

SUMÁRIO	
APRESENTAÇÃO .....	2
ENTREVISTA – SEÇÃO GRANDES TEMAS.....	3
GRANDES TEMAS - O LUGAR DA CIÊNCIA POLÍTICA ENQUANTO PROFISSÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO: POTENCIALIDADES E DESAFIOS .....	3
THE PLACE OF POLITICAL AS PROFESSION IN THE BRAZILIAN SCENARIO: POTENTIALITIES AND CHALLENGES .....	3
MANDATO COLETIVO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: PERFIL DAS CANDIDATURAS NAS CAPITAIS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 .....	12
COLLECTIVE MANDATE AND POLITICAL REPRESENTATION: PROFILE OF CANDIDATES INS CAPITALS IN MUNICIPAL ELECTIONS OF 2020 .....	12
NEOINSTITUCIONALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA: uma revisão .....	27
NEW INSTITUCIONALISM IN POLITICAL SICENTE: a literature review .....	27
O SENTIDO DA POLÍTICA COMO VOCAÇÃO EM MAX WEBER .....	38
THE MEANING OF POLICY AS VOCATION IN MAX WEBER .....	38
AS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: um estudo de caso em Sapezal – Mato Grosso .....	46
THE URBAN LAND REGULATION POLCIEIS: a case study in Sapezal – Mato Grosso.....	46
POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO HÍDRICA NO BRASIL: O PERFIL DOS PROJETOS PERTENCENTES AO PROGRAMA PRODUTOR DE ÁGUA .....	57
PUBLIC POLICIES AND WATER PROTECTION IN BRAZIL: THE PROFILE OF PROJECTS BELONGING TO THE WATER PRODUCER PROGRAM .....	57
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE MENTAL PARA O TRABALHADOR RURAL.....	74
PUBLIC POLICIES ON MENTAL HEALTH FOR RURAL WORKERS.....	74
A CRISE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E OS ASPECTOS NEGATIVOS DA RESSOCIALIZAÇÃO DO CONDENADO .....	82
THE CRISIS OF THE BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM AND THE NEGATIVE ASPECTS OF RESOCIALIZATION OF THE CONDEMNED.....	82
AS ELITES, O PODER E O APARELAMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL	99
THE ELITES, THE POWER AND THER EQUIPMENT OF THE JUSTICE SYSTEM IN BRAZIL .....	99
A ELITE DA CLASSE MÉIDA: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHRES.....	106
THE MIDDLE-CLASS ELITE: AN ANALYSIS FROM THE PERPECTIVE OF DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN .....	106

## APRESENTAÇÃO

Apresentamos aos leitores da Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas - **POLITI(K)CON**, o *Volume II* que traz diversos artigos e ensaios sobre o enredo Ciência Política, Direito e Políticas Públicas no contexto regional e nacional, a partir de análises ensaísticas, assim como de pesquisas de campo e aplicadas no contexto dos diferentes ramos das ciências que globam este periódico.

Na abertura deste *Volume II*, na *Seção Grandes Temas*, foi realizada entrevista com o prof. Humberto Dantas, destacado cientista político brasileiro, que aborda o lugar da ciência política como profissão, seus desafios e potencialidades.

Na *Seção Artigo Ciência Política* – os artigos versam sobre os temas mandato coletivo e representação; a Política como vocação em Max Weber; e, o neoinstitucionalismo quadro de revisão teórica.

Na *Seção Artigo Políticas Públicas* – os trabalhos abordam o processo de política e ocupação fundiária em Mato Grosso: o caso de Sapezal; as Políticas Hídricas no Brasil: o programa produtor de águas; e, a Política de Saúde Mental no Brasil.

Na *Seção Direito e Políticas Públicas* – é feito uma análise do sistema de execução penal no Brasil, seus problemas e desafios no cumprimento de Pena no Brasil em consonância aos que rege os diplomas legais.

Na *Seção Ensaios* – os autores analisam as elites sobre a perspectiva o sistema de justiça; e, a Elite da Classe Média e a violência doméstica no Brasil à luz da teoria das elites.

A Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas é um periódico com caráter interinstitucional, tendo a Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT) como promotora, que envolve os grupos de pesquisas: Constitucionalismos, Democracias e Políticas Públicas (**CONDEPPU - UNEMAT/CNPq**), Políticas Públicas, Direito, Estado e Sociedade (**PPDES-UNEMAT/CNPq**), Observatório de Políticas Públicas (**OPP - UFMT/CNPq**) e Estudos Políticos e Democracia (**OPP-UFAC/CNPq**).

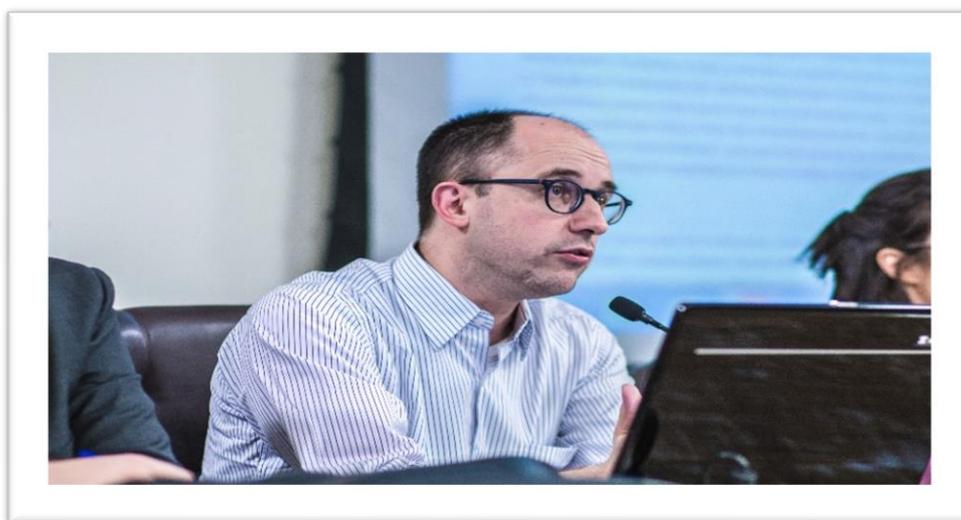
Nossos sinceros agradecimentos aos pesquisadores que submeteram seus artigos para composição deste volume, esperamos contar com vossas contribuições em volumes futuros.

A todos uma excelente leitura!

### Editores

## ENTREVISTA – SEÇÃO GRANDES TEMAS

**GRANDES TEMAS - O LUGAR DA CIÊNCIA POLÍTICA ENQUANTO PROFISSÃO NO  
CENÁRIO BRASILEIRO: POTENCIALIDADES E DESAFIOS**  
**THE PLACE OF POLITICAL AS PROFESSION IN THE BRAZILIAN SCENARIO:  
POTENTIALITIES AND CHALLENGES**



**Prof. Dr. Humberto Dantas**

### **SOBRE O ENTREVISTADO**

Doutor (2007) e mestre (2002) em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com graduação em Ciências Sociais pela USP (1998). Pós-graduação em Administração Pública pela FGV-2017. Head de Educação do CLP desde 2019. Foi diretor-presidente da Escola do Parlamento da Câmara de São Paulo de 2017 a 2018. Coordena o Máster em Liderança e Gestão Pública (MLG) do CLP e a especialização em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política da (FESP-SP). A experiência como docente teve início em 1999, em graduação e pós-graduação em instituições como : Insper (2010 a 2016), a FAAP, FGV, LFG-Anhanguera, UNIB, FIPE-USP, Anhembi Morumbi (1999), Uninove, CEFOR, Damásio, Esa-OAB , EPD, ENAP, EACH-USP (VISITANTE) E CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO CAMILO (2002 a 2008), onde durante três anos como gestor de projetos sociais, componente da CPA e coordenador de ciclo básico de disciplinas de graduação na área de da saúde. Em novembro de 2018, ingressou como professor permanente do Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis na Universidade Nove de

Julho e líder de trilha, onde ficou até agosto de 2019. Entre 2011 e 2019, coordenou curso de pós-graduação na FIPE-USP, onde leciona até hoje. Coordenador e /ou professor de ações de educação política na Oficina Municipal de (2008-2018), Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Movimento Voto Consciente, Votorantim, Fersol, Johnson e Jonhson, Itaubanco, Itaú-Unibanco, Fundação Konrad Adenauer, Centro Integrado de Cidadania entre outras, com mais de 700 turmas formadas e diversas outras iniciativas. Foi comentarista da Rádio 9 de julho e apresentador do programa semanal Despertar da Cidadania na rede nacional Canção Nova entre 2007 e 2010. Desde 2010 é comentarista político da Rede Vida de Televisão – Jornal da Vida. Entre 2013 e 2015 foi comentarista Político (dois anos) e a apresentador (um ano) na Rádio Estadão. No portal do Grupo Estado mantém dois blogs, o primeiro sobre o Poder Legislativo. Foi colunista dos jornais I São Paulo e \jornal do Trem, e da revista Missões. Foi conselheiro de relevantes organizações como a Associação Viva e Deixe Viver, Oficina Municipal e o Instituto PNBE. Atualmente é diretor da ONG Movimento Voto Consciente e faz parte do Conselho da Fundação Konrad Adenauer do Brasil, do COLAB, e da Fecomercio-SP (Economia e Política). Foi colaborador da Comissão de Justiça e Paz e da Pastoral Fé e Política, ambas da Arquidiocese de São Paulo. No primeiro quadrimestre de 2008 foi coordenador de Projetos Sociais do Instituto Unibanco na área de Educação. Entre 2010 e 2011 foi superintendente da Fundação Mário Covas, onde desenvolveu ações suprapartidárias de educação política. É autor de livros como: Democracia e Saúde: uma realidade possível? (Paulus - 2007) , Introdução à Política brasileira (Paulus -2007), Coligações Partidárias na Nova Democracia (KAS-2010), De olho no Legislativo (KAS-2013), Parceria social público-privada (Oficina Municipal, 2012), Análise Política e Jornalismo de Dados (FGV-2014), Educação Política (KAS-2017) e Governabilidade (KAS-2018), Legislativo Municipal (KAS-2018), Cidades (KAS-2020), além de diversos artigos científicos e capítulos de livros que enfatizam questões como a democracia, a educação política, Legislativo, marketing político, coligações e regras eleitorais brasileiras Tem presença marcante na imprensa, publicando artigos, participando de debates e entrevistas, e ocupando espaço regular em algumas publicações. Desde 1995 acumulou experiência em importantes centros de pesquisas, dentre os quais: CEPAC, FIPE-USP, SERASA, IDESP, DECP-USP, CEFOR, SCIERE E FUNDACE. Proprietário da H Dantas Ltda, empresa especializada em ações de educação política e fortalecimento da democracia.

**Polit(k)con.** Prof. Dr Humberto Dantas, você poderia falar um pouco sobre sua trajetória acadêmico-profissional, dando ênfase aos aspectos que o levaram à Ciência Política como profissão.

**Entrevistado:** quanto mais velho a gente fica mais longa é a resposta. Ao menos é assim que esperamos que seja. Mas em linhas gerais fui fazer Ciências Sociais na USP aos 17 anos por diversas razões: era um vestibular menos concorrido, eu tinha uma vocação geral para humanas, segui o conselho do

pai de um amigo que entendia que nós dois seríamos jornalistas e eu sonhava em trabalhar na imprensa, reconhecendo nas Ciências Sociais o local ideal para adquirir um nível cultural mais amplo. O problema é que não fui aprovado nos cursos de jornalismo, e logo no segundo semestre de Ciências Sociais estava sendo contratado para trabalhar na Assembleia Legislativa de São Paulo. Era um cargo de confiança na área de finanças, mas numa casa puramente política. Ver aquilo tudo de perto me deixou curioso e aguçou minha veia para a ciência política. Cheguei a trancar a graduação para participar de campanha eleitoral em 1994, mas com a cabeça de volta ao lugar terminei meu curso em 1998, reabrindo a matrícula em 1995.

Nesse ano fui desligado da Assembleia por falta de vínculos políticos. Meu primo que me garantia por lá se aposentou. E fui parar na FIFE-USP, atuando com pesquisa no campo econômico, em projetos diretamente ligados a organismos públicos. Foi uma nova descoberta: pesquisa acadêmica aplicada à gestão. E isso me encantou. Trabalhar diretamente com professores de Economia da USP foi experiência que me ensinou a perceber a conexão entre academia e mercado. A partir disso foi fácil perceber que eu queria dar aula e ser consultor. A Economia, hoje uma ciência semiexata não me encantou tanto, mas a relação dela com a política se mostrou fácil e bem interessante. E fui fazer mestrado, estimulado por um colega de graduação que estava amando a pós em Ciência Política.

Aqui teve uma pequena dor: não passei no primeiro processo seletivo que tentei. Mas em 2002 já era mestre, e estava absolutamente imerso na educação superior, trabalhando na São Camilo, quando em 2003 entrei no doutorado. Das salas de aula parti para os meios de comunicação, fazendo análise política, e para o 3º Setor como voluntários e consultor de diversas organizações onde ative gerando indicadores com a expertise da FIFE-USP, dando aulas nas periferias e trabalhando com análise. Minha carreira se diversificou demais e encontrei ciência política em muitos lugares. A mente empreendedora, a vontade de avançar e as experiências capazes de unir em redes complexas uma série de atores e demandas ajudaram demais. Hoje tenho orgulho de dizer o que faço, como faço e onde faço.

**Polit(k)con.** Prof. Dr Humberto Dantas – gostaria que tu destacasses quais os aspectos do Ensino Jurídico e a Classe Política como tu fizeste no mestrado. O que ainda é atual na compreensão?

