de Sociologia**, v. 11, p. 91-106, 2013.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Stefania Becattini Vaccaro

Reforma administrativa é um termo amplo que comporta, pelo menos, três diferentes tipos de análise: histórica, política, jurídica. Antes, contudo, de adentrar a especificidade dessas visões, cabe uma análise semântica da expressão. **Reforma** traz a ideia de uma mudança gradual que propicia a passagem de um estado a outro. Traz também a noção de um aprimoramento que leve a melhorias de resultados. Logo, a palavra afasta a ideia de uma grande transformação estrutural. Esta diferenciação é importante para evidenciar o fato de que as “reformas administrativas” não buscam romper com o sistema socioeconômico capitalista, mas *apenas* reorganizá-lo.

Histórica e politicamente, a influência das tradições ibéricas e do direito administrativo francês fez com que as realidades estatais latino-americanas fossem alicerçadas sobre um forte legalismo. A consequência foi privilegiar em demasia a análise estática das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. Do outro lado, os países de tradição da *Common Law* equipararam os atos jurídicos da administração pública aos atos privados e deram a eles um tratamento teórico próximo ao da administração das empresas. Neste último sentido, a teoria subjacente à prática dos atos da administração pública acompanhou a evolução verificada no âmbito empresarial, isto é, foi da teoria do planejamento organizacional à teoria do planejamento estratégico/gerencial. (cf. SARAVIA, 2006). Essas duas matrizes teóricas, no entanto, vêm progressivamente se unificando com prevalência do modelo gerencial. Fato este que pode ser explicado pela proeminência do sistema político, cultural e econômico dos Estados Unidos da América no mundo. Além disso, é preciso registrar que o acordo político entre os EUA e a Inglaterra – realizado na década de oitenta sob o governo de Thatcher e Reagan – propagou para o mundo as ideias de redução do papel do Estado na economia e de desregulamentação do setor financeiro.

No cenário brasileiro, o Estado se materializou sobre uma forte estrutura burocrática, de modo que as práticas administrativas estavam amarradas em longos procedimentos legalistas. Daí esse modo existencial do Estado ter sido objeto do Decreto-Lei 200/67, o qual buscou superar a rigidez burocrática reorientando as atividades para a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista). Com isso, o estado brasileiro, à época, foi moldado sob uma forte centralização política e uma descentralização administrativa. Esse novo modelo, no entanto, foi

reformatado com a volta da democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os anos da constituinte foram de recusa ao estado autoritário e a tudo que este modelo envolvia. Logo, era *natural* a rechaça ao formato anterior da administração pública. Aqui as críticas ainda foram reforçadas pela descoberta dos abusos patrimonialistas perpetrados nas autarquias e nas fundações. A consequência foi o aumento dos controles burocráticos pelo Texto Constitucional de 1988.

Na década de noventa, as sucessivas crises econômicas e o descrédito no papel do Estado encontraram eco no âmbito internacional. Collor de Melo foi eleito presidente do Brasil e deu início a uma nova reforma administrativa, que se consolidou, anos depois, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O governo de Collor de Melo buscou diminuir fortemente a participação do Estado na economia. Daí seguiu um amplo programa de privatizações e de demissões no funcionalismo, assim como ocorreu um movimento de abertura da economia. Já nos anos de presidência de Itamar Franco, houve uma parcial reconstituição do funcionalismo e o desenvolvimento do Plano Real sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda. O êxito de seu programa o levou à Presidência da República, na qual pôde concretizar muitas das ideias desenvolvidas nos anos dedicados ao estudo da sociologia, especialmente aquelas ideias atinentes à Teoria da Dependência, elaboradas conjuntamente com Enzo Falleto.

A Teoria da Dependência, entre outras coisas, propagava uma modernização das relações socioeconômicas dos países subdesenvolvidos por meio da associação com os países desenvolvidos; devendo esta associação ocorrer num jogo complementar dentro das brechas concorrenciais. Foi, pois, este o programa socioeconômico que o presidente Fernando Henrique Cardoso pôs em curso. Por consequência, foi preciso realizar uma reforma administrativa para dar sustentação a esse programa. Desta forma, foi instituído o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Assim, as práticas administrativas estatais foram remodeladas, em especial em duas dimensões. Na perspectiva institucional-legal foi realizada uma descentralização da estrutura do Estado por meio da criação de novos formatos organizacionais, a exemplo das agências reguladoras e das organizações sociais. No aspecto da gestão, foi concedida maior autonomia aos administradores, passando estes a serem controlados pelos resultados apresentados, assim como pela sua produtividade individual.

Juridicamente, essas mudanças exigiram uma alteração no texto constitucional, a qual foi materializada pela Emenda Constitucional nº. 19 (1998). Dentre as várias alterações produzidas por esta emenda, destacam-se aquelas relacionadas à estabilidade dos servidores, ao regime de remuneração dos agentes públicos e a forma de gestão dos bens e serviços públicos. Aqui também é marcante o fato de esta emenda ter alterado a redação do artigo 37 da CF/88 para introduzir o princípio da eficiência como norteador da administração pública e, assim, consagrar o modelo de gestão gerencial.

Em suma, o que se observa é que o estudo da materialização do Estado e das reformas administrativas é capaz de revelar os aspectos culturais, econômicos e políticos vigentes em uma sociedade numa determinada época histórica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 5 abr. 2015.

FENILI, Renato. **Administração geral e pública para concursos**. Niterói, RJ: Impetus, 2014.

SARAVIA, Enrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006,

REGIÃO METROPOLITANA

Adálcio Carvalho de Araújo

A região metropolitana, “é um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua”. (BRAGA; CARVALHO, 2004, p. 8).

A expressão região metropolitana faz parte do conjunto de termos que compõem o campo de estudo da geografia urbana. Originada de dois conceitos aplicados na geografia física (região e metrópole) e de uso comum na Administração Pública, seu aparecimento no campo de definições de espaços urbanos data-se do século XIX, na Inglaterra, com o fenômeno da formação e reconhecimento institucional da primeira região metropolitana, a de Londres.

No Brasil, a segunda metade do século XX é o marco referencial para o processo de metropolização¹. O crescimento dos centros urbanos e o processo de conurbação² dos municípios limítrofes das capitais dos estados e da federação desencadearam problemas na prestação dos serviços públicos: transporte, saúde, saneamento, educação, dentre outros, gerando a necessidade de criar regiões metropolitanas. Surge, assim, no estado do Rio Grande do Sul em 1968, a primeira região metropolitana brasileira, a de Porto Alegre.

Nacionalmente, o modelo de organização em regiões metropolitanas foi constituído por mandamento legal, instituído pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, que estabelecia “as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza” (BRASIL, 1973), e que reconhecia a “existência de uma comunidade sócio-econômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas” (ALVES, 1981, p. 155), estabelecendo “o agrupamento de municípios por ela abrangidos, com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional” . (ALVES, 1981, p. 155).

A Constituição de 1988, no artigo art. 25, § 3º, passa às Unidades da Federação a competência de instituir suas regiões metropolitanas mediante

1 Processo de metropolização é o fenômeno “recente” de crescimento dos centros urbanos iniciados a partir da Revolução Industrial, cujas características são: grande densidade demográfica, alta taxa de urbanização e centralidade do espaço urbano que se torna referência e apoio aos municípios circunvizinhos.

2 Processo de conurbação é a fusão das áreas urbanizadas de municípios limítrofes, constituindo uma área urbana contínua e de grande dimensão que, embora permaneça a divisão político-administrativa de cada município conurbado, torna-se difícil distinguir onde começa e onde termina cada cidade.

lei complementar. A partir de então, não se tem mais um parâmetro nacional para criação de regiões metropolitanas, cada estado define seus próprios critérios, desde que a função dessas regiões atendam ao objetivo constitucional: organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum dos municípios agrupados.

É importante destacar que o fenômeno da metropolização e sua legitimação não cria uma configuração de divisão política da federação, apenas constitui um instrumento da administração pública para facilitar a prestação de serviços públicos.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) tem sido o norteador dos critérios de definição e instituição das regiões metropolitanas, mas não são unânimes esses critérios em todas as unidades federativas, daí, o consenso mais próximo é a observação de alguns princípios referenciais que caracterizam uma região metropolitana:

- **Grande concentração populacional urbana**, igual ou superior a 1 milhão de habitantes, incluindo município polo e entorno;
- **conurbação** (mancha urbana contínua entre municípios limítrofes) ou forte tendência desse fato vir a ocorrer a médio prazo;
- **alto grau de urbanização**, em cada município da região, evidenciado por percentual de população municipal urbana igual ou superior a 80%, densidade demográfica igual ou superior a 60 hab/Km² e por participação formal nos setores de indústria, comércio e serviços igual ou superior a 65% do total de pessoas empregadas;
- **polarização dentro de uma rede de cidades**, caracterizada por interações entre centros urbanos, diretamente proporcionais às suas massas (população x renda) e inversamente proporcionais à distância entre os pares de localidades.
- **destaque no cenário estadual e nacional**, baseada na oferta de bens e serviços, diversificados e especializados, por um grupo de municípios a domínios territoriais contíguos, assim como a pontos distantes, ligados por outros tipos de relações socioeconômicas;
- **existência de relação funcional de interdependência**, relativa a evidentes fluxos migratórios de natureza pendular, assim como a diversos aspectos sociais, econômicos, de infraestrutura e de serviços urbanos que provoquem a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. (FREITAS, 2009, p. 51-52).

Recentemente, após mais de 10 anos de tramitação nas casas legislativas do país, as regiões metropolitanas ganham um princípio norteador. O Estatuto das Metrôpoles, Lei Federal nº 13.089/2015, sancionada em 12 de janeiro de 2015, que

estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2015).

Embora as regiões metropolitanas estivessem legalizadas constitucionalmente, ainda faltavam princípios e instrumentos que auxiliassem a administração em suas atividades tão dinâmicas e desafiadoras. O Estatuto das Metrôpoles, por sua vez, representa o grande passo nesse caminho, dado a riqueza de conteúdo que traz no seu escopo para facilitar e nortear a política administrativa dos serviços de interesse comum, objetivo principal da constituição de uma região metropolitana.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. **Advocacia Pública & Sociedade**, São Paulo, a. II, n.3, p. 17, 1998.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu. Cidade: espaço da cidadania. In: GIAMETTI; BRAGA (Org.). **Pedagogia cidadã**. São Paulo: Unesp-Propp, 2004.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o estatuto da metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, dez. 2009. Disponível em http://www.esuda.com.br/revista_humanae.php.. Acesso em: 15 maio 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

REGULAÇÃO ECONÔMICA

Miriam Lúcia Barbosa

A questão da regulação econômica, definida por Fiani (2015) como a “ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões”, é também defendida por Mendonça (2015, p.10) como sendo uma “prática de governo entendida como a institucionalização de um sistema de regras”.

Dessa forma, a regulação é o controle formal exercido pelo Estado, que regula a economia, seja por meio dos Ministérios, do próprio Chefe de Estado, seja pelo Legislativo, por Portarias, Decretos, entre outros. Em outras palavras, conforme esclarece Bered (2009), isso significa que a regulação econômica é um conjunto de regras que limitam a liberdade de ação ou de escolha das empresas e/ou dos consumidores, e cuja aplicação é sustentada pelo poder de coerção que a sociedade concede ao Estado.

É importante notar que, conforme Souto (2002, p. 45), a noção de Regulação Econômica atualmente utilizada é fortemente permeada de aspectos ideológicos, com o que se refere à adoção do pressuposto, e que há uma retração das atividades econômicas diretamente desempenhadas pelo Estado e o cometimento de tarefas públicas à iniciativa privada.

Tratando-se de termos comerciais, com a globalização e o comércio de serviços, a regulação mostrou-se cada vez mais necessária para corrigir imperfeições nesse sistema, como falhas de mercado em que há insuficiência de informação, poucos compradores, poucos fornecedores ou quando o mercado interessa apenas a poucos participantes.

A regulação econômica se alia fortemente ao espírito da proteção e efetivação dos direitos fundamentais, dentre os quais se destaca o direito ao desenvolvimento.

Para Mattos (2004, p. 50), há duas teorias principais da regulação econômica: uma é a teoria do “interesse público”, em que a regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas ineficientes ou não equitativas de mercado; a segunda é a teoria da captura, que é a mistura excêntrica de liberais do Estado do Bem-Estar Social - ativistas políticos, marxistas e economistas do livre mercado. Essa teoria afirma que a regulação é formulada em resposta às demandas de grupos de interesse se digladiando para maximizar os benefícios de seus próprios membros. Nesta teoria da captura, a regulação econômica não é, de forma alguma, sobre o interesse público, mas é um processo pelo qual os grupos de interesse procuram promover seus interesses (privados).

Para que a regulação econômica seja devidamente organizada, estabilizada e transparente, de maneira que vise promover um ambiente institucional confiável, capaz de atrair investimentos e, ao mesmo tempo, de programar no Estado uma gestão mais profissional, que foque no atendimento das necessidades dos cidadãos, criaram-se, em meados da década de 90, as agências reguladoras, que são autarquias responsáveis por regular o funcionamento de determinados setores da economia com a prestação de serviços públicos concedidos. Tais agências vêm do processo de privatização dos serviços públicos com o objetivo de criar e garantir um ambiente competitivo, proteger os investimentos realizados pelas empresas e resgatar os interesses dos usuários dos serviços.

Sobre isso, é importante compreender que, conforme defende Bered (2009), o Brasil ainda enfrenta o grande desafio de criar e consolidar entes reguladores capazes de estimular a participação do capital privado em serviços públicos e de garantir a universalização e qualidade destes serviços.

REFERÊNCIAS

BERED, Rafael. **Regulação econômica:** a aplicação da teoria e os efeitos da prática nos setores de infraestrutura do Brasil. 2009. 117f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp115275.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2015.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica:** Estado Atual e Perspectivas Futuras. 33f. Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf> Acesso em: 27 abr. 2015.

MATTOS, Paulo. **Regulação econômica e democracia:** o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MENDONÇA, Fabiano. **Agências Reguladoras:** a regulação econômica na atual ordem constitucional brasileira. Natal: 2015.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. **Direito Administrativo Regulatório.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

REPRESENTAÇÃO SOCIAL

Fábio Lucas

As Ciências Sociais, ao se entregarem ao processo de análise e interpretação da sociedade humana, necessitam propor modelos expositivos que lhes garantam acessibilidade e confiabilidade, mormente quando, nas conclusões dos estudos de que se ocuparam, oferecem panoramas comparativos entre situações passadas, presentes e futuras. Desse modo, os fenômenos sociais são submetidos a diagnósticos que registram mudanças e projeções. Historicam-se com os dados do passado, contextualizam-se com os dados contemporâneos e planejam quando contemplam situações futuras. Na dinâmica dos movimentos sociais, consideram-se os de longa duração, mais resistentes às mudanças, e os de curta duração. Portanto, movimentos estruturais e movimentos conjunturais.

Na década de 60 do século XX, as Humanidades do mundo Ocidental empolgaram-se com o Estruturalismo, provindo inicialmente da Linguística, voltada, então, à investigação do Ser (Ontologia), distanciando, quanto possível, da avaliação crítica.

Abordar-se-á, aqui, outra disciplina das Ciências Sociais, a Política, de notável herança na construção dos hábitos e condutas a partir dos pensadores gregos e romanos. Aristóteles, de longa influência na doutrina escolástica, jesuítica, deixou cunhado o princípio que estabelece o corte definidor da consciência humana: o homem é um animal político.

A Política não é uma ciência exata. Cada sociedade, no entanto, se organiza segundo os ditames de um conjunto de leis cuja observância se torna obrigatória para todos. Compõe-se um pacto social homologado pelos grupos de interesses que disputam a cúpula do poder. Habitualmente, o grupo dominante é o vitorioso a partir de lutas homicidas ou disputas de áreas produtivas.

No tempo das cidades-estado, estabeleceu-se o regime de expansão que favorece a troca do excedente de produtos finais por outras mercadorias advindas de outras sociedades. Subjugada pelas armas, a população camponesa, os proprietários das terras, autoimpostos, exploravam a mão de obra por meio de sucessivos contratos e concessões, de tal sorte que os camponeses, tornados servos da terra, devessem vassalagem permanente ao patrão, pela graça de poderem subsistir. Presumia-se que o vitorioso gozava da regalia de exterminar os prisioneiros. Tal organização do universo das relações humanas, narrada acima em extremo resumo, longe de considerar-se arcaica e distante dos povos que se proclamam “civilizados”,

“democratas”, sobrevivem na prática de países integrantes da ONU, fugitivos da barbárie, inclusive o Brasil. (Sobre o acima, atentar para os seguintes subtítulos, em Martins (2014): “O rapto de mulheres e crianças nas fronteiras étnicas do Brasil”; “Os mecanismos sociais de gestação da escravidão”; e “Sobrevivência e Milenarismo no mundo residual da expansão capitalista”). (MARTINS, 2014, p.23, p. 56, p.87).

O grupo instalado no poder germina conceitos supostamente universais a fim de que os demais pretendentes da hegemonia não questionem a sua supremacia, tida como natural, sancionada e legitimada pelos homens e pelas instituições. Até por Deus, que elege sacerdotes, pastores e missionários para divulgar seus misteriosos desígnios.

Com a passagem do tempo, também o poder envelhece, mesmo que protegido pelo monopólio da informação e pela manipulação dos pleitos que asseguram a ascensão de líderes e partidos. Se se apresentam candidatos a suplicar a ruptura do sistema de poder ou a remoção de todo o aparato de normas que formam o paradigma vigente, o sistema reage com as armas de que dispõe. Propende à violência.

A dinâmica dos acontecimentos, geralmente acompanha o método dialético: tese, antítese, síntese. Hegel o propôs e Karl Marx o aperfeiçoou, esvaziando-o de idealizações que distanciavam o pensamento da ação. A crise global do capitalismo tem levado à releitura de *O Capital* e traz de novo argumentos em favor da classe operária sistematicamente expropriada de seus valores no processo de acumulação capitalista. O trabalho tornou-se penoso e fatigante, afetando o corpo fornecedor de bioenergia e a mente, preocupada com o desemprego. O capitalismo contemporâneo, mais urbano do que rural, expandiu-se na área de serviços e, graças aos avanços da Tecnologia na Robótica e na Informática, agravou o desemprego e, conseqüentemente, a miséria.

O Estado contemporâneo, tão providencial na fase decrescente do ciclo econômico, teve com J. M. Keynes seu pensador mais famoso e, em F.D. Roosevelt, o político mais carismático. Perante a crise hodierna, o neoliberalismo aponta a ausência de Estado e do governo como remédio salvador. A Economia Política ficaria a cargo da iniciativa privada, pejada de privilégios, autora de uma legislação abundante, casuística e perempta. Plena de mecanismos legais para que o modelo se eternize, diante do povo infantilizado pela rede de convenções e pelo aparato publicitário dirigido pelas empresas multinacionais. Juristas, pensadores e cientistas sociais preocupam-se com a crise de representações que ronda o Congresso Nacional, de onde, na verdade, proviria a correção do sistema inócuo. Hoje

em dia, as leis constituem o mais sério obstáculo à representação popular e à democracia. O poder judiciário se afasta da Justiça.

REFERÊNCIAS

CLEAVER, Harry. **Leitura Política de O Capital**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. (Biblioteca de Ciências Sociais).

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: A Degradação do Outro nos Confins do Humano**. 2. reimpr. SP: Ed. Contexto, 2014.

RESPONSABILIDADE SOCIAL

Fábio Lucas

Boa parte dos cientistas sociais credenciados para realizar o diagnóstico das relações contemporâneas, políticas e econômicas, sob o efeito do neoliberalismo vigente na globalização, aponta a crise do sistema de representação social na seleção dos agentes da administração pública.

O sistema, mediante uma sutil propagação de leis e normas de conduta, rege um paradigma inercial, difícil de remoção. Nos momentos de conflito interno, grupos minoritários acenam com “reformas” tendentes a ilaquear a opinião pública num jogo retórico que se define pelo deslocamento da atenção e, conseqüentemente, da consciência, para a insignificância.

Os grandes vícios do capitalismo – a concentração da propriedade, da renda e do poder – permanecem incólumes. A eficácia do conjunto produtivo, impulsionado pela mais-valia, promove um cessar de transferências de valor da classe trabalhadora para a empresarial, enquanto esta promove, segundo seus critérios, a destruição das reservas naturais e culturais. A polarização do sistema gera, de um lado, as grandes fortunas; do outro lado, a miséria extrema.

O quadro social, todavia, não se prefigura como inconstância fixa. É móvel por sua própria natureza. Para que se estabilize, será necessário dar representação aos grupos sociais tradicionalmente excluídos. Exemplo: sindicatos, associações profissionais, servidores públicos civis e militares, artistas, livres-pensadores, voluntários de práticas assistenciais, etc.

Na esfera de contrapesos da ação pública, em benefício dos cidadãos-consumidores, que se veem onerados com pesada carga tributária (federal, estadual e municipal), notam-se, no Brasil, iniciativas em andamento, que podem alimentar esperanças de rupturas do sistema. Na verdade, constituem mesclas de propostas provenientes de reivindicações socialistas com princípios humanitários costumeiros, alguns vinculados à sobrevivência da mão de obra e a adaptação do chamado “exército de reserva”.

Na área penal, a quebra da responsabilidade traz à discussão a punibilidade. Juristas de alta consideração começam a questionar o jus puniendi. Perante a razão custo-benefício, contesta-se o sistema carcerário, transformado, segundo alguns autores, em “universidade do crime”, inteiramente transfigurado como organismo de restauro da autoestima do condenado e de sua reclusão na convivência pacífica na sociedade. Enquanto isto, a máxima “bandido bom é bandido morto” aponta para a irracionalidade,

R

pois transforma em assassino quem é encarregado de evitar qualquer crime de morte.

Pensa-se nas penas alternativas fora da prisão, sob controle e benefício comunitário. Quanto aos crimes e delitos pecuniários, deverão ser ressarcidos pelos bens móveis e imóveis do delinquente, devidamente sequestrados pela justiça.

No setor produtivo, implantando-se cooperativas na área de produção, armazenamento e vinculação de bens agrícolas, assim como renascem iniciativas de autogestão industrial.

Em todos os recantos, portanto, amplia-se o âmbito da prática democrática. Batalham-se denodadamente pela extirpação de privilégios que, por sua vez, ramificam-se numa vastíssima rede burocrática, ditada de minipoderes, verdadeiros obstáculos à administração pública. O nepotismo não passa de excremento do atual sistema. Os ajustes no caminho da responsabilidade social certamente ajudarão a nação brasileira reparar injustos desvios históricos, que, ainda hoje, permitem à elite do poder manipular a opinião pública, graças ao monopólio da informação, levando inocentes úteis e inúteis às ruas a pedir a derrubada ilegal de governos.

RESPONSIBILITY

Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga

No final da década de noventa, ocorreram mudanças significativas no modelo de gestão fiscal brasileiro por meio do Programa de Estabilização Fiscal (PEF), implementado pelo governo federal. Essas mudanças tiveram como ponto de partida as experiências estrangeiras: Estados Unidos (1990), *Budget Enforcement Act (BEA)*; União Europeia (1992), *Tratado de Maastricht*; Nova Zelândia (1994), *Fiscal Responsibility Act*; Fundo Monetário Internacional (FMI), Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal.

Esse programa de ajuste fiscal tornou-se realidade com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), que, desde a sua publicação, há quinze anos, contribuiu para a evolução do modo de pensar a gestão pública no Brasil, ao fomentar o planejamento, a transparência, o controle e a **responsabilidade** na gestão fiscal dos três entes federados: União, Estados e Municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade** na gestão fiscal.

O termo **responsabilidade** ganhou destaque logo no início do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, no artigo 1º, § 1º, estabelece o seguinte:

A **responsabilidade** na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Assim, percebe-se que o objetivo essencial desse dispositivo é a introdução do regime de Gestão Fiscal Responsável, cuja proposta é a prevenção e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Em síntese, o equilíbrio fiscal pressupõe que não se pode gastar mais do que aquilo que irá arrecadar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém diversas regras relativas à Gestão Fiscal Responsável, tais como, cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas públicas, obediência aos limites e condições referentes às despesas com pessoal, seguridade social, dívida pública,



endividamento e restos a pagar. No caso de descumprimento dessas normas de finanças públicas voltadas para a Gestão Fiscal Responsável, há previsão de responsabilização por meio de punição institucional (restrições aos entes federados), bem como punição pessoal ao agente público, conforme sanções previstas no artigo 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, Lei de Crimes Fiscais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out.2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade fiscal: questões polêmicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.



S

SEGURANÇA PÚBLICA

Letícia Godinho de Souza
Eduardo Cerqueira Batitucci

Mais de um milhão de homicídios foram contados no Brasil desde o início de sua medição, em 1980, pelo Sistema de Informação de Mortalidades do Ministério da Saúde (SIM - SUS), e em 2013 (último ano disponível desta série histórica). São mais de 56 mil mortes ao ano (segundo dados do Sinesp, relativos a 2013). Tomando-se este mesmo indicador, taxa de homicídios, o Brasil é considerado hoje o 3º país mais violento do mundo – sempre figurando entre os 10 primeiros neste *ranking* assustador. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2013). Trata-se também de uma questão de saúde pública extremamente dramática, tendo em vista que os homicídios são a primeira causa de mortalidade dos jovens brasileiros. Estima-se que não apenas os homicídios, mas a criminalidade violenta em geral custe ao país cerca de 10% de seu PIB, anualmente.

Entre 1980 e 2000, o crescimento médio anual da taxa de homicídios no Brasil foi de quase 6%, o que já indicava, à época, um crescimento epidêmico do fenômeno – uma “tragédia anunciada”, nas palavras de Cerqueira e Lobão (2005). Foi preciso duas décadas de um crescimento constante e a um ritmo exorbitante para que houvesse uma preocupação dos governos estaduais e, principalmente, por parte do governo federal, de incidir de modo sistemático sobre a questão. Com efeito, desde os anos 2000, passaram a surtir efeito as políticas públicas direta ou indiretamente fomentadas pelo governo federal, e aquelas efetivamente implementadas pelos estados e, em alguns casos, por municípios, para intervir sobre a criminalidade violenta em geral. Diversas das ações pontuais e balizadas sobre a perspectiva da “lei e ordem”, típicas da década de 1990, ou da política de “segurança nacional”, das décadas anteriores, a reformatação de uma agenda da “segurança cidadã”, iniciada na década de 2000, deu novo fôlego aos governos em todos os níveis da federação. (GODINHO, 2011).