**Entrevistado:** Aqui vamos acreditar que a História é sempre atual, pois ela nos mostra muito do que temos. A História da política e do ensino do direito no Brasil são indissociáveis. Comecei a olhar para esse universo na graduação, na disciplina de minha orientadora. Escrevemos juntos um artigo sobre reforma política numa revista bem-conceituada. O intuito era tentar entender o debate entre Michel Temer e Antônio Carlos Magalhães como respectivos presidentes da Câmara e do Senado em torno da reforma política. Para o primeiro, professor de direito, a reforma era coisa de advogados e deveria ser

levada adiante por esses bacharéis, tão representados entre os deputados. Para o segundo, engenheiro, o operador da lei não podia fazê-la, e a diversidade do Congresso precisava estar presente no debate. Amei esse conflito e comecei a olhar para a qualidade do ensino jurídico e sua relação com a formação da classe política brasileira. As duas faculdades de Direito de nosso país nascem tardiamente no Brasil já independente em São Paulo e Olinda – essa segunda escola se muda para Recife. E a missão institucional declarada era formar os políticos do país. Foi o que houve, e até hoje, a despeito de conflitos e democratização, trata-se do diploma mais presente na política nacional. Atual? Sem dúvida. Mais do que imaginamos, e com um impacto sobre a realidade que me assusta e me desafia demais. Será que se os bacharéis em direito não tivessem tantas garantias e espaços a política e o país seriam assim? Respostas rápidas podem distorcer esse debate, mas vale demais entrar nessa seara e tentar entender o quanto somos a sociedade que construímos com base nessa característica tão marcante.

**Polit(k)con.** Você explorou na sua tua Tese as “Coligações nas Eleições Majoritárias Municipais”, mas como você interpreta a recente reforma eleitoral que determina o fim das coligações para eleições proporcionais. Quais os efeitos positivos e negativos para o sistema partidário e eleitoral?

**Entrevistado:** Antes de responder, perceba como mudei de estrada na academia. Fui do bacharel em direito na política para as coligações municipais. Adorei mudar, e recomeçar minhas pesquisas do zero. Minha orientadora de mestrado se cansou do meu espírito independente. E sugeriu que eu estava trabalhando pouco para a academia. Ela tinha toda a razão. Por indicação dela troquei de tema e de orientação, e deu certo – teria dado certo com ela também, uma pessoa maravilhosa.

No doutorado entrei com um projeto sobre democracia participativa e mudei radicalmente. O tema estava surrado, cansativo e óbvio demais. Numa disciplina sobre análise de redes rodei um sociograma dessas alianças nas cidades com base num banco de dados difícil de trabalhar do Tribunal Eleitoral. Faltava a tecnologia que temos hoje, e na raça fiz tudo no Excel – na raça e na ignorância. Mas deu certo e o professor da disciplina disse que eu tinha em mãos um doutorado e não percebia. Senti que ele tinha razão, e fiz dois movimentos. Escrevi diversos artigos para jornais explorando aqueles cruzamentos. Ganhei um espaço bem bacana na imprensa entre 2002 e 2003, e notei que se trabalhasse aqueles números para o pleito de 2004 teria espaço demais. Tive. E percebi que dava para juntar minha experiência em meios de comunicação com os resultados acadêmicos. Nascia o analista que atua faz duas décadas em rádio, jornal, revista, TV e internet. Adoro fazer isso, e vários espaços se abriram.

Voltando à sua pergunta, pois sou prolixo demais: ainda vamos aprender muita coisa sobre o que o fim das alianças proporcionais causou na lógica do sistema eleitoral. Escrevi bastante sobre isso, alguns artigos

interessantes para a Konrad Adenauer, o Valor Econômico, o Estadão, a Problemas Brasileiros, o Virtu News e o Globo. Saiu muita coisa. Acho que é cedo para fazer a conta, e deixamos de lado o fato de que eleição municipal se concentra muito em grupos políticos locais. A pergunta central era: esses grupos vão agregar os principais líderes em poucos partidos que controlam, ou esses líderes vão pulverizar a existência de partidos nas cidades e veremos a multiplicação de chapas? Estimativas que fizemos na Globonews em janeiro de 2020 nos levavam a 1 milhão de candidatos a vereador com facilidade. Não foi o que ocorreu, mas quem previa os efeitos da pandemia em janeiro de 2020 em termos eleitorais? As respostas demorarão mais a aparecer porque muita coisa mudou, ou agiu sob estado de exceção ao que temos como costume. Em 2022 será importante ver como essa novidade atua em sintonia com a cláusula de desempenho em seu segundo degrau. Esse instrumento é mais eficiente que a regulação das coligações para acabar com partidos pequenos, mas o fim das alianças trouxe uma possibilidade maior de o eleitor “enxergar” o destino de seu voto. Bastaria aos partidos que fossem menos opacos aos olhos da sociedade, mas isso é um amadurecimento que ainda vai nos custar anos. E espero que m dia a gente o atinja. Gosto dos partidos, sou um entusiasta do que eles podem trazer de clareza para o sistema.

**Polit(k)con.** Como você analisa os efeitos das cotas “feministas” (30%) no âmbito dos partidos de candidaturas de mulheres e 5% do Fundo Partidário, devendo ser investido nestas candidaturas?

**Entrevistado:** analiso que ainda temos um longo caminho. Estou no time que entende a relevância das mulheres na política, e do quanto o machismo estrutural arruína a lógica democrática dessa participação. Temos mais de 50% de mulheres no eleitorado e o país, cerca de 40% das filiações, 30% das candidaturas proporcionais e cerca de 10% das eleitas. Isso carrega muita coisa negativa. A justiça, no entanto, tem mostrado um ativismo nessa causa que me incomoda. Sou do tempo em que juiz era chamado de agente neutro. As mudanças necessárias não podem partir de pauta inclinada do Judiciário. Mas aí vão perguntar: e se não for assim, vamos perder mais um século. Grande dilema esse. Grande dilema. Mas com um governo ultraconservador no poder e as indicações ideológicas para o STF, bastarão alguns anos para a pauta virar do avesso. E nesse caso, quem comemora o ativismo da justiça vai agonizar. É a sociedade quem tem que se arvorar e enfrentar o poder. O caso do aborto na Argentina é interessante. A despeito de minha posição sobre o tema, parcelas progressistas da sociedade foram às ruas e pressionaram o parlamento. O lugar de a sociedade pulsar é nas ruas e no parlamento. O legislativo é o coração, as avenidas são as veias. Tem que ser assim.

**Polit(k)con.** Nas eleições de 2020 (Prefeituras), o Supremo Tribunal Federal entendeu que **as cotas raciais** deveriam ser adotadas no referido pleito, seguindo métodos semelhante às cotas de candidaturas de mulheres. Como

you evaluate the racial quotas from a substantial and pedagogical point of view for the Brazilian political process?

**Entrevistado:** pergunta fácil de enquadrar o respondente em uma posição difícil. Mas tenho muita dificuldade com essa ação da justiça. A causa, o movimento dos negros no Brasil não pode encontrar na justiça um aliado questionável em sua forma de agir. A decisão aqui é unilateral e passa longe do Congresso Nacional. Mas de novo: se formos esperar o Legislativo vamos morrer na sala de aguardo. Entendo e tenho imensa empatia pela atitude e pela causa. Mas temo novamente pelo caráter mutante do Judiciário. Hoje progressistas, amanhã conservadores. O que vai nos esperar? O que teremos como alternativa. Bolsonaro e familiares por doze anos no poder e o STF vai formar maioria por uma pauta de costumes que me desagradam. Quem vai agir a partir de então? O Judiciário não é cancha de atuação ideológica, é a morada de algo mais racional e menos pendular. Em resumo: a adoção de cotas raciais é algo absolutamente fundamental para o país racista chamado Brasil, a forma é perigosa por abrir um flanco preocupante, a despeito de a urgência ser algo a ser muito respeitado e justificar em partes o avanço de algo que me agrada.

**Polit(k)con.** Você tem uma longa trajetória de participação em "movimentos para conscientização cidadã", tendo apresentado, inclusive, o Programa de "Despertar para Cidadania" na Rede Vida de Televisão. Conte-nos um pouco desta experiência.

**Entrevistado:** Na verdade o Despertar da Cidadania era um programa de entrevistas sobre política e cidadania na Rádio Canção Nova. Ia a ar 6h00 da manhã de sábado, e eu gravava sempre com um convidado. Programas assim foram alguns, nesse formato de bate-papo, realizando um sonho muito bacana de moleque. Tive programa assim na Rádio Canção Nova, depois na TV Câmara Municipal de São Paulo quando fui presidente da Escola do Parlamento da capital paulista, participei de algumas entrevistas longas em minha passagem pela Rádio Estadão como comentarista político e sou um dos entrevistadores do Canal Um Brasil, ligado à Fecomércio. A experiência é legal, e é resultado de algo mais amplo. Justamente desse compromisso acadêmico e social com a formação e conscientização cidadã.

A avó do meu melhor amigo era do Movimento Voto Consciente e durante anos tentou me levar para lá. Uma hora fui, com o compromisso de ajudar em ações de educação. Passei a atender a imprensa, dar entrevistas, já em 2002. Divertido demais, me deu experiência, venceu minha timidez, ajudou a pensar rápido. Encontrei canais muito legais, e fui parar em programas mais longos e duradouros justamente porque tinha o conteúdo da academia e a desenvoltura com a imprensa. Passei cinco anos na FIPE-USP ao lado de um professor que dava dezenas de entrevistas por semana. Esse olhar para o trabalho dele me ajudou demais. Admirar e querer aprimorar são coisas bacanas de levarmos adiante.

**Polit(k)con.** Fale-nos um pouco sobre o projeto Legis-ATIVO/Estadão que tem sido um canal de importante atuação sobre o fenômeno político brasileira, especialmente no âmbito do legislativo, a partir do olhar de importantes pesquisadores da Ciência Política brasileira.

**Entrevistado:** de longe a coisa mais gostosa que faço. Criamos ali um hub de cientistas políticos. Aquilo virou uma usina de ideias e liberdades. Se as pessoas tivessem ideia da efervescência de nosso grupo de WhatsApp. Só aquilo já vale todo o trabalho. Criamos entre nós 20 um nível de cumplicidade, entrega, amizade e respeito imensos. A diversidade ideológica, a capacidade profissional, aquilo é muito potente. Nasceu numa conversa no Estadão com um diretor de conteúdo. Perguntei se eu podia trazer 10 amigos para escrever comigo, logo depois do lançamento do Barômetro e do livro que organizei no Estadão e na FGV em torno daquilo. Juntei um time diferente e arrebentamos. Foi um grande sucesso. Tem um texto de um dos colegas, de 2016, às vésperas do impeachment, que tem mais de DOIS milhões de views. De lá para a frente crescemos e sofisticamos. Buscamos a variedade regional e de gênero. Lançamos livros juntos, fizemos trabalhos, atamos nós de redes improváveis e juntamos gente que não se conhecia. O podcast nasceu depois, comigo e Vitor, e ganhou qualidade quando trouxemos a Graziela. A liga desse trio é outra coisa genial. Virou quase minha terapia semanal, o momento que eu mais me divirto produzindo. São 60 minutos de atenção, informação e risadas demais. Mas tudo isso feito com o intuito de educar politicamente, popularizar a ciência política, dar acesso a um conteúdo encastelado, contribuir com as redes, fortalecer os profissionais. Tem um ganha-ganha naquilo tudo. A gente avança e se motiva. Vocês aqui escolheram falar de algo que me tira do eixo da razão e me leva para a emoção. O produto mais novo e incrível foi a criação do CPPE- Ciência Política & Políticas de Educação, uma pós-graduação que nasceu dentro do blog e vai reunir 40 profissionais. Vamos levar a ciência política de forma remota para cantos do Brasil onde sequer as pessoas sabem que existimos. Vamos contaminar. A menos espero.

**Polit(k)con.** Você é um cientista político que tem uma longa trajetória profissional para além do universo acadêmico, atuando em diversas instituições públicas e privadas. Quais os efeitos desta atuação sobre o olhar na formação do cientista político no Brasil?

**Entrevistado.** Um só. Ou ao menos, principalmente um: dá para ter vida na ciência política para além da academia. Bastava termos uma profissão mais organizada, menos mesquinha e apequenada no universo acadêmico e teríamos mais espaço. Aqui cabe uma ressalva: esse meu discurso é agressivo e fácil. Ao invés de levá-lo adiante preferi fazer um esforço, me distanciar do que me incomoda e levar comigo quem tem espírito de ir além das linhas conhecidas. Tenho ido a alguns departamentos de ciência política falar de empreendedorismo acadêmico. Aquele que faz com que o mercado me chame de professor, mas a academia me chame de empreendedor. Esse

modelo híbrido, ao estilo pato, que nada, anda e voa, é bom demais. Não sou o melhor nadador, tampouco ando bem e voo bonito. Mas saio do chão, entro na água e caminho. Faço de tudo um pouco, pior que um monte de gente, mas num grau de diversidade que me garante o respeito que preciso para seguir. E mais: não faço nada sozinho. Pode olhar: sei colocar meus colegas naquilo que eles têm como vocação e por vezes precisam de um apoio. Adoro esse universo de oportunidades, de oferecer e receber. De construir junto. Essa é a essência. Se a ciência política começar a levar isso para a sala de aula vamos nos livrar das amarras da mediocridade que nos aprisiona. Para terminar: que os jovens não cobrem isso de seus professores na academia, sobretudo nas universidades públicas. Esses homens chegaram até lá pelo caminho que eles conheciam na imensa maioria dos casos. E reproduzem o que viveram. Seus orientandos sonham com isso, mas não há espaço para todos. Foi-se o tempo que do outro lado do arco-íris doutorado tinha um pote de ouro em forma de concurso público. Acabou, e o caminho não está mais nas respostas que os professores não poderão dar. A academia, e a Ciência Política, terão que descobrir seus caminhos, vocações e espaços, e isso depende de gente que foi se arriscar pelo mundo. Tenho orgulho de poder contar essa história, rezando para não ser arrogante e torcendo para poder inspirar e aplaudir gente boa.