Se se observar o crescimento da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, observa-se que, em todo este período mensurado (1980-2013), ela cresceu mais de 130%. Contudo, se se analisar esses períodos em separado, é possível observar que, contra o crescimento de 110,2% observado entre 1980 e 2000, a taxa cresceu apenas 1,6% entre 2000 e 2011 – segundo dados contabilizados por Silva (2014). Essa é uma das evidências de que a criminalidade – em especial as taxas de homicídios, mas não apenas elas – são altamente sensíveis à

intervenção racional e sistemática do Estado, ou seja, a políticas públicas voltadas a intervir corretamente sobre o fenômeno.

Observa-se, não obstante, que a ocorrência da criminalidade violenta não é homogênea no território. Trata-se de um fenômeno que varia no espaço e nos territórios, havendo diferenças importantes entre regiões e entre municípios. Mas quando se fala em *clusterização* dos homicídios, não se pode deixar de falar também em outros tipos de concentração. A vitimização por crimes encontra-se concentrada em determinados grupos e estratos sociais. Novamente, se se analisar os dados relativos aos homicídios, encontra-se uma grande concentração sobre a população jovem (53% das vítimas em 2013 tinham entre 15 e 29 anos, segundo dados do Sinesp / MJ); e sobre a população negra (pretos e pardos contavam 67,9% dos homicídios ocorridos, segundo a mesma fonte). Alguns estudiosos interpretam esses indicadores preocupantes como um verdadeiro genocídio da população negra brasileira.

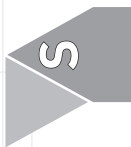
Os homicídios contra mulheres, apesar de menos numerosos, são relevantes e apresentam tendências que evidenciam se tratar de crimes que têm raiz na cultura patriarcal: mais de 70% ocorrem no domicílio da vítima – fazendo com que a casa seja um lugar mais arriscado para uma mulher do que a rua; em mais de 40% dos casos, o agressor é o parceiro ou ex-parceiro da vítima; tende a ser mais concentrado entre mulheres de 17 a 31 anos de idade. Estudos recentes indicam que, também, esses crimes são sensíveis à intervenção pública: houve uma queda significativa após a instituição da Lei Maria da Penha, por exemplo. (CERQUEIRA *et al.*, 2015).

Outro importante vetor da criminalidade violenta no Brasil são as armas de fogo. Enquanto na Europa, as mortes por agressão com arma de fogo contabilizam 21% do total (KRAUSE, 2011), no Brasil, este índice é de 70%. (BRASIL, 2013).

Por fim, não se pode deixar de mencionar como fatores incidentes as *dinâmicas territoriais*: trata-se de mecanismos relacionados à convivência, incluindo a violência no espaço doméstico, que reproduzem formas de convivência e resolução de conflitos não pacíficas. Parcela bastante significativa dos homicídios estão referidos por esta dimensão de proximidade, e estão referidos a relações comunitárias que, em contextos de vulnerabilidade social, produzem e reforçam elementos sistêmicos de violência.

Para enfrentar esse difícil cenário, podem ser listadas dificuldades internas ao próprio sistema de segurança pública e ao sistema de justiça criminal, bem como à articulação entre eles.

O governo federal, por meio do Ministério da Justiça, é responsável por operacionalizar diversas tarefas relacionadas ao escopo da segurança pública, a despeito da principal competência, segundo a Constituição Federal, estar



a cargo dos estados federados. O MJ possui hoje uma Secretaria Nacional de Segurança Pública, que tem como principal objetivo de induzir ações nos entes subnacionais; o Departamento Penitenciário Nacional, responsável por elaborar a política nacional penitenciária e fiscalizar seu cumprimento, tanto no sistema penitenciário nacional quanto no estadual. Dentro de seu escopo estão ainda a Polícia Federal, responsável por crimes principalmente por intervir sobre crimes de corrupção (enquanto as polícias estaduais estão a cargo da criminalidade “comum” ou urbana, como a literatura costuma nomear); a Polícia Rodoviária Federal; e a política nacional sobre drogas.

A atuação do governo federal busca se complementar, desde os anos 2000, à atuação tradicional e histórica dos estados no campo da segurança pública, pois é desses entes federativos a competência constitucional para organizar a atuação das organizações policiais estaduais – as polícias militares, responsáveis pelo *policimento ostensivo*, e as polícias civis (também conhecida como “polícia judiciária”), a cargo da *investigação* –, organizadas sob uma lógica de repartição de tarefas. A essas organizações, soma-se, no nível estadual, a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, estruturados no nível do estado federado e vinculados ao Executivo Estadual (mas com autonomia administrativa). Também nesse nível, há o sistema prisional estadual.

Este conjunto de organizações encontra-se amplamente dependente da atuação do sistema de justiça criminal, organizado tanto no nível estadual quanto federal, também sob uma complexa repartição de competências. Por fim, a atuação dos entes municipais na segurança é pautada principalmente pela atuação das *Guardas Municipais* e outras intervenções urbanas, cuja existência é facultada aos municípios que assim decidirem.

Esse conjunto amplo de organizações, a maior parte delas históricas e organizadas ao longo do tempo sem levar em conta a necessidade de articulação sistêmica com as demais, contribuiu para um alto grau de dispersão. Além disso, a atual repartição de poderes e competências federativas remonta à arquitetura descentralizada (re-)instituída com a Constituição de 1967, após um cenário anterior de maior centralização mantido a partir do governo de Getúlio Vargas. Ela apenas reforça o caráter fragmentado do sistema, uma vez que instituiu, na produção da política de segurança pública, uma divisão de competências entrecruzadas entre as esferas estadual, federal e municipal, além da sobreposição de distintas organizações. Assim, se houve, por um lado, com a Constituição de 1988, uma tentativa de superação das práticas derivadas da noção de segurança nacional, substituindo-a pela noção de “segurança pública”; por outro, manteve-se praticamente as mesmas

estruturas institucionais e organizacionais para o aparato de segurança e justiça criminal desenhadas naquele momento.

Logo, impõem-se importantes desafios para se superar o grave quadro da segurança pública no Brasil, que passa, principalmente, por enfrentar o problema da desarticulada atuação dos entes federativos, principalmente os estados e suas organizações, e dessas com o sistema de justiça; modificar o padrão tradicional de atuação das organizações do sistema, adequando-a ao contexto democrático; e consolidar a maior abertura do campo da segurança pública à participação dos “novos” atores sociais, paulatinamente incorporados no contexto posterior ao da redemocratização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. **Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal**. [S.l: s.n.], 2013.

CERQUEIRA, Daniel *et al.* Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha. **Texto para Discussão 2048**, IPEA - 2015. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990-.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. De. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. **Texto para Discussão (TD) 1144**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dez. 2005. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990-.

GODINHO, Leticia. **Depois do 13º tiro**: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

KRAUSE, Keith. **Global Burden of Armed Violence 2011**: Lethal Encounters. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SILVA, Fábio de Sá. **Violência e Segurança Pública**. São Paulo: Perseu Abramo, 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global study on homicide 2013**: trends, contexts, data. Viena: UNODC, 2013.

SEGURIDADE SOCIAL

Claudio Couto Terrão

Trata-se de uma expressão vocabular cujo sentido está diretamente ligado à segurança ou à proteção jurídica dada aos membros de uma sociedade situada no tempo e no espaço e em determinada área social. Na atual ordem político-jurídica brasileira, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa do Estado ou da sociedade, que se destinam a dar efetividade aos direitos fundamentais sociais relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Na sua organização, o poder público observará a universalidade de cobertura e atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento e ao caráter democrático, descentralizado e plural de sua gestão.

No plano político, essas ações compreendem as decisões primárias relacionadas à formulação, ao planejamento, à orçamentação e à execução das políticas públicas nessas três áreas dos direitos fundamentais: saúde, previdência e assistência social. São ações de natureza político-administrativa, cujas iniciativas são essencialmente atribuídas a órgãos e poderes públicos, conquanto deva ser destacado que há garantia constitucional expressa quanto à participação democrática dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo na fase de execução ou gestão das políticas de seguridade social.

No plano jurídico, são deveres que têm por fundamento os valores da igualdade e da solidariedade entre os seres humanos e que foram consubstanciados na ordem constitucional em normas-princípios. Nessa acepção, a seguridade social caracteriza-se como um conjunto de deveres jurídicos a serem observados por toda a coletividade para o fortalecimento do bem-estar e da justiça social, especialmente quanto à fruição de um mínimo essencial destinado a concretizar a dignidade da pessoa humana. No âmbito do Estado, são deveres jurídicos de promoção, de proteção e de respeito ao ser humano, enquanto que, no âmbito da sociedade, ressaltam-se os deveres jurídicos de solidariedade, a exemplo do dever de pagar tributos, dentre os quais estão inseridas as contribuições sociais.

Em sua dimensão funcional ou material, a seguridade social compreende as funções administrativas das áreas da saúde, previdência e assistência

social, concretizadas em prestações auferíveis direta ou indiretamente pela população e que são financiadas por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos públicos e das contribuições sociais. Essas prestações materiais dividem-se em benefícios – que são valores pagos em pecúnia – ou os serviços – que são prestações materiais auferidas direta ou indiretamente ou postas à disposição dos beneficiários.

Na acepção orgânica ou formal, compreende o conjunto de órgãos e entidades cujas atribuições estão relacionadas ao desenvolvimento das funções administrativas destinadas a dar efetividade aos direitos referentes à saúde, previdência e assistência social.

SERVIÇOS PÚBLICOS

Pedro Paulo de Almeida Dutra

A prestação de serviços públicos tem assento constitucional. Com efeito, o *caput* do Art. 175 da Constituição Federal assim dispõe: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL, 1988). E o parágrafo único do mesmo dispositivo prevê, ainda, que a lei disporá sobre *os direitos dos usuários (inciso II), política tarifária (III) e a obrigação de manter serviço adequado (IV)*.

Vale realçar a importância que o texto constitucional atribui ao serviço público, aos direitos dos usuários, à obrigação de manter serviço adequado e à política tarifária. Não seria exagero afirmar que o usuário é a razão de ser do próprio serviço público, o que explica a obrigação expressa de manter *serviço adequado*. Do ponto de vista prático, é importante realçar que os usuários têm direito ao funcionamento normal do serviço, que deve ser assegurado de conformidade com as regras que o regem. A Constituição insere, ainda, o conceito de serviço relevante (Art.197).

No plano infraconstitucional, a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, na esteira do disposto no parágrafo único do Art. 175 da Constituição Federal, dispõe no seu Art.6º, inciso X, que são direitos básicos do consumidor *a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral*.

A primeira comprovação da relevância do serviço público, no ordenamento jurídico brasileiro, deflui do tratamento que a Constituição Federal lhe reserva, como vem de ser exposto. A questão mais difícil será identificar uma noção de serviço público que seja indene de críticas.

A NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Se a identificação de um serviço público pode afigurar-se difícil e, por vezes, incerta em razão das notórias divergências doutrinárias, pelo menos em relação a alguns serviços especiais tal não ocorrerá, por assumirem eles esta qualidade devido à expressa imposição constitucional. Com efeito, a Constituição Federal, no seu Art. 21 e incisos, traz a enumeração desses serviços de modo a não deixar dúvidas sobre a classificação destes como serviços públicos.

No plano doutrinário, a noção de serviço público sempre foi, e não é temerário dizer que continuará sendo, uma noção fundamental do Direito Administrativo, constituindo mesmo um dos eixos de sua formação. Os

autores não deixam de reconhecer sua importância, malgrado as incertezas que cercam seu conceito, as crises que lhe têm sido atribuídas, as alegadas vicissitudes da noção, seu declínio e as sucessivas transformações por que tem passado o Estado brasileiro, que repercutem na organização e no funcionamento dos serviços públicos.

É de notar, entretanto, que a diversidade das noções de serviço público encontra seu limite no fato de que o seu substrato permanece presente nas várias formulações propostas, reduzindo o campo das divergências. Os desencontros doutrinários não atingem a substância da noção.

Gabino Fraga (1968, p.22) define o serviço público como uma atividade destinada a satisfazer uma necessidade coletiva de caráter material, econômico ou cultural, mediante prestações concretas e individualizadas sujeitas a um regime jurídico que lhes imponha adequação, regularidade e uniformidade.

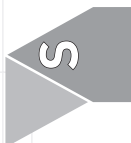
Na doutrina francesa, André de Laubadère (1992, p.726) define o serviço público como uma atividade de interesse geral exercida por uma pessoa pública ou sob o controle de uma pessoa pública, submetendo-se a um regime derogatório do direito comum.

Para Georges Vedel, o serviço público pode ser definido de duas maneiras: de uma maneira orgânica ou formal, ou de uma maneira material. No seu sentido orgânico ou formal, o serviço público se caracteriza por uma certa organização. A definição material leva em consideração a natureza da atividade. De forma mais sucinta, Vedel define o serviço público como a atividade que tende a satisfazer uma necessidade de interesse geral. (VEDEL, 1964, p.583).

José Cretella Júnior, diante da realidade brasileira e sem perder de vista as grandes coordenadas traçadas pelo direito público universal, define o serviço público nos termos que se seguem: “serviço público *lato sensu* é toda atividade que as pessoas jurídicas públicas exercem, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimentos peculiares ao direito público.” (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 464).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) conceitua esta espécie de atividade estatal da seguinte maneira:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído em



favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2010, p. 679).

Em meio às acesas controvérsias sobre a noção de serviço público, vale trazer à tona o pequeno livro de Ruy de Souza, jurista mineiro, editado em 1951, no qual sustenta posição que privilegia a lei como a fonte capaz de afastar as incertezas que cercam a caracterização do serviço público. Assim se manifesta: “Entendemos, porém, que a *lei* poderá resolver tranquilamente a dúvida: - se ela *cria* o organismo, se ela o *organiza*, se lhe dá *pessoal*, se lhe dá *patrimônio* ou *recursos financeiros*, estaremos sem dúvida diante de um serviço público.” (SOUZA, 1951).

A enumeração que vem de ser feita é extremamente modesta diante da amplitude da questão ora tratada, mas suficiente para ilustrar o subjetivismo dos autores quando cogitam da noção de serviço público.

Fazendo um paralelo entre a força constitucional do serviço público, *ex vi* do *caput* do Art. 175 da Constituição Federal, já transcrito, e as divergências doutrinárias sobre seu conceito, geradoras de tormentosas imprecisões conceituais, aflora a conclusão de que, apesar de todas as dificuldades apontadas, o serviço público resiste, sobrevive, permanece no centro do debate doutrinário e mantém inalterada sua importância.

É plenamente compreensível, no entanto, que certas adaptações lhe sejam impostas pela modernidade e se incorporem à sua organização e funcionamento.

PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Para René Chapus, todas as atividades de serviço público são dominadas por certos grandes princípios, que, em razão de sua generalidade e de sua importância, merecem ser apresentados, em linguagem figurada, como sendo as “leis” do serviço público”. (CHAPUS, 2001, p. 451).

São eles: o princípio de mutabilidade, de continuidade e de igualdade. Pelo *princípio de mutabilidade*, o regime dos serviços públicos deve poder ser adaptado cada vez que for necessário à evolução das necessidades coletivas e às exigências do interesse geral. Segundo o *princípio de continuidade*, exige-se o funcionamento regular dos serviços, sem interrupções, salvo pelas previstas na regulamentação em vigor. Um exemplo de interrupção na prestação do serviço que não infringiria o princípio de continuidade é direito de greve do servidor público. O *princípio de igualdade* implica a neutralidade do serviço.

Na Argentina, Rafael Bielsa ensina que são caracteres do serviço público, derivados de seus atributos objetivos essenciais: a generalidade, a

uniformidade, a continuidade e a regularidade. E sentencia: a falta desses elementos não satisfaz ao serviço público. A consequência prática da generalidade do serviço público se traduz no direito que todos os administrados têm de exigí-lo em igualdade de condições, conforme a lei. (BIELSA, 1964, p. 467).

No direito brasileiro, Hely Lopes Meirelles relaciona cinco princípios do serviço público que a Administração deverá ter sempre presente para exigir de quem os preste: princípio de continuidade, que impõe a continuidade no serviço; princípio da generalidade, que prevê serviço igual para todos; princípio da eficiência, que exige a atualização do serviço; o princípio da modicidade das tarifas, que exige tarifas razoáveis e o princípio da cortesia, que se traduz em bom tratamento para com o público. (MEIRELLES, 2005, p. 331).

Pela manifestação dos três autorizados representantes, respectivamente, das doutrinas francesa, argentina e brasileira, vê-se que, praticamente, não há discrepância maior em relação ao que se espera do funcionamento correto dos serviços públicos.

REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O regime jurídico dos serviços públicos é o regime jurídico de direito público. Os princípios do serviço público, já considerados, são próprios do regime jurídico dos serviços: o da continuidade do serviço público, o da mutabilidade do seu regime jurídico e o da igualdade dos usuários.

O regime jurídico dos serviços públicos comporta análise ampla, complexa, difícil, mas absolutamente necessária para que o serviço público, na sua evolução, se aperfeiçoe e se mantenha fiel à sua vocação de bem servir à coletividade.

A noção sugere ainda detença no exame profundo de como será o futuro do serviço público e sua capacidade de adaptar-se à evolução por que passa a sociedade brasileira. Alguns autores mais pessimistas entendem que os serviços públicos entraram num processo de declínio irreversível. Outros sustentam que a noção continuará sendo a noção nuclear do Direito Administrativo, mas tudo isso é missão para os especialistas.

À guisa de conclusão, é preciso reconhecer que as *políticas públicas* aplicáveis aos serviços públicos não lhes têm sido favoráveis. A situação precária da maioria dos serviços públicos, principalmente os que são prestados em contato direto com os cidadãos, como acontece com a saúde pública e o transporte coletivo, são de péssima qualidade.

Falta o correto aparelhamento desses serviços, a profissionalização dos servidores, fiscalização eficiente, motivação dos prestadores dos serviços e respeito à dignidade de quantos necessitam desses serviços. O direito dos

usuários de ter serviço adequado, como consectário da obrigação do Poder Público de manter o serviço nesta condição, não tem a mínima aplicabilidade, permanecendo letra morta no dispositivo constitucional.

De modo geral, na prestação do serviço público, os direitos dos usuários, que são a razão da existência dos próprios serviços públicos, são, sistematicamente, negligenciados. É imperioso que se revejam as políticas públicas aplicáveis aos serviços públicos para que se dê concreção aos vários dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que protegem e preservam os legítimos direitos dos usuários e de toda a coletividade.

REFERÊNCIAS

BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. 6. edición. Buenos Aires: LaLey, 1964. p. 467. (Tomo I).

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 30 abr.2015.

CHAPUS, René. **Droit administratif general**. 6.ed. Paris: Montchrestien, 2001. p.451. (Tome I).

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000. p. 464.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. México: Editorial Porrúa S.A., 1968. p.22.

LAUBADÈRE, André de; VENEZIA, Jean-Claude; GAUDEMET, Yves. **Traité de Droit Administratif**. 12.ed. Editora Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1992. p.726. (Tomo I).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 331.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28.ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. p. 679.

SOUZA, Ruy de. Serviços do Estado e seu regime jurídico. **Separata da Revista Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, p.778, 1951.

VEDEL, Georges. **Droit Administratif**. 3. ed. Presses Universitaires de France, 1964. p.583.

SERVIÇOS SOCIAIS

Cristina Andrade Melo
Flávio Boson Gambogi

Os serviços sociais autônomos ou, simplesmente, serviços sociais é a denominação que se dá a pessoas jurídicas de natureza privada que exercem atividades de interesse público. Atuam ao lado do Estado, sendo chamados também de entes “paraestatais” por colaborarem com o Poder Público no exercício de atividades de interesse social.

As entidades integrantes do Sistema “S”, como são conhecidos os serviços sociais autônomos, estão presentes no cenário brasileiro desde a década de 40, a partir de quando diferentes leis atribuíram às Confederações Nacionais dos setores econômicos o encargo de criar, organizar e administrar serviços sociais de amparo aos trabalhadores, custeados pela receita advinda da contribuição compulsória incidente sobre as folhas de pagamento dos empregadores, as denominadas contribuições para fiscais. São exemplos: o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o SESI (Serviço Social da Indústria), o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e o SESC (Serviço Social do Comércio).

Essas entidades e sua forma de custeio foram expressamente recepcionadas pela Constituição da República de 1988, conforme artigo 240: “Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”. Após a Constituição, ainda foram criados o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), nos moldes previstos no artigo 62 do ADCT, o SEST (Serviço Social do Transporte) e o SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte).

Em linhas gerais, essas entidades do Sistema “S” desempenham atividades voltadas à formação profissional, ao bem-estar social e ao aperfeiçoamento moral e cívico dos trabalhadores dos segmentos específicos da indústria, comércio e transportes.

Os serviços sociais apresentam as seguintes características gerais básicas: (i) exercem atividades privadas de interesse social que não são atribuídas de maneira privativa ao Estado; (ii) não pertencem à Administração Pública Direta ou Indireta e nem se qualificam como concessionários ou delegatários de serviço público, pois não são prestadores de serviço público; (iii) possuem receita própria, fruto da contribuição compulsória devida pelos empregadores sobre suas folhas de pagamento; (iv) “possuem a prerrogativa

de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria”, segundo ressaltou o Ministro Teora Zavascki no julgamento do Recurso Extraordinário n. 789.874 (julgado em 17/09/2014); (v) fazem parte do chamado “Terceiro Setor”, ao lado das organizações sociais (OS) e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Analisando a questão sob o viés do Estado, sabe-se que o papel por ele desempenhado no exercício da função administrativa se divide tradicionalmente em três modalidades: serviço público, poder de polícia e fomento. Nesse sentido, os serviços sociais autônomos – que, como já dito, não integram a estrutura administrativa e organizacional da Administração Pública – enquadram-se na atuação estatal de fomento, por meio do qual o Estado incentiva e subvenciona determinada atividade que considera relevante. O Estado, adotando política pública de fomento de atividades consideradas de interesse público e social, tais como atividades ligadas ao bem-estar do trabalhador (saúde, educação, cultura e lazer), participa do ato de criação dos serviços sociais, criados por lei, e incentiva a iniciativa privada por meio de subvenções (nesse sentido, DI PIETRO, 2009, p.492). As subvenções destinadas ao sistema “S” decorrem das contribuições compulsórias legalmente previstas, incidentes sobre a folha de pagamentos total de empregados da empresa contribuinte, de natureza parafiscal.

Quanto ao controle, submete-se ao controle interno de cada entidade de serviço social autônomo, orientado pela Controladoria Geral da União (CGU) no que tange à estruturação e organização, nos termos do Decreto Federal n.º 3.591/2000. No exercício de sua competência, a CGU apresentou um manual de *Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema S*, para orientar essas entidades para a boa aplicação dos recursos advindos de contribuições parafiscais.

Externamente, submete-se ao controle do Tribunal de Contas de União – já que os serviços sociais autônomos são administrados por Confederações Nacionais – por força do art. 70 da Constituição da República. Para fins didáticos, convém comparar a situação ao recebimento de verbas públicas voluntariamente transferidas a entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de subvenções sociais, como forma de fomento às suas atividades. Nesses casos, é clarividente o dever das beneficiárias de prestar contas em relação aos recursos recebidos.

É importante deixar claro que a circunstância de serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União ou mesmo de receberem contribuições de

natureza parafiscal não convola os serviços sociais em entidades integrantes da Administração Pública.

Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que as entidades do Sistema “S”, por terem natureza privada e não integrarem a Administração Pública, direta ou indireta, a elas não se aplica a exigência de realizar concurso público para preenchimento de seus cargos (art. 37, II, da Constituição), nos termos do já citado RE n. 789.874.

As entidades do sistema “S”, instituídas pelas entidades sindicais, não se confundem com outras, com peculiaridades próprias e instituídas pelo Poder Executivo. É o caso da Associação das Pioneiras Sociais – APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARAH, criada pela Lei n. 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX (Lei n. 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (Lei n. 11.080/04). Tais entidades atuam na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais. Embora a lei autorizativa dessas três entidades as intitule “serviços sociais autônomos”, elas são financiadas, majoritariamente, por dotações consignadas no orçamento federal e devem se submeter às metas e objetivos estipulados no contrato de gestão definido pelo Poder Executivo, de onde se denota a ausência de autonomia orçamentária, financeira e administrativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT 62. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/ArtAD3130.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Decreto no 3.591, de 6 de setembro 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei no 8.246, de 22 de outubro de 1991. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 out.1991. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L8246.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei no 10.668, de 14 de maio de 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº-8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2003/L10.668.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei no 11.080, de 30 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 789.874, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SISTEMA ELEITORAL

**Simone Cristina Dufloth
Diego Roger Ramos Freitas**

Sistema eleitoral pode ser designado como “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições destinados a organizar a representação do povo no território”. (SILVA, 2002, p.367). A noção de sistema eleitoral tem estreita interface com o âmbito das políticas públicas, entendidas essas como o complexo de ações estatais que visa assegurar determinado direito de cidadania. Afinal, o emprego dessas técnicas e procedimentos em tela tem como escopo a garantia da efetividade de direitos políticos, tidos como imprescindíveis para a higidez da emanção do poder do povo na forma de governo republicana à qual o constituinte de 1988 filiou-se.

No caso do Brasil, a gerência e administração das eleições está a cargo da Justiça Eleitoral, cujos Tribunais e juízes são órgãos integrantes do Poder Judiciário. Isso caracteriza a opção – segundo a natureza do órgão incumbido dos procedimentos eleitorais – pelo modelo judicial que remonta a 1930, época em que foi elaborado o Código Eleitoral.

Assim sendo, compete à Justiça Eleitoral o emprego das supracitadas técnicas e procedimentos que caracterizam o sistema eleitoral com vistas à garantia dos direitos políticos assegurados na Constituição da República de 1988. Conforme Cintra (2006), isso se dá, fundamentalmente, em três dimensões: 1) na definição da área geográfica em que os representantes são eleitos e em que os votos são coletados e computados; 2) no grau de liberdade do eleitor na votação; e, sobretudo; 3) na maneira de traduzir votos em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo.

Conforme são combinadas essas técnicas e procedimentos em cada uma das dimensões mencionadas anteriormente, despontam os diferentes sistemas eleitorais cujos modelos tradicionais são os sistemas Majoritário e Proporcional. Todos os demais, dentre os quais se encontra o Sistema Misto, “não são nem mais nem menos do que modificações e aperfeiçoamento destes”. (MAROTTA *in* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.1175).

No Sistema Majoritário, a representação cabe ao candidato ou candidatos que obtiverem a maioria dos votos. A finalidade, explícita ou implícita, da adoção do princípio majoritário é a de representar as maiorias de determinada localidade. O sistema eleitoral majoritário preocupa-se, pois, com a formação de maiorias significativas no corpo de representantes, vistas como indispensáveis para haver governo. Esse sistema pode ser: de maioria

simples ou relativa (ou sistema de escrutínio a um só turno), quando o candidato que obtiver maioria simples ou relativa no escrutínio é dado eleito; como pode ser de maioria absoluta (ou sistema de escrutínio a dois turnos), quando somente se considera eleito o candidato que obtiver maioria absoluta dos votos; em não o obtendo no primeiro escrutínio, realiza-se nova eleição, geralmente entre os dois candidatos mais bem colocados, a fim de se decidir entre ambos, sendo então eleito o que obtiver maioria absoluta dos votos.

O Brasil adota esse sistema com possibilidade de existência de dois turnos, se necessário, para eleição de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de estado, e de Prefeito e Vice-Prefeito municipal em municípios com mais de duzentos mil eleitores. Já para o cargo de Senador Federal e para os municípios com menos de duzentos mil eleitores, adota-se o majoritário por maioria relativa. Em todos os casos, a eleição processa-se com base em circunscrições, definidas segundo o domicílio eleitoral e correspondente aos limites territoriais do ente federado. Assim, para eleições presidenciais, a circunscrição corresponde ao Brasil; para eleições federais e estaduais, aos Estados/Distrito Federal; e, para as municipais, aos municípios.

Já no Sistema Proporcional, “pretende-se que a representação, em determinado território (circunscrição), se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integrada nos partidos políticos concorrentes”. (SILVA, 2002, p.370). Viabilizado por meio de fórmulas eleitorais próprias (quociente eleitoral, quociente partidário, distribuição de restos, etc.), esse sistema atribui vagas/cadeiras cada vez que os partidos políticos atinjam certo montante de votos. O objetivo visado com isso é que estejam representados, no Parlamento, “na medida do possível, todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral”. (CINTRA *in* AVRITZER; ANASTASIA, 2006, p.130).

O Brasil adota esse sistema para eleição dos cargos eletivos do Legislativo, quais sejam: deputados federais, deputados estaduais/distritais e vereadores. O modelo definido pelo constituinte de 1988 é plurinominal (são eleitos vários representantes por circunscrição) e de lista aberta (são escolhidos os representantes mais votados dentro de cada partido ou coligação, inexistindo lista preordenada em que os candidatos sejam apresentados e eleitos em bloco).

Como visto, os sistemas eleitorais são institutos ideados para a realização das eleições e ordenação da representação num território. Todos eles priorizam determinado aspecto da competição política e são, por definição, limitados, ou seja, incapazes de estabelecerem uma “solução equilibrada, que os concilie e seja aceita pelos vários grupos em competição pelo poder”.

(CINTRA *in* AVRITZER; ANASTASIA, 2006, p.128). Isso implica que, ao longo da História, esses sistemas sejam reavaliados e submetidos a mudanças resultantes de conflitos e negociações das forças políticas presentes em dado momento histórico.

Assim, é natural que haja adeptos e críticos de cada um dos sistemas ora apresentados, bem como de tantos outros que aqui não foram tratados, como o Sistema Distrital Misto – o qual busca combinar características dos sistemas majoritário e proporcional, ao destinar parte das cadeiras à eleição pelo sistema majoritário, e parte pelo sistema proporcional, ambas em bases territoriais menores, os distritos, não necessariamente correspondentes aos limites territoriais dos entes federados.

A defesa de um ou outro sistema é resultante da dimensão da vida política que se pretende priorizar. Aqueles que visualizam as eleições como forma de garantir base sólida de apoio ao Governo (governabilidade) tendem aos sistemas majoritários, mesmo que isso possa implicar alijamento das minorias. Os que, a sua vez, entendem que as eleições devem ser expressão dos diversos grupos sociais, ao que se deve passar à composição de governos, serão levados ao sistema proporcional.

Importante ter claro que “não existe o sistema melhor em absoluto”. (MAROTTA *in* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.1178). A análise acerca da pertinência de um dado sistema deve ser feita em comparação recíproca e em referência a circunstâncias fáticas que o permeiam. Análises estáticas, em abstrato, considerando os sistemas de per si, são fadadas ao fracasso. Há que se considerar as inúmeras variáveis presentes dinamicamente no momento histórico em que se trava a discussão, tendo-se claro que essas variáveis são parte de um mais amplo sistema político.

REFERÊNCIAS

CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DUFLOTH, Simone; FREITAS, Diego *et al.* **Panorama dos Principais Aspectos das Eleições Brasileiras em Perspectiva Evolutiva**. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG/FJP). (Texto para discussão 1). Disponível em <<http://eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2012/59-panorama-dos-principais-aspectos-das-eleicoes-brasileiras-em-perspectiva-evolutiva/file>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

MAROTTA, Emanuele. Sistemas Eleitorais. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C. Varriale et al.. FERREIRA, João (Coord.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. (v. I).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SISTEMA POLÍTICO

Luciana Silva Custódio
Regina Carla Moreira Amorim

Os governos se estruturam de maneira diversa dependendo do país, do momento histórico, da cultura. Essas diferenças possuem reflexo direto na forma como as organizações políticas se estruturam e da relação que estabelecem entre si e com o poder. Entende-se por **Sistema Político** a maneira pela qual um governo se organiza para comandar uma nação. Em outras palavras, um sistema político representa a complexa rede institucional por meio da qual o governo se estrutura e atua para governar.

Importante ressaltar que um Sistema Político pode ser classificado de diferentes maneiras: quanto ao regime político; quanto à forma de governo e quanto ao sistema de governo.

O Regime Político se refere à relação entre governantes e governados. Para Souza Júnior, o regime político é “a encarnação concreta da ordem política, em seu dinamismo, e segundo determinados princípios de organização referentemente às relações entre a comunidade e o poder” (2002, p. 95).

Existem os regimes políticos autoritários, regimes políticos oligárquicos e os regimes políticos democráticos.

Sendo os Regimes Políticos Autoritários:

Regime político com pluralismo político limitado, não responsável, sem ideologia orientadora e elaborada, mas com mentalidades distintas, sem mobilização política extensiva ou intensiva, exceto em alguns pontos do seu desenvolvimento, e no qual um líder ou, ocasionalmente, um pequeno grupo exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos, mas, na realidade, bem previsíveis. (LINZ, 1979, p. 121).

Já os Regimes Políticos Oligárquicos caracterizam-se como um tipo de regime em que o sistema de decisões conta com um número bastante restrito de pessoas. Esta redução pode ter várias formas de aplicabilidade prática, como exemplo destaca-se os grupos de alto poder aquisitivo que tendem a dominar o aparelho político. Tem-se ainda como destaque a oligarquia como uma situação em que um único partido político ocupa de forma majoritária os mais altos escalões do governo. A consequência desta conjuntura é a de que o futuro de uma nação, por exemplo, será definido por um número bem restrito de pessoas, minando assim a participação popular de forma maciça. No Brasil, o Período Republicano, sobretudo entre 1894 a 1930, foi fortemente

marcado pela oligarquia exercida pelos latifundiários que, pela influência que exerciam sobre o sistema político, definiam os andamentos da nação.

Por fim, os Regimes Políticos Democráticos contam com o consenso da população. Para Tôrres, o regime democrático é aquele que “tem como fundamento e condições de exercício o consentimento dos cidadãos” (1968, p. 113). Para Bobbio (1992), não há que se falar em democracia sem que os direitos do homem sejam reconhecidos e protegidos. E, somente assim, acrescenta o autor, existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos existentes na sociedade.

Weber (1999) definiu democracia como sendo um mecanismo institucional de seleção de políticos competentes e capacitados. Para ele, a democracia seria uma “seleção natural” de líderes competentes para a formação do parlamento. O povo ficaria restrito à escolha dos seus representantes, tais representantes sendo escolhidos de um grupo elitista de políticos profissionais.

Para Sartori (1994), a Democracia deve levar em consideração princípios que fazem com que a sua execução possa atender realmente aos interesses e necessidades da maioria. Para este atendimento, os poderes atribuídos aos representantes da maioria devem ser limitados, devem, sempre, existir processos eleitorais e ainda a constante transmissão de poder dos representantes eleitos. Esta lógica descrita tem sido a forma mais comum de funcionamento do sistema político dos países ocidentais contemporâneos. Considerando que o sistema político define as formas pelas quais a política é organizada pelo Estado, a democracia tem se mostrado o regime de maior destaque neste processo de organização.

É importante destacar que vários autores, como Robert Dahl, Giovanni Sartori, Joseph Schumpeter, tentaram demonstrar que as vivências empíricas das democracias modernas têm suscitado uma série de insatisfações. Muito embora as democracias favoreçam a constituição de poliarquias (sistema em que o maior número de indivíduos e de grupos tem seus interesses considerados nos processos de tomada de decisão política), esta diversidade cria novas possibilidades de conflito. Ao compartilhar o processo decisório, novos grupos podem se opor aos objetivos e propostas dos grupos do governo, gerando a oposição. Quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais presumível será o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas; dessa forma, mais difícil se faz a tolerância de um grupo para com o outro, trazendo sérias consequências para o processo democrático. Isso fará com que os interesses dos cidadãos passem a ser subjugados a um processo de luta por influência na centralidade do sistema político. Assim, interesses de grupos específicos podem se

apresentar como mais importantes ou urgentes, de acordo com o espaço de atuação dos grupos governistas ou de oposição.

Uma segunda classificação do Sistema Político é a Forma de Governo. Formas de governo se referem à maneira pela qual se exerce o poder executivo, ou seja, a maneira pela qual se administra a sociedade. As formas de governo podem ser classificadas como monarquia e república.

A monarquia se constitui como uma forma de governo em que o exercício do poder é realizado por um rei ou monarca. Neste caso, a sucessão do poder ocorre de forma hereditária, em que, normalmente, a legitimidade do poder é passada de pai para filho. Qualquer processo de escolha do representante está banido, e a duração do reinado é definida pelo tempo de vida do monarca, ou pode durar até a nomeação e coroação do sucessor, que o monarca pode realizar em vida, caso venha a abdicar ao trono. Na atualidade, poucos países utilizam esta forma de governo e, quando o fazem, depositam pouco poder nas mãos do monarca.

Na República, por sua vez, o poder é realizado por representantes escolhidos pelo povo e cujo mandato tem duração previamente definida. A soberania, na república, é popular.

A terceira classificação do Sistema Político são os Sistemas de Governo que remetem à maneira pela qual o poder político é não apenas dividido, mas também exercido no âmbito de um Estado. Subdivide-se em monocrático, parlamentarista e presidencialista. No primeiro, têm-se as funções executivas e legislativas sob a tutela de um único chefe, ou seja, há uma concentração de poder (o poder se concentra nas mãos de um partido, dos militares, um chefe religioso, por exemplo).

No sistema parlamentarista, tem-se a constituição de um parlamento que concentra a tomada de poder. Os membros ou ministros do parlamento têm total autonomia para constituir e/ou dissolver o poder executivo. Tem-se o Chefe do Estado e o Chefe de Governo separadamente. No presidencialismo, estas chefias – de Estado e Governo – estão concentradas na mesma pessoa.

REFERÊNCIAS

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

LINZ, Juan J. An Authoritarian Regime: Spain. In: ALLARDT, Erik; ROKKAN, Stein. **Mass politics: Studies in political Sociology**. New York: Free Press, 1970.

SOUZA Jr., Cesar Saldanha. **Consenso e Constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

TORRÊS, João Camilo de Oliveira. **A Ideia Revolucionária no Brasil**. São Paulo: IBRASA, 1981.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Ed. ampl.. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda**. São Paulo: UNESP, 2001.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Editora Ática, 1994. (v. 1).

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. UnB, 1999. p. 517-568. (Cap. IX. Sociologia da Dominação, Seção 8 – A instituição estatal racional e os modernos partidos políticos e parlamentos (Sociologia do Estado)).

SISTEMA PRISIONAL

Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

A evolução da vida em sociedade trouxe a preocupação contínua com a instituição de comportamentos semelhantes para todos os indivíduos que a integram. Tal questão suscita algumas implicações significativas para as políticas públicas, como, por exemplo, sobre qual postura adotar em face dos comportamentos desviantes daqueles colocados como a regra a ser cumprida. Isso tem sido objeto de contínuos estudos, principalmente, na contemporaneidade, quando se verifica o aumento de comportamentos desajustados às normas postuladas. É importante ressaltar que as formas de punição e o papel desempenhado pela pena terão diferentes conotações conforme o tipo de sociedade e a concentração do direito de punir nas mãos do Estado. (RIBEIRO et al., 2002). Durkheim (1984) afirma que os comportamentos desviantes são um produto da própria coletividade, sendo, portanto, normais no seio de qualquer sociedade. A evolução da função imputada às penas decorre do pensamento de que os direitos e interesses coletivos devem se sobrepujar aos individuais de maneira a garantir a paz social. Assim, o Estado assume o papel centralizador na formulação e execução de políticas públicas que permitam a cada indivíduo uma vida tranquila, de acordo com os valores legais propostos pela justiça estatal. Dessa forma, o que se propõe é que o criminoso fique afastado do convívio social por um determinado período de tempo para que ele reaprenda as regras indispensáveis a uma vida social pacífica.

Foucault (1987) reforça que, com a centralização da punição nas mãos do Estado, o fundamento jurídico da pena privativa de liberdade passa a ser direito de punir. Estabelece, ainda, que a instituição da punição deve ser, necessariamente, proporcional ao delito cometido pelo criminoso. Com isso, as ideias de utilitarismo e de retribuição tornam-se as orientações primordiais a serem seguidas quando da determinação da política de reeducação a ser seguida pelo indivíduo no período em que ele cumpre sua pena privativa de liberdade. Assim, conclui-se que a prisão moderna é, antes de tudo, uma organização de modificação de indivíduos que operacionaliza a racionalização da justiça penal.

Os estabelecimentos penais são os lugares destinados ao cumprimento da pena privativa de liberdade, que pela instituição de técnicas sociais de disciplina e reconstrução moral, devem educar o preso de maneira que ele não venha a realizar novamente ações desviantes. As instituições penais têm, por missão institucional, um propósito educativo, ou seja, elas possuem

por objetivo educar o preso de maneira que ele se torne apto ao retorno à vida social. Dessa maneira, as unidades penais, destaca Goffman (1987), conformam-se como uma instituição total, na medida em que segrega os criminosos do convívio social, com o intuito de moldá-los de acordo com os requerimentos normativos da realidade social. Os desejos da sociedade civil são realizados no ambiente prisional pelas regras rígidas que a administração prisional impõe aos seus membros a fim de, simultaneamente, puni-los e reeducá-los.

No Brasil, têm-se os seguintes estabelecimentos penais (BRASIL, 1984):

- 1) penitenciárias estaduais, destinadas à pena de reclusão em regime fechado;
- 2) colônias agrícolas, industriais ou similares, destinadas ao cumprimento da pena em regime semiaberto;
- 3) casas do albergado, para os condenados em regime aberto e com pena de limitação de fim de semana;
- 4) centros de observação, onde são realizados exames gerais;
- 5) cadeias públicas, para o recolhimento de presos provisórios; e
- 6) hospitais de custódia, destinados aos sentenciados para cumprir medida de segurança.

Atualmente, o sistema penitenciário brasileiro apresenta unidades prisionais com superlotação; elevados custos sociais e econômicos para manutenção das políticas de encarceramento e situações de violência no interior das instituições, geralmente acompanhadas de fugas, motins e rebeliões. Somam-se a isso os indícios de corrupção no sistema; permanência de encarcerados que já cumpriram pena; mobilização da “sociedade dos cativos” e a necessidade de um efetivo cumprimento da Lei de Execuções Penais. (CRUZ; SOUZA; BATITUCCI, 2013).

A análise das políticas prisionais no Brasil revela indícios da vertente punitiva contemporânea por meio de estratégias de neutralização e incapacitação, nos termos do encarceramento em massa e reafirmação de sentimentos públicos em um arcabouço técnico. Trata-se de um modelo que possui um duplo efeito: por um lado, os indivíduos que possuem o estereótipo dos perfis de alto risco são gerenciados por sua exclusão do convívio social; por outro, o sistema penal dirige-se ao corpo social em uma perspectiva prioritariamente simbólica, gerando consenso sobre o ajuste e necessidade das atuais medidas criminais. O alcance desmesurado dos castigos adquire um estatuto de normalidade em sua relação com as estruturas de poder que o sistema de justiça criminal reproduz. (WACQUANT, 2001; GARLAND, 2001; ROGERS, 2000; SALLA; DIAS; SILVESTRE, 2012).

Essas posições são reforçadas pelo antagonismo entre recuperar e punir, expressos na execução das políticas de encarceramentos previstas na Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), e é parte da lógica vigente no funcionamento do sistema penitenciário de divisão de forças entre as secretarias da área de segurança pública, organizações policiais, ministério público, judiciário, além dos órgãos de administração prisional, como retrato de um sistema de justiça criminal frouxamente articulado como o brasileiro.

As recentes políticas públicas na área prisional no Brasil não conseguem superar padrões normativos ultrapassados de gestão administrativa sujeitos aos interesses corporativos. O crescimento da população em ritmo acelerado deparou-se com a incapacidade gerencial e orçamentária do Estado em prover recursos humanos capacitados, notadamente para lidar com situações de maior complexidade, de controle e segurança das unidades prisionais, que envolvem vigilância e fiscalização do fluxo de pessoas, equipamentos (como armas) e informações. Adorno conclui que a interação desses fatores, materializada em densa rede de relações sociais, “implica em um quadro político-institucional onde predomina o uso da força e da violência em prejuízo de padrões democráticos de controle e contenção da criminalidade”. (2009, p. 25).

As recomendações para que medidas incisivas possam ser tomadas para melhorar as condições do sistema prisional são as de controlar a brutalidade dos agentes penitenciários e policiais, reduzir os níveis de superlotação, limitar as delegacias de polícia à detenção de curto prazo de suspeitos criminosos; melhorar as condições gerais e provisionamento de assistência; prevenir abusos entre os presos; facilitar o contato com a família e amigos dos presos; encorajar a reabilitação e fornecer atividades produtivas aos detentos; além de facilitar a fiscalização do tratamento e das condições carcerárias.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. In: **Cadernos Adenauer IX**, a.4, 2008. Segurança Pública. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

BRASIL. Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

CRUZ, Marcus Vinicius G.; SOUZA, Letícia; BATITUCCI, Eduardo. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v.47, n.5, p.1307-1325, 2013.

DURKHEIM, Emile. **A divisão do trabalho social**. São Paulo: Editora Presença. 1984.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GARLAND, David. **The culture of control: crime and social order in contemporary society**. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Rio de Janeiro: Perspectiva, 1987.

RIBEIRO, Ludmila; CRUZ, Marcus Vinicius G. Trabalho Prisional como Política Pública de Recuperação de Criminosos: Estudos de Múltiplos Casos em Unidades Penitenciárias de Minas Gerais–Brasil. In: XXVI EnANPAD - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2002, Salvador, Bahia. **Anais** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

ROGERS, Joseph W. The Greatest Correctional Mith: winning the war on crime through incarceration. In: HANCOCK, Barry; SHARP, Paul. **Public Policy, Crime and Criminal Justice**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.

SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes; SILVESTRE, Giane. Políticas penitenciárias e as facções criminosas. **Estudos Sociológicos**, v.17, n.33, p.333-351, 2012.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

SOBERANIA

Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza
Mônica Aragão Martiniano Ferreira e Costa

É comum encontrar nas obras de Teoria do Estado e de Direito Constitucional a expressão **soberania** com o significado de **Poder do Estado**. Porém soberania e poder do Estado não são a mesma coisa. Somente na época moderna surge a acepção técnica de soberania no sentido de supremacia e independência do Estado.

No Estado moderno (séculos XVI – XVIII) emerge a **soberania** sob os aspectos de supremacia **interna** do Estado, que não está limitado a qualquer outro poder em seu território; e de **supremacia externa**, ou seja, a independência do Estado em relação aos demais Estados do mundo.

Pode-se dizer que a soberania pressupõe, em um dado momento histórico, a integração de indivíduos livres com força (poder) e vontade de se constituírem e se organizarem em Estado, elaborando suas leis e decidindo segundo as suas conveniências e seus interesses.

A soberania, pois, não é sinônimo de poder como elemento do Estado e, sim, **atributo necessário** do poder estatal, significando que o Estado, no plano interno, tem superioridade em relação às demais organizações próprias; e, no plano externo, tem independência em relação aos demais Estados da sociedade internacional. Os Estados soberanos coexistem em plano de igualdade e os problemas entre eles são resolvidos pelo Direito Internacional Público.

A soberania tem como características principais ser una, indivisível, inalienável e imprescritível.

É una porque não há mais de um poder máximo em um mesmo território. Nas federações, a **soberania** é da União e os estados-membros têm maior ou menor autonomia política. A Constituição Federal cuida dessa soberania da União. Já nas Confederações, os estados se unem por um tratado e não abrem mão de suas respectivas soberanias, podendo se desligar desse tipo de União sem que haja uma “Guerra de Secessão”. É o caso da União Europeia. É individual porque, além das razões que determinam sua unidade, o poder soberano não se divide; o que se distribui são as suas funções. Inalienável porque aquele que o detém (o corpo social) desapareceria caso a transferisse. Como exemplo, o caso do Havaí em relação aos Estados Unidos. É imprescritível porque não tem prazo certo de duração. A perda da soberania pode acontecer, por exemplo, pela derrota em uma guerra.

A justificação da soberania pode ser apresentada por dois grupos de teorias: teocráticas e democráticas.

As teorias **teocráticas** predominaram no fim da Idade Média, quando se iniciou o conceito de soberania, e no período absolutista do Estado Moderno. Tais teorias sustentam que o poder soberano vem de Deus e concentra no monarca a titularidade da soberania.

As teorias **democráticas** consideram que a soberania vem do povo. Tal delegação dessa supremacia, a **soberania**, se faz democraticamente por meio da eletividade. Os agentes do Poder Estatal desempenham suas funções escolhidos pelo povo, que é o titular do poder. Em linguagem mais simples: o povo, com espírito de nação, entrega a **soberania** aos servidores dos três órgãos do poder estatal: o Legislativo, o Executivo e, mesmo, o Judiciário, que assume e exerce sua função de poder com base na Constituição e na legislação vigentes, elaboradas por aqueles que foram eleitos para tal mister.

Afirma Kildare Gonçalves Carvalho (2015), no Volume 1 de sua magnífica obra *Direito Constitucional*, na qual se encontram subsídios para este verbete: “É a soberania, pois, uma qualidade, a mais elevada, do poder estatal, e não o próprio poder do Estado”.

Cumprе acrescentar que podem, como exceção, existir Estados semissoberanos, tendo como exemplos os estados protegidos. É o caso de Porto Rico em relação aos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 21.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão. **Aulas de Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SUSTENTABILIDADE

Juarez Freitas

O princípio constitucional da sustentabilidade, reconhecido em sua eficácia direta e imediata, implica profundas modificações no processo de formulação e de implementação das políticas públicas. O Estado resulta obrigado a orientar, induzir, adequar e regular as condutas no rumo daquele desenvolvimento propício à proteção eficaz dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras. Em todas as etapas da tomada da decisão pública (da fase interna até a implementação propriamente dita), cumpre efetuar o escrutínio, baseado em evidências, da sustentabilidade como dever fundamental, não mera faculdade. Impõe-se, em outras palavras, implementar políticas públicas aptas a transformar os modos de produção e de consumo, de sorte a instaurar um ambiente ecologicamente equilibrado, com acurada justificação de custos e benefícios, diretos e indiretos.

Afortunadamente, o princípio da sustentabilidade começa a ser introjetado em múltiplas províncias do ordenamento. Em razão disso, passa a ser universalizada a obrigação de incorporar critérios de sustentabilidade ao processo de fixação das prioridades públicas – na linha do que assimilaram, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Contas da União. Trata-se da cogência de agregar os objetivos do desenvolvimento sustentável ao rol de diretrizes que condicionam e orientam os programas estatais. Entre tais objetivos emerge o reconhecimento das prioridades relacionadas ao dinâmico equilíbrio ecológico, à redução da devastadora poluição e ao incremento da eficiência energética.

Portanto, cumpre fazer respeitar a sustentabilidade na condição de princípio cogente, não mera faculdade. Consoante essa ótica, eis as proposições cruciais: (a) a sustentabilidade, no sistema brasileiro, é princípio de estatura constitucional (CF, arts. 3º, 225, 170, VI), tendo como escopo pronunciadamente (mas não só) a tutela dos direitos fundamentais de terceira dimensão; (b) os procedimentos públicos precisam contribuir, de modo sincronizado e incisivo, para a priorização fática e jurídica das escolhas ligadas ao bem-estar duradouro e multidimensional; (c) via adoção da mais completa matriz de riscos, o controle das políticas públicas tem de operar com modelos paramétricos baseados em evidências, na busca dos menores impactos negativos e, concomitantemente, das maiores vantagens líquidas.

Nesse prisma, as políticas públicas sustentáveis são entendidas como programas de Estado Constitucional (mais do que de governo) que conferem primazia ao desenvolvimento sustentável, material e imaterial. Acarretam

o qualificado induzimento ao consumo e à produção racionais, com vistas a fomentar, em larga escala, práticas inclusivas e sistemicamente saudáveis. Para viabilizar essas políticas, a tomada da decisão pública terá de ser precedida de inédita avaliação dos impactos sociais, econômicos e ambientais, a longo prazo, em lugar de estimativas lineares e míopes.

Vale dizer, qualquer ação pública terá de contemplar ganhos líquidos intertemporais. Para ilustrar: o sistema administrativo e tributário precisa reorientar a matriz energética para a prioridade urgente de fomento às energias renováveis, com o abandono do decisionismo patrocinado por interesses secundários. Desse modo, o pensamento de longo prazo terá chance de “descarbonizar” a economia, a esfera jurídica e a política, limpando-as e destronando a retórica do engano e do autoengano. Se e quando isso ocorrer, florescerá o desenvolvimento equitativo, voltado para aquilo que realmente importa: a qualidade de vida, assegurado a todos o direito irrenunciável ao futuro.

Em síntese, as políticas públicas sustentáveis são programas que o Poder Público precisa enunciar e implementar de acordo com as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar a efetividade do complexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras. Indefensável, por exemplo, realizar uma contratação pública sem considerar os impactos sistêmicos sobre a população. Afigura-se, de outra parte, manifesta a insustentabilidade de conceder empréstimos públicos desacompanhados das pertinentes cautelas sociais e ambientais, além das econômicas. Ou seja, importa, vez por todas, assimilar que as políticas públicas, sem exceção, têm de estar preordenadas a promover, de maneira diligente e em tempo útil, a harmonização efetiva dos vetores ambientais, sociais e econômicos, contribuindo à superação da denominada tragédia dos comuns.