**Polit(k)con** Como você analisa a democracia eleitoral, em termos substantivos e procedimentais, no Brasil? Sabemos o que o cientista político não é vidente, mas quais as tendências que você apontaria para pós- 2022?

**Entrevistado.** Estamos vivendo os testes de stress em nossa democracia. Acabei de ler recentemente a trilogia do Lira Neto sobre o Getúlio Vargas. Por muito menos a nossa história rompeu com a democracia dezenas de vezes apenas pelas mãos e mente de um único presidente – a despeito de ter sido o principal a contar e fazer nossa história. É emblemático pensar que algumas coisas ainda estão de pé, a despeito das irresponsabilidades de quem está no poder. Mas é indiscutível que tem MUITA coisa fora do lugar. E as ondas não batem infinitamente na encosta sem lhe tirar alguns pedaços. Como a pergunta observa, não sou vidente, e acho que a democracia resiste aos trancos e barrancos mais uma eleição presidencial, a de 2022. Acho que a despeito do resultado, a participação do Bolsonaro no pleito ainda garante isso. Mas como ele perderá 2022, ou como ele fará para ganhar para além de 2026 são duas perguntas que me incomodam demais como brasileiro. Se ele perder berrando, como fez o Trump, teremos traumas desagradáveis. Se ele for reeleito, o que tentará executar para se manter no poder a partir de 2027 também pode nos fazer sofrer. Aqui tenho um problema adicional: por mais que meus amigos digam que sou reacionário, liberal e conservador, não consigo fazer uma análise racional de alguém que ocupa espaço político e me incomoda tanto. O cidadão hepático aqui fala demais, e teme muito.

**Polit(k)com.** Que livros e temas de pesquisa você sugeriria aos que se interessam pelos estudos da Ciência Política?

**Entrevistado.** Vou indicar coisas que tenho feito e participado. Não entendam isso como jabá ou arrogância, mas eles são todos gratuitos e abertos. Por isso vale a pena citar, uma vez que fizemos para ajudar, para formar. Começo pelo GOVERNABILIDADE da Fundação Konrad Adenauer, junto com o pessoal do Legis-Ativo. Obra que eleva o conceito a ideia central de que as relações entre Executivo e Legislativo são essenciais, mas a tal lógica deve ser acrescida a relação Executivo-Judiciário, Executivo-Opinião Pública e Executivo-Mídia. Ademais, estados e municípios tendem a apresentar lógicas de governabilidade um pouco distintas daquilo que encontramos na União. E isso é importante também. Depois indico o livro CIÊNCIA POLÍTICA & POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO, livro base da pós-graduação que citei lançado também pela Konrad. Se o objetivo for algo mais simples e introdutório temos os três livros de educação política que ficam no site do Movimento Voto Consciente – o Educação Política, o Legislativo Municipal e o Cidades. São três diversões garantidas num universo meio paradidático. Por fim, o livro sobre o Índice de Democracia Local inspirado no caso de São Paulo que organizei no Instituto Sivos. Os capítulos que não são de minha autoria e buscam conceituar Democracia estão incríveis. E aqui já temos um bom conjunto vaidoso de indicações.

**Agradecimentos – eu que agradeço a oportunidade e a todas as pessoas que indiretamente foram aqui citadas e fazem parte dessa história.**

## ARTIGOS – CIÊNCIA POLÍTICA

**MANDATO COLETIVO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: PERFIL DAS CANDIDATURAS NAS CAPITAIS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020**  
**COLLECTIVE MANDATE AND POLITICAL REPRESENTATION: PROFILE OF CANDIDATES INS CAPITALS IN MUNICIPAL ELECTIONS OF 2020**

Alexsandro Teixeira Ribeiro<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho busca mapear e analisar o perfil das candidaturas coletivas e compartilhadas das capitais do país nas eleições municipais de 2020. Com base em referencial sobre representatividade política, crise do regime democrático representativo e sobre representatividade de minorias e grupos em situação de vulnerabilidade social, buscou-se discutir o papel das candidaturas coletivas como forma de inclusão política, bem como estruturas de deliberação e revitalização da esfera pública. Os dados coletados na base do TSE apontam para um perfil de maioria feminina e negra dentre as candidaturas coletivas, quadro que diverge do cenário nacional de candidaturas ao legislativo municipal.

**PALAVRAS-CHAVE** – representatividade; mandato coletivo; eleições municipais; capitais

**ABSTRACT:** This paper seeks to map and analyze the profile of collective and shared candidacies of the country's capitals in the municipal elections of 2020. Based on a reference on political representativeness, the crisis of the representative democratic regime and on the representativeness of minorities and groups in situations of social vulnerability, we sought to discuss the role of collective candidacies as a form of political inclusion, as well as structures of deliberation and revitalization of the public sphere. The data collected in the TSE database point to a profile of female and black majority among the collective applications, a framework that differs from the national scenario of applications to the municipal legislature.

**KEYWORDS** – representativeness; collective mandate; municipal elections; Capital.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), é mestre em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), na linha de pesquisa em processos jornalísticos, é bacharel em Comunicação Social (Jornalismo) pelo Centro Universitário Uninter e Especialista em Docência em EaD pela Uninter e em Comunicação Empresarial e Institucional pela Faculdade de Administração, Ciências Contábeis, Educação e Letras (Facel). Atualmente é professor nos cursos de Jornalismo, Publicidade e Propaganda e em Marketing Digital do Centro Universitário Uninter, além de jornalista e integrante da agência Livre.jor, que é a primeira atividade de acompanhamento sistemático de dados públicos relacionados ao Paraná ([www.livre.jor.br](http://www.livre.jor.br))

## INTRODUÇÃO

O sistema eleitoral e de representatividade política no Brasil é permeado de exemplos de profissionalismo e de perpetuação no poder que dificulta o ingresso de novos atores políticos ou de outsiders que não compartilham da mesma trama de relações de parentescos ou de parentelas (OLIVEIRA, ). A reprodução deste cenário se consolida tanto no resultado eleitoral que promove a manutenção dos mesmos atores políticos por diversos mandatos, quanto no próprio discurso dos candidatos no jogo de convencimento dos eleitores. Uso de sobrenomes de família, exposição de vínculos de parentescos, uso de recursos discursivos de associação da imagem do candidato a de outros atores políticos consolidados são algumas das práticas usadas para angariar votos ao longo da corrida eleitoral.

Obviamente, o cenário eleitoral não se resume a apenas manter os mesmos no poder. Em meio ao percentual de revitalização dos cargos eletivos, é possível identificar uma gama de elementos que faz com que novos atores políticos tenham sucesso no pleito eleitoral, mesmo sobre outros atores de carreira com nomes e relações de poder já consolidados.

No pleito para os legislativos nacional, estadual e municipal, quer seja pela quantidade de vagas disponíveis, e conseqüentemente ao volume de candidatos, quer seja pela função legislativa de representatividade da população, a variedade de matizes partidárias e de perfis de projetos de mandatos tornam a decisão eleitoral mais complexa, ao menos do ponto e vista das análises sobre as motivações do voto.

Assim, vários elementos pesam na escolha do candidato, como base eleitoral, similaridade entre as propostas de gestão e o perfil de interesses do eleitorado, representatividade socioeconômica, representatividade social, representatividade de gênero, dentre outras. Tal perspectiva vem pressionando para a constituição de candidaturas que fogem do discurso da representatividade pelo profissionalismo político. Tais abordagens eleitorais são centradas em bandeiras específicas, que arregimentam os votos de eleitores por similaridade de interesses, pelo discurso vinculado às atividades de militâncias sociais, defesas de minorias e comunidades em situação de fragilidade social, pautas ecológicas, dentre outras.

A limitação de vagas eleitorais, sobretudo no executivo, é um dos principais entraves para que o desenho final das eleições abarque a gama de multiplicidade de elementos de representação presentes nas candidaturas. Um fenômeno que vem se consolidando ao longo das últimas eleições, sobretudo nas municipais, e que dialoga com esse aumento da representatividade no cenário político são as candidaturas coletivas ou compartilhadas. A ideia de compartilhamento ou de candidaturas que partem de uma gestão deliberativa não é nova. Um levantamento realizado pela Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, dá conta de mais de 140 casos de candidaturas que seguem tal lógica entre 1994 a 2019. O relatório (SECHI, 2019, p.16) reúne um mapeamento das “candidaturas

legislativas no Brasil que prometeram a lógica de compartilhamento de mandato, bem como os mandatos autoproclamados como compartilhados, coletivos, colaborativos, cooperativos ou participativos”.

O resultado quantitativo da compilação foram as candidaturas de 32 casos de mandatos coletivos e 110 compartilhados no período. Em termos qualitativos, as análises do relatório sobre os dados dos mandatos apontam um quadro de oxigenação da representação legislativa a partir deste tipo de candidatura, na medida em que se permitem abertura de gestão compartilhada entre os cidadãos e os políticos eleitos. Desta forma, conclui o relatório, “são os cidadãos, juntamente com os mandatários, que podem configurar um mecanismo de participação direta no âmbito da representação legislativa delegada” (IDEM, 2019, p.93).

Diante deste cenário de representatividade, o que se propõem com o presente trabalho é mapear e propor uma reflexão sobre os dados das candidaturas coletivas das eleições municipais com vistas a identificar a existência de um perfil dominante nas candidaturas. Para este ensaio, foram compilados dados demográficos, de partidos e de bandeiras de defesa das candidaturas coletivas das capitais brasileiras nas eleições municipais de 2020. A hipótese central do debate é que as candidaturas coletivas ou compartilhadas apresentam um perfil de candidatos e de pautas que dialogam com as minorias, com movimentos sociais, com partidos de esquerda, e com grupos em situação de vulnerabilidade social.

## **DESENVOLVIMENTO:** REPRESENTATIVIDADE DE MINORIAS E CAMPANHAS COLETIVAS

O constante aumento de abstenções nas urnas<sup>2</sup> e a crescente insatisfação do brasileiro com a política<sup>3</sup> são indícios de um possível recrudescimento da crise de representatividade política no país. A corrupção no poder público a partir de cargos eletivos, um descompasso entre os benefícios e abonos parlamentares diante do quadro geral de remuneração da população, um distanciamento entre os anseios da população e as agendas de votações nos legislativos e de decisões nos executivos municipais, estaduais e nacional estão entre os elementos de agravamento da crise. Soma-se a tais aspectos a ideia de uma não representatividade social a partir dos políticos eleitos, ou seja, uma não correlação de identidade entre os eleitores e os candidatos, considerando a multiplicidade de recortes sociais existentes entre o eleitorado.

Parte disso se dá pela profissionalização da política, e pela constituição de uma elite que se perpetua no poder, parte se constitui por um

---

2. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/30/especialistas-analisam-abstencao-recorde-nas-eleicoes-de-2020>

3. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/pesquisa-mostra-que-83-estao-insatisfeitos-com-democracia-no-brasil.shtml>

perfil predominante entre os eleitos, conforme destaca o estudo de Campos e Machado sobre a sub-representação de pretos e pardos dentre os eleitos, com base em dados de 2014. O resultado do estudo indica menores chances de vitórias de pretos e pardos devido a fatores como cor, classe de origem, acesso a recursos de campanhas (CAMPOS, MACHADO, 2017, p.138). A menor capacidade de competitividade interfere na forma como os partidos arregimentam os candidatos, o que pressiona por uma determinada relação de maior oferta de candidatos com maior capacidade de serem eleitos, pois “os partidos maiores e mais competitivos tendem a ser os que menos recrutam não brancos, enquanto os partidos menores e menos competitivos tendem a recrutar mais não brancos” (IDEM, 2017, p.138).

Tal abordagem dialoga com as análises de Young, ao refletir sobre uma proposta de representatividade inclusiva, que abarque as demandas das minorias. Segundo a pesquisadora, o quadro eleitoral é reflexo das condições de desigualdade socioeconômica. Como destaca a pesquisadora, as “pessoas pobres e da classe trabalhadora frequentemente não têm seus interesses e perspectivas tão bem representados quanto os das pessoas das classes média e alta” (YOUNG, 2006, p.169). A pesquisadora ainda reitera que o mesmo ocorre com grupos minoritários e marginalizados e com as mulheres, ocupando pouco espaço em cargos eletivos, com sub-representação em postos de poder na sociedade, e conseqüentemente com pouca voz política efetiva.

Neste sentido, estratégias que buscam ampliar a representatividade nas eleições tendem a criar oportunidades de alterar tal quadro de desigualdade política, compreendendo a representação política como uma “atividade de reavivar as vozes, opiniões e perspectivas dos cidadãos nos processos de formulação de políticas públicas” (SECCHI, 2017, p.19). A representação delegada (delegate), perspectiva de algumas formas de candidaturas com gestão democrática ou compartilhada, tende a buscar esta inclusão tanto pela identidade quanto pelo fomento à participação dos eleitores também ao longo do processo de administração do mandato. Considera-se a representação partilhada como uma das duas formas analisadas por Pitkin (1967), sendo a outra a representação fiduciária (trustee).

Na fiduciária, não necessariamente ocorre uma consulta ou inclusão dos representantes nas arenas de deliberação e no centro das instâncias decisórias. Neste caso, implica em destacar que o eleito ou representante se apropria de seus parâmetros próprios para estabelecer a direção das suas decisões. Os eleitores, na abordagem fiduciária, depositam a confiança na capacidade do representante em estabelecer decisões que sejam para o bem comum e para os interesses de seus eleitores. Assim, o eleito tem uma autonomia para atuar e se comportar da forma como julgar necessária. Conforme destaca Pitkin (1967, p.130), o eleito “does not take order from or consult with the beneficiary. Nor does he legally bind the beneficiary; a contract made by trustee binds him, not the beneficiary”.