E mais: não apenas se impõem as práticas eficientes de racionalização dos meios, mas a gestão sustentável dos processos, com o monitoramento finalístico da justiça intertemporal, ao lado da imprescindível capacitação para conceber e fiscalizar as políticas públicas, com semelhante desiderato. É que não se podem ignorar, candidamente, os efeitos sistêmicos e complexos. Cabe, pois, ao Poder Público, contribuir à densificação imediata do princípio em tela - desde a obtenção das matérias-primas e dos insumos, passando pelo processo produtivo e consumo até a disposição final ou pós-consumo. Sublinhe-se, com ênfase, que o princípio do desenvolvimento sustentável pressupõe, *com eficácia direta, a escolha de políticas públicas endereçadas à concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial (não apenas econômico), socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, ético e eficiente, no intuito de assegurar, às presentes e futuras*

gerações, o direito ao bem-estar, em consonância com o bem de todos. Tudo de ordem a assegurar, com as evidências científicas disponíveis, a judiciosa avaliação qualitativa das intervenções estatais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 15 maio 2015.



T

TECNOCRACIA

Heloisa Helena Nascimento Rocha

O termo “tecnocracia” advém da junção das palavras gregas *téchne* (ofício, habilidade, arte) e *kratos* (poder, governo). Em que pese a aparente clareza da etimologia do termo, “a noção de tecnocracia está entre as mais ambíguas de todo o corpo conceptual das modernas ciências sociais” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007), seja do ponto de vista da identidade dos atores evocados, da amplitude histórica do fenômeno tecnocrático, seja da essência e natureza do poder de que são detentores os chamados tecnocratas.

A ambiguidade relaciona-se à identidade dos atores evocados, a saber, os químico-físicos que, a partir da década de 30, assumiram um papel de destaque no desenvolvimento da sociedade à época e, posteriormente, outras categorias profissionais (engenheiros, economistas, burocratas, altos conselheiros científicos das autoridades governamentais, dentre outros) que, a seu modo, também passaram a exercer influência no processo decisório.

Do ponto de vista histórico, enquanto para alguns estudiosos o poder do técnico, característico da tecnocracia, estaria presente em pensadores políticos como Platão ou Francis Bacon, outros autores somente associam o fenômeno tecnocrático às sociedades industrializadas.

Esta ambiguidade refere-se também à essência do poder de que são detentores os tecnocratas, ora restrito à capacidade de influenciar mediante o exercício de consultoria técnica, ora ampliado para a assunção de uma posição de protagonismo no processo de tomada de decisões, fundamentada em uma competência técnica supostamente neutra e emancipada de suas conotações políticas. O tecnocrata, nesse sentido, não se confunde com o técnico especialista, mas possui conhecimento global das variáveis da ação que lhe confere capacidade de intervir nas decisões. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007).

Para o processo de formulação e implementação de políticas públicas sobressai, dentre as várias dimensões possíveis da tecnocracia, aquela que analisa a questão do ponto de vista do poder conferido aos técnicos. Assim, a tecnocracia pode ser compreendida como “um regime social caracterizado pela emancipação do poder das suas tradicionais conotações políticas e pela tomada de uma configuração diferente, despoliticada e de ‘competência’”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007).

A ideologia tecnocrática pressupõe a prevalência das opções técnicas sobre as políticas em nome da eficiência. O técnico não apenas auxiliaria o processo de escolha dentre os vários cursos possíveis de ação para o alcance

dos fins públicos politicamente estabelecidos, mas também indicaria os fins e os meios da ação social. Diante da crescente apatia das massas em face das questões públicas, o governo dos técnicos se justificaria, uma vez que, no campo da política, reinaria a incompetência, a corrupção e o particularismo.¹

A discussão assume relevo na gestão pública justamente por evidenciar um paradoxo: se a tecnocracia é um fenômeno que emerge em sociedades com alto nível de desenvolvimento industrial, que dependem cada vez mais do conhecimento técnico no processo decisório, a diversidade e o pluralismo sociais impõem a adesão a valores democráticos traduzidos em direitos fundamentais que garantam a participação da sociedade na construção da vontade e opiniões públicas em um processo cuja dinâmica é tipicamente política.

Nesse sentido, a autonomia da técnica em face da política subjugada ao segundo plano ou, até mesmo, afastada em favor de um poder técnico-administrativo, tornou-se alvo de críticas por representar uma ameaça ao processo democrático.

A partir do momento em que a razão técnica se coloca acima dos homens, os intelectuais tecnocratas assumiriam a função legitimadora da democracia social, colocando-se paradoxalmente acima de todos e para o bem de todos. (COVRE, 1981).

No Estado Democrático de Direito, não há espaço para tecnocratas, mas para gestores públicos que compreendam que as soluções por ele buscadas dependem de um dever coletivo complexo (NOGUEIRA, 1998, p.190). Os argumentos de natureza técnica fazem parte do processo de construção de uma *tecnodemocracia* (LEVY apud NOGUEIRA, 1998), que integra as escolhas técnicas no circuito da decisão democrática.

Como afirma Comte-Sponville, “não é por ser competente que o povo é soberano, é por ele ser soberano que nenhuma competência poderia, politicamente, valer sem ele ou contra ele. Os especialistas existem para esclarecê-lo, não para decidir por ele”. (COMTE-SPONVILLE, 2003, p.582).

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**: L - Z. 13. ed. Brasília: UnB, 2007. p. 1233. v. 2.

1 “[...] assiste-se a um esvaziamento da função dos executivos na administração pública por obra dos ‘peritos’, que tomam o lugar dos políticos, enquanto que a decisão de caráter político, e por consequência aberta à descrição, cede terreno em favor de uma decisão entendida como resultado de cálculos e de previsões científicas e, portanto, inteiramente privada de resíduos discricionários”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007).

COMTE-SPONVILLE, André. **Dicionário Filosófico**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático 1964-1981**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da Política**. Ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**, São Paulo, a. 89, p. 135-168, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n89/06.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

TERCEIRIZAÇÃO

Jair Eduardo Santana

A palavra *terceirização* possui sentidos plurais na língua portuguesa, indo do vulgar ao substancial. Ato ou efeito de *terceirizar* denota, inicialmente, a ação consistente em trespassar a outrem, o *terceiro*, atividades que são próprias a determinada pessoa, seja esta natural, seja jurídica, pública ou privada. Em dimensão essencial, *terceirizar* revela um modelo de organização (estratégico, gerencial e operacional) que visa, em última instância, à eficiência no cumprimento de determinadas atividades finalísticas.

Encontra-se no Houaiss (Grande Dicionário Houaiss), a propósito da palavra *terceirização* e com *datação* de 1991:

1. forma de organização estrutural que permite a uma empresa transferir a outra suas atividades-meio, proporcionando maior disponibilidade de recursos para sua atividade-fim, reduzindo a estrutura operacional, diminuindo os custos, economizando recursos e desburocratizando a administração;
2. contratação de terceiros, por parte de uma empresa, para a realização de atividades geralmente não essenciais, visando à racionalização de custos, à economia de recursos e à desburocratização administrativa. (HOUAISS, 2009).

Voltado o termo *terceirização* para o âmbito governamental, pode-se dizer que o fenômeno acaba por sugerir que se reflita acerca dos propósitos do Estado e do seu *tamanho*. É que a *terceirização* – assim vista – se revela como expressão típica do neoliberalismo, movimento surgido por volta de 1970, com o propósito de garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social a partir de uma série de posturas governamentais de pouca intervenção no mercado de trabalho, mínima ou nenhuma exploração de atividades econômicas pelo setor público (privatizações), incentivo à globalização, etc.

A *tercerização* guarda íntima conexão com a palavra inglesa *outsourcing*, que denota a utilização de fontes externas de mão de obra de uma empresa para cumprimento das suas finalidades. O uso da *terceirização* não é novidade no Brasil. O Decreto-Lei nº 1.034, de 21 de outubro de 1969 (art. 4º), já permitia que a segurança para estabelecimentos financeiros fosse feita indiretamente por empresa especializada. O dispositivo foi revogado em 1983 por norma ampliativa (Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983), que cuidou também dos transportes de valores por empresas *terceirizadas*.

Desde 1967, o Decreto-Lei 200 (art. 10, §7º) estabelece diretrizes para a *terceirização de serviços* ao determinar que:

para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (BRASIL, 1967).

O Decreto Federal 2.271 de 1997, por sua vez, estabelece que as “atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta” (art. 1º, § 1º) (BRASIL, 1997).

A *terceirização* – em sentido amplíssimo – desborda o âmbito dos *serviços de mão de obra* e outros tidos por *primários* (manutenção predial, reprografia, etc.), ganhando espaço, volume e formas variadas na medida em que o Estado vai se mostrando incapaz de atuar em muitos segmentos que demandem investimentos e gestão. Nessa visão amplificada, o *terceiro setor* e as *parcerias público-privada* são institutos que colocam em destaque a discussão em torno do Estado Mínimo.

E, em tal lida, a *terceirização*, entendida de forma amplíssima, comporta falar em *trespasse*, para terceiros, até mesmo de tarefas estatais que poderiam ser consideradas (e já o foram) atividade-fim, diversamente da *terceirização* tradicional de simples serviços (atividades instrumentais ou atividades-meio).

A grande questão que se apresenta no âmbito governamental não é apenas o *trespasse* para outrem de determinada atividade primariamente pública (seja ela *meio*, seja *fim*). Se o que se busca é a eficiência do Estado, este deve se mostrar apto tanto à *terceirização* em si quanto à fiscalização das atividades delegadas aos terceiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8.jul.1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.034, de 21 de Outubro de 1969. Dispõe sobre medidas de segurança para Instituições Bancárias, Caixas Econômicas e Cooperativas de Créditos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 out.1969. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-1034-21-outubro-1969-375297-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun.1983. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7102.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2009. 1986p.

TERRITORIALIDADE

Carla Bronzo Ladeira

A temática da territorialidade nas políticas públicas encontra ressonância e sustentação no argumento de que o território importa, seja como condicionante das condições de pobreza, seja para explicar o desempenho das ações governamentais. É sob esse registro que a concepção de território será aqui considerada, sob a perspectiva das políticas sociais.

Evidências empíricas sustentam que, em determinados territórios ou áreas espaciais, existem condições de privações que se sobrepõem com um acúmulo de riscos e vulnerabilidades que limitam as chances de superação da pobreza e impõem constrangimentos não desprezíveis para a população que ali reside ou trabalha. Pessoas que moram em determinadas áreas segregadas têm mais dificuldades de conseguir emprego ou crédito, contam com serviços piores, os seguros são mais caros, o que faz com que as condições dos pobres em áreas segregadas sejam piores do que se eles morassem em outras áreas. Quer dizer, mantendo sob controle as demais variáveis, dentre as pessoas que apresentam a mesma renda, as que moram em áreas segregadas apresentam uma condição pior de vida e menos chances de superação da condição de pobreza, configurando um cenário de “externalidades negativas” (TORRES; MARQUES, 2004).

Diversos autores (RICHARDSON; MUMFORD, 2002; LUPTON; POWER, 2002; KLEINMAN, 1998; GLENNERSTER; LUPTON; NODEN; POWER, 1999; TORRES; MARQUES, 2004) salientam a importância de considerar a dimensão espacial para compreensão das condições de pobreza e exclusão e para uma atuação mais efetiva para sua superação. Não se sabe ao certo quais seriam as relações de causalidade, mas sabe-se que, nas áreas de extrema pobreza, existem dificuldades muito maiores para transpor as privações, uma provável decorrência da operação de múltiplos vetores de destituição que se somam, interagem e se reforçam mutuamente. Portanto, embora não desconsiderando as causas macro, nacionais e internacionais para a produção de áreas segregadas ou territórios com maior vulnerabilidade social, o fato é que a pobreza e a exclusão são geograficamente concentradas e o crescimento e a prosperidade para a sociedade como um todo não necessariamente contribuem para reverter processos nas áreas mais pobres, o que exige políticas focalizadas no âmbito territorial.

Ao considerar a dimensão territorial para a produção (formulação e implementação) de políticas sociais, importa entender a complexa cadeia de causalidades que impacta as condições de vida das populações de

determinados territórios. Como se explicam as relações e interações entre processo de estigma de áreas, declínio de serviços locais e perda de indústrias e pontos de comércio? Sob a denominação de “efeitos de vizinhança”, trata-se da necessidade de estudar como fatores diversos contribuem para permanência e recrudescimento da pobreza. Uma primeira questão relativa ao tema da territorialidade nas políticas sociais consiste, portanto, em entender os mecanismos e processos que interagem em determinados territórios e que condicionam e impactam as condições de vida e as vulnerabilidades enfrentadas pela população.

O território importa como elemento central para um conhecimento mais adequado da pobreza e múltiplas privações, mas também importa para desenhar estratégias mais efetivas de intervenção, o que nos remete à segunda questão, do território como parâmetro para focalização das políticas. Nesse sentido, têm-se duas perspectivas principais, segundo Torres e Marques (2004). A primeira incorpora uma lógica territorial às políticas setoriais, o que implica que as políticas de educação, saúde, assistência, etc. ajustem a provisão de serviços de maneira diferenciada, a partir das condições específicas dos territórios. Embora sejam políticas de cunho universalista, o princípio da equidade exige o tratamento diferenciado para que as populações de determinados territórios possam ter seus direitos assegurados. A segunda perspectiva implica a adoção de uma estratégia integrada nos territórios, combinando as ações de diversas políticas e setores em determinadas localidades, em uma abordagem intersetorial, visando à criação de uma ação articulada e sinérgica entre as diferentes políticas para a reversão dos vetores da vulnerabilidade e riscos. O Estado pode atuar, portanto, como agente catalisador das transformações em territórios com alta vulnerabilidade e/ou segregação.

A perspectiva de território não se limita à dimensão física do espaço, mas incorpora também o sentido de comunidade, de organização social. O território não é apenas ou principalmente o espaço delimitado geograficamente, mas o espaço vivido, cenário para o estabelecimento de vínculos e relações sociais e institucionais, o que aponta para uma concepção mais ampliada do território e da territorialidade nas políticas públicas. Portanto, mais do que uma unidade espacial, uma concepção ampliada de território resgata o conceito de *comunidade*, a qualidade dos laços sociais primários, a efetividade deles como mecanismos de coesão, por um lado, e de controle social, por outro. As delimitações dos espaços vão além da geografia, são mais fluidos e incorporam a intensidade das relações sociais e as trocas de distintos tipos que são estabelecidas.

Uma perspectiva sustentada por essa concepção ampliada de território é a de Richardson e Mumford (2002), que utilizam o termo *infraestrutura social* para definição de comunidade, e nesse termo incorporam: a) os serviços e facilidades existentes, tais como habitação, acesso a crédito, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem cuidado e transporte, dentre outros; b) a organização social, identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da existência de pequenos grupos informais e do desempenho dos mecanismos de controle social, como regras e normas coletivamente partilhadas. Infraestrutura social comportaria ambos os aspectos presentes na concepção de vizinhança: pessoas e lugares. Nesse sentido, a noção pressupõe tanto as redes de serviços e bens existentes na comunidade quanto os aspectos da organização social. (RICHARDSON; MUMFORD, 2002).

Tendo a concepção de infraestrutura como base, torna-se central o exame de como as intervenções públicas são planejadas e gerenciadas nos territórios, do tipo de diagnóstico que orienta a tomada de decisão e de como os recursos institucionais, organizacionais, humanos e materiais são articulados para possibilitar uma oferta efetiva de serviços. O poder público, via rede de programas, serviços e instalações, pode atuar como suporte para a reconstrução de redes sociais informais de controle e normas, ingrediente vital para uma organização social “saudável”. E, por sua vez, uma organização social “saudável” impacta positivamente na provisão de serviços, o que revela um círculo virtuoso de processos de regeneração urbana em territórios vulneráveis.

A concepção de infraestrutura social articula-se com a de territorialidade gestão ativa do território significa que este deve ser considerado não apenas como unidade de intervenção, como estratégia para focalização das políticas; mas também como objeto da intervenção, isto é, algo a ser, em si mesmo, modificado e alterado em suas dimensões físicas e também relacionais.

REFERÊNCIAS

GLENNERSTER, Howard; LUPTON, Ruth; NODEN, Philip; POWER, Anne.
Poverty, social exclusion and neighbourhood: studying the area bases of social exclusion. London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion. Case Paper 22, March 1999.

KLEINMAN, Mark. **Include me out?** the new politics of place and poverty. London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion. Case Papers, 11, 1998.

LUPTON, Ruth. '**Neighbourhood Effects**': Can we measure them and does it matter? London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion. Case Paper 73, September 2003.

LUPTON, Ruth; POWER, Anne. Social exclusion and neighbourhoods. In: HILLS, John et al. (Ed.) **Understanding Social Exclusion**. Oxford: Oxford University Press. 2002.

RICHARDSON, Liz; MUMFORD, Katharine. Community, Neighbourhood, and Social Infrastructure. In: HILLS, John et al. (Ed.) **Understanding Social Exclusion**. Oxford: Oxford University Press. 2002.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.4, out./dez. 2004.

TERRITÓRIO

Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Este é um tema que tem adquirido relevo nas últimas décadas. Movimento tal que, em grande parte, foi devido à sua introdução como item importante para a formulação de políticas públicas.

Ao longo do tempo, o conceito de território também evoluiu. No século XIX, a sua utilização era focada no papel que o Estado exercia no controle de seu território. Nos dias atuais e com a globalização, ele é usado na “tentativa de explicar e compreender a dinâmica de um espaço em permanente construção, des-construção e re-construção”. (SACARDO; GONÇALVES, 2007, p.74). Ainda, por se tratar de um termo muito usado em diversas áreas do conhecimento, outra tendência foi a de recriar seu significado para cada uma das áreas, ou seja, trata-se hoje de um conceito com múltiplas dimensões.

A primeira dimensão, mais tradicional, é relacionada à Geografia. Território, geograficamente, pode ser tido como uma porção de espaço geográfico. Este pode estar de posse de uma organização, instituição ou governo. De acordo com Ratzel (1988) citado por Valverde (2004), teórico do campo de geoantropologia, “o território seria a expressão legal e moral do Estado, a conjunção do solo e do povo, na qual se organizaria a sociedade”. (VALVERDE, 2004).

Nas Ciências Políticas, segundo Sacardo e Gonçalves (2007), está relacionado às relações de poder, a partir do qual, “território é um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente –, relacionado ao poder político do Estado”. (SACARDO; GONÇALVES, 2007, p.73).

Na Antropologia, a ênfase é do poder simbólico e subjetivo do território. É nesta área que surgiu o termo *território cultural*. O território, em termos *culturais*, é visto como o resultado da apropriação que um grupo faz do espaço onde vive. (SACARDO; GONÇALVES, 2007). Nesse contexto, surge a ideia da apropriação de espaços públicos pelos moradores da região ou por pessoas que transitam nesta para movimentos sociais e culturais.

No âmbito Econômico, territórios podem ser tidos como fonte de recursos, quando as pessoas utilizam um determinado local para obter renda. Ainda, este pode ser utilizado para abordar o debate entre classes sociais e a relação capital-trabalho (tem-se, por exemplo, a divisão territorial das classes sociais). (HAESBAERT, 2004, p. 40 *apud* SACARDO; GONÇALVES, 2007, p. 73-74).

Este conceito pode também se relacionar à área de Ciências Sociais e de Psicologia. Na primeira área, o conceito se relaciona à influência do território nas relações sociais – como, por exemplo, a relação do local de moradia (e seu status) para a aceitação/inserção de um indivíduo em um determinado grupo social. Já na Psicologia, o termo é incorporado no conceito de subjetividade. (SACARDO; GONÇALVES, 2007).

REFERÊNCIAS

SACARDO, Daniele; GONÇALVES, Crhistinne Cavalheiro Maymone. Território: Potencialidades na construção dos sujeitos. In: FERNANDES, Juan Carlos Aneiros; MENDES, Rosilda (Orgs.). **Promoção da saúde e gestão local**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Cepedoc, 2007. Disponível em: <http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/promocao-da-saude-e-gestao-local.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2015.

VALVERDE, Rodrigo Ramos Hospodar Felipe. Transformações no Conceito de Território: Competição e Mobilidade na Cidade. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 15, p. 119 - 126, 2004. Disponível em: <<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp15/Artigo8.pdf>> Acesso em: 01 maio 2015.

TERRORISMO

Gustavo Pamplona Silva

A proteção aos Direitos Humanos e a cooperação penal internacional exigem medidas efetivas de combate ao terrorismo, desde que se observe a segurança jurídica e maior certeza conceitual também pelas ciências políticas. Contudo, não há um conceito convencionado sobre terrorismo, seja no âmbito nacional, seja no internacional. Afinal, seria necessária a produção de uma conceituação uníssona, capaz de açambarcar todos os atos denominados terrorismo. Todavia, tal desafio encontra dificuldades filosóficas e políticas e ainda não foi superado. Daí se impõe transcorrer sobre vários entendimentos sobre esse fenômeno.

Quadro 1- Quadro Conceitual

Autor/Obra	Conceito
Sarah Pellet, em A Ambiguidade da Noção de Terrorismo	[...]terrorismo, termo em que se misturam direito e política, fato que causa um grave problema de definição, tanto na esfera interna quanto na esfera internacional. E é esta ambiguidade quanto à noção de terrorismo que faz com que a comunidade internacional e os Estados, no quadro de sua legislação interna, cheguem a respostas insatisfatórias para lutar contra este flagelo que a própria doutrina jamais soube definir completamente. (PELLET, 2003, p. 9).
Helena Cláudio Fragoso, em <i>Terrorismo e Criminalidade Política</i>	O terrorismo é fenômeno essencialmente político. Ele constitui agressão à ordem política e social, pretendendo atingir os órgãos supremos do Estado (atentados aos governantes e a quem exerça autoridade) ou provocar a desordem social, dirigindo-se contra a ordem estabelecida, para tornar, como dizem os ativistas da Prima Línea, o sistema inviável. (FRAGOSO, 1981, p. 124). A noção de terrorismo, que não é uma específica figura de delito, mas um conjunto de crimes contra a segurança do Estado, que se caracterizam por causar dano considerável a pessoas ou coisas, pela criação real ou potencial de terror ou intimidação, com finalidade político-social. (FRAGOSO, 1981, p. 125,).

Luiz Regis Prado e Érika Carvalho	O terrorismo é delito que atinge, de forma indiscriminada, distintos bens jurídicos, valendo-se de meios extremamente violentos e desproporcionais, produtores de intimidação coletiva, com o propósito de alcançar certos fins, políticos ou não. (PRADO; CARVALHO, 2000, p. 440).
--------------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015

Alguns países desenvolvidos adotam, no combate ao terrorismo, o denominado Direito Penal de Terceira Velocidade, no qual possui destaque a tese do Direito Penal do Inimigo. O Direito Penal do Inimigo parte da premissa que aquele que persiste em infringir a norma penal, violando o bom convívio social, deve ser considerado inimigo e ser afastado definitivamente do meio social, uma vez que, “o Direito Penal do cidadão mantém a vigência da norma [prevenção geral e negativa], e o Direito Penal do Inimigo combate o perigo”. (JAKOBS, 2005, p. 30).

Em que pese não ser uma crítica direta à proposta de Jakobs, cumpre trazer ao debate o entendimento de Habermas de que “nunca sabemos realmente quem é o nosso inimigo” (BORRADORI, 2004, p. 40), e ele conclui que “sem dúvida a incerteza do perigo pertence à essência do terrorismo.” (BORRADORI, 2004, p. 41).

Em suma, considerando a dificuldade de definição jurídica e a não convergência de conceitos também na ciência política, ousa-se expor uma definição distinta de terrorismo. O terrorismo não é um crime autônomo com tipicidade própria (delito com definição exata), ou seja, o terrorismo não é um crime em si. O terrorismo é uma *estratégia* contra a esfera política que, mediante a violência dos atentados, tem por objetivo intimidar ou obter o consentimento ou a rendição de outro grupo político.

O atentado terrorista é a *tática* do terrorismo/terrorista que visa gerar medo indistintamente; daí que se utiliza de uma pluralidade de crimes autônomos, tais como, homicídios, incêndios, sequestros, dentre outros delitos, em caráter *operacional*, todos executados com violência e máxima visibilidade ou repercussão midiática e cujas vítimas são os civis inocentes ou o meio ambiente ou, ainda, alvos simbólicos, tais como monumentos.

REFERÊNCIAS

BORRADORI, Giovanna. **Filosofia em tempo de terror**: diálogos com Jürgen Habermas e Jacques Derrida. Tradução de Roberto Muggiati. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo**: noções e críticas. In: CALLEGARI, André Luis; GIACOMOLLI, Nereu José (Org. e Trad.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Terrorismo e Direito**: os Impactos do Terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9-20.

PRADO, Luiz Regis; CARVALHO, Érika Mendes de. Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual. **Revista dos Tribunais**, a. 89, v. 771, p. 421-447, jan. 2000.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Eduardo Carone Costa Júnior

A Constituição Federal de 1988 consagra, no parágrafo único do art. 70, relevante avanço para a causa do controle da atividade da Administração Pública, ao impor o dever de prestar contas a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Descortina-se, assim, para o gestor da coisa pública, qualquer que seja a sua natureza, o dever de prestar contas de seus atos. O dever de prestar contas visa atender às normas constitucionais que reconhecem a preponderância do interesse público sobre o interesse privado e o autocontrole da Administração Pública, porque tem como pressuposto o interesse da sociedade em geral de conhecer - ou ter a possibilidade de conhecer - o destino dos bens e valores que transfere ao Estado para a persecução do interesse de todos.

Quando aquele que deveria, voluntariamente, prestar contas não se desincumbe desta obrigação, preconiza o ordenamento jurídico que as contas lhe sejam tomadas pela autoridade administrativa à qual deveria ter se reportado. Assim, a omissão do dever de prestar contas enseja a instauração da tomada de contas especial, que também decorrerá da falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Poder Público, da suspeita de que ocorreu desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da suspeita da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.

Caso a autoridade administrativa competente não adote as providências para a instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, o Tribunal de Contas, tendo ciência da omissão, determinará sua instauração, fixando prazo para cumprimento dessa decisão. Se, ainda assim, persistir a omissão, dispõem, por exemplo, as Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas da União e do Estado de Minas Gerais, que o órgão de controle externo instaurará a tomada de contas especial, podendo aplicar multa à autoridade relapsa que responde, solidariamente, pelo eventual dano causado ao erário pela pessoa que terá suas contas tomadas. A menção à lei que discipline a tomada de contas especial é importante, pois, nos termos do art. 265 do Código Civil Brasileiro, a solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

A tomada de contas especial é um processo administrativo e, como tal, deverá assegurar o contraditório e a ampla defesa. Também incidem sobre ela os princípios gerais do processo administrativo, como o da busca da verdade

material, do formalismo moderado e da razoável duração do processo. Onde houver lei dispondo, de maneira geral, acerca do processo administrativo, ela deverá ser aplicada para suprir as lacunas da legislação específica. Como processo administrativo, a tomada de contas especial estabelece uma relação jurídica linear entre o Estado e o particular que terá suas contas apreciadas; distinta, portanto, da relação processual triangular ou angular que caracteriza o processo civil brasileiro, que é sua fonte remota de inspiração.

Tal qual organizada pelo direito positivo vigente, a tomada de contas especial é um processo bifásico, desenvolvendo-se, num primeiro momento, perante o órgão ou entidade que a instaura e, num segundo momento, perante o Tribunal de Contas que, ao final do procedimento, proferirá decisão, julgando as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares. As contas serão julgadas regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável. Serão julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Por fim, serão julgadas irregulares quando ficar comprovada a omissão do dever de prestar contas, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, a infração grave à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o dano injustificado ao erário, ou o desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável. Quando julgá-las regulares com ressalva, será dada quitação ao responsável, mas também lhe será determinado, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal determinará ao responsável que promova o recolhimento de seu valor, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora.

O julgamento das tomadas de contas especiais evidencia duas pretensões distintas do Poder Público: punir o responsável pela prática de ilícito, e reparar o dano porventura causado ao erário. A pretensão punitiva se exerce por meio de multa aplicada ao responsável, de modo a conscientizá-lo de que é preciso ser cauteloso ao gerir bens e recursos públicos. A pretensão punitiva está sujeita ao prazo, definido em lei, que o §5º da Constituição Federal de 1988 considera prescricional e que não alcança a pretensão ressarcitória. A doutrina e a jurisprudência têm caminhado no sentido de entender ser incompatível com a Constituição a afirmação pura e simples de que esta última pretensão seria imprescritível.

Ao contrário da responsabilidade civil do Estado, que é objetiva, como preconiza o §6º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e que, portanto, prescinde da configuração de dolo ou culpa; a responsabilidade do agente público é subjetiva, regida pelas normas veiculadas pelo Código Civil Brasileiro. Por isso, para julgar irregulares as contas, faz-se necessário apontar, de forma clara, a pessoa que pratica o ilícito, seja ela aquela que não prestou as contas quando devia, seja a autoridade que não as tomou em tempo hábil, e o valor do dano a ser reparado.

Quando não for possível o julgamento do mérito das contas, apontando com precisão o autor do ato ilícito, bem como o valor do dano, não restará, ao órgão julgador, alternativa que não determinar o trancamento das contas, que serão consideradas ilíquidáveis. Baixados os autos a arquivo, poderão ser desarquivados se, no prazo de cinco anos, novos elementos permitirem que se ultime o processo. Muitas vezes, é o próprio responsável que pugna pelo desarquivamento dos autos e fornece os elementos necessários para se chegar à decisão de mérito.

Como processo administrativo que é, a tomada de contas especial se mostra onerosa para os cofres públicos, razão pela qual deve o administrador, antes de instaurá-la, esgotar as medidas administrativas internas que possam compelir o responsável a prestar suas contas ou ressarcir o dano decorrente de sua conduta, devidamente atualizado.

Convém ter em mente, com Jean-Daniel Delley, que, hoje em dia, tomando emprestada uma distinção que pertence a Niklas Luhmann, depara-se, com muita frequência, com a chamada “legislação finalizável”, destinada a veicular políticas públicas de execução cronologicamente verificável, que são, justamente, inicializadas, em sua maioria, pelo Poder Executivo. Assim, a tomada de contas especial é instrumento para apuração não só da legalidade dos atos praticados pelo responsável, mas também para mensurar até que ponto os objetivos fixados no limiar de determinada política pública foram, ao final, realizados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988. 168 p. Disponível em: <<http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei; uma introdução a um procedimento metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, ALEMGO, Belo Horizonte, v.7, n.12, jan./jun. 2004.

LUHMANN, Niklas. **Law as a Social System**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102**, de 17 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008>>. Acesso em: 05 maio 2015.

TRABALHADOR

Bruno Otávio Arantes

Ser um trabalhador é o mesmo que estar empregado? Os dois termos, trabalhador e empregado são usados frequentemente como se fossem sinônimos. Desta forma, um indivíduo teria de possuir uma relação de emprego, ou seja, estar subordinado a vender sua força de trabalho em troca de um salário para que fosse considerado um trabalhador. Se assim o fosse, aqueles que exercem ofícios autônomos, os cooperados e os informais não poderiam ser considerados trabalhadores.

Para definir o termo trabalhador e diferenciá-lo da noção de estar empregado, é necessário, ainda que brevemente, definir o trabalho. O trabalho é uma ação intencional sobre a natureza para sua transformação, ao mesmo tempo em que o sujeito é transformado e, também, a sociedade. (MARX, 2008). Dito de outra forma, trabalho implica a “[...] realização de tarefas que envolvem o dispêndio de esforço mental e físico, com o objetivo de produzir bens e serviços para satisfazer necessidades humanas”. (GIDDENS, 1997, p. 578).

Assim, concebe-se o trabalho como categoria que assume diversas formas ao longo da história, pois a humanidade sempre precisou modificar e adaptar a natureza para garantir sua sobrevivência. Sob a égide do atual modo de produção (o capitalismo), os indivíduos são forçados a vender sua força de trabalho como outra mercadoria qualquer, em troca do salário (CODÓ, 1985). Ou seja, os trabalhadores, na maioria das vezes, são empregados que realizam um ofício em troca de uma remuneração. Tem-se uma relação de emprego quando o indivíduo é empregado de alguma empresa/organização, mas a relação entre empregador e empregado não é a única forma de trabalho existente.

De tal modo que incorre em erro tornar equivalentes os termos trabalhador e empregado. A relação de emprego é uma das formas possíveis de executar o trabalho, a principal forma do atual modo de produção, mas não é a única. O trabalhador é todo aquele que realiza alguma atividade intencional que modifica a natureza para produção de bens e serviços. Por isso é possível que o sujeito seja um trabalhador, sem necessariamente ser um empregado. Ilustrativamente, um índio em uma tribo ianomâmi, que vive da pesca e da caça, é um trabalhador, pois, ao retirar o peixe da água e abater um porco do mato, modifica a natureza para sua subsistência; e na medida em que aperfeiçoa seus métodos, além de modificar a natureza, modifica a si mesmo. Do mesmo modo, autônomos, cooperados e os trabalhadores informais estão, a todo o

tempo, produzindo bens e serviços para atender as necessidades humanas, mas não recebem um salário formal em troca e nem estão engendrados em relações de subordinação, contudo são todos trabalhadores. Finalmente, ainda que não exista uma relação de subordinação em algumas situações, isso não quer dizer que não existam relações de exploração do trabalho desses sujeitos.

REFERÊNCIAS

CODO, W. **O que é alienação**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GIDDENS, A. **A terceira via**. São Paulo: Record, 1997.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política – livro I. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2008.

TRABALHO IMATERIAL

Bruno Vasconcelos de Almeida

O conceito de trabalho imaterial¹ remete ao pensamento de Antonio Negri (2002), Michael Hardt (2005) e Maurizio Lazzarato (2001). Esses autores colocam em jogo uma crítica das concepções marxistas de transformação da natureza em meios de produção. O capitalismo contemporâneo investe sobre valores, crenças e desejos. Uma nova sociabilidade é por eles denominada de comunismo: toda a vida é produtiva, não há mais distinção entre produção, fruição, consumo e circulação. Os dualismos do tipo operariado e burguesia não mais fazem sentido no início do século XXI.

Para compreender o conceito de trabalho imaterial, faz-se necessário percorrer as passagens entre sociedades de soberania, sociedades disciplinares e sociedades de controle. Na primeira, o soberano detinha o poder de vida e morte sobre o súdito. O poder exercido pelo soberano estava atrelado à sua visibilidade, sua força implicava sua visibilidade. Por outro lado, nas sociedades disciplinares, o poder estava calcado no confinamento, no esvaziamento da potência política dos corpos a partir de seu isolamento e distribuição no espaço fechado. Exemplos bem conhecidos de inspiração foucaultiana são o manicômio, a prisão, o convento, a fábrica e a escola. Já as sociedades de controle prescindem do confinamento; nelas as estratégias de poder se dão pelo controle biopolítico da vida, pela redução do indivíduo à dimensão de cifra e pela cartografia completa do tempo, do espaço e dos movimentos de cada um e de todos. Os regimes de visibilidade e enunciação capturam inexoravelmente as dimensões sensíveis, desejantes e micropolíticas das existências.

A lógica processual destas transformações engendra novos modos de produção de subjetividade. Tempo e história possibilitam realizar uma ontologia histórica constitutiva. (NEGRI, 2002, p.125-126). Com a crise dos poderes disciplinares, em especial a partir de maio de 1968, novas linhas de subjetivação colocam em jogo a diferenciação complexa, as multiplicidades e os devires. Agenciamentos e linhas de resistência povoam o campo dos combates contra poderes cristalizados e outros que se sofisticam na medida em que as tecnologias do controle mapeiam todo o campo da vida.

Se a mais-valia, conceito caro ao pensamento marxiano, permitia o estabelecimento de um vínculo específico entre sociedade e capital, no qual a primeira sucumbia ao segundo no modelo disciplinar; no cenário atual assiste-se ao investimento que o capital faz sobre a própria subjetividade,

¹ Conceitos afins: comum, multidão, trabalho autônomo, general intellect, capitalismo cognitivo.

sobre os modos de vida e sobre a vida como um todo. Tudo que respira, movimenta, interage, é, de agora em diante, alvo dos poderes capitais.

O conceito de trabalho imaterial demanda por si só uma espécie de gênese do conceito de trabalho ao longo de toda a tradição do pensamento marxista. Tal construção não teria espaço neste verbete. Pode-se dizer que o conceito de trabalho imaterial é utilizado para dar conta de aspectos relacionados às sociedades pós-industriais, nas quais o operário massificado é substituído pelo operário social, valorizado e autônomo, supostamente livre nas lógicas do reconhecimento. Na ordem dos discursos e das narrativas encontram-se as empresas, o mercado e a gestão.

As convergências tecnológicas dos últimos anos potencializam o controle da vida e do trabalho ao estender seus domínios para níveis mais complexos e domínios microfísicos. Na segunda metade do século XX, o controle da vida e do trabalho regulava o pensamento, a inteligência, o deslocamento espacial, a vigilância. A partir da primeira década do século XXI, assiste-se ao incremento do controle na aproximação entre biotecnologias, nanotecnologias, tecnologias da comunicação e da informação e neurociências. Neste cenário, o conceito de trabalho imaterial contém sua operatoriedade. Ele funciona como ferramenta para compreensão do jogo de forças no clássico tripé da produção, circulação e consumo.

O trabalho imaterial é o desdobramento das transformações produtivas em transformações das individualidades, das coletividades, das intelectualidades e dos afetos aí implicados. Ele refere-se a todas as atividades que possuem como característica fundamental o uso do conhecimento, a cooperação e a comunicação. A noção de imaterial remete ao fato de que a subjetividade é ela própria produtiva.

Se hoje em dia definimos o trabalho operário como atividade abstrata ligada à subjetividade, é necessário, todavia, evitar todo mal-entendido. Esta forma de atividade produtiva não pertence somente aos operários mais qualificados: trata-se também do valor de uso da força de trabalho, e mais genericamente da forma de atividade de cada sujeito produtivo na sociedade pós-industrial. Podemos dizer que no operário qualificado, o 'modelo comunicacional' já está determinado, constituído, e que as suas potencialidades estão já definidas; enquanto que no jovem operário, no trabalhador precário, no jovem desocupado, trata-se ainda de pura virtualidade, de uma capacidade ainda indeterminada, mas que já contém todas as características da subjetividade produtiva pós-industrial. A virtualidade desta capacidade não é vazia nem a-histórica. Trata-se, ao contrário, de uma abertura e de uma potencialidade que têm como pressupostos e como origens históricas a 'luta contra o trabalho' do operário fordista, e mais recentemente, os processos

de socialização, a formação e a autovalorização cultural. (LAZZARATÓ; NEGRI, 2001, p.25-26).

A ideia das passagens das sociedades disciplinares às sociedades de controle, bem como outras, como a do fordismo ao pós-fordismo, da modernidade à pós-modernidade, recoloca a questão das transformações do trabalho. O trabalho imaterial apresenta-se como superação da divisão entre trabalho material e trabalho intelectual e é caracterizado pelo papel central desempenhado pelo conhecimento, pela informação, pelo afeto e pela comunicação.

O trabalho imaterial lida com dimensões computacionais, linguísticas e simbólicas; dimensões estas que demandam processos cognitivos complexos. Os afetos, os desejos, as formas contemporâneas da sociabilidade, agenciam novos processos produtivos. Há muitas redes cooperativas que se desenvolvem à margem das relações tradicionais entre capital e trabalho, bem como dos poderes exercidos pelo Estado. O trabalho emancipou-se da disciplina da fábrica, ganhou a liberdade do controle nos espaços abertos e na colonização das experiências temporais. Novas forças de subjetivação produzem composições inéditas nas relações entre trabalho, afeto, política e comunicação. A criatividade é investida como valor máximo.

O trabalho imaterial é o ponto de partida para o conceito de capitalismo cognitivo. O conhecimento é a principal força produtiva. Contudo, pode-se assinalar uma distinção entre conhecimento e saberes. O primeiro é do tipo formalizável, assentado em regras e codificações; o conhecimento técnico-científico, por exemplo. Já os saberes, dizem respeito aos aprendizados cotidianos, às experiências externas ao tempo e espaço de trabalho. A transmissão de saberes apela à capacidade do sujeito de produzir-se a si próprio. (GORZ, 2005).

Inúmeras questões-problema podem ser endereçadas ao conceito de trabalho imaterial, objeções teóricas e práticas. Contudo, tal conceito tem o mérito de abrir possibilidades ao pensamento que busca investigar as relações entre estética e capitalismo. O conceito de trabalho imaterial é uma importante ferramenta para investigação de questões que perpassam as relações entre estética e capitalismo.

REFERÊNCIAS

GORZ, André. **O Imaterial**: conhecimento, valor e capital. Tradução Celso Azzan Júnior. São Paulo: Annablume, 2005.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do Império. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LAZZARATO, Maurizio; NEGRI, Antonio. **Trabalho Imaterial**: formas de vida e produção de subjetividade. Tradução Mônica Jesus. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. (Espaços do Desenvolvimento).

NEGRI, Antonio. **O Poder Constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Tradução Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TRABALHO PRESCRITO / TRABALHO REAL

Sirley Aparecida Araújo Dias

De maneira sucinta, pode-se afirmar que todo trabalho humano inicia a partir de alguma formalização e sistematização e, dessa forma, o trabalho prescrito envolve a definição prévia de alguma tarefa, bem como as condições determinadas para sua realização e resultados desejados.

Por sua vez, o trabalho real é aquilo que é colocado em jogo para que o desempenho alcance o êxito dessa tarefa mediante as condições dadas para sua realização. A expressão ‘aquilo que é colocado em jogo’ procura contemplar o que está presente na situação de trabalho na busca do êxito na realização da tarefa.

A situação de trabalho engloba as condições de trabalho, a população dos trabalhadores, a organização da produção e do trabalho. Esses fatores estão constantemente em interação e podem facilitar ou dificultar a realização do trabalho. É a realização da tarefa que unifica a situação de trabalho e que, efetivamente, associa as dimensões técnicas, econômicas e sociais do trabalho, sendo ela o “elemento central que organiza e estrutura os componentes da situação de trabalho”. (GUÉRIN *et al.*, 2001, p. 26).

Para atingir os objetivos fixados do trabalho prescrito, em função da tarefa que lhe foi designada, cada trabalhador, portanto, mobiliza-se com suas particularidades sob condições que, mesmo sendo determinadas, são objeto de uma gestão e de uma apropriação pessoal. Assim, o trabalhador é confrontado com uma gama de variabilidade de toda ordem e, para dar cabo da sua tarefa, é levado a ultrapassar a prescrição. Nesse processo, o trabalhador é compelido a gerir um conjunto de condicionantes e de situações imprevistas que não podem ser reduzidas à prescrição. (DANIELLOU, 2004). Esse movimento de superação dessa lacuna só é possível de ser percebido no acompanhamento da realização da ação humana e isso implica colocar em evidência o trabalho real.

Do lado do trabalhador, são consideradas suas características pessoais (idade, sexo, condições físicas, etc.), sua experiência e formação, seu estado momentâneo (fadiga, ritmos biológicos, vida fora do trabalho, etc.). (GUÉRIN *et al.*, 2001, p. 26; ABRAHÃO *et al.*, 2009, p. 46-7).

Do lado da empresa, é preciso considerar os seus objetivos, as ferramentas disponibilizadas (conforme natureza da tarefa, ocorrência de desgaste, documentação, meios de comunicação, *softwares*, o tempo (horário de trabalho, cadência, turno), a organização do trabalho (instruções, distribuição das tarefas, critérios de qualidade, tipo de aprendizagem solicitado), o

ambiente (espaço, características relativas à temperatura, exposição a ruídos e gases, entre outros). (ABRAHÃO *et al.*, 2009, p. 46-47).

Para melhor situar a diferença e, ao mesmo tempo, evidenciar a complementaridade entre os dois termos, é preciso evocar a ergonomia. A atuação da ergonomia, em sua corrente mais rica, a escola francesa, pautou-se por abandonar os laboratórios e buscar a imersão nos locais de trabalho para apreensão da atividade humana em situações reais (WISNER, 2004; GUÉRIN *et al.*, 2001). O conhecimento das situações de trabalho se presta a compreender o trabalho com vistas à sua transformação.

A descoberta da lacuna entre o trabalho prescrito e o real remete a uma pesquisa realizada na França, pelo médico Alain Wisner e sua equipe de pesquisadores, que foi divulgada na década de 1970. A pesquisa, realizada ao longo de três anos, acompanhou uma linha de montagem de televisores, em que as operárias ficavam sentadas, diante de uma esteira, em cadeiras com altura regulável, tendo à sua frente trinta canaletas contendo, em cada uma delas, uma categoria de elementos a serem montados conforme um esquema determinado previamente. Como o trabalho era realizado em linha de produção, cada operária deveria inserir, em furos específicos, os elementos da placa que se deslocava sobre a esteira. Os pesquisadores observaram que a tarefa, o espaço e o tempo eram determinados, assim como o posicionamento e o modo operatório constantes na “ficha de método”. Observaram que a seleção de pessoal também era determinada previamente, pois escolhiam mulheres jovens para suportar a monotonia do trabalho manual e que fossem aprovadas nos testes de habilidade motora. (DANIELLOU *et al.*, 1989). A despeito de toda formalização e prescrição daquele trabalho, os pesquisadores puderam constatar os inúmeros ajustes que as funcionárias faziam para que, de fato, o trabalho fosse realizado. Para isso, elas fizeram inúmeras alterações nas sequências das operações e, naquele caso, isso tornou possível alcançar o resultado esperado até mesmo num tempo menor do que o previsto. A equipe de pesquisa, ao descrever aquela experiência de observação, nomeou o trabalho prescrito na “ficha de método” como “ficção”, identificando e apontando a distância entre o que é planejado em instâncias exteriores ao trabalhador e o que seria a “realidade operária” naquele trabalho.

A sistematização e divulgação dessa pesquisa tornaram um marco para os estudos sobre o trabalho e, em especial, situaram uma nova abordagem para a ergonomia.

Tendo explicitado a diferença, é preciso realçar a complementariedade entre esses dois termos. Assim, para que haja o trabalho real é preciso que, anteriormente, esse tenha sido formalizado em termos de prescrição. É o

trabalho prescrito que autoriza o trabalhador a agir, a tomar posição e a se colocar na situação de trabalho.

É possível afirmar que nem sempre as prescrições são suficientes para que o trabalho se realize. E não se trata aqui de rever a prescrição, mas de assumir que, inevitavelmente, algo irá escapar da prescrição, dada a historicidade e dinamicidade das situações de trabalho. (DIAS, 2015).

É precisamente sobre o compromisso e o engajamento do trabalhador que se assenta a superação da dicotomia entre o prescrito e o real.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, J. *et al.* **Introdução à Ergonomia**: da prática à teoria. São Paulo: Blucher, 2009.

DANIELLOU, F. *et al.* Ficção e Realidade do trabalho operário. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 17, n. 68, p. 7-13, out./dez. 1989.

DANIELLOU, F. Questões epistemológicas acerca da ergonomia. In: DANIELLOU, F. *et al.* **A ergonomia em busca de seus princípios**: debates epistemológicos. São Paulo: Edgard Blucher, 2004.

DIAS, S. A. A. **Gestão da carga de trabalho nas nervuras do ofício docente no ensino superior privado**. 2015. 249 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

GUÉRIN, F. *et al.* **Compreender o trabalho para transformá-lo**: a prática da ergonomia. São Paulo: Edgard Blucher, 2001.

WISNER, A. Questões epistemológicas em ergonomia e em análise do trabalho. IN: DANIELLOU, F. *et al.* **A ergonomia em busca de seus princípios**: debates epistemológicos. São Paulo: Edgard Blucher, 2004.

TRANSAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Onofre Alves Batista Júnior

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) consagra, em seu art. 1º, que a República é um Estado Democrático de Direito e, logo em seu Preâmbulo, firma que o Estado Democrático, na ordem interna e internacional, deve buscar a solução pacífica de controvérsias. Nesse sentido, a Carta Constitucional consagra normas basilares que vinculam a Administração Pública e marca, no Direito Administrativo, a necessidade de se modelar uma administração pública mais democrática, mais próxima do cidadão, mais permeável à participação direta do administrado no processo administrativo decisório. O art. 1º, § 1º da CF/88 firma que todo poder emana do povo, que deve exercê-lo por meio de representantes ou diretamente. Nesse compasso, tanto a esfera política deve abrir “canais de participação democráticos” para que o povo diretamente possa exercer seu poder, como a Administração Pública deve abrir porosidades que permitam a participação direta do administrado no processo administrativo decisório. Tudo isso quer dizer que o Estado Democrático de Direito, com relação à administração pública, deve proporcionar uma gestão mais dúctil e flexível, mais eficiente e mais aberta à participação direta do administrado, eliminando o distanciamento burocrático. Por um lado, o “princípio democrático”, na medida em que atrai os administrados para o processo administrativo decisório, impõe tendencialmente soluções concertadas, consensuais; por outro giro, afasta a possibilidade de posturas mais autoritárias.

Autores como Otto Mayer, que construíram os alicerces do Direito Administrativo, entendem que “o Estado só manda unilateralmente” e deve tão somente fazer prevalecer o interesse público. É por isso que a construção do Direito Administrativo se deu em torno da figura do “ato administrativo” e houve tanta resistência à aceitação do “contrato administrativo”. Entretanto, o ato administrativo, cada vez mais, no Estado Democrático de Direito, vai perdendo sua centralidade e, como afirma Achterberg, o contrato administrativo vai, pouco a pouco, se tornando a figura central do Direito Administrativo. É nesse contexto que o estudo das *transações administrativas* vem se tornando tão importante para o Direito Público.

A princípio, à luz do princípio democrático, pode-se afirmar que, no Direito Público, quem pode mandar pode se despir do manto de autoridade e combinar (contratar). Em outras palavras, se a Administração Pública pode emanar um ato administrativo, ou seja, se a ela foi dado o poder de determinar, é certo que ela pode optar por estabelecer, no caso concreto, uma solução consensual,

isto é, um contrato que dê ensejo a uma relação jurídica administrativa. É por isso que o contrato administrativo, em diversas situações, vem se apresentando como fórmula alternativa à atuação administrativa unilateral.

As transações administrativas (em um sentido lato), assim, vêm, pouco a pouco, se apresentando como mecanismo alternativo muito mais democrático para a persecução do melhor interesse público possível. Nas *transações administrativas*, a Administração Pública renuncia à imposição unilateral e busca soluções concertadas, de forma muito mais democrática, mais convincente e mais aceitável por parte do administrado. Em regra, a Administração Pública pode, democraticamente, abdicar de impor e adotar uma transação (em sentido *lato*), salvo quando a lei exija a emanação de ato administrativo ou quando o administrado se recuse a compor com a Administração Pública.

No Código Civil brasileiro anterior, a transação era vista como uma forma de extinção de obrigações, mas, no código atual (artigos 840 a 850), o instituto já é tomado como contrato. Antes, as transações não eram consideradas contrato porque, erroneamente, acreditava-se que os contratos tão somente criavam obrigações e que as transações visavam apenas extingui-las. Obviamente, porém, o contrato cria, altera ou extingue obrigações e as transações visam mesmo é prevenir ou extinguir conflitos e, para tanto, podem alterar obrigações, extingui-las ou mesmo criar novas obrigações. Enfim, no direito privado, já se firmou a ideia de que a transação seja um contrato pelo qual as partes, mediante concessões recíprocas, previnem ou terminam litígios.

São elementos da transação no Direito Privado: 1) a existência de um conflito; 2) a intenção de pôr fim ao litígio; 3) concessões recíprocas. Se não há litígio ou sua iminência, não pode haver transação, ou seja, reclama-se a existência de *res litigiosae* não se exige, pelo menos em regra, *res dubia*. Em outras palavras, mesmo que alguém tenha uma fé cega em seu direito, é possível transacionar e buscar uma solução mais ágil para o conflito. Exige-se, por outro giro, a vontade de transigir e que essa vontade de encontrar uma solução contratual para o litígio seja estabelecida pelas próprias partes. Quando a solução é dada por um terceiro, está-se diante de uma solução judicial ou arbitragem e não de uma transação. Da mesma forma, não há transação em virtude de lei, porque, nesse caso, não há negócio bilateral no qual as partes abram mão de interesses. Exigem-se, da mesma forma, concessões recíprocas em que cada um ceda um pouco; se há liberalidade, não há transação, mas desistência ou submissão.

A transação pode envolver, ainda, a concessão de outros bens (transação complexa), por exemplo, quando se abre mão da disputa de uma faixa de

terra em troca de 200 sacas de café. O contrato de transação é comutativo (equivalência subjetiva de prestações); oneroso e envolve concessões reciprocamente condicionadas e orientadas a um mesmo fim. A transação pode ser preventiva (visa prevenir um conflito de interesses) ou terminativa (visa pôr fim a um litígio); a transação judicial, por exemplo, é terminativa.