Na outra abordagem, na perspectiva do delegado o “ cidadão mantém o controle sobre as ações e decisões do representante, tornando-o um mero porta-voz” (SECCHI, 2017, p.19). Aqui pensamos em uma forma de representatividade inclusiva, em que o eleito ou representante de fato estabelece decisões calcadas em instâncias deliberativas dos representados, ou a partir de instruções apontadas em uma organização de participação coletiva. Assim, “the implication that those who send the representative are an organized or official association makes it likely that they gave specific instructions and may give further instruction from time to time” (PITKIN, 1967, p.134).

Transportando tal abordagem à forma de representatividade na democracia deliberativa implica em destacar uma espécie de acatamento do eleito ao julgo do senso construído pelos representados. Desta feita, conforme destaca Secchi (2017), ao abordar as formas de representatividade política a partir da análise de Hanna Pitkin, a representação delegada é uma forma de afiançar a inclusão dos eleitores de forma direta, ou seja, a partir de uma representação indireta abarcar as características de uma representação direta com ferramentas e posturas inclusivas.

Assim, aponta Secchi (2017, p.21), a “existência de ferramentas de facilitação democrática pelas TICs, associadas à vontade de participar e à crise de confiança nos representantes, tem feito prosperar experimentos de representação delegada ao redor do mundo”. No modelo delegado, conclui-se, a forma de agir e de definir ações do representante deve espelhar a vontade dos representados (SILVA, 2019, p.23), atuando de forma a estabelecer uma ponte entre os representados e o ato da representação, sendo apenas uma forma de canalização da vontade dos eleitores.

Oras, nesta perspectiva, quando o eleito guarda uma similaridade ideológica e compartilha de um perfil socioeconômico e demográfico com o eleitorado permite-se estabelecer um desenho de representatividade calcada na posição de local de fala. Ou seja, há uma construção de confiança baseada na identidade. É nesta lógica que se fazem necessárias candidaturas organizadas na inclusão de indivíduos que representem grupos sociais minoritários e sub-representados nos espaços de poder. A urgência desta postura, aponta Young (2006, p.170), pode ser objeto de dispositivos de promoção da inclusão destes grupos a partir de dispositivos eleitorais ou políticos que garantam a oportunidade de candidaturas ou de integrar as arenas deliberativas, como “esquemas como cotas em listas partidárias, representação proporcional, cadeiras parlamentares reservadas e delimitação de distritos eleitorais especiais, entre outros, têm sido propostos e implementados para promover a representação de grupos”.

Uma destes dispositivos de inclusão e busca pela maior efetividade é o sistema de cotas, como é o formato implementado desde 2009 para uma maior participação das mulheres nas candidaturas. Fernandes (2018), ao analisar os dados das eleições municipais entre 2000 e 2016 percebe que há um aumento das candidaturas. O resultado disso, contudo, ainda não é

positivo na visão do pesquisador, uma vez que este aumento não tem se consolidado em consequente percentual de participação nas vagas efetivas do legislativo municipal.

Destaca ainda o pesquisador que “a taxa de sucesso das mulheres nas eleições caiu após a obrigatoriedade no preenchimento de vagas nas candidaturas” (2018, p.120). Mesmo que em pouco tempo de mudança efetiva da legislação eleitora, os reflexos na cultura eleitoral ainda não foram palpáveis em termos de política de inclusão. Contudo, a mera participação e o debate gerado com a implantação das cotas iniciam-se uma reflexão pela maior participação das mulheres, o que denota um resultado positivo ante aos anseios dos movimentos sociais que buscam representatividade feminina no meio político.

Outra proposta de maior inclusão de minorias e de implantação de uma política participativa é a do mandato coletivo ou compartilhado, que dialoga com a abordagem de aprofundar a inclusão do eleitorado na gestão parlamentar, bem como em dar multiplicidade de vozes à sociedade, na medida em que agrega mais nomes ao cenário eletivo. Tais formas de mandatos nascem da organização das minorias à participação política como resposta à crise de representatividade e do sistema democrático, entendida como “causada pela falta de correspondência entre o que a sociedade quer e o que o político faz, defende ou vota. A crise da democracia poderia ser compreendida então como a crise da representação dos interesses dos cidadãos” (SILVA, 2019, p.22). No Brasil, os levantamentos feitos por Silva (2019) e Secchi (2019) destacam mandatos com abordagem coletiva ou compartilhada apresentadas nos pleitos eleitorais municipais e estaduais para candidaturas para as câmaras ou assembleias legislativas desde 1994, iniciando com o mandato do deputado estadual Durval Ângelo, eleitor para a assembleia estadual de Minas Gerais.

Ainda em um debate incipiente sobre a forma de participação da sociedade em mandatos com gestão coletivas, a proposta implantada pelo então deputado foi a de construir um “Conselho Político que determinaria presencialmente todas as decisões de maior relevância do seu mandato” (SILVA, 2019, p.59). Renovado anualmente, o conselho teve participação de membros de movimentos sociais, segmentos religiosos, entidades sindicais, dentre outros da sociedade civil. De 1994, com a iniciativa de Durval, até 2018, Silva (2019) e Secchi (2019) contabilizaram 119 candidaturas coletivas/compartilhadas para cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador “dispersos em 50 cidades, 17 estados e representando 22 dos 34 partidos políticos existentes no país, entre os anos de 1994 – quando a primeira experiência foi observada – e 2018, atingindo um total de 1.244.553 votos computados” (SILVA, 2019, p.43). De acordo com os dados apresentados nas duas pesquisas, mesmo com as iniciativas apontando o início de mandatos coletivos há mais de duas décadas, é entre as eleições de 2012 e 2014 que se concentram mais de 90% das candidaturas contabilizadas.

Leonardo Secchi, em pesquisa sobre os tipos de mandatos coletivos no país (2019) tipifica os mandatos em Coletivos e em Compartilhados. No primeiro caso, há poucos ou nenhum coparlamentar. Com isso, um representante reúne o poder de unificar e representar as vozes da comunidade ou do grupo de representados. Assim, destaca Secchi (2019, p.23), neste caso, as tomadas de decisão são dadas por arenas deliberativas na busca pelo consenso dos representes que integram o núcleo de participação das decisões.

Já o segundo tipo é o de mandatos compartilhados, em que as decisões são distribuídas entre os coparlamentares, que compartilham de pautas e perfis ideológicos. Neste caso, o foco não é a representação geral da sociedade, mas sim de um grupo de interesse específico, geralmente minoritário e com pauta que dialoga com a apresentada na candidatura. Isso não significa, no entanto, que o mandato se fecha para as demandas sociais, desde que estas promovam uma sintonia com a gama ideológica do mandato. Neste tipo de mandato, destaca Secchi (2019, p.24), as “decisões são tomadas em regra de maioria, por meio de debate e enquete em meio eletrônico entre os vários coparlamentares”.

Conforme destaca Secchi (2019, p.24), há uma tendência ideológica apresentada nas candidaturas dos mandatos coletivos, o que os torna um espaço de diálogo com eleitores que compartilham de similar visão de mundo ou de diretriz ideológica. Isso se dá pelas bandeiras de defesa e projetos de ações centrados em pautas relativas aos direitos das minorias e de comunidades em situação de vulnerabilidade social. Da mesma forma que os movimentos sociais, há uma organização dos mandatos coletivos calcados na liderança e na não formalização de uma estrutura.

As candidaturas coletivas, assim, não são baseadas na segurança legal do regime eleitoral brasileiro, ou seja, não há regulamentação no sistema legal de eleições do tribunal eleitoral para os mandatos coletivos. Mesmo quando reúne mais de um candidato, na prática, a representatividade legal é centralizada em uma figura, que assume a burocracia e a candidatura junto ao tribunal eleitoral. As decisões são coletivas, mas os mandatos, em termos legais, são individuais. A estratégia é organizada a partir de um regimento ou estatuto. Secchi (2019, p.22), ao analisar as mais de cem candidaturas registradas entre 1994 e 2018, mapeou três pontos ou elementos considerados básicos para a organização de um mandato coletiva/compartilhado.

O primeiro é a centralização legal de um ator político, que renuncia a sua autonomia diante do legislativo para abrir espaços para os demais parlamentares do mandato e para o eleitorado. O segundo é a figura do coparlamentar, que é o integrante do mandato sem a titulação legal, mas que tem participação nas decisões a partir do consenso com o titular do mandato. Em diálogo com a base, o coparlamentar atua como uma figura de conexão entre o mandato e o eleitorado, dando maior amplitude nas discussões com a sociedade. O terceiro aspecto destacado por Secchi, que dá uma estrutura organizada ao mandato, é a consolidação de um estatuto

ou acordo formal, sendo uma espécie de documento de princípios e de postura do representante, firmado em concordância com os representados.

Ao avaliar os mandatos propriamente dito, Secchi e Cavalheiro (2017), em relatório sobre os mandatos no Brasil identificaram uma série de variáveis que são fundamentais para mapear e identificar o grau de abertura deliberativa com os representados. Um primeiro ponto é pela identificação da origem da iniciativa. O segundo aspecto é mensurando o tamanho do grupo, saindo de um mandato de duas pessoas até o de milhares de integrantes em uma arena deliberativa e decisória. Um terceiro aspecto é pelo grau de elegibilidade. Neste caso, é pela capacidade de arregimentar cidadãos para apoiar e conceder o voto, ao passo que atende aos objetivos no estatuto.

Com isso, o ponto seguinte passa por analisar o grau de acesso. Ou seja, na medida em que o mandato é integrado por milhares de indivíduos, e que ele arregimenta o poder de voto desta magnitude, deve-se apresentar uma abertura que permita a participação dos representados. Há ainda que se analisar o perfil de compartilhamento do poder, mesmo em casos em que o mandato seja representado legalmente por apenas um indivíduo, que é quem operacionaliza as decisões nas votações em plenário. Por fim, dentre os aspectos, destaca-se ainda o compartilhamento de custos e de benefícios, relacionado a forma de divisão dos recursos de verba de gabinete e gestão financeira do mandato.

## **PERFIL DAS CANDIDATURAS COMPARTILHADAS DAS CAPITAIS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020**

Os mandatos coletivos e compartilhados são estratégias que buscam o aumento da participação cidadã na política. Em meio a um cenário de crise do modelo democrático representativo em que há uma dissonância entre os anseios da população e as decisões e posturas dos representantes eleitos, os mandatos coletivos se destacam na medida em que permitem a aproximação dos cidadãos “de seus representantes, aumentando a fiscalização dos seus atos, inserindo o cidadão comum no debate político e oportunizando ainda que sua vontade possa ser verbalizada no processo de tomada de decisão do legislador” (SILVA, 2019, p.133).

Os dados aqui dispostos é uma forma de identificar o perfil destas candidaturas, buscando um quadro de identificação dos atores que lideram estas iniciativas, e as pautas que se tornam prevaletentes nas candidaturas. O corpus de análise do presente trabalho se resume em dados demográficos e partidários coletados a partir da base DivulgaCand<sup>4</sup> do Tribunal Superior Eleitoral. Os dados coletados para a análise foram das candidaturas municipais de 2020. Como não há uma previsão legal para este formato de candidatura, não há também junto ao Tribunal Superior Eleitoral dispositivo de

---

<sup>4</sup><https://divulgacandcontas.tse.jus.br/>

registro ou de busca de dados que identifiquem ou tipifiquem tais candidaturas em separação das demais.

Com isso, o formato de levantamento dos dados passou por algumas etapas como a análise caso a caso das candidaturas das capitais, com base em relatório extraído do DivulgaCand. Esta análise partiu de uma leitura para identificar nos nomes de urnas palavras-chave como coletiva, juntas, junto, nosso, movimento e demais que denotassem candidatura coletiva.