A transação administrativa é a mesma transação do direito privado, entretanto, obviamente, apresenta peculiaridades e se sujeita a princípios reitores do Direito Administrativo. Para alguns, ela só pode ser terminativa de litígios, mas essa crença errônea decorre do fato dessa linha de entendimentos tão somente vislumbrar a possibilidade de existência de uma “administração pública mais autoritária”, portanto, não faz sentido, no Estado Democrático de Direito, não se aceitar transações preventivas. É possível, preventivamente, em regra, à Administração Pública democrática compor e se despir do manto de autoridade.

A transação administrativa é um contrato administrativo, portanto se sujeita à incidência de várias normas administrativas, sobretudo, normas da Lei de Licitação e Contratação. No Direito Administrativo, a transação administrativa exige: (1) relação jurídico-administrativa controvertida (em curso ou potencial) na qual a Administração Pública seja parte; (2) vontade de transigir (no caso da Administração Pública, a vontade manifestada nas margens discricionárias abertas para valoração e escolha da melhor alternativa); (3) capacidade do administrado e competência administrativa para transigir; (4) objeto litigioso transacionável (direito disponível ou cláusula legal, geral ou específica, que autorize a transação); (5) concessões recíprocas.

A cláusula legal autorizativa de transação pode permitir à Administração Pública assumir obrigações de prestação jurídico-administrativa; pode prever obrigação ou autorização de direito administrativo para o cidadão, etc. Entretanto, o direito administrativo brasileiro não tem cláusula genérica de transação como as existentes no direito italiano (*Legge* 7 de agosto de 1990, n. 241: *accordi integrativi*, *accordi sostitutive* e diversas leis especiais), no direito administrativo espanhol (Ley 30/1992 e leis especiais) ou como no direito administrativo alemão (*Verwaltungsverfahrensgesetz* de 1976 - *VwVfG*), mas traz diversas cláusulas setoriais, como no direito administrativo tributário (Código Tributário Nacional - CTN, art. 171), no direito urbanístico, no direito das desapropriações. Nada impede, em diversas situações, no direito administrativo brasileiro, a celebração de transações administrativas (em sentido *lato*), em especial transações substitutivas ou preparatórias de ato administrativo.

Alguns casos de transação administrativa (em sentido *lato*):

(1) Contratos alternativos aos atos administrativos. Esses são contratos

celebrados para substituir atos administrativos de feição mais autoritária. É possível sua celebração salvo quando a lei proibir ou determinar que se exare ato administrativo, ou quando o administrado não quiser celebrar o contrato. A Administração Pública pode impor, pode compor, mesmo sem cláusula legal que o autorize. Caso não seja possível o acordo, a decisão sempre pode ser imposta unilateralmente pela Administração Pública.

No direito alemão, o § 56 da *VwVfG* autoriza a celebração de transações administrativas complexas, como no caso de alguém se comprometer a contribuir com N Euros para construir um edifício de estacionamentos em troca de lugares de colocação (vagas de estacionamento) em frente à sua loja, nos termos da lei urbanística.

No direito administrativo ambiental brasileiro, as medidas compensatórias são verdadeiras transações administrativas complexas, autorizadas por cláusulas autorizativas setoriais previstas na lei ambiental.

- (2) Contratos preparatórios do ato administrativo. São acordos que se incorporam ao procedimento administrativo, preparando a decisão unilateral, e que são celebrados nas margens discricionárias abertas à formação do ato administrativo (não são substitutivos, como o exemplo anterior). Podem ser celebrados independentemente de lei autorizativa e, com lastro no princípio da boa-fé, vinculam a Administração Pública, uma vez que não ocorre a renúncia ao poder administrativo, mas tão somente a antecipação do sentido da decisão. Podem ser celebrados desde que digam respeito a casos concretos e não se esteja firmando, pela via contratual, atos abstratos.

No direito espanhol, é o caso da *acta de conformidad*, que prepara, no direito administrativo, o ato administrativo (finalizador de um procedimento).

- (3) Contratos de acerto. Também independem de cláusula autorizativa legal e visam ajustar os contornos de um ato administrativo no que diz respeito a aspectos técnicos (exercício de discricionariedade técnica).

É o caso do *concordato* italiano, previsto na Lei 825 de 1971, que foi afastado posteriormente e que retornou na Lei 656 de 1994. Nesse caso, o Fisco e o contribuinte acordam aspectos do lançamento tributário.

- (4) Contratos não substitutivos parciais. Dizem respeito a aspectos adjacentes da questão central (modo; prazo; efeitos patrimoniais) e que dependem de cláusula setorial autorizativa. Exemplo: pagamento parcelado; dação em pagamento para quitação de débitos tributários, etc.
- (5) Contratos de transação *stricto sensu* (preventivos ou terminativos de litígios). Dependem de cláusula legal autorizativa e visam prevenir ou terminar litígios com concessões recíprocas da Administração Pública e do administrado.
- Exemplo: art. 171 do CTN (direito administrativo tributário). No caso do exemplo, se há renúncia de receitas, em virtude do art. 165, §6º da Lei de Responsabilidade Fiscal, exige-se *res dubia*.

Enfim, a construção do Estado Democrático de Direito exige um “amadurecimento democrático”, em especial dos órgãos de controle, mas a abertura da Administração Pública à participação do administrado e às soluções consensuais parece mesmo ser uma tendência irreversível do Direito Administrativo. Ainda bem! O Direito Administrativo mais ortodoxo, nos dias de hoje, já dá sinais claros de colapso e a Administração Pública burocrática, por ele edificada, ineficaz e autoritária, cada vez mais, mostra-se inadequada para democracias maduras e mais adaptada a ditaduras.

REFERÊNCIAS

ACHTERBERG, Norbert. **Allgemeines Verwaltungsrecht**. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1986. cit. p. 482.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm > . Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out.1966.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 15 maio 2015.

MAYER, Otto. **Deutsches Verwaltungsrecht**. Tradução espanhola da edição alemã de 1904. Derecho administrativo alemán: poder de policía y poder tributario. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. II.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Marcos Arcanjo de Assis

A necessidade de promover avanços na área social e na redução da pobreza vem sendo recentemente atendida por governos e organismos internacionais por meio de estratégias de transferência de renda. Desde a década de 1990, intensificando-se nos anos 2000, a transferência de renda é foco relevante dos arranjos de políticas sociais na América Latina, África e Oriente Médio. Transferir renda consiste, essencialmente, em repassar recursos monetários diretamente a cidadãos ou a famílias pobres. A transferência pode ser condicionada ao cumprimento, pelos beneficiários, de condições previamente estabelecidas.

Os modelos de transferência de renda adotam como pressuposto a ideia de que é preciso garantir renda mínima à população em situação de miséria e pobreza. A concepção destes modelos se associa aos enfoques da pobreza como mínimos sociais: para que a população pobre tenha maiores oportunidades de alcançar suas demandas pessoais e para que a sociedade atinja maiores níveis de justiça e dignidade social, é preciso complementar sua renda a um patamar que permita o acesso a um conjunto de condições sociais mínimas. Os programas de transferência de renda têm, portanto, a finalidade basilar de enfrentar a pobreza, reduzir as desigualdades de distribuição de renda e, em consequência, as desigualdades sociais.

Grande parte dos programas de transferência de renda condicionada foi implantada na América Latina e no Caribe na primeira década dos anos 2000. Dados da Cepal¹ apontam que 18 países do continente desenvolviam, em nível nacional, programas deste tipo em 2010. (MAGRO; REIS, 2010). No Brasil, os programas nacionais de transferência de renda condicionada também datam desse período. Em 2003, com a unificação do Bolsa-Alimentação, do Auxílio Gás e do Bolsa Escola, lançou-se o Bolsa Família, em implantação até o momento.

O Programa atende famílias com renda familiar *per capita* inferior a R\$77,00 mensais e os valores transferidos variam de acordo com o tamanho da família, seu nível de renda e a idade dos filhos. São repassados ainda benefícios específicos para famílias com crianças e jovens de até 17 anos, gestantes e mães em fase de amamentação. O Bolsa Família pretende, nesse sentido, fortalecer todo o grupo familiar que deve, sob pena da suspensão do benefício, cumprir condicionalidades relativas à matrícula e frequência

¹ A Cepal é a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, ligada às Nações Unidas e responsável por monitorar as políticas de desenvolvimento econômico da região.

escolar das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e ao acompanhamento contínuo de gestantes, nutrizes e crianças de até 7 anos em unidades de saúde.

Antes mesmo da implantação do Programa Bolsa Família, o Brasil já realizava transferência direta de renda por intermédio do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, o BPC integra a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social – Suas. Destina-se a idosos, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos físicos, mentais ou intelectuais de longo prazo que dificultam a sua atuação na sociedade e no mundo do trabalho. Os beneficiários pertencem a famílias com renda familiar *per capita* mensal inferior a um quarto do salário mínimo vigente e devem comprovar a incapacidade de prover o próprio sustento ou de ser sustentado pelo grupo familiar.

Os programas de transferência de renda no Brasil recebem críticas de pesquisadores e gestores públicos. Argumenta-se que tais modelos de intervenção diminuem os incentivos ao trabalho e aumentam a dependência das famílias pobres em relação ao governo. (CARVALHO JR² apud MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011). Além disso, o programa produziria efeitos limitados na redução da pobreza, associados ao volume de recursos transferidos às famílias e a problemas em sua gestão. (SCHWARTZMAN, 2006). Estudos comparativos de programas de transferência de renda em países da América Latina apontam que a renda do trabalho teve impactos mais relevantes na redução da desigualdade no Brasil e no México, por exemplo. (SOARES et al., 2007). Há discussões que questionam ainda os processos de porta de saída de beneficiários dos programas de transferência de renda.

Por outro lado, as pesquisas indicam excelentes resultados na focalização destes programas. (SOARES et al., 2007). Melhorias nas taxas de frequência escolar e ampliação no atendimento à saúde e no enfrentamento da desnutrição também são resultados positivos associados às estratégias de transferência de renda. (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007). No caso do Bolsa Família, estudos apontam o seu papel significativo na redução da mortalidade infantil (ALVES; CAVENAGHI, 2013) e sobre as condições gerais de bem-estar dos seus beneficiários e, por expansão, da população brasileira em geral. (JANUZZI; PINTO; 2013). Outro resultado interessante apresenta as rendas concernentes ao Bolsa Família e ao BPC como contributivas para a redução

2 CARVALHO JR, P. H. Análise do gasto da união em ações assistenciais ou focalizado na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004. Brasília: IPEA, 2006.

do Índice de Gini da desigualdade regional nos anos 2000. (NETO; AZZONI, 2013).

A transferência de renda é operacionalizada em programas flexíveis e customizados. As experiências são bastante diversificadas. Não obstante, o repasse de renda aos mais pobres terá resultados limitados se focar apenas no aumento do consumo das famílias. É fundamental que as estratégias sejam fortalecidas com políticas complementares de desenvolvimento das capacidades das famílias, de ampliação ao acesso aos serviços sociais e de inserção laboral. Importante também que sejam estruturados mecanismos de coordenação intergovernamental para a execução das estratégias. O fenômeno da pobreza nas sociedades contemporâneas é deveras complexo e multidimensional e precisa ser enfrentado, a longo prazo, mediante a institucionalização de uma política de desenvolvimento antipobreza multifacetada, intersetorial e cooperativa, que vislumbre a construção de alternativas para a emancipação e efetiva participação cidadã das famílias beneficiadas por ela.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELO, Teresa; NERI, Marcelo. **Bolsa Família**: uma década de inclusão cidadã. Brasília: IPEA, 2013. p. 233-246.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>>. Acesso em: 02 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 02 maio 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 62, a. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3707>. Acesso em: 03 maio 2015.

JANUZZI, Paulo de Martinho; PINTO, Alexandre Rodrigues. Bolsa família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELO, Teresa; NERI, Marcelo. **Bolsa Família: uma década de inclusão cidadã**. Brasília: IPEA, 2013. p. 179-192.

MAGRO, Aline de Fátima do Nascimento; REIS, Carlos Nelson dos. Os Programas de Transferência de Renda na América Latina: panorama de experiências em desenvolvimento. **Revista del Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social**, Málaga, n. 10, p. 01-21, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/oidles/10/nmnr.pdf>>. Acesso em 03 maio 2015.

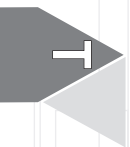
MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil? **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v65n3/a03v65n3.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2015.

NETO, Raul da Mota Silveira Neto; AZZONI, Carlos Roberto. Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional de renda no Brasil. In: CAMPELO, Teresa; NERI, Marcelo. **Bolsa Família: uma década de inclusão cidadã**. Brasília: IPEA, 2013. p. 217-232.

SCHWARTZMAN, Simon. **Redução da desigualdade, da pobreza e os programas de transferência de renda**. Rio de Janeiro: IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf>. Acesso em: 02 maio 2015.

SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael Perez; Osório, Rafael Guerreiro. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. **IPC evaluation note**, International Policy Centre for Inclusive Growth, n. 1, dez. 2007. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf>. Acesso em: 02 maio 2015.

SOARES, Sergei et al. Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. **Texto para discussão 1293**, Brasília, IPEA, jul. 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1293.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.





V

VIOLÊNCIA

Rosânia Rodrigues de Sousa
Cláudia Beatriz Machado Monteiro de Lima Nicácio

Definir violência não é um trabalho simples, uma vez que se trata de um termo de múltiplos significados que são mutáveis de um período para o outro. De acordo com Wieviorka (1997), a violência se transforma historicamente tanto como um fenômeno concreto quanto em seu significado sociopolítico ou, ainda, nas representações que fazemos dela.

Para o autor acima, as fontes da violência contemporânea encontram-se na tendência à dissociação, à fragmentação e nas marcas do tempo em que vivemos. Ainda, segundo o autor, a violência tem aspectos tanto subjetivos quanto objetivos. Ela deve ser analisada, antes de qualquer coisa, como uma representação, como a subjetividade dos grupos ou ainda como uma subjetividade de toda uma sociedade que não consegue se compreender, tampouco compreender o que a cerca.

Chesnais citado por Souza, Martins e Araújo (2011, p.13) afirma que a noção de violência é complexa e também difícil de ser definida. Para esse autor, a violência designa realidades diferentes de acordo com o momento histórico, a cultura, o espaço e o grupo social analisado.

Michaud, diante da complexidade do termo, apresenta, em *A Violência*, sua definição:

a) o fato de agir sobre alguém ou de fazê-lo agir contra a sua vontade empregando a força ou a intimidação; b) o ato através do qual se exerce a violência; c) uma disposição natural para a expressão brutal dos sentimentos; d) a força irresistível de uma coisa; e) o caráter brutal de uma ação. (MICHAUD, 2001, p. 7).

Nessa mesma obra, Michaud (2001) apresenta, baseado no dicionário contemporâneo francês, a etimologia do termo: do latim *violentia*, que significa violência, caráter violento ou bravo, força. Por sua vez, o verbo *violare* significa tratar com violência, profanar, transgredir. Para o autor, esses termos referem-se a *vis*, que significa força, vigor, potência, violência, emprego de força física e também quantidade, abundância, essência ou caráter essencial de uma coisa. De forma mais profunda *vis* significa a força em ação, a potência, força vital. (MICHAUD, 2001, p. 8).

Desse modo, no centro da noção de violência, verifica-se a ideia de uma força, uma potência natural, cujo exercício, em oposição a alguma coisa ou alguém, faz o caráter violento.

Para Michaud (2001), assim que se aproxima do núcleo da significação, cessam as avaliações e estas dão lugar à força não qualificada. Essa força, virtude de uma coisa ou de um ser, é o que é, sem que se atente para seu valor. Essa força se torna violência quando excede a medida ou perturba a ordem. Corroborando essa perspectiva, Michel (2011) afirma que a violência se mostra sempre como um excesso, transparecendo nossa impotência momentânea em função de seu caráter de exceção, infligindo aos sujeitos, quando não a morte pelo menos feridas psíquicas ou físicas de natureza traumatizante.

Influenciado pelos ensinamentos de Freud, Dadoun citado por Moreira (2011) afirma que a violência é algo essencial ao homem e até mesmo constitutivo do seu ser. Afirma ainda que, se por um lado, a violência é algo constitutivo do homem; por outro lado, é necessário contê-la em nome da civilização. Se não houvesse essa contenção, não haveria a cultura.

Freud, em sua obra *Totem e Tabu* (1976), pensa a origem da civilização a partir de um ato violento; assim, a violência é constitutiva do humano e funda a cultura, a partir do assassinato do chefe da horda e sua transformação em comunidade de irmãos identificados na culpa pelo assassinato. Ainda, segundo Freud (1976), a violência inerente ao homem é controlada por ações externas (pressão do ambiente cultural) e também pela internalização da culpa. Pode-se então concluir que a cultura tem início na e pela violência e toda ordem social está calcada, em última instância, na violência que garante a obediência à lei.

Os partidários da psicanálise, segundo Costa (1986), afirmam que *Totem e Tabu* não deve ser visto como uma narrativa de eventos históricos, mas como uma 'construção', no sentido psicanalítico, do mito das origens.

Por sua vez, Arendt (2001) caracteriza a violência como instrumental (não instintivo), diferenciando-a do poder. Para a autora, poder e violência são termos opostos: poder implica ausência de violência, mas o esfacelamento do poder acarreta a violência. Logo, a violência, para a autora, destrói o poder, não o cria. Ela ainda apresenta a violência como um instrumento utilizado pelo homem para dominar, quando lhe falta, de forma deliberada ou não, o reconhecimento e o diálogo. Desse modo, pode-se pensar que a violência como instrumento de dominação visa retirar do sujeito sua condição humana e também humilhá-lo.

O exposto aqui não esgota a análise sobre o entendimento acerca da violência, ao contrário, o objetivo foi suscitar uma reflexão aprofundada sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

COSTA, Jurandir Freire. **Violência e Psicanálise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986. 189p.

DADOUN, Roger. **A violência**: ensaio acerca do “homo violens”. Tradução Pilar F. de Carvalho e Carmen de C. Ferreira. Rio de Janeiro: Difel, 1998.

FREUD, Sigmund. Totem e tabu. Tradução de Ó. C. Muniz. In: SALOMÃO, J. (Org.). **Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud**. Rio de Janeiro: Imago, 1976. (v. XIII, originalmente publicado em 1913).

MARIN, Isabel da Silva Khan. **Violências**. São Paulo: Editora Escuta/FAPESP, 2002.

MICHAUD, Yves. **A Violência**. São Paulo: Editora Ática, 2001.

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira. **Reflexões sobre o conceito de violência**: da necessidade civilizatória à instrumentalização política. Faces da violência na contemporaneidade: sociedade e Clínica. Barbacena, MG: EdUEMG, 2011.

SOUZA, Meriti, de; MARTINS, Francisco, M.M.; ARAÚJO, José Newton Garcia de. (Orgs). **Dimensões da Violência**: conhecimento, subjetividade e sofrimento psíquico. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2011.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social** - Revista Sociologia USP, São Paulo, v. 9, n.1, maio 1997. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/pdf/vol09n1/o%20novo.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2015.

VOCAÇÃO ECONÔMICA

Míriam Lúcia Barbosa

O termo vocação é derivado do latim *vocare* que significa “chamar”. É uma inclinação, uma tendência ou habilidade que leva o indivíduo a exercer uma determinada carreira ou profissão. Vocação é uma competência que estimula as pessoas à prática de atividades que estão associadas aos seus desejos de seguir determinado caminho. Por extensão, vocação é um talento, uma aptidão natural, uma capacidade específica para executar algo que vai satisfazer o indivíduo e o fará de maneira eficiente e eficaz.

Sobre o termo economia, Singer (2011, p. 7) o define como sendo uma qualidade de ser estrito ou austero no uso de recursos ou valores. Vocação econômica, assim, seria a disposição natural que o indivíduo apresenta, observando suas habilidades, suas preferências, seus desejos, seu estilo de vida, seus interesses, entre outros. Esses fatores vão direcioná-lo em busca de trabalho na área de finanças, captação de recursos e valores econômicos.

A vocação profissional é o caminho mais adequado para a escolha da carreira que se deseja seguir. O autoconhecimento, o interesse por determinado ramo de atividade, o mercado de trabalho, a realidade do trabalho no contexto social, seus projetos de futuro e as perspectivas de futuro para determinadas profissões poderão compor o ponto de partida para o processo de escolha de uma futura profissão, assim como a correta identificação da vocação econômica.

Ao identificar-se com a área da economia, surge a vocação econômica, com a qual o indivíduo certamente procurará trabalhar com vista à economia local, regional e/ou mundial, não obstante as políticas públicas existentes sobre as melhores formas de investimentos a serem realizados futuramente por ele para obter domínio do mercado e agilidade nos processos de decisão financeira.

É fundamental, ainda, que a economia seja praticada mediante uma divisão social de trabalho, na qual diversos grupos se especializam na execução de tarefas distintas, de forma que todas contribuam para a produção e circulação de determinada quantidade de produtos e/ou serviços.

Dessa forma, conforme esclarece Singer (2011, p. 9), “a atividade econômica é aquela, portanto, que se realiza no quadro da divisão social do trabalho”. Assim, fazem parte da divisão social do trabalho, bem como da vocação econômica, os trabalhadores em geral, diretores de empresas, financistas, diplomatas, fiscais e outros, sendo estes essenciais à ordem institucional, que assegura os privilégios da classe dominante da economia vigente.

Um item importante a se levar em conta é que, nessa abordagem, o fundamental é que cada indivíduo desempenhe, na economia, um papel que lhe é oferecido pela história assumida pela divisão social do trabalho. Sendo assim, a vocação econômica predomina sobre os indivíduos que têm predisposição aos conteúdos relacionados à política cambial, bem como a indivíduos que já nascem, por assim dizer, nos modos preexistentes de economistas e são condicionados a assumir papéis ofertados por tais modos.

Levando-se em consideração esses aspectos, segue-se que a vocação econômica como processo social, como conjunto de habilidades interligadas de um corpo social, só se entende e só se explica como um somatório das atividades de muitos agentes, cada um agindo em função do grau de satisfação que possa obter em comparação com os sacrifícios que sua atividade lhe impõe e que o indivíduo assuma.

REFERÊNCIAS

SIGNIFICADOS. **O que é vocação.** Disponível em: <<http://www.significados.com.br/vocacao/>> Acesso em: 29 abr. 2015.

SINGER, Paul. **O que é economia.** 7. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

VULNERABILIDADE

Maria do Carmo Bueno Guerra

Vulnerabilidade é a ausência de condições e/ou de capacidade para reagir e se defender de algum tipo de ameaça, perigo, violência. Refere-se à desproteção e à exposição a danos físicos, psicológicos ou morais devido à fragilidade de uma pessoa ou de um grupo social. Os sinônimos de vulnerabilidade indicam o sentido deste conceito: destrutibilidade, fragilidade, fraqueza, indefensabilidade, insegurança e instabilidade. O adjetivo “vulnerável” vem do latim *vulnerabile*, que significa aquele que pode ser facilmente ferido, física e moralmente. Vulnerável é quem se encontra susceptível, desprotegido em determinada circunstância, correndo o risco de ser atacado, agredido, assaltado, prejudicado, ofendido, assassinado. A condição de vulnerável é estar em risco.

Nas Ciências Sociais, o conceito de desigualdade social é um guia fundamental para a compreensão dos processos de mudança histórico-sociais contemporâneos e para a orientação das ações do Estado no combate aos diversos fenômenos de privação e vulnerabilidade social. É uma referência para delinear políticas públicas de proteção social que previnam e combatam, com eficiência e eficácia, as diversas situações de vulnerabilidade. (SALGADO, 2015, p.6). A desigualdade social é o principal fator produtor de situações de vulnerabilidade, tanto em nível individual quanto em nível coletivo. A pobreza, a miséria, a falta de acesso sustentável a recursos básicos, tais como saneamento, alimentação e saúde, educação, moradia adequada, trabalho e renda, transporte, segurança pública, etc., impõem uma luta desigual e desumana pela sobrevivência e geram situações de vulnerabilidade e risco social. (GOMES; PEREIRA, 2015; PIZARRO, 2001).

É frequente a utilização do conceito de vulnerabilidade no lugar de risco social como se fossem sinônimos, sendo que são conceitos distintos. Risco refere-se a grupos e populações, e vulnerabilidade aos indivíduos e às suas suscetibilidades. Apesar de apresentarem significados distintos, existe uma relação entre vulnerabilidade e risco: “a vulnerabilidade opera apenas quando o risco está presente; sem risco, vulnerabilidade não tem efeito”. (YUNES; SZYMANSKI, 2001, p. 28-29). A noção de risco implica não somente iminência de um perigo, mas também a possibilidade de ocorrer perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva.

A vulnerabilidade é um fenômeno social multidimensional que inspira as mais diversas classificações, como, por exemplo: vulnerabilidade relacionada aos fatores estruturais da sociedade (desigualdade de renda, de

acesso à educação e a direitos sociais); aos aspectos fisiológicos (deficiências físicas e cognitivas); às relações de gênero (discriminação das mulheres); à desigualdade racial (preconceito racial); a aspectos sanitários (doenças provocadas pela falta de saneamento); à ausência de segurança pública (indivíduos expostos a todo tipo de violência); a fatores socioambientais (grupos sociais com alta privação vivendo em áreas de risco de desastres naturais ou degradação ambiental; crise hídrica e energética), dentre outros. Nessa classificação, a vulnerabilidade social destaca-se pelos seus efeitos negativos e por seu caráter multidimensional, uma vez que engloba todos os outros tipos. Vulnerabilidade social refere-se à condição de indivíduos ou grupos em situação de alta privação, que os tornam expostos a riscos e à desagregação social. Quando os indivíduos têm dificuldade de acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais promovidas pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade, encontram-se em situação de desproteção, debilidade e desvantagem. (KAZTMAN, 2001; XIMENES, 2015).

São inúmeros os exemplos de indivíduos e grupos sociais que vivem em situação de vulnerabilidade por diversas razões e em diversos graus. Os mais citados são crianças, adolescentes, mulheres, negros, quilombolas (descendentes de escravos), idosos, indígenas, deficientes físicos, portadores de sofrimento mental, homossexuais, prostitutas, populações carentes da periferia urbana e rural, desempregados, moradores de rua, viciados em drogas, analfabetos, etc. Estes e muitos outros grupos sociais vivem de forma precária, com alto grau de privação e sem proteção contra os efeitos adversos do contexto de vulnerabilidade. A vulnerabilidade pode variar entre maior e menor grau (baixa, média-baixa, média, alta, muito alta). Crianças desamparadas e idosos com algum tipo de demência, que vivem em situação de extrema privação, são classificados com alto grau de vulnerabilidade. As vítimas do tráfico nacional e internacional de pessoas, o trabalho escravo, os migrantes que se deslocam em busca de trabalho e melhores condições de vida e que são impedidos de voltar para seus locais de origem, também são exemplos muito concretos de situações de elevado grau de vulnerabilidade social.