Figura 1 – Imagem da tabela compilada com o recorte de dados

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
	ESTADO	OBS	Uma	Quantos	PORTA-VOZ (GÊNERO)	PORTA-VOZ (RAÇA)	Link urna	Link campanha	Votos
2	PR	MULHERES	MANDATA COLETIVA DAS PRETAS	2	MULHER	PRETA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160001202846">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160001202846</a>	<a href="https://www.facebook.com/mandatacoletivadaspretas/">https://www.facebook.com/mandatacoletivadaspretas/</a>	3582
3	PR	ECO	CLAUDINO DIAS MANDATO ECOSOCIALISTA	3	HOMEM	PARDA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836684">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836684</a>	<a href="https://www.coletivoecosocialista.com.br/">https://www.coletivoecosocialista.com.br/</a>	321
4	PR	ECO	MANDATO COLETIVO EKOVA	7	HOMEM	BRANCA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836677">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836677</a>	<a href="https://mandatocoletivoekova.org/">https://mandatocoletivoekova.org/</a>	2303
5	PR	MULHERES	PROFESSORA ANGELA SOMOS JUNTAS	3	MULHER	BRANCA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836682">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836682</a>	<a href="https://somosjuntas.com.br/">https://somosjuntas.com.br/</a>	3035
6	PR	NDA	E SE CURITIBA FOSSE NOSSA	3	MULHER	PARDA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836685">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/75353/160000836685</a>	<a href="https://www.facebook.com/eseurilibafosseno">https://www.facebook.com/eseurilibafosseno</a>	711
7	RS	CRISTÃO	MANDATO COLETIVO TIAGO SANTOS	4	HOMEM	BRANCO	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000652187">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000652187</a>	<a href="https://www.facebook.com/MandatoColetivoP SOL">https://www.facebook.com/MandatoColetivoP SOL</a>	426
8	RS	MULHERES	NÓS MANDATO COLETIVO LAÍS	7	MULHER	PRETA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210001284642">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210001284642</a>	<a href="https://www.facebook.com/NosColetivoPsoi">https://www.facebook.com/NosColetivoPsoi</a>	1996
9	RS	*MOVIMENTO ESTUDANTIL	GIOVANI E MOVIMENTO COLETIVO	9	HOMEM	BRANCO	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000683436">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000683436</a>	<a href="https://www.instagram.com/movcoletivo/">https://www.instagram.com/movcoletivo/</a>	3691
10	RS	MULHERES	CUCA CONGO	4	MULHER	PRETA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000683441">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000683441</a>	<a href="https://www.facebook.com/CucaCongo">https://www.facebook.com/CucaCongo</a>	3028
11	RS	LGBTI	ROBERTO BANCADA ATIVISTA	5	HOMEM	BRANCO	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000683424">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000683424</a>	<a href="https://www.facebook.com/robertosseitenfus/">https://www.facebook.com/robertosseitenfus/</a>	219
12	RS	MULHERES	JAQUE DA TINGA (COLETIVO MULHERES DE LUTA)	5	MULHER	PRETA	<a href="https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000652171">https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/88013/210000652171</a>		511

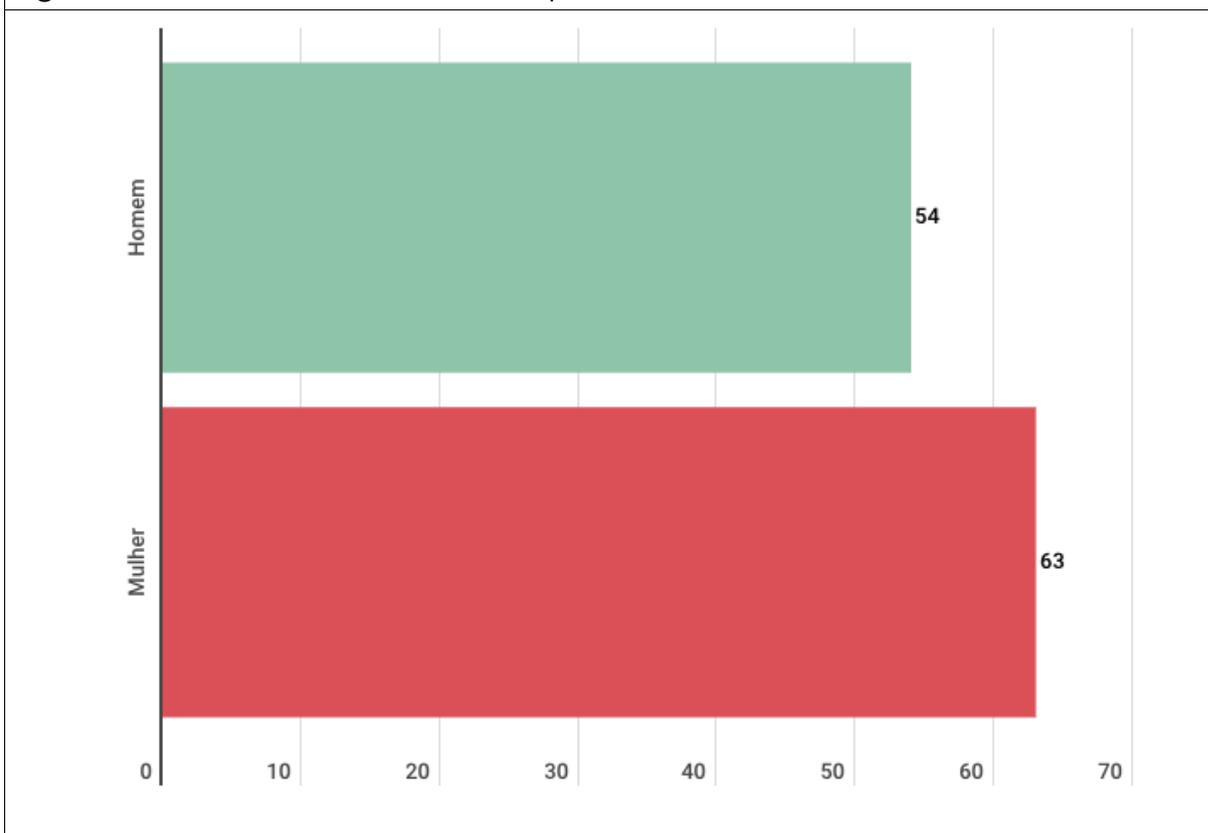
Fonte: autor (2021)

O quadro geral resultante deste levantamento passou ainda por uma pesquisa nominal da candidatura em sites de busca, imprensa e redes sociais com finalidade de checagem da postura coletiva na candidatura. Assim, foram contabilizadas na tabela apenas candidaturas que apresentaram propaganda ou divulgação na imprensa e em redes sociais que informassem candidatura coletiva ou compartilhada.

O resultado foi uma tabela com 117 candidaturas das capitais brasileiras. Neste processo de busca, ampliou-se a base de coleta de dados para sites e redes sociais de campanha. Com isso, foi possível agregar dados à tabela como temas centrais de proposta de candidatura, como defesa e

ampliação dos direitos das mulheres, causas ecológicas e de defesa dos animais, dentre outros. Dos dados coletados do repositório do TSE foram compiladas as informações sobre gênero do candidato representante, raça do porta-voz, quantidade de candidatos integrantes do mandato coletivo, e o partido. Das redes sociais e sites de campanha foram coletados os dados sobre o tema central de defesa da candidatura.

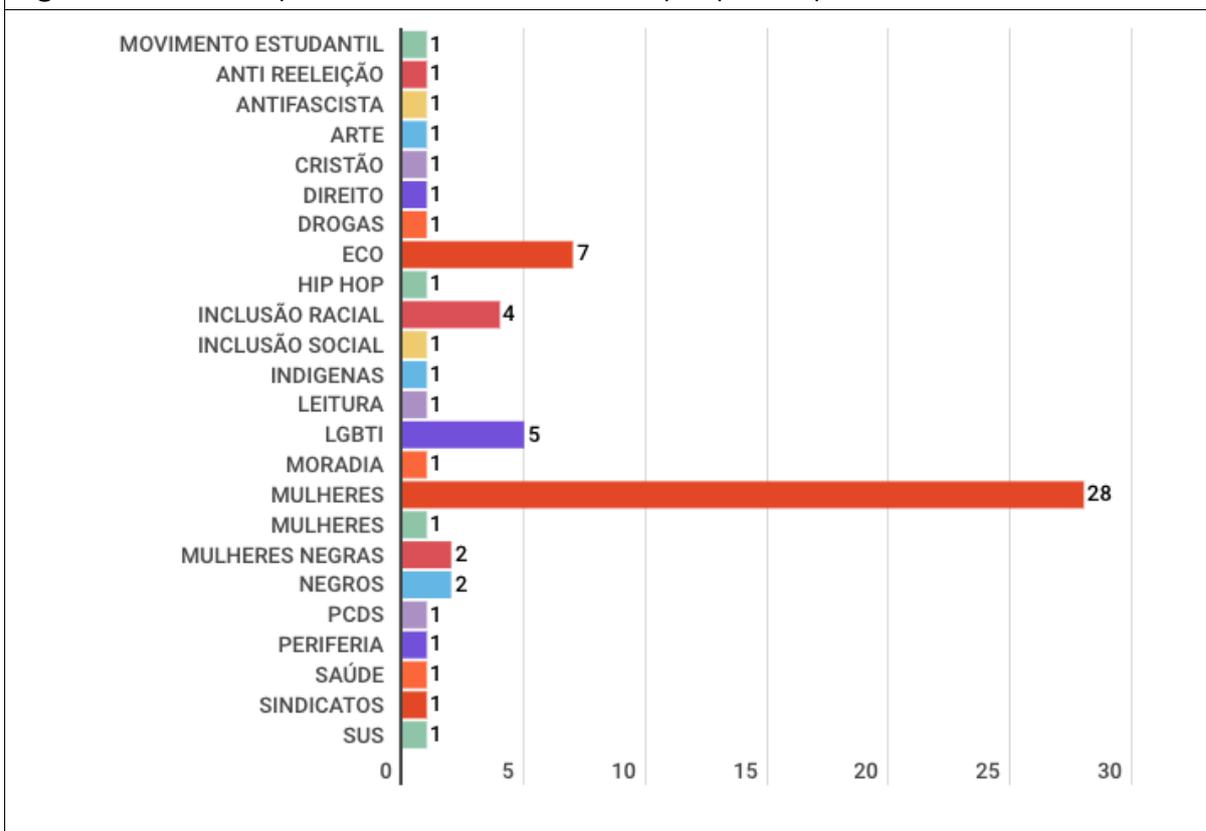
Figura 2 – Dados de candidaturas por sexo



Fonte: autor (2020)

A compilação dos dados resultou em um cenário de gênero que demonstrou uma candidatura maior com porta-voz mulher que homem. Segundo o levantamento, dos 117 candidatos, 63 eram mulheres, e 54 homens. O quadro das eleições das capitais de 2020 se contrapõe ao quadro organizado por Silva (2019) e Secchi (2019) com base nas 119 candidaturas de mantados coletivas e/ou compartilhados entre 1994 e 2018. Na pesquisa dos autores, o resultado foi de maioria masculina, sendo que “93 tiveram como porta-voz homem (candidato oficial) e apenas 26 mulheres. Isso representa uma predominância de 78% a favor dos homens” (SILVA, 2019, p.55).

Figura 3 – Dados por temática central de proposta para o mandato

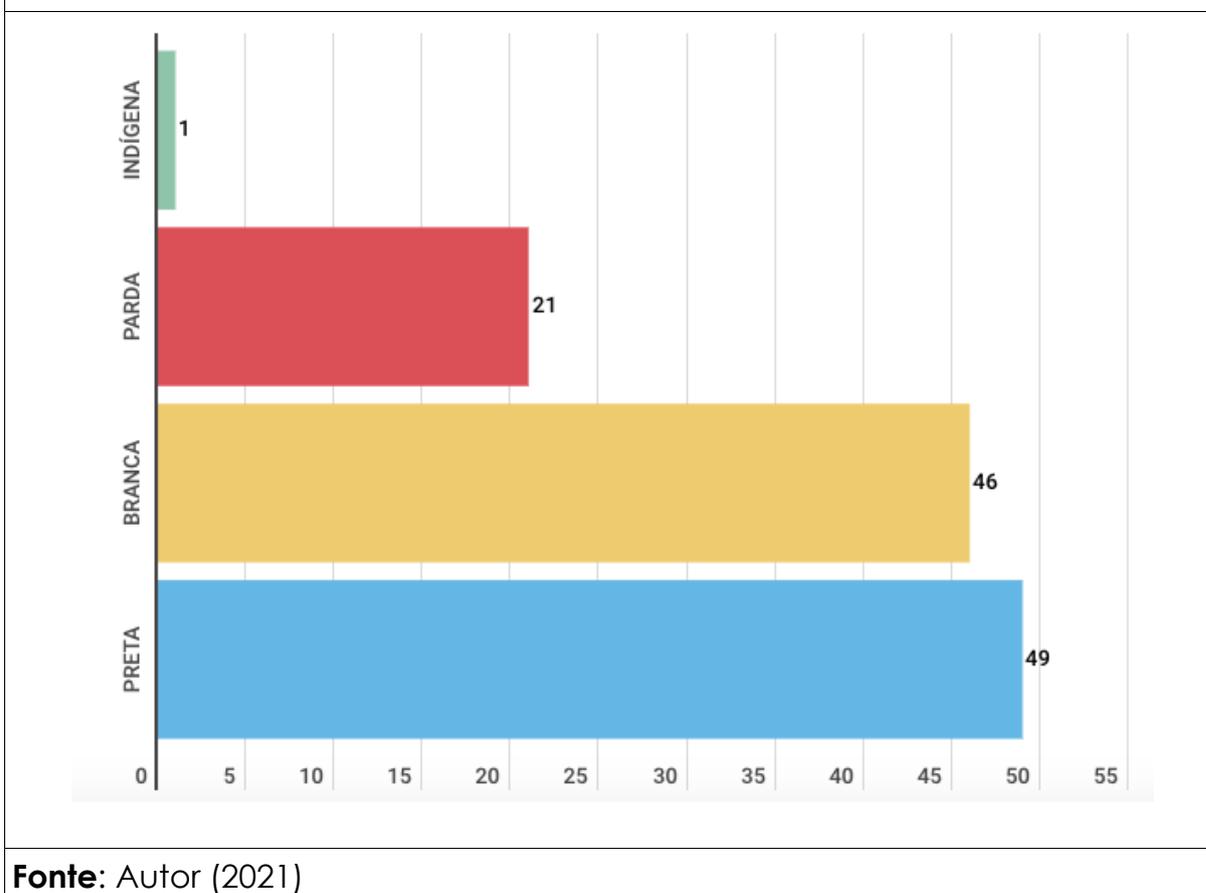


Fonte: autor (2021)

No resultado da compilação dos dados de temáticas centrais de candidatura, percebe-se uma conexão entre o gênero predominante nas candidaturas e a pauta dominante, qual seja, a de defesa pelos direitos das mulheres, por políticas de proteção às mulheres, igualdade de gênero e de participação no mercado de trabalho e em postos de poder na sociedade, e por políticas públicas de combate à violência contra a mulher e contra o feminicídio. Foram excluídas do quadro 51 candidaturas cujas pautas não foram centralizadas ou identificadas no mapeamento.

Do universo restante, pouco mais de 42% das candidaturas aglutinaram pautas em defesa das mulheres. Soma-se a tal número as duas candidaturas que somaram a pauta de gênero à pauta racial, ou seja, que apresentaram a defesa das mulheres negras como predominante na candidatura. Na sequência, 10% das candidaturas aglutinaram pautas em defesa de causas ecológicas ou em defesa dos animais. Cerca de 8% foram candidaturas com propostas centralizadas no público LGBTI e 6% foram candidaturas de luta pela inclusão racial. As temáticas dialogam com a proposta de representatividade de minorias e grupos em situação de vulnerabilidade social (YOUNG, 2006) na medida em que propõem ações afirmativas de divulgação das pautas, de visibilidade social às causas e bandeiras defendidas pelas candidaturas.

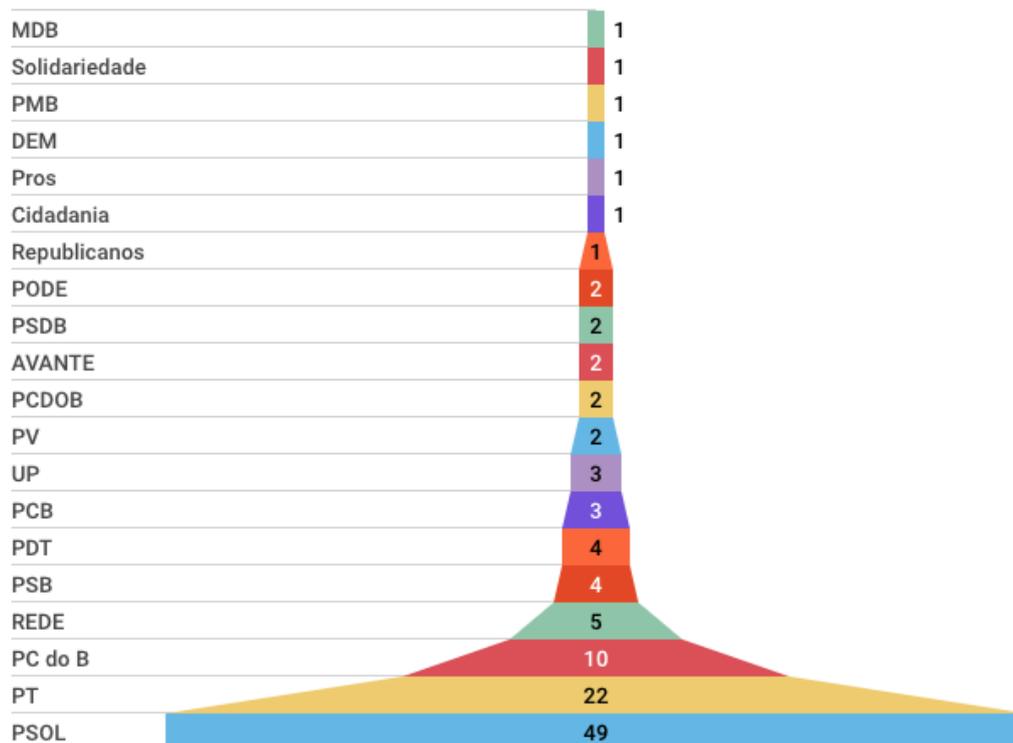
Figura 4 – Candidaturas coletivas por recorte racial do porta-voz da candidatura



No que diz respeito ao recorte racial, há uma similaridade das candidaturas em comparação ao recorte nacional em favor de maiorias de candidaturas de negros. O quadro da candidatura de 2020 apresenta uma mudança do predomínio dos candidatos que se declararam negros em comparação às eleições de 2016, em que a maioria eram os que se declararam brancos. No quadro de candidaturas coletivas, em termos percentuais, pouco mais de 42% dos porta-vozes das candidaturas se declararam negros, enquanto 38% se declararam brancos. Se somarmos as candidaturas de negros e pardos o percentual se assemelha ao recorte nacional<sup>5</sup>, de 60% de candidatos sobre o universo total.

Figura 5 – Recorte de candidaturas por partido político

5 <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/10/06/perfil-medio-do-candidato-nas-eleicoes-e-homem-negro-casado-e-com-ensino-medio.ghtml>



**Fonte:** Autor (2021)

Por fim, dentre os recortes consolidados dos partidos, percebe-se que a maioria é de partidos que são alocados no espectro político de esquerda (MACIEL, ALARCOM & GIMENES, 2017). O partido com maior aglomeração de candidaturas compartilhadas foi o PSOL, com 41% das candidaturas. Os três partidos com maior número de candidaturas, PSOL, PT e PC do B, reuniram 70% das candidaturas, cerca de 80 das 117 candidaturas contabilizadas nas capitais. O resultado denota uma postura partidária de identidade com as pautas e representatividades de confronto ao cenário dominante eleitoral, bem como um diálogo com estratégias que amplifiquem a representatividade da sociedade nos cargos eletivos. Assim, aponta Young (2006, p.181), “sem medidas afirmativas que propiciem a representação de grupos em suas instâncias deliberativas, listas de candidatos, convenções etc., os partidos políticos [...] tendem a padecer do mesmo viés das instituições do Estado no sentido de representar os interesses e as perspectivas dos segmentos sociais privilegiados”. O cenário de predominância dos partidos de esquerda, em especial PSOL, PT, PP do B e Rede também foi o resultado reunido nas pesquisas feitas por Silva (2019) e Secchi (2019) com base nas candidaturas compartilhadas e coletivas entre 1994 e 2018. Destaca Secchi (2019, p.47), que mesmo que as candidaturas sejam iniciativas que nascem dos próprios candidatos ou dos espaços coletivos de pertença, e não necessariamente dos partidos, há uma propensão destes partidos em aceitar e fomentar a

inovação no meio eleitoral a partir da permissão de candidaturas compartilhadas e coletivas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O distanciamento entre as necessidades e os anseios da população e as posturas e decisões dos políticos, sobretudo nos espaços legislativos, vem aumentando a sensação da não representatividade política e de uma crescente crise do modelo democrático representativo. Tal sub-representação amplia ainda mais quando se desloca a leitura para um quadro da população que, apesar de maioria em termos quantitativo, está em minoria nos espaços de poder e nos resultados eleitorais. Mulheres, negros, integrantes da comunidade LGBTQI, estão entre o recorte da população que busca uma representatividade política, mas que não percebe seus anseios ecoarem nos resultados das urnas. Uma estratégia inovadora para contornar a sub-representação tem sido os mandatos coletivos e compartilhados. Mesmo que não previstos na legislação eleitoral, há duas décadas, conforme destaca a pesquisa de Secchi (2019), Secchi e Cavalheiro (2017) e Silva (2019), vem apresentando candidaturas que propõe um aumento da participação de grupos minoritários na política, bem como apresentando propostas de gestão colaborativa. Os dados compilados para o presente trabalho dão conta de reunir um perfil de candidatura que contrapõe, em parte ao perfil predominante nas candidaturas não compartilhadas. As temáticas dominantes também destacam uma sensibilidade para uma gestão com propostas de debate sobre temas com menor espaço nas pautas de candidaturas não colaborativas.

## REFERÊNCIAS

- CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **O que afasta pretos e pardos da representação política?** Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 25, n. 61, p. 125-142, mar. 2017. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/51468>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.
- FERNANDES, Antônio Alves Tôrres. **Onde estão elas?** A efetividade da cota de gênero nas eleições para vereador(a) de 2000 a 2016 no Brasil. [S.l.]: Câmara dos Deputados, 2018. 109–122 p. 11 v. Disponível em: . Acesso em: 16 de janeiro de 2021.
- MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCOM, Anderson de Oliveira, GIMENES, Éder Rodrigo. **Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil.** *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 8, n. 3, 2017. ISSN 2236-451X
- PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation.** Berkeley: University of California, 1967.

SECCHI, Leonardo; Cavalheiro, Ricardo Alves. **Delegated representation in the 21st Century: the experimentation of shared mandates.** In T02P10 - Bias and Representation in Policy Making. International Conference on Public Policy 3, 27-30 de junho de 2017. p. 143. Anais. Cingapura. 2017.

SECCHI, Leonardo., coord. **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI.** São Paulo: Raps, 2019. Disponível em: <[https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos\\_v5.pdf](https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf)>. Acesso em: 08 dez. 2020.

SILVA, Willian Quadros. **Mandatos coletivos e compartilhados: experimentações de inovações democráticas no poder legislativo do Brasil.** 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias.** Lua Nova [online]. 2006, n.67, pp.139-190. ISSN 1807-0175.

## ARTIGOS – CIÊNCIA POLÍTICA

### NEOINSTITUCIONALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA: uma revisão NEW INSTITUCIONALISM IN POLITICAL SCIENCE: a literature review

Renata Bueno Contrera<sup>6</sup>

Telmo Antonio Dinelli Estevinho<sup>7</sup>

**RESUMO:** A teoria neoinstitucional tem sido objeto de um amplo debate no interior das ciências sociais contemporâneas, especialmente no campo da sociologia e da ciência política. O objetivo deste artigo é fazer uma revisão de alguns pressupostos que estruturam as teorias neoinstitucionalistas, especialmente no interior da ciência política contemporânea. A metodologia empregada na produção deste artigo utilizou uma revisão sistemática da literatura sobre o neoinstitucionalismo na ciência política, procurando concentrar a atenção nos textos fundadores desta teoria. As teorias neoinstitucionais apresentam um conjunto coerente de técnicas e conceitos que podem auxiliar o pesquisador interessado na investigação de fenômenos políticos, seja em estudos focados na dinâmica dos legislativos; no comportamento eleitoral; nas políticas públicas e no desenvolvimento das instituições governamentais. Neste caso, a vertente histórica da teoria proporciona uma visão de longo prazo do desenvolvimento institucional, das mudanças, transformações e permanências, inferindo também prováveis cursos de ação no futuro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Neoinstitucionalismo. Neoinstitucionalismo histórico. Desenvolvimento institucional.

#### ABSTRACT

New institutional theory has been the subject of a wide debate within contemporary social sciences, especially in the field of sociology and political science. The purpose of this article is to review some assumptions that structure new institutional theories, especially within contemporary political science. The methodology used in the production of this article used a systematic review of the literature on new institutionalism in political science, seeking to focus attention on the founding texts of this theory. New institutional theories present

---

<sup>6</sup> Servidora pública, Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT e Mestre em Sociologia pela UFMT.

<sup>7</sup> Cientista Político/Sociólogo e Prof. Adjunto da Universidade Federal do Mato Grosso, Líder do Grupo: Observatório de Políticas Públicas do Mato Grosso e Prof. do Programa Pós-graduação Stricto Sensu em Sociologia da UFMT.

a coherent set of techniques and concepts that can assist researchers interested in the investigation of political phenomena, whether in studies focused on the dynamics of legislatures; in electoral behavior; public policies and the development of government institutions. In this case, the historical aspect of the theory provides a long-term view of institutional development, changes, transformations, and permanence's, also inferring probable courses of action in the future.

**KEYWORDS:** New Institutionalism. Historical new institutionalism. Institutional development.

## **INTRODUÇÃO**

A teoria neoinstitucional tem sido objeto de um amplo debate no interior das ciências sociais contemporâneas, especialmente no campo da sociologia e da ciência política. Com o declínio das abordagens do tipo marxista e do campo pluralista, os teóricos neoinstitucionais chamaram atenção pelo foco de análise concentrado nas instituições estatais e em suas burocracias. Justamente nos últimos cinquenta anos, com a expansão do Estado e de seus instrumentos de intervenção na sociedade, os neoinstitucionalistas pareciam demonstrar que suas ferramentas teóricas e metodológicas eram mais apropriadas para o estudo de tais fenômenos. O objetivo deste artigo é fazer uma revisão de alguns pressupostos que estruturam as teorias neoinstitucionalistas, especialmente no interior da ciência política contemporânea. O artigo contribui com pesquisas futuras sobre fenômenos políticos em geral e que possam se beneficiar de algumas dimensões da teoria neoinstitucional.

A metodologia empregada na produção deste artigo utilizou uma revisão sistemática da literatura sobre o neoinstitucionalismo na ciência política, procurando concentrar a atenção nos textos fundadores desta teoria. A revisão bibliográfica proporciona um panorama geral sobre o estado atual da teoria, seus elementos fundantes e desenvolvimento posterior. Para tanto, foram consultados textos de autores filiados à teoria que são mais citados em trabalhos no campo da ciência política. Além disso, foram utilizadas obras do tipo dicionários, coletâneas e enciclopédias, justamente para mapear o desenvolvimento da teoria e conhecer os principais autores, métodos e conceitos ligados ao neoinstitucionalismo.

## **DESENVOLVIMENTO: O NEOINSTITUCIONALISMO**

As instituições são o centro das análises da ciência política desde sua constituição enquanto campo científico. Nesse sentido, Immergut (2007, p.155) e Steinmo (2001, p. 03) mencionam que Platão, em sua obra "A República", Aristóteles, em "A Política", e Jean-Jacques Rousseau enfatizaram

a influência das leis e dos costumes nas preferências do ser humano e na estruturação do comportamento político. Embora a ciência política se preocupe com as instituições desde seus primórdios, foi no final do século XIX e início do século XX que essa perspectiva assumiu um papel relevante nos estudos do campo. Entretanto, nesse momento, o estudo das instituições era feito de maneira normativa e formal, ocupando-se da descrição das estruturas administrativas, legais e políticas sem, contudo, analisar seus resultados políticos (IMMERGUT, 2007, p. 155 e 163-164).

Uma das experiências decorrentes desse enfoque institucionalista estritamente formal foi a República de Weimar<sup>8</sup>, constituída na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial e pensada como um modelo normativo de democracia, mas que não funcionou no mundo real (STEINMO, 2001, p. 04). Verificou-se que a abordagem institucionalista até então adotada não explicava as decisões e comportamentos políticos e, por esse motivo, predominou nas ciências sociais durante as décadas de 1950 e 1960, a abordagem comportamental, também chamada behaviorista ou funcionalista, que enfatiza o comportamento político dos atores na tomada de decisões (IMMERGUT, 2007, p. 156), sendo as instituições meras “arenas dentro das quais o comportamento político, motivado por fatores mais fundamentais, ocorre” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 121).