De acordo com Oliveira (1995, p.9), “os grupos sociais vulneráveis poderiam ser definidos como aqueles conjuntos ou subconjuntos da população brasileira situados na linha de pobreza”, ressaltando que “nem todos os vulneráveis são indigentes”, pois, além dos indigentes, muitos grupos sociais que se encontram acima da linha da pobreza também são vulneráveis.

Crises econômicas, debilidade dos sistemas de seguridade e de proteção social, ineficiência e ineficácia dos órgãos do Estado em atender as populações mais necessitadas, precariedade e instabilidade laboral, falta de acesso e

deficiências na escolarização são alguns dos fatores que dificultam a inserção de indivíduos e grupos nas estruturas socioeconômicas e produzem quadros de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2015). Nesse sentido, a definição do conceito e as abordagens das condições de vulnerabilidade são fundamentais para a orientação da atuação do Estado e para a formulação de políticas de combate à vulnerabilidade social. Somente a partir do conhecimento e da avaliação dessas vulnerabilidades, considerando-se as dimensões relativas ao indivíduo e ao seu contexto social, é possível construir propostas de prevenção e de cuidado.

Os indicadores de vulnerabilidade têm como função identificar e medir o grau de fragilidade, desproteção e exposição a riscos presentes nas condições de vida das camadas mais pobres, nas quais é necessária a intervenção para reduzir a ocorrência de efeitos adversos da exclusão social. O Índice de Vulnerabilidade Social identifica e localiza as pessoas com maiores necessidades com o objetivo de incluí-las em programas sociais. No Brasil, recentemente foi divulgada a criação do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial 2014 (IVJ). Trata-se de um indicador que agrega diversos fatores, como frequência escolar, situação de emprego, situação socioeconômica e taxas de homicídios. Na aplicação deste indicador, constatou-se que jovens negros (entre 12 e 29 anos) estão muito mais vulneráveis a diversos tipos de violência, destacando-se a violência policial. As informações coletadas a partir do IVJ são fundamentais para a elaboração de políticas públicas para jovens em situação de vulnerabilidade social, adequando-as para cada região e contexto social. (BRASIL, 2014).

A vulnerabilidade dos grupos sociais somente poderá ser eliminada desde que se “transite de uma noção de carências sociais para o terreno de direitos sociais”. (OLIVEIRA, 1995, p.18). Direitos e cidadania são conceitos contemporâneos que requerem a promoção das habilidades dos indivíduos e da coletividade para transformarem-se em agentes participativos, gerando desenvolvimento pessoal e social. Nesse sentido, estudiosos do tema afirmam que a educação é o instrumento mais eficiente e eficaz para resolver questões relacionadas à vulnerabilidade social. A falta de acesso à educação ou o nível insuficiente de escolarização produzem indivíduos e grupos sociais vulneráveis a todo tipo de manipulação e exploração.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Sistema de estatísticas educacionais. **Glossário de termos**,

variáveis e indicadores educacionais. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 16 maio 2015.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade 2014.** Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Presidência da República, 2015. 96 p. Disponível em: <http://juventudern.weebly.com/uploads/1/8/2/8/18286025/indice-vulnerabilidade-juvenil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

GOMES, M.A.; PEREIRA, M. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.10, n.2, p. 357- 363, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2>. Acesso em: 05 abril 2015.

KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n.75, p.171-189, dec. 2001.

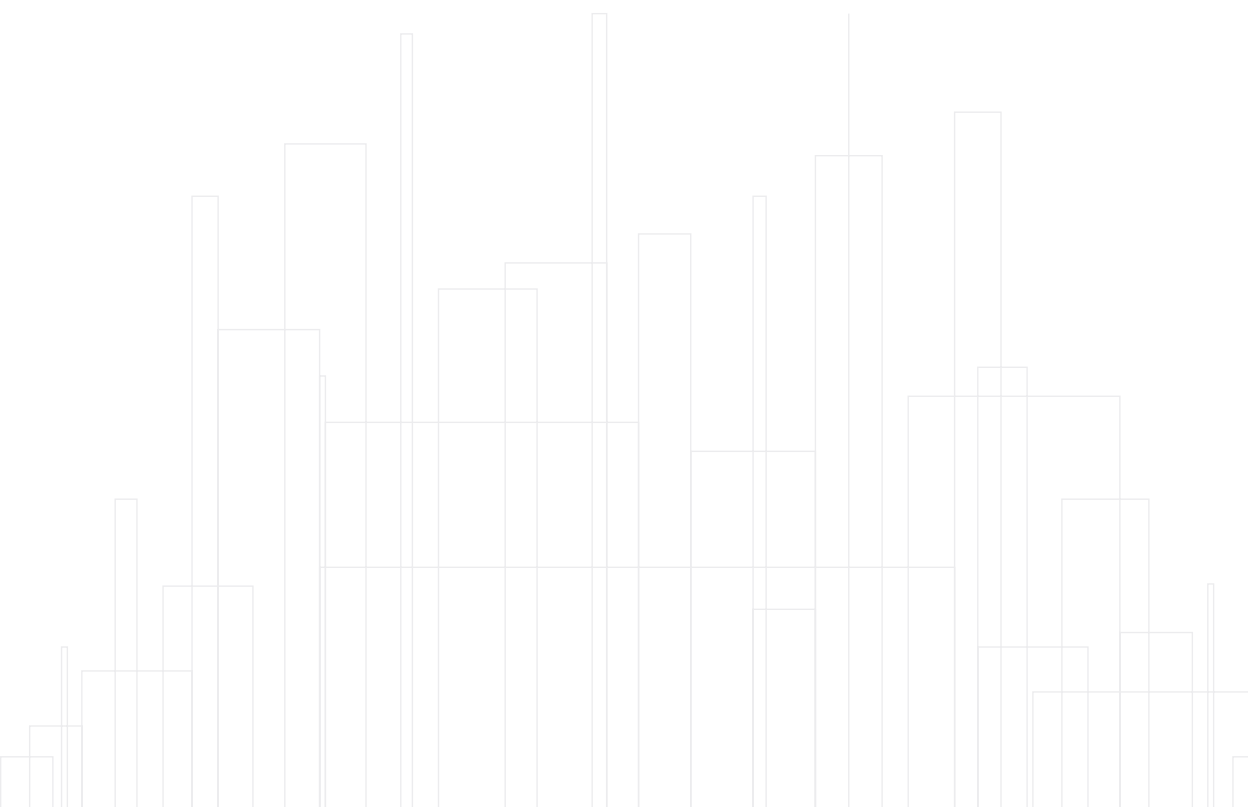
OLIVEIRA, F. A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos. In: **Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social**, 1. Brasília: CNAS, out. 1995. (Cadernos ABONG).

PIZARRO, R. **La vulnerabilidad social y sus desafíos:** una mirada desde América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, n.6).

SALGADO, Jorge Arzate. Desigualdade social. In: GRUPO DE ESTUDOS SOBRE POLÍTICA EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Dicionário-verbetes. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=127>> Acesso em: 2 maio 2015.

XIMENES, Daniel de Aquino. Vulnerabilidade social. In: GRUPO DE ESTUDOS SOBRE POLÍTICA EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Dicionário-verbetes. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=235>> Acesso em: 02 maio 2015.

YUNES, M. A. M.; SZYMANSKI, H. Resiliência: noção, conceitos afins e considerações críticas. In: TAVARES, J. (Org.). **Resiliência e educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.





Índice Remissivo



1. ABUSO DE AUTORIDADE	18
2. AÇÃO POPULAR	20
3. ACESSIBILIDADE	22
4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	24
5. AGÊNCIAS REGULADORAS	27
6. ASSÉDIO MORAL	34
7. ASSISTÊNCIA SOCIAL	38
8. AUDIÊNCIA PÚBLICA	43
9. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	45
10. BICAMERALISMO	50
11. BUROCRACIA	53
12. CAPITAL HUMANO	58
13. CAPITALISMO	60
14. CIDADÃO	62
15. CLIENTELISMO	65
16. COGESTÃO	66
17. COLETIVO	68
18. COMISSÃO DA VERDADE	69
19. COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL	71
20. COMUM E MULTIDÃO	74
21. COMUNIDADE	77
22. CONSELHOS DE DIREITOS	79
23. CONSTITUIÇÕES PROMULGADAS	85
24. CONSUMIDOR	87
25. CONTROLADORIA	91
26. CONTROLE ESTRATÉGICO DE CONTAS	94
27. CONTROLE EXTERNO	98
28. CONTROLE SOCIAL	103
29. CONVÊNIO	106
30. CORREGEDORIA	108
31. CORRUPÇÃO	111
32. CRÉDITO SUPLEMENTAR E CRÉDITO ESPECIAL	113
33. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	118
34. DESCONCENTRAÇÃO	120
35. DESENVOLVIMENTO SOCIAL	122
36. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	128
37. DIREITOS DIFUSOS	134
38. DIREITOS SOCIAIS	136

39.ECONOMIA CRIATIVA	142
40.ECONOMIA SOLIDÁRIA	147
41.EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	152
42.EDUCAÇÃO AMBIENTAL	156
43.EDUCAÇÃO POPULAR	159
44.EMENDAS À CONSTITUIÇÃO	162
45.EMPODERAMENTO	163
46.ESPAÇO RURAL	164
47.ESPAÇO URBANO	169
48.ESTÉTICA	172
49.FÉ PÚBLICA	176
50.FEDERALISMO	178
51.FUNDAMENTALISMO	181
52.FUNDO PÚBLICO	184
53.GASTOS GOVERNAMENTAIS	188
54.GERAÇÃO X, Y, Z	192
55.GESTÃO AMBIENTAL	196
56.GESTÃO ASSOCIADA	198
57.GESTÃO DE PESSOAS	202
58.GESTÃO DO CONHECIMENTO	205
59.GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	208
60.GESTÃO PARTICIPATIVA	214
61.GESTÃO URBANA	218
62.INOVAÇÃO	226
63.JUDICIALIZAÇÃO	230
64.LÍNGUA OFICIAL	234
65.MAIS-VALIA	240
66.MANDADO DE SEGURANÇA	242
67.MARCO REGULATÓRIO	244
68.MARKETING	246
69.MEDIDA PROVISÓRIA	250
70.MÍDIA	252
71.MÍNIMO EXISTENCIAL	255
72.MINISTÉRIO PÚBLICO	258
73.MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	262
74.MOBILIDADE	265
75.MODERNIDADE, PÓS-MODERNIDADE E HIPERMODERNIDADE	267
76.MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ADMINISTRAÇÃO POR RESULTADOS	270
77.MOVIMENTOS/MANIFESTAÇÕES SOCIAIS E POPULARES	274
78.NECESSIDADES, DÉFICIT E INADEQUAÇÃO HABITACIONAL	280

79. ORÇAMENTO PÚBLICO	284
80. ORDEM ECONÔMICA	286
81. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	290
82. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO	292
83. ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL	295
84. ORGANIZAÇÃO SOCIAL	298
85. OUVIDORIA PÚBLICA	302
86. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	306
87. PARLAMENTARISMO (sistema de governo)	310
88. PARTICIPAÇÃO (comunitária, popular, política, social e cidadã)	313
89. PATRIMONIALISMO	318
90. PATRIMÔNIO CULTURAL	319
91. PATRIMÔNIO PÚBLICO	325
92. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	328
93. PODER (NO ESTADO)	331
94. PODER DE POLÍCIA	334
95. POLÍTICA EDUCACIONAL	336
96. POLÍTICAS PÚBLICAS (TIPOLOGIAS)	338
97. PREGÃO ELETRÔNICO	342
98. PRESIDENCIALISMO	344
99. PRESTAÇÃO DE CONTAS	347
100. PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE	351
101. REDES SOCIAIS	356
102. REFORMA ADMINISTRATIVA	359
103. REGIÃO METROPOLITANA	362
104. REGULÇÃO ECONÔMICA	366
105. REPRESENTAÇÃO SOCIAL	368
106. RESPONSABILIDADE SOCIAL	371
107. RESPONSIBILITY	373
108. SEGURANÇA PÚBLICA	376
109. SEGURIDADE SOCIAL	380
110. SERVIÇOS PÚBLICOS	382
111. SERVIÇOS SOCIAIS	388
112. SISTEMA ELEITORAL	392
113. SISTEMA POLÍTICO	396
114. SISTEMA PRISIONAL	400
115. SOBERANIA	404
116. SUSTENTABILIDADE	406
117. TECNOCRACIA	410
118. TERCEIRIZAÇÃO	413

119. TERRITORIALIDADE	416
120. TERRITÓRIO	420
121. TERRORISMO	422
122. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	425
123. TRABALHADOR	429
124. TRABALHO IMATERIAL	431
125. TRABALHO PRESCRITO / TRABALHO REAL	435
126. TRANSAÇÕES ADMINISTRATIVAS	438
127. TRANSFERÊNCIA DE RENDA	444
128. VIOLÊNCIA	450
129. VOCAÇÃO ECONÔMICA	453
130. VULNERABILIDADE	455





AUTORES E ORGANIZADORES

AGUIAR, Giovânio. Graduação e Mestrado em Filosofia pela UFMG. Ex Pró-Reitor de Planejamento, Gestão e Finanças da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Membro do Conselho Universitário da UEMG, do Conselho Diretor da Fundação Renato Azeredo. Professor do curso de Pós-graduação em Gestão Pública e Gestão de Pessoas da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais FaPP/CBH/UEMG e da graduação em Direito da FEAD. Atuou como professor da UFMG, CEFET, Faculdade de Ciências Jurídicas de Diamantina, Faculdade de Pará de Minas e da Faculdade de Administração de Curvelo. Foi coordenador de pesquisa e extensão e Interventor Judicial na Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha nas funções administrativas e executivas. *lattes.cnpq.br/7098932419982469*

ALMEIDA, Bruno Vasconcelos de. Pós-Doutorado em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutorado e Mestrado em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialização em Saúde Mental: Família e Comunidade (PUC Minas) e em Administração de Serviços de Saúde (UNAERP). Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FAPP/CBH/UEMG) e do Departamento de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Pesquisador do Núcleo de Estudos do Pensamento Contemporâneo (NEPC/UFMG). Psicólogo e Acompanhante Terapêutico. *lattes.cnpq.br/8613658334369276*

ALVARENGA, Márcia Soares de. Professora Associada da UERJ, da graduação e do Mestrado em Educação Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Faculdade de Formação de Professores/UERJ, atuando na linha de pesquisa direitos políticos e desigualdades sociais. Bolsista de produtividade - Prociência/UERJ/FAPERJ. Pesquisadora do grupo Vozes da Educação: Memória, História e Formação de Professores, na linha de pesquisa Políticas públicas e direito à educação. *lattes.cnpq.br/4672329547292143*

AMORIM, Regina Carla Moreira. Mestrado em Sociologia Urbana e Industrial, ênfase em Sociologia do Meio Ambiente; e Bacharelado em Ciências Sociais, ênfase em Ciência Política, pela Universidade Federal de Minas Gerais. Experiência em Ensino e Pesquisa, nas áreas de Sociologia, Gestão de Pessoas, Antropologia, Política, Ética profissional, Metodologia Científica e Gestão Ambiental. Pesquisa nas áreas de Meio Ambiente, gênero, sociedade, raça, cultura, gestão de pessoas e ética. Experiência em elaboração de projetos em áreas distintas como turismo, lazer, meio ambiente, esporte e artes. Ênfase na elaboração de projetos para empresas, voltados para as leis de cultura (estaduais, municipais e federal - Lei Rouanet). *lattes.cnpq.br/0244921760494637*

ANDRADA, Bonifácio José Tamm de. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrado em Ciência Política e Doutorado em Direito Público pela UFMG. Deputado Federal. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Membro da Academia Mineira de Letras e da Academia de Ciências Morais e Políticas do Rio de Janeiro. Professor da Universidade Nacional de Brasília (UnB). Reitor licenciado da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). *lattes.cnpq.br/7403497750958255*

ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. Mestrado e Doutorado em Ciência Política. Professora aposentada e voluntária do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Adjunta IV do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG e do Centro de Estudos em Processos Decisórios em Política Externa e Internacional (CEPDE) do DRI da PUC Minas. *lattes.cnpq.br/3594843999144011*

ANDRADE, Juliana Campos Horta de. Advogada, Procuradora do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (2000). Professora de Direito Constitucional na Universidade FUMEC- BH e na Faculdade de Direito Milton Campos -BH Diretora do Departamento de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/0733170471921744*

ARANTES, Bruno Otávio. Doutorando pela Universidade Federal de Minas Gerais (Trabalho, Sociabilidade e Saúde). Especialização e Mestrado em Psicologia Organizacional e do Trabalho (UFMG). Analista Social - INSEA. Professor Nível Superior da “Faculdade de Políticas Públicas” Tancredo Neves”, Universidade do Estado de Minas Gerais- (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/3390183443568861*

ARANTES, Shirley de Lima Ferreira. Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pelo Programa de Pós-Graduação EICOS do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrado em Psicologia Social, pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduação em Formação de Psicólogo pela Universidade Federal de São João del-Rei . Professora e Coordenadora de Extensão da Unidade Ibirité da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Desenvolve pesquisas sobre temas da educação básica, educação superior, educação científica e inclusão social dos segmentos sociais desfavorecidos. *lattes.cnpq.br/1253127538394696*

ARAÚJO, Adálcio Carvalho de. Mestrando em Educação pela Faculdade de Educação (FaE/CBH/UEMG). Bacharelado em Teologia pela Faculdade Claretiana. Especialização em Geografia e Meio Ambiente, Sociologia e Supervisão Escolar pela Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM). Licenciatura em Matemática pela Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES); e em Geografia pela Universidade Estadual de Montes Claros Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves da Universidade do Estado de Minas Gerais. (FaPP/CBH/UEMG). Coordenador Adjunto da UAB/UEMG. *lattes.cnpq.br/8762799145471927*

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes de. Graduação em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Especialização em Direito Público pelo Instituto de Educação Continuada da PUC Minas (IEC/PUCMG). Mestrado em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. *lattes.cnpq.br/9037686327946923*

ASSIS, Marcos Arcanjo de. Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Especialização em Elaboração, Gestão e Avaliação em Projetos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharelado e licenciatura em Ciências Sociais pela UFMG. Pesquisador e professor da Fundação João Pinheiro. Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais. Ministra cursos de formação e capacitação nas áreas de Formação docente, Políticas Sociais e Política de Assistência Social. Foi Gestor de Projetos na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG) e em organização do 3º setor. *lattes.cnpq.br/1802441347513803*

AZEVEDO, Neimar Duarte. Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrado em Ciência Política (UFMG). Graduação em Psicologia. Professora e Coordenadora do Curso de Tecnologia em Processos Gerenciais da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Gerente de Capacitação e Treinamento da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. *lattes.cnpq.br/2595479213599415*

BARBABELA, Leonardo Duque. Graduação em Engenharia Elétrica na UFMG, em Tecnologia em Processamento de Dados pela Universidade FUMEC e em Direito pela UFMG. Capacitação no Combate à Lavagem de Dinheiro, pela Escola Superior do Ministério Público da União. Coorganizador e coautor do 10. Seminário e apostila sobre Combate à Lavagem de Dinheiro, em Caxambu (MG). Coordenador Estadual do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público do Estado de Minas Gerais. Atuação conjunta com o Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal em Minas Gerais, e com a Procuradoria-Geral da República em Brasília (DF) em processos e procedimentos na área de interesses difusos e defesa do patrimônio público. Promotor de Justiça.

BARBOSA, Míriam Lúcia. Tecnologia em Logística pela Faculdade Promove. Especialização em Controladoria Financeira pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC PUC Minas), e em Docência no Ensino Superior pelo Centro Universitário SENACSP. Licenciatura em Língua Portuguesa e Respectivas Literaturas pela Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), em curso. Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Professora da Rede Municipal de Ensino de Sete Lagoas. *lattes.cnpq.br/9254928197595746*

BARROS, José Márcio Pinto de Moura. Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrado em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas. Doutorado em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e integrante do corpo docente do Curso de Ciências Sociais e Comunicação Social da PUC Minas. Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais. (FaPP/CBH/UEMG) e do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA. Atua na área da Antropologia Urbana e da Comunicação com ênfase nas temáticas da identidade cultural, política cultural, cidade e cultura, gestão cultural, da diversidade cultural e processos de mediação. Autor, dentre outros trabalhos do livro Comunicação e Cultura nas avenidas de contorno. Organizador dos livros Diversidade Cultural da proteção à promoção, As mediações da Cultura Pensar e Agir com a cultura e Federalismo e políticas culturais no Brasil e Dimensões e Desafios Políticos para a Diversidade Cultural. Coordenador do Observatório da Diversidade Cultural e do Programa Pensar e Agir com a Cultura. Integrante da Rede de Estudos em Políticas Culturais. *lattes.cnpq.br/1604785658347017*

BATISTA, Karla da Silva Costa. Bacharelado em Direito e Relações Internacionais. Analista Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestrado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialização em Direito Público. Docência do Ensino Superior e em Educação e Informática com ênfase em EAD. Membro do Comitê de Ética da UEMG. Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/UEMG). Advogada. *lattes.cnpq.br/5004525037121074*

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutorado em Direito pela UFMG. Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Professor Adjunto de Direito Público do Quadro Permanente da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFMG. Advogado-Geral do Estado. *lattes.cnpq.br/2284086832664522*

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Graduação em Ciências Sociais, Mestrado e Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador da Fundação João Pinheiro. Exerce atividade docente em cursos de graduação e pós-graduação. Experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do Crime, da Violência e das Instituições do Sistema de Justiça Criminal, atuando principalmente nos seguintes temas: segurança pública, políticas públicas, criminalidade, polícia, e funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. *lattes.cnpq.br/9562452176702956*

BOURMAN, Marisa Estela Sanabria. Mestrado em Filosofia pela UFMG. Especialização em Psicologia e Gênero pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte. Graduação em Psicologia pela Universidad Católica del Uruguay. Professora da UNIPAC, UNI, UMA, FUMEC e PUC Minas na Pós-graduação/IEC. Conselheira do Conselho Regional de Psicologia MG. Coordenadora da Comissão Mulheres e questões de gênero. *lattes.cnpq.br/5998699901690260*

BRAGA, Marconi Augusto Fernandes de Castro. Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro/MG. Analista de Controle Externo do TCEMG. Advogado. Economista. Professor de Planejamento Governamental do MBA em Administração Pública do SENAC. *lattes.cnpq.br/6509453975341070*

BREJO, Janayna Alves. Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2012). Graduação em Pedagogia pela Universidade Metropolitana de Santos (2003) e em Serviço Social pela Universidade Católica de Santos (1999). Professora e Coordenadora do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Públicas, Políticas Educacionais, Educação a distância, Educação Infantil e Educação e Linguagem. *lattes.cnpq.br/5030313752199394*

BRESCIA, Enil Almeida. Mestrado em Engenharia Mecânica pela UFMG. Graduação em Engenharia Química pela UFMG. Coordenação e gerenciamento da Bienal Brasileira de Design 2012. Desenvolveu atividades didáticas nas Escolas de Engenharia da UFMG e da Puc Minas. Desenvolveu atividades de gestão e coordenação de projetos e programas no âmbito da administração pública estadual. Criou e foi Diretora do Centro Minas Design (SECTES/UEMG) Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/9670749934684448*

CABRAL NETTO, Joaquim. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora e em História pela Faculdade de Filosofia e Letras de Colatina (ES). Foi duas vezes Corregedor –Geral do Ministério Público de Minas Gerais. Presidente da Associação Mineira do Ministério Público e da Confederação Nacional do Ministério Público. Membro do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais, do Memorial do Ministério Público de Minas Gerais e da Academia de Letras do Ministério Público. Professor de Direito Penal na PUC/MG. Autor das obras históricas e jurídicas: O Ministério Público na Europa Latina; Guia de Ingresso no Ministério Público; Instituições de Processo Penal; História do Ministério Público de Minas Gerais: vol. I, Uma Instituição Centenária; vol. II, a AMMP; vol. III, Os Congressos Nacionais do Ministério Público; Caminhos – Retratos de um tempo e sua época.

CÂMARA, Mauro Araújo. Graduação em Tecnologia de Processamento de Dados. Mestrado em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação (ECI/UFMG). Professor na Pós-graduação do Centro Universitário Una (UNA), Faculdade Pitágoras e Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC). Professor na Universidade A Politécnica, em Moçambique, e na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Doutorando em Ciência da Informação pela ECI/UFMG. Analista de Pesquisa e Ensino, atuando na Assessoria de Gestão do Conhecimento na Fundação João Pinheiro. *lattes.cnpq.br/4194131672447100*

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). MBA em Gestão de Instituição de Ensino Superior pela Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Especialização em Processos Gerenciais pela Fundação Dom Cabral. Diretora e professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (Fapp/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/1219249095318987*

CORRÊA, Robert Delano de Souza. Graduação em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Especialização em Segurança Pública e Complexidade pela Escola Superior Dom Hélder Câmara (ESDHC). Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/1144929666376444*

COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. Doutoranda em Direito e Mestrado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduação em Direito Público e Direito do Trabalho. Bacharelado em Direito pela UFMG e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Advogada. Assessora da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais de Minas Gerais. Conselheira do Conselho de Política Cultural do Estado no período 2012/2014. *lattes.cnpq.br/006606872654676*

COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira e. Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Mestrado e Especialização em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora de Teoria Geral do Estado na Faculdade Milton Campos. Advogada. Ex-Assessora Judiciária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ex-subcontroladora de Correição da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais. Membro do Instituto dos Advogados de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/2101297047584552*

COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. Doutorado e Mestrado em Filosofia do Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Especialização em Controle Externo pela Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo (TCEMG/PUC). Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito Milton Campos. *lattes.cnpq.br/1922339232305462*

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. Graduação, mestrado e doutorado em Administração pela Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador e professor do Mestrado e Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro/MG. Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e Adjunct Faculty na American University, Washington, D.C., Estados Unidos (2003). Professor de diversos cursos de pós-graduação. Parecerista de periódicos nacionais. Experiência na área de Administração, com ênfase em gestão de organizações complexas, bem como planejamento e políticas públicas. *lattes.cnpq.br/3678172153181366*

CUSTÓDIO, Luciana Silva. Doutorado em Administração pela PUC MG/ Fundação Dom Cabral. Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Graduação em Administração Pública/ Fundação João Pinheiro. Docente e pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Docente da Escola de Contas Professor Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Coordenação do Núcleo de Ensino a Distância da EG/FJP. Coordenadora da pesquisa “O perfil dos prefeitos municipais e do eleitorado brasileiro”. Consultora da Escola de Contas na implantação o Ensino a Distância no curso de especialização lato sensu em Gestão Pública Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/8022006631194123*

DIAS, Darli de Souza. Mestrado em Educação pela Universidade Vale do Rio Verde (UninCOR). Especialização em Língua Portuguesa pela PUC Minas. Graduação em Letras pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG) e da Secretaria Municipal de Educação de Betim. *lattes.cnpq.br/7461053521344630*

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Mestrado e Doutorado em Direito Administrativo pela UFMG. Coordenadora e Professora do Programa de Mestrado em Direito da Universidade FUMEC. Professora do Departamento de Direito Público da UFMG. *lattes.cnpq.br/8213163806340232*

DIAS, Sirley Aparecida Araújo. Doutorado em Educação Linha de Pesquisa: Política, Trabalho e Formação Humana pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrado em Engenharia de Produção – Linha de Pesquisa Organização do Trabalho pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialização em Consultoria Organizacional (Sebrae MG). Possui graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/2627743347239560*

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. Graduação em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC). Licenciatura Plena pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG) e em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Newton Paiva. Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e especialização em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). *lattes.cnpq.br/6123332583286833*.