Todavia, a teoria comportamental que predominava nos estudos da ciência política no pós-segunda guerra mundial não foi capaz de dar conta da complexidade dos acontecimentos políticos da década de 1970, especialmente a diversidade dos impactos e das reações dos países à crise mundial do Petróleo em 1973 e 1974<sup>9</sup>. Assim, começaram a surgir estudos que voltavam a analisar o papel das instituições na definição das preferências e do comportamento político. Dois trabalhos citados por Steinmo (2008, p. 158) marcaram o retorno da abordagem institucional à ciência política: “*Between power and plenty*”, de Peter Joachim Katzenstein (1976), que analisa a influência das diferentes estruturas institucionais na diversidade dos impactos e também das reações de cada um dos países atingidos pela crise do Petróleo; e “*States and social revolutions - A comparative analysis of France, Russia and China*” (1979), na qual Theda Skocpol afirma que a explicação

---

<sup>8</sup> A chamada República de Weimar consiste no período compreendido entre o ano de 1918, com o final da Primeira Guerra Mundial, a queda da Monarquia e a instituição da República alemã, e o de 1933, com a ascensão de Adolf Hitler ao cargo de primeiro-ministro da Alemanha. A república democrática liberal, fundada em um sistema parlamentarista baseada na Constituição de Weimar era tida como exemplar e inovadora no plano jurídico, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais. Tinha como objetivo consolidar os ideais social-democratas, mas não foi suficiente para enfrentar o contexto político e social do período nem evitar a ascensão do nazismo na Alemanha (VICHI, 2004, p. 547 e 549).

<sup>9</sup> Entre 1973 e 1974 a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) provocou uma crise de alcance mundial ao aumentar o preço do barril de US\$ 3 para US\$ 12 e boicotar o fornecimento aos Estados Unidos e demais países que apoiavam a política israelense no Oriente Médio (OPEP..., 2013, não paginado).

sobre o curso das revoluções em um determinado país passa pela análise das suas instituições. A partir da década de 1980 os estudos das ciências sociais se deslocaram efetivamente para a investigação sobre a influência das instituições no comportamento político e na produção de políticas públicas. A publicação do artigo *"The New Institutionalism: organizational factors in political life"*, de James G. March e Johan P. Olsen, na revista *American Political Science Review*, em 1984 teve um importante papel nesse contexto de retomada da perspectiva institucional. Nesse artigo, os autores afirmam que a nova abordagem institucionalista baseia-se no argumento de que as instituições não são meros espelhos das forças sociais, mas sim o resultado de padrões de interação e de processos políticos de negociação que, após estabelecidos, retroalimentam o processo das decisões políticas (FREY, 2000, p. 231).

Mas, afinal, o que são instituições para esta teoria? Não existe consenso sobre essa definição, mas os neoinstitucionalistas buscam ampliar e aprofundar esse conceito (De CÉSARIS, 2009, p. 65), incluindo não apenas as regras e procedimentos formais como também as informais, como valores culturais, por exemplo. De fato, embora as normas dispostas em instrumentos formais sejam relevantes, as informais deixam transparecer aspectos que podem ficar ocultos ou passar despercebidos na análise daquelas.

Para Hall e Taylor (2003, p. 196) a definição de instituição abrange os procedimentos, protocolos, normas e convenções, formais e informais, de uma comunidade política, bem como os sistemas de símbolos, visões de mundo, modelos morais e esquemas cognitivos que fornecem padrões de significados às ações de um determinado grupo.

O papel das instituições no processo político é o núcleo dos estudos do neoinstitucionalismo, estruturando o comportamento dos atores, sejam estes legisladores, políticos, fazedores de políticas, eleitores, entre outros. A teoria pressupõe que as regras institucionais estruturam o comportamento, orientam os atores, mas que estes também não são meros receptores passivos, alterando por sua vez, as instituições.

A expansão da teoria neoinstitucional, sobretudo a partir dos anos 1980, vai se desdobrar em um conjunto de abordagens com a ambição de unificar metodologias e conceitos em torno de um campo. A próxima seção analisa a divisão da teoria neoinstitucional em três campos de estudo: o sociológico, o de escolha racional e o institucionalismo histórico. Este último será objeto de um exame mais detalhado pois seu impacto na ciência política contemporânea tem sido crescente, ao agregar uma dimensão multidisciplinar em seus estudos.

## **AS CORRENTES DO NEOINSTITUCIONALISMO**

Nesta subseção serão abordadas as três correntes do neoinstitucionalismo. O foco da teoria neoinstitucional é a investigação do papel das instituições no comportamento político por meio da análise de todo

tipo de instituição social e estatal que molda os interesses dos atores políticos e que estrutura as relações de poder entre os grupos (STEINMO, HELEN E LONGSTRETH, 1997, p. 2). Todavia, não consiste em uma corrente unificada, e em seu interior convivem três campos com ambições teóricas e metodológicas distintas: o neoinstitucionalismo sociológico; o neoinstitucionalismo da escolha racional e neoinstitucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193).

Embora cada uma delas dirija sua atenção para diferentes aspectos e explicações da vida política (MARCH; OLSEN, 2011, p. 2), todas convergem quanto ao objetivo de demonstrar que as instituições, por meio de suas regras e procedimentos formais e informais, produzem preferências e decisões. Disso decorrem três premissas básicas que perpassam a perspectiva neoinstitucional (IMMERGUT, 2007, p. 169), independentemente da visão adotada:

- a) primeiro, que as verdadeiras preferências dos atores não são aquelas manifestadas objetivamente por meio de suas escolhas e ações, uma vez que estas são condicionadas também pelas regras políticas, obrigando-os a adotarem alternativas possíveis em vez de ideais;
- b) segundo, que todos os métodos de agregação de interesses trazem distorções;
- c) e, por fim, as configurações institucionais acabam privilegiando conjuntos específicos de interesses, o que leva à necessidade de constantes reformas, na busca pelo equilíbrio e justiça.

Embora tenham pontos em comum, as três abordagens neoinstitucionalistas possuem perspectivas distintas sobre o surgimento e modificação das instituições, e sobre a forma como se dá a influência das instituições no comportamento político (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

O neoinstitucionalismo sociológico baseia-se na teoria das organizações (IMMERGUT, 2007, p. 170). Segundo essa abordagem, as formas e procedimentos institucionais são considerados como práticas culturais e, como tal, são incorporados às organizações em razão do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Portanto, o conceito de instituições e cultura se interpenetram (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). As preferências individuais são construídas socialmente, por intermédio das instituições. Tanto os indivíduos quanto as instituições procuram definir e manifestar suas identidades de acordo com modos socialmente apropriados.

Outra corrente do neoinstitucionalismo é o chamado institucionalismo da escolha racional, surgido no campo dos estudos de comportamento no interior do Congresso nos Estados Unidos da América. Essa corrente estuda a estabilidade das decisões do Congresso mesmo diante da diversidade das questões discutidas naquela arena decisória e das múltiplas preferências dos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 132). O foco dessa abordagem é a ação estratégica de atores racionais, em condições de interdependência, com ênfase na agregação dos interesses em uma determinada decisão. Para os

teóricos desta escola, tal agregação é o resultado das regras em jogo e, também, das estratégias utilizadas pelos atores envolvidos com o fim de tirar vantagens dessas regras e, assim, otimizar seus resultados. O mais conhecido objeto de estudo dessa corrente teórica é o voto, que mostra claramente o quanto as instituições e as regras do jogo afetam as escolhas políticas (IMMERGUT, 2007, p. 166).

Por fim, o institucionalismo histórico surgiu nos anos 1980 entre pesquisadores da área de sociologia histórica, teoria política e história econômica em estudos que privilegiavam amplas dimensões temporais na análise das instituições nas decisões políticas. Utilizando conceitos que reforçavam o papel da história como indutora de resultados políticos como, por exemplo, os de contexto, sequência e conjuntura, os pesquisadores dessa vertente afirmavam que as instituições seriam dotadas de temporalidades, cabendo ao analista o ir e vir no tempo para entender tais processos.

Observa-se no institucionalismo histórico a influência da tradição sociológica, especialmente dos trabalhos de Émile Durkheim, segundo o qual as categorias de pensamento são construções sociais, e de Max Weber, que tratou da importância das instituições em sua teoria da dominação política (IMMERGUT, 2007, p. 171). Tem como foco a análise das disputas políticas, a forma como se dão as interações e como é distribuído o poder no interior dos grupos, sempre tendo em vista a perspectiva temporal, ou seja, as formas como essas questões se desdobram em um determinado período (ESTEVINHO, 2014, p. 57). Não é possível, sob essa perspectiva, analisar um determinado resultado político particular sem que se analise, também, a forma como as instituições influenciam seu desenho e construção (STEINMO, 2001, p. 2).

Essa corrente institucional estaria situada entre as perspectivas da escolha racional e do institucionalismo sociológico, na medida em que defende que os indivíduos são percebidos tanto como preocupados em seguir normas socialmente aceitas e reforçadas, quanto em maximizar seus próprios interesses, e qualquer resultado político é mais bem compreendido se for visto como um produto dessas duas preocupações (STEINMO, 2008, p. 163).

Os institucionalistas históricos defendem também que as interações entre atores econômicos, sociais e políticos distintos, que atuam em contextos e sob lógicas diferentes, fazem com que as demandas expressas na política não sejam reflexo exato das preferências dos indivíduos, mas sim da agregação de interesses diversos, e essa agregação possui distorções. Diversos fatores institucionais influenciam o processo político e a decisão entre interesses políticos conflitantes pode privilegiar alguns à custa de outros. Nesse sentido, as normas formais e informais são delineadas por aspectos políticos e técnicos nas organizações burocráticas governamentais.

A esse respeito, Abrucio e Loureiro (2018, p. 35) apontam que a separação entre as atividades políticas e administrativas no Estado moderno não é mais tão nítida nas democracias atuais. Assim, os políticos buscam se especializar em assuntos técnicos, até mesmo para justificar suas escolhas políticas, enquanto os profissionais especializados participam dos debates

referentes à decisão sobre sua aprovação pelos políticos ou se envolvem com a tomada de decisões no momento da implementação das políticas públicas, em um processo que os autores denominam de “burocratização da política e politização da burocracia” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 35). Sob essa perspectiva, existe um falso dilema entre o técnico e o político, uma vez que as atividades, preferências, escolhas e decisões dos diversos atores acabam assimilando aspectos dessas duas perspectivas, embora nem sempre impeça a existência de conflitos entre os dois grupos.

Outro ponto abordado pelo neoinstitucionalismo histórico é o de que, embora as instituições estruturem as decisões dos atores políticos, estas também são impactadas pelas estratégias e decisões dos atores (ESTEVINHO, 2014, p. 57). Esse processo de autorreforço, denominado de *path dependence* ou dependência de trajetória, torna as instituições fontes de estabilidade e dificulta a ocorrência de mudanças significativas (BERNARDI, 2012, p. 141). Neste caso, uma decisão tomada em determinado ponto no tempo por um grupo de atores, tende a se desdobrar historicamente, dificultando a sua revisão ou reforma em um ponto no tempo futuro. Tal fato ocorre porque a decisão é partilhada por um grupo de atores com interesse em sua implementação e que, portanto, reforça o seu desenvolvimento posterior. Modificações são mais difíceis, pois uma vez tomado determinado curso de ação, este automaticamente se auto reforça no tempo.

O neoinstitucionalismo histórico também demonstra que as instituições distribuem o poder de forma desigual, alterando ou reforçando as posições dos atores em uma determinada política ou no interior de uma instituição (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Além disso, a abordagem histórica considera a causalidade como algo contextual, dependente de uma complexa e única configuração de fatores, que dificilmente se repete (IMMERGUT, 2007, p. 173). Nesse sentido, o institucionalismo histórico se caracteriza por não realizar comparações sistemáticas de casos nem criar generalizações, pois os processos históricos são únicos, peculiares, uma vez que ocorrem em diferentes contextos temporais de causas e efeitos. Assim, torna-se uma tarefa difícil construir interpretações gerais e seguir metodologias de quantificação e mensuração semelhantes às das ciências exatas. Pode-se fazer uma analogia entre o institucionalismo histórico e a biologia: um comportamento deve ser sempre analisado no contexto em que ocorre, tal qual a análise de um organismo deve incluir a ecologia em que vive (STEINMO, 2008, p. 167). Diante de uma realidade em que os contextos são distintos e, portanto, incomparáveis, Steinmo (1993, p. 7 *apud* IMERGUT, 2007, p. 178) assevera que as instituições “oferecem o contexto em que os indivíduos interpretam os seus interesses e, portanto, definem suas preferências de políticas. E qualquer ator racional comportar-se-á de maneira diferente em contextos institucionais diferentes”.

Outro ponto importante para o desenvolvimento de análises neoinstitucionalistas históricas é o de que a história não segue uma trajetória lógica, tendente sempre ao progresso. Ao contrário, é constituída por

acidentes de tempo e circunstâncias, com avanços e retrocessos, e a relação entre atores e estrutura não harmoniosa (MARCH; OLSEN, 2011, p. 2).

Neste ponto residem algumas das críticas a esta abordagem, uma vez que a história seria fruto do destino, da interdependência de múltiplas variáveis causais sobre as quais não se podem fazer previsões confiáveis (STEINMO, 2001, p. 168). Todavia, ao contrário do que afirmam seus críticos, essa abordagem não afirma que os atores são meramente dependentes das instituições. Eles também as moldam, na medida em que aproveitam oportunidades e utilizam as próprias regras e instituições em vigor para impor mudanças, ainda que incrementais. Além disso, os estudos buscam definir algumas relações e categorizações que podem trazer algum grau de compreensão e previsibilidade.