DUFLOTH, Simone Cristina. Doutorado em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharelado em Administração de Empresas pelo Centro Universitário UNA e em Engenharia Mestrado em Ciências e Técnicas Nucleares pela Universidade Federal de Minas Gerais. Elétrica - Sistemas Eletrônicos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, e docente dos cursos de graduação, especialização e mestrado na área de Administração Pública, Gestão da Informação e Governo Eletrônico. *lattes.cnpq.br/6166815079725368*

DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. Doutorado em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Paris. Professor titular aposentado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). II Membro da Academia Mineira de Letras Jurídicas. Membro do Conselho de Ética Pública do Município de Belo Horizonte. *lattes.cnpq.br/5946452828483394*

ELIAS, Gustavo Terra. Mestrado e bacharelado em Direito pela UFMG. Pós-graduação em Controle Externo da Gestão Pública Contemporânea pela PUC Minas. Exerceu atividade docente em cursos da UFMG e UNI/BH, nas disciplinas de Direito Administrativo e Teoria do Estado, e Direito Financeiro da Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo e da Faculdade Del Rey. Advogado. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, assessor jurídico na Diretoria de Gestão de Pessoas e no Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Coordenador de Capacitação e Pesquisa da Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo. *lattes.cnpq.br/8472851898081720*

FARINHA, Corina Alves. Graduação em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia São Luís, São Paulo. Especialização e mestrado em Educação Tecnológica pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG) e Metodologia do Ensino Superior pelo Centro de Estudos e Pesquisas Educacionais de MG (CEPEMG-UEMG). Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/0701119819708624*

FERRAZ, Leonardo de Araújo. Mestrado e Doutorado em Direito Público pela PUC Minas. Professor da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Docente colaborador externo da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Assessor Jurídico no Tribunal de Contas do Estado de MG. Membro Consultor da Comissão de Direito Administrativo do Conselho Federal da OAB. Coordenador do curso de Direito da FUPAC-NL. *lattes.cnpq.br/5932795767946740*

FERRAZ, Luciano de Araújo. Pós-Doutorado em curso pela Universidade Nova de Lisboa. Mestrado e Doutorado em Direito Administrativo pela UFMG. Pós-doutorando em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Doutorado e Mestrado em Direito pela UFMG. Graduação em Direito pela PUC/MG. Professor Associado de Direito Administrativo na Universidade Federal de Minas Gerais(graduação, mestrado e doutorado) e Professor Adjunto de Direito Financeiro da PUC/MG.Foi professor convidado da pós-graduação da USP (2011).Professor Associado de Direito Administrativo na UFMG. Advogado e parecerista na área de Direito Público. Consultor de entidades públicas e privadas. Experiência na área de Direito Administrativo, Constitucional e Financeiro, com ênfase para os seguintes temas: licitações, contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Controle da Administração Pública, Servidores Públicos e responsabilidade fiscal. *lattes.cnpq.br/1689455352518174*

FREITAS, Diego Roger Ramos. Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Pós-graduação em Direito Municipal pelo Centro de Estudos Jurídicos Federais. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Experiência acadêmica e profissional nas áreas de Direito e Administração Pública. Analista Educacional da Secretaria de Estado de Educação do Governo de Minas Gerais. Membro da Comissão de Defesa da Cidadania e dos Interesses Coletivos da Sociedade, da OAB - MG. Professor na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. *lattes.cnpq.br/0572202967752226*

FREITAS, Juarez. Professor Titular do Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS. Professor Associado de Direito Administrativo da UFRGS. Presidente do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público. Membro do Conselho Nato do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, Medalha Pontes de Miranda da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Autor de várias obras, entre as quais Sustentabilidade: Direito ao Futuro. *lattes.cnpq.br/4161777289889227*

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Professor de Teoria do Estado e Direito Constitucional. Membro da Academia Mineira de Letras, da Academia Mineira de Letras Jurídicas, da Academia Mineira de Direito Militar. Membro da Comissão de Seleção do Instituto dos Advogados de Minas Gerais. Autor de diversos livros e artigos jurídicos. Ex-aluno da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e do Centro de Estudos Judiciários de Portugal (1982-83). Ex-Diretor Geral do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Editor Adjunto da Editora Del Rey de livros jurídicos.

FONSECA, Rodolfo Nazareth Junqueira. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR - UFRJ (2006). Graduação em Ciências Sociais pela UFMG (2002). Atua no campo de políticas públicas urbanas, ambientais e culturais, responsabilidade social e ambiental tendo como base diversas metodologias quantitativas e qualitativas. Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). lattes.cnpq.br/7220577817839129

GAMBOGI, Flávio Bosen. Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Especialização em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro/MG e em Direito Processual pelo Instituto de Educação Continuada da PUC-MG. Mestrando em Direito Político pela Faculdade de Direito da UFMG. Advogado. Presidente da Comissão de Advocacia de Contas da OAB/MG. Secretário do DAAC - Departamento de Apoio ao Advogado na Capital. Palestrante da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG. lattes.cnpq.br/9889228618774959

GARCIA, Ana Paula Prado. Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduação em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Professora e Coordenadora do Curso de Bacharelado em Administração Pública da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais. Advogada. lattes.cnpq.br/9409893923123907

GARCIA, Luiz Henrique Prado. Especialização em Economia, Finanças Públicas e Sistema Monetário, organizado pela London School of Economics, na Universidade de Pequim. Graduação em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Analista do Banco Central do Brasil, em Brasília. Atua na área de Integração Monetária Internacional. Experiência profissional como economista em órgãos da Administração Pública Federal: Departamento Nacional de Produção Mineral (Ministério de Minas e Energia) e Advocacia Geral da União. lattes.cnpq.br/964604024901107

GOMES JÚNIOR, Admardo Bonifácio. Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Filosofia pela Aix-Marseille Université. Graduação em Psicologia, pós-graduação em Gestão Estratégica de Pessoas e mestrado em Psicologia Social pela UFMG. Pós-doutorando na FaE/UFMG na linha de pesquisa Política, Trabalho e Formação Humana. Consultor, assessor e pesquisador sobre o Trabalho Humano. Coordenador de pesquisa e professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). lattes.cnpq.br/9060115278663804

GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. Graduação em Pedagogia pela Faculdade de Educação (FaE) da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Especialização em Gestão Social pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Mestrado em Educação Tecnológica pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado de Minas Gerais (CEFET- MG). Doutorado em Educação pela FaE da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Vice-diretora e Professora na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” , da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). lattes.cnpq.br/9643980375076522

GONTIJO, Roberto Alexandre Braga. Especialização em Gestão de Pessoas e graduação em Gestão Pública pela Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atuou na área de Políticas de Assistência Social como Analista da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE) e, atualmente, atua como Analista e Pesquisador de Saúde e Tecnologia da Fundação Ezequiel Dias (Funed). lattes.cnpq.br/0424953237612750

GUERRA, Maria do Carmo Bueno. Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialização em Planejamento e Projetos Sociais pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Mestrado em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/1206499605529426*

GUIMARÃES, Daniel de Carvalho, Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais e Especialista em Direito Tributário pela PUC Minas. Foi juiz federal da 2ª Região em Vitória/ES e Procurador da Fazenda Nacional em Belo Horizonte. *lattes.cnpq.br/6836202588884792*

HAIKAL, Daniela Mello Coelho. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestrado e Doutorado em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e de Cursos de Pós-Graduação. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/0209141475152418*

IKEMURA, Maria Aparecida Aiko. Especialização em Controle Externo pela TCEMG/PUCMG e em Avaliação e Perícia pela FEAMIG. Especialização Em Direito Público - TCEMG/PUCMG. Graduação em Engenharia Civil pela UFMG. Professora da disciplina “Avaliação de Projetos, Concessões e Parcerias no Setor Público”. Analista de Controle Externo e Coordenadora da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parceria Público-Privadas do TCEMG.

LACERDA, Marcio Araujo de. Graduação em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi Secretário-Executivo do Ministério da Integração Nacional. Ex-secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Prefeito de Belo Horizonte. Presidente da Frente Nacional de Prefeitos, biênio 2015/2016.

LADEIRA, Carla Bronzo. Doutorado em Sociologia e Política pela UFMG, com tese sobre o tema da pobreza e proteção social. Professora e pesquisadora da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Estuda temas relacionados à pobreza, vulnerabilidade, proteção social não contributiva, com ênfase nos estudos sobre a formulação, implementação e avaliação de políticas, principalmente as de assistência social. *lattes.cnpq.br/2040877413046909*

LOPES, Adalclever Ribeiro. Presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Empresário. Foi chefe de gabinete da Secretaria de Estado de Segurança Pública e membro titular do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia. Foi Presidente da Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte e da Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas, e membro efetivo da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e da Comissão de Ética Parlamentar. Exerceu a liderança e a vice-liderança do PMDB. Participa dos Diretórios Estadual (MG) e Nacional do PMDB.

LUCAS, Fábio. Doutorado em Direito, Ciências Sociais, Economia e História das Doutrinas Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro da Academia Mineira de Letras; da Academia Paulista de Letras, da Academia de Letras do Brasil (Brasília) e da Academia Acreana de Letras. Membro do PEN Club do Brasil; e da UBE – União Brasileira de Escritores (Presidente por cinco mandatos). Autor de mais de 60 obras, entre as quais, Peregrinações Amazônicas, e Novas Mineiranças.

MATTOS, Liana Portilho. Doutoranda em Direito e Bacharelado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrado em Direito da Cidade pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialização em Análise Urbana pela Escola de Arquitetura da UFMG. Advogada e Procuradora do Estado de Minas Gerais. Presidente do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG) no período 2007/2008. *lattes.cnpq.br/6739512838434430*

MELO, Cristina Andrade. Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Mestrado em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/7379485895245365*

MILL, Daniel Ribeiro Silva. Doutorado em Educação pela UFMG. Pós-doutorado pela Universidade Aberta de Portugal. Professor (EaD) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Membro do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Líder do Grupo Horizonte (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e Linguagens) e pesquisador das temáticas: Trabalho Docente, Tecnologias, Linguagens, Cognição e Educação a Distância. *lattes.cnpq.br/1515286597269486*.

MOTTA, Carolina Portugal Gonçalves da. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003). Mestrado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007). Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Pesquisadora em ciência e tecnologia e professora na Fundação João Pinheiro. Experiência na área de Demografia e Planejamento Regional e Urbano, com ênfase em Políticas Públicas Urbanas e de População. *lattes.cnpq.br/8935836985881838*

MOURA, Grégore Moreira de. Graduação pela Faculdade de Direito da UFJF. Mestrado em Ciências Penais e Doutorado em Direito Constitucional pela UFMG. Procurador Federal, da Carreira da PGF (AGU). Professor de Direito Penal Penal e Direito Eletrônico e de pós-graduação da FINOM-Paracatu-MG e no curso preparatório INTERJUR. Foi Professor de Direito Penal no Instituto Doctum Doctum, Leopoldina-MG, e em cursos preparatórios para concursos públicos. Membro do conselho editorial da Revista da AGU. Membro do Conselho Editorial do site www.direitopenalvirtual.com.br. Atualmente é Diretor Regional da Escola da AGU da 1ª Região. *lattes.cnpq.br/7998126684962603*

MOURA, Patrícia Rosania de Sá. Doutorado em Educação. Graduação e Mestrado em Psicologia. Experiência na docência do ensino superior. Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG), nas disciplinas relacionadas à Gestão de Pessoas, Psicossociologia aplicada ao trabalho e às organizações. Atua com eixos de pesquisas relacionados ao estresse ocupacional, à saúde mental e trabalho e à profissão docente. *lattes.cnpq.br/8783299073717324*

NETO, Eurico Bitencourt. Doutorando na Universidade de Lisboa. Mestrado em Direito Administrativo pela UFMG. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. *lattes.cnpq.br/0774773766995009*

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestrado em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Procuradora do Estado de Minas Gerais. Presidente do Instituto Brasileiro de Estudos da Função Pública (IBEFP). Autora de: *O princípio de proibição de retrocesso social, Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional, Participação administrativa procedimental e A contratualização da função pública.*

NEVES, Fernanda de Siqueira. Graduação em Administração Pública pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrado em Administração pela PUC-MG em parceria com a FDC. Pós-graduação no MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela FGV. Assessora do gabinete da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Docente na área de administração Pública e Gestão de Pessoas na Fundação Dom Cabral e Fundação João Pinheiro. Atua na área de Planejamento e Gestão foi Subsecretária de Gestão de Pessoas, Superintendente Central de Modernização Institucional, Gerente Adjunta do Projeto Estruturador “Choques Setoriais de Gestão”, Superintendente Central de Políticas de Recursos Humanos e Diretora de Carreiras e Remuneração. *lattes.cnpq.br/5448341016467113*

NICÁCIO, Cláudia Beatriz Machado Monteiro de Lima. Mestrado em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora plena da Fundação João Pinheiro. Experiência na área de Psicologia. *lattes.cnpq.br/9936472027501720*

NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Procurador-Geral da Universidade do Estado de Minas Gerais. Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/6818691984800231*

OLIVEIRA, Kamila Pagel de. Mestrado em Administração pela UFMG. Doutoranda em Administração. Graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais. Atua como subcoordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Exerce atividade de docência na área de administração, com ênfase em gestão de pessoas e teorias da administração. *lattes.cnpq.br/3216062751491834*

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de. Doutorando em Direito Financeiro pela USP. Mestrado em Direito Econômico pela UFPB. Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro. *lattes.cnpq.br/3465365307860981*

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. Doutorado e Mestrado em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora no Mestrado e na Graduação da Fundação João Pinheiro; e no Curso de Especialização em Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Analista de Controle Externo do TCEMG. Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/4519213255441318*

PINTO, Pedro Moraes Raso Sardinha. Pós-graduação em Direito Público pelo Instituto IMP (DF). Graduação em Direito pelo UniCeub (DF) e em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pelo IESB (DF). Servidor público efetivo do Ministério dos Transportes. Atua na área de Assessoria de Imprensa.

PIRES, Maria Coeli Simões. Mestrado e Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharelado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Membro do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG) e do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (IMDA). Professora Adjunta de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG. Consultora e Advogada. *lattes.cnpq.br/8406398503368823*

PITCHON, Célia Pimenta Barroso. Graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Conselheira do Conselho de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais. Juíza Substituta do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais no biênio 1995/1997. Conselheira Seccional da Ordem Dos Advogados Do Brasil 2000/2003. Membro da Comissão de Meio Ambiente da OAB, 2000/2003. Ex- Presidente da organização não governamental Movimento das Advogadas Mineiras. Coordenadora e coautora da obra coletiva *Abordagem Multidisciplinar sobre a Moralidade no Brasil*. Ouvidora Geral do Estado de Minas Gerais 2011/2013. Atual vice- presidente da Câmara de Mediação e Arbitragem do CREA-MG. Advogada. *lattes.cnpq.br/4519213255441318*

QUITES, Henrique Lima. Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro com intercâmbio de pesquisa realizada na UAEM/México-DF. Especialização em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca/Espanha. Experiência em cargos públicos nos três entes da federação e no exercício da docência em ensino superior. Analista do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Professor na pós-graduação da Faculdade de Políticas Públicas de Minas Gerais – FaPP/UEMG e em cursos pela Escola de Contas do TCE/MG. *lattes.cnpq.br/9086449779304309*

REIS, Renato Francisco dos. Mestrado em Administração pela Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo. Pós-graduação em Docência no Ensino Superior-Teoria e Prática pelo Unicentro Newton Paiva. Graduação em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais. Experiência em análises estatísticas. Docência no ensino superior presencial e a distância. Professor, Coordenador do curso de Tecnologia em Gestão Pública e Coordenação de Tutoria no curso de Especialização em Gestão Pública Municipal na Faculdade de Políticas Públicas Tancredo Neves da Universidade do Estado de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/0673814018097781*

RIBEIRO, Núbia Braga. Graduação em História pela PUC MINAS. Mestrado em História Social pela Universidade de São Paulo (USP/SP). Doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo (USP/SP). Professora e Coordenadora do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Atua nas áreas de História, Educação, Gestão Pública e no campo de Políticas Públicas. *lattes.cnpq.br/6021098997825091*

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Doutorado e Mestrado em Direito Constitucional (Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais). Servidora do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Coordenadora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo do TCEMG (2005-2010). Diretora da Superintendência de Apoio ao Controle Externo do TCEMG ([2011/2012]). Assessora da Diretoria Geral do Tribunal. Experiência nas áreas de Direito Público e de Administração Pública Professora de Direito Constitucional e Administrativo. *lattes.cnpq.br/2371028226980943*.

RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho (EG) da Fundação João Pinheiro (FJP) e em Auditoria e Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/MG). Graduação em Administração Pública pela EG/FJP e em Direito pela Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC). Professora de Cursos de Especialização e do Curso de Administração Pública da EG/FJP. Pesquisadora no projeto financiado pela FAPEMIG intitulado “Análise do Perfil dos Representantes Eleitos na Assembleias Legislativas”. Coordenadora de estágio supervisionado do curso de Administração Pública da EG/FJP e do curso de graduação em Administração Pública da EG/FJP. *lattes.cnpq.br/5334432281936225*

ROSIGNOLI, Vanda. Especialização em Metodologia do Ensino Superior. Graduação em Letras: Português, Inglês e suas Literaturas. Professora na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Tradutora e Revisora. Moderadora de fórum linguístico (WordReference). Ministrante de oficinas de português. Parceira do Instituto Superatum na capacitação para professores de escolas públicas e privadas. *lattes.cnpq.br/9370255538002814*

SANTANA, Jair Eduardo. Mestrado em Direito do Estado pela PUC/SP. Consultor, advogado, pesquisador e professor. Autor de diversos livros ligados ao Direito Público e à Governança Pública. Publicou inúmeros artigos em Revistas Especializadas no Brasil e no Exterior. Atua na capacitação de servidores públicos de todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). *lattes.cnpq.br/7249642346424650*

SANTOS, Daniela Soares dos. Graduação em História pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestrado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduanda do Curso de Administração Pública pela UAB/Universidade Federal de Uberlândia. Professora e Coordenadora da Pós-Graduação da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/0460994380126048*

SANTOS, Luciana Gelape dos. Mestrado em Administração. Especialização em Consultoria Organizacional. Professora em diversas Instituições de Ensino Superior, FaPP (UEMG), Faculdade SENAC, PUC Minas. Orientadora de Trabalhos de Conclusão de Curso. Chefe do Departamento de Gestão da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Consultora organizacional em programas de desenvolvimento gerencial, elaboração e implantação de políticas de Gestão de Pessoas. Psicóloga. *lattes.cnpq.br/054937808707617*

SILVA, Carlúcia Maria. Mestrado e Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC Minas). Especialização em Ciências Penais pela UniBH e em Formação Política para Cristãos Leigos/as pela PUC-RIO. Graduação em Direito pela PUC Minas e Professora e integrante do Núcleo de Extensão da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Sociofundadora do Instituto de Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania (Instituto IDH) e membro colaborador da Comissão de Direitos Humanos da OABMG. *lattes.cnpq.br/1100472628766907*

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Doutorado e Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Pós-graduação em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG. Professora de Cursos de pós-graduação em Direito. Procuradora do Ministério Público no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

SILVA, Gustavo Pamplona. Mestrado em Direito Público pela *Pontifícia Universidade Católica (PUC MINAS)*. Pós-graduação em Processo pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Pós-graduação em Controle Externo da Administração Pública pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG/PUCMINAS). Bacharelado em Administração pela Fundação João Pinheiro (FJP) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *lattes.cnpq.br/7628805485141342*

SILVA, José Anchieta da. Mestrado em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da UFMG. Ex-Presidente do IAMG e ex-membro da Comissão de Relações Internacionais no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Membro do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais; da Academia Marianense de Letras, da Academia Municipalista de Letras, da Academia Mineira de Letras Jurídicas. Árbitro da Câmara de Arbitragem de Minas Gerais; do Corpo de Árbitros no Juízo Arbitral da Bolsa de Mercadorias de Minas Gerais. Membro do Conselho do Instituto Brasileiro de Estudos de Recuperação de Empresas. Doutorando em Ciências Jurídico-Empresariais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ex-Conselheiro Seccional da OAB-MG e ex-membro da Comissão de Acesso à Justiça do Conselho de Colégios e Ordens de Advogados do Mercosul. Autor de 5 livros. *lattes.cnpq.br/2224827638289919*

SILVA, Karina Fernanda da. Especialização em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Graduação em Administração pelo UNI-BH e em Design de Ambientes pela Escola de Design da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Coordenadora de tutoria do curso de bacharelado em Administração Pública da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Analista Ambiental da Feam. Atua nas áreas de Gestão Pública, Educação e Meio Ambiente. *lattes.cnpq.br/7041399225467115*.

SIMÕES, Raquel de Oliveira Miranda. Bacharelado em Ciências Contábeis e Graduação em Administração de Empresas pela PUC Minas. Especialização em Controle Externo pela PUC Minas e em Contabilidade Pública pela Fundação Getúlio Vargas (RJ). Curso na Escola de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Brasília. Publicações de trabalhos acadêmicos. Diretora Geral do Tribunal de Contas do Estado de MG.

SOARES, Roberta Moraes Raso Leite. Especialização em Controle Externo da Gestão Pública Contemporânea e em Direito Público: Controle de Contas, Transparência e Responsabilidade. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Coordenadora da Corregedoria do TCEMG.

SOUSA, Rosânia Rodrigues de. Doutorado em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (2009). Mestrado em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduação em Psicologia pela Fundação Mineira de Educação e Cultura/ FUMEC. Pesquisadora plena da Fundação João Pinheiro e docente na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Integrante do Núcleo de Estudos da Segurança Pública- NESP/FJP. *lattes.cnpq.br/6990850876347831*

SOUZA, Leticia Godinho de. Mestrado e Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, e Bacharelado em Direito pela mesma universidade. Pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Docente e Diretora Geral da Escola de Governo da FJP. Publicações concentradas nas temáticas da segurança pública e da teoria política. Experiência de pesquisa e ensino nas áreas de avaliação, concepção e implementação de políticas públicas, segurança pública, gestão pública e teoria política. *lattes.cnpq.br/4333929511296586*

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Graduação em Engenharia Civil. Pós-graduação em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Doutorando pela Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV-SP). Controlador Geral do Estado de Minas Gerais. Ex-Controlador Geral do Município de São Paulo. Ex-Secretário de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União. Ex-Conselheiro do Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF). Professor do curso de pós-graduação em Controle, Detecção e Repressão a Desvio de Recursos Públicos da Universidade Federal de Lavras (UFLA) e Escola de Administração Fazendária – ESAF. *lattes.cnpq.br/4734628545464682*

TAVARES, Maria Tereza Goudard. Professora Associada da UERJ, da Faculdade de Formação de Professores e do Mestrado em Educação Processos Formativos e Desigualdades Sociais da UERJ. Pesquisadora do GT de Educação Popular da ANPED, com foco em Educação das infâncias em periferias urbanas. Procientista UERJ/FAPERJ e Jovem Cientista do Estado/FAPERJ. Coordenadora do diretório no CNPq de Pesquisa e Extensão Vozes da Educação: Memória, História e Formação de Professores, na FFP/UERJ. *lattes.cnpq.br/2697823717162359*

TERRÃO, Claudio Couto. Mestrando em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ex-procurador federal. Ex-auditor fiscal do Ministério da Previdência

TOBIAS, Rogério. Graduação em Administração pelo Instituto Cultural Newton Paiva. Pós-graduação pela UNA – CEPEDRH. Mestrado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Professor de cursos de MBA, CBA e Pós-graduação do IBMEC, IEC PUC; Newton Paiva; UNA. Foi vice-presidente de Marketing do Conselho Regional de Minas Gerais. Consultor de empresas, Diretor Executivo da RT Consultoria e Treinamento LTDA. Autor da Coluna Marketing no Jornal Estado de Minas, desde 1986. Professor pesquisador e autor do livro 121 Artigos de Marketing, da Editora FUNDAC. Atuou por mais de 28 anos como Administrador em empresas de telecomunicações de Minas Gerais. *lattes.cnpq.br/6839920612547709*

VACCARO, Stefania Becattini. Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/MG). Especialização em Bioética pela PUC/MG. Mestrado em Política Social, Estado e Sociedade pelo Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutorado em Ciências Sociais e Jurídica pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG) Investiga temas ligados às transformações produtivas. Áreas de estudo: Direitos de Propriedade Intelectual e Sociologia do Trabalho. *lattes.cnpq.br/5837401267565300*

VASCONCELOS, Rafael Divino de. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Coordenador do Núcleo de Estatística e Acompanhamento da Despesa de Pessoal na Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG). Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). *lattes.cnpq.br/4149810294674551*

VILELA, Evaldo Ferreira. Graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestrado em Entomologia pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Ecologia Química pela University of Southampton, UK. Estágios pós-doutorado nas Universidades de Tsukuba (Japão), Nurnberg-Erlangen e California-Berkeley. Foi Reitor da Universidade Federal de Viçosa e Secretário Adjunto de C&T e Ensino Superior do Estado de Minas Gerais e Gerente do Projeto Estruturador Rede de Inovação Tecnológica do Governo de Minas Gerais. Coordenador do Projeto Inovação Tecnológica para a Defesa Agropecuária. Criador do Sistema Mineiro de Inovação. Membro da Academia Brasileira de Ciências e da Academia Brasileira de Ciência Agrônoma. Pesquisador do CNPq. Presidente da Ciência, Tecnologia e Inovação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). *lattes.cnpq.br/2012262201348094*

“ Isso de ser exatamente o que se é ainda vai nos levar além.”

Paulo Leminski