Hall e Taylor (2003, p. 196) asseveram que embora as instituições possuam especial importância na explicação dos fenômenos políticos, elas se situam em uma cadeia causal composta também por outros fatores, como o desenvolvimento socioeconômico e a difusão de ideias e crenças vigentes em determinado período ou grupo. Por fim, elencam três características próprias do institucionalismo histórico, tratadas a seguir.

A primeira característica consiste no fato de que essa corrente explica a influência das instituições no comportamento individual em termos muito genéricos. De fato, existem três questões básicas que permeiam qualquer análise institucional: como os atores se comportam, como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, e por que as instituições se mantêm. Para os institucionalistas históricos, os indivíduos fazem cálculos estratégicos com vistas à maximização de seus rendimentos, ações e preferências e, as instituições, oferecem aos atores alguma garantia quanto ao comportamento presente e futuro de outros atores e grupos políticos ao fornecerem modelos morais e cognitivos que permitem, e ao mesmo tempo influenciam, a interpretação, preferências e ação do indivíduo.

A segunda característica do institucionalismo histórico consiste no fato de que, as instituições criam e enfatizam assimetrias de poder, o que, por sua vez, incentiva os conflitos que buscam reduzir essa desigualdade na distribuição de poder.

A terceira característica consiste na tendência das instituições à continuidade, denominada *path dependence*, ou dependência de trajetória. As instituições são fontes de estabilidade. Alguns dos fatores que dificultam mudanças significativas são:

- a) as instituições estão inseridas em um universo de diversas outras instituições, de modo que qualquer mudança possui diversos desdobramentos;
- b) atores ou grupos favorecidos pela atual configuração criam resistência – são atores de veto;
- c) as regras criam previsibilidade, o que dificulta seu abandono;
- d) novas regras trazem consigo custos iniciais de aprendizado e adaptação;

e) as instituições afetam o comportamento das pessoas e moldam preferências, comportamentos e decisões, criando costumes.

Mudanças significativas dependem do surgimento de conjunturas críticas, causadas por fatores externos à instituição, e são seguidas por um novo período de acomodação e estabilidade, até que ocorra uma nova conjuntura crítica. Esse processo que caracteriza o ciclo de mudanças das instituições é denominado equilíbrio pontuado (STEINMO, 2008, p. 168), representado pela Figura 1.



Figura 1 – Equilíbrio pontuado: como as instituições mudam

**FONTE:** autoria própria, com base em Steinmo (2008).

Aqui surge outra crítica à abordagem institucionalista histórica, no sentido de que, nessa perspectiva, os atores políticos não teriam qualquer poder de agência e seriam totalmente vulneráveis ao contexto, de modo que, qualquer mudança seria totalmente dependente de fatores exógenos àquela estrutura política (STEINMO, 2001, p. 168). Todavia, embora reconheça o papel das contingências, o foco do institucionalismo histórico situa-se na explicação sobre como as instituições respondem a tais circunstâncias, produzindo trajetórias.

Assim, de acordo com a perspectiva neoinstitucional, adotada uma decisão, inicia-se uma trajetória que gera retornos positivos crescentes, ou seja, vantagens e benefícios decorrentes das escolhas feitas no passado. Estes benefícios produzem processos de auto reforço e, conseqüentemente, cada vez maior resistência à mudança de trajetória por parte dos grupos beneficiados, que se tornam atores de veto (BERNARDI, 2012, p. 141). Os custos de transição tornam-se cada vez mais altos e, conseqüentemente, dificultam cada vez mais a mudança para uma alternativa que já tenha sido anteriormente descartada. Assim, o legado do passado condiciona o futuro.

Por outro lado, a distribuição desigual de poder no interior das instituições e os processos de auto reforço provocam conflitos e podem levar

a camadas de mudanças que, ainda que não sejam estruturais, podem direcionar futuras alterações de trajetória quando da ocorrência de conjunturas críticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As teorias neoinstitucionais apresentam um conjunto de técnicas e conceitos que podem auxiliar o pesquisador interessado na investigação de fenômenos políticos. A sua importância na ciência política não pode ser desprezada, apontando a qualidade das inferências obtidas por meio da teoria neoinstitucional, seja em estudos focados na dinâmica dos legislativos; no comportamento eleitoral; nas políticas públicas e no desenvolvimento das instituições governamentais. Neste caso, a vertente histórica da teoria proporciona uma visão de longo prazo do desenvolvimento institucional, das mudanças, transformações e permanências, especialmente quando tratamos de agências governamentais cuja característica principal seja a sua longa permanência temporal. Quer se trate de tribunais de contas; de agências de saúde pública; de parlamentos ou sistemas educacionais, o neoinstitucionalismo histórico possibilita a compreensão de seu desenvolvimento ao longo da história, inferindo também prováveis cursos de ação no futuro no campo das estratégias de melhorias das ações do Estado.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Valdemir; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vitor (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

De CÉSARIS, Luís Enrique Urtubey. **Reconceitualizando o institucionalismo histórico: path dependence, agência e mudança institucional**. 2009. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ESTEVINHO, Telmo Antonio Dinelli. **(Re) Atando políticas: Sociedade, Estado e Cinema no Brasil**. 2014. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais – Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000, p 211-259.

HALL, Peter Andrew; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 set. 2018.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletânea, Vol. 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2007.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. **The Oxford Handbook of Political Science**, 2011, 19 p.

OPEP mergulha o mundo na crise do petróleo nos anos 70, causando recessão. **Acervo O Globo**, 2013. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/opec-mergulha-mundo-na-crise-do-petroleo-nos-anos-70-causando-recessao-10230571%23ixzz5tUg5EuCw>. Acesso em: 05 jul 2019.

STEINMO, Sven. **Taxation and democracy**: Swedish, British, and American approaches to financing the modern State. New Haven, CT: Yale University Press, 1993.

STEINMO, Sven. **Institutionalism**. International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, v. 11. Oxford: Elsevier, 2001.

STEINMO, Sven. What is Historical Institutionalism? In: PORTA, D. Della; KEATING, M. (eds.). **Approaches in the social science**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

VICHI, Bruno de Souza. A República de Weimar e a Constituição: lições de limitações. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, jan./jun. 2004, p. 541-564. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=XcZhRgmFcYe\\_2ci0O5WoqQUtKIHD8LEf3FnW3eKnoVU,&dl](http://www.esdc.com.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=XcZhRgmFcYe_2ci0O5WoqQUtKIHD8LEf3FnW3eKnoVU,&dl). Acesso em: 22 ago. 2019.

## ARTIGOS – CIÊNCIA POLÍTICA

### O SENTIDO DA POLÍTICA COMO VOCAÇÃO EM MAX WEBER THE MEANING OF POLICY AS VOCATION IN MAX WEBER

Raimundo França<sup>10</sup>  
Simone Cabral Marinho dos Santos<sup>11</sup>

**RESUMO:** O mundo moderno, para Max Weber, desenvolveu-se no sentido de uma organização social cada vez mais racional e burocrática. Esse debate perpassa o surgimento do Estado Moderno e a emergência da burocracia, fenômenos centrais na obra weberiana. Weber, ao tratar do mundo político vocacionado presente na sociedade moderna, faz uma análise crítica da atividade política, na qual inclui a ideia de um homem de ação voltado para as questões práticas, bem como por motivações ideais/materiais. Trata-se da Política como vocação, enquanto uma esfera racionalizada. Nesse sentido, o artigo visa compreender, à luz dos ensinamentos de Weber, os elementos que configuram a Política como Vocação e a relação com o Estado Moderno que, segundo Weber, detém o legítimo monopólio do uso da força, da “violência” legítima.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política. Vocação. Estado Moderno.

**ABSTRACT:** The Modern State, for Max Weber, has developed towards an increasingly rational and bureaucratic social organization. This debate runs through the emergence of the Modern State and the emergence of bureaucracy, central phenomena in Weberian studies. Weber, when dealing with the political world that is present in modern society, traces a critical panorama of political activity, which includes the idea of a man of action focused on practical issues, as well as for ideal motivations. It is politics as a vocation, as a rationalized sphere. In this sense, we want, therefore, to understand, in the light of Weber's teachings, the elements that configure Politics as Vocation and the relationship with the Modern State that, according to Weber, holds the legitimacy monopoly use the Strong.

**KEYWORDS:** Policy. Vocation. Modern State.

---

<sup>10</sup> Cientista Político, bacharel em Direito, Doutor em Ciências Sociais (Estado, Governo e Sociedade) e Prof. Adjunto da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT)

<sup>11</sup> Professora do Departamento de Educação e dos Programas de Pós-Graduação em Ensino e Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)-Campus Pau dos Ferros.

## INTRODUÇÃO

O mundo moderno, para Max Weber, desenvolveu-se no sentido de uma organização social cada vez mais racional e burocrática, posto que a ciência se pôs a questionar os mitos e as divindades como formas de explicação do mundo e das coisas, singularizando o processo de *desencantamento do mundo*. Com a ciência, nos habituamos a ver a realidade social como um emaranhado de forças conflitantes, alheias às coisas sagradas, favorecendo a difusão de um espírito crítico e da objetividade diante dos fenômenos sociais.

Abster-se de qualquer juízo de “valor” sobre a realidade social é, portanto, o papel do cientista social, segundo Weber, porém, não lhe cabendo transformar o mundo. Essa discussão anuncia dois dos grandes temas tratados por Max Weber, nos clássicos: “A ciência como vocação” e “A política como vocação”. Resultados de conferências proferidas a estudantes universitários alemães no final da segunda década do século XX, o primeiro refere-se à postura do cientista social frente à reconstrução dos fatos considerados significativos, compreendidos conforme as exigências do método científico; o segundo traça um amplo panorama crítico da atividade política no mundo moderno, no qual se inclui a ideia de um homem de ação voltado para as questões práticas, impulsionadas por interesses alheios e conflitantes. Aliás, é o conceito de Ação segundo Weber (1997), mais especificamente de Ação Social que, dotada de sentido, permite ao cientista compreender os fatos.

Importa para os propósitos deste ensaio, registrar que não partimos de separação entre ciência e política, sob o equívoco de valorização de uma em detrimento da outra. Apenas, que nos limitamos, nesse texto, a tratar do mundo político vocacionado da sociedade moderna. Tal recorte justifica-se pelo debate que suscita o processo de desencantamento da esfera política. Esse debate perpassa o surgimento do Estado moderno e a emergência da burocracia, temas recorrentes na obra weberiana. Ao tratarmos de uma vocação política, enquanto esfera racionalizada, queremos compreender, à luz dos ensinamentos de Weber, os elementos que configuram a política como imposição de poder do Estado, sendo este, na acepção weberiana, *lócus* de legitimação e monopólio da violência, assim como lugar onde são travados os processos de realização da Política como Vocação: viver “para” ou viver “da” política. Nesse sentido, diz Weber no início de sua conferência: “Entenderemos por política apenas a direção do agrupamento político hoje denominado Estado ou influência que se exerce em tal sentido” (WEBER, 2007, p. 55).

## DESENVOLVIMENTO: PODER, DOMINAÇÃO E POLÍTICA

Max Weber considera o Estado uma estrutura que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da violência, em um determinado território. Foi

assim nos agrupamentos, a começar pelo clã, bem como no Estado Moderno. Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade reivindicada pelos que detêm o poder. Para Weber (1963), o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do 'direito' de usar a violência. Valendo-se da coerção, legitima-se como autoridade por meio do poder que exerce. Não obstante, esse poder que repousa sobre o Estado na concepção weberiana não ocorre gratuitamente, mas pela construção de formas específicas de legitimação, ou seja, através do que ele classificaria de legitimação racional, no caso do Estado Moderno, centrada na ordem burocrática, que representa esse ordenamento racional e, portanto, legítimo.

Sendo o Estado o detentor do poder soberano, para Weber (1993) a política é considerada como integrante da atividade humana em qualquer setor em que se encontre instituído o exercício do poder. A política é, por assim dizer, a participação no poder ou a luta para influir na distribuição do poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado. Uma vez a política associada ao poder, deve-se considerar as relações de poder aliadas ao exercício do poder em situação estatal e não estatal. Assim, o poder é exercido antes do surgimento do Estado, dentro da estrutura do Estado e fora da participação direta do Estado.

Para Weber, o Estado é uma relação de dominação, uma vez que quem participa da política, o faz como meio de servir, seja a ideais, seja aos interesses egoístas, ou mesmo para desfrutar da sensação de prestígio. Mas essa condição de autoridade alegada pelos detentores do poder só existe porque é legitimada por quem cabe obedecer. Sendo assim, poder e dominação confundem-se? Ao contrário, embora esteja relacionado, o poder é definido como a probabilidade de um indivíduo impor sua vontade a outro, mesmo contra a resistência deste. Situa-se numa relação de desigualdade. A dominação, por outro lado, fundamenta-se na obediência reconhecida por aqueles que obedecem às ordens que lhes são dadas. Para passar do poder à dominação legítima, o Estado é a instância do monopólio da coerção.

Weber então se pergunta: Quando e por que os homens obedecem? Sobre que justificação íntima e sobre que meios exteriores repousam esse domínio? A resposta está nas três formas de dominação legítima: tradição, carisma e legalidade.

A dominação pela *tradição* é orientada pelo reconhecimento das crenças e tradições e da orientação habitual para o conformismo. É o domínio tradicional exercido pelo patriarca ou pelo monarca.

O domínio *carismático* é exercido pela autoridade do *dom da graça* extraordinário e pessoal, motivada pelo heroísmo e pelas qualidades da liderança individual. No campo do sagrado, pelo profeta, no político, pelo governante, demagogo ou líder do partido político.

Por último, o domínio em virtude da validade do estatuto legal e das regras racionalmente criadas. É o domínio da *legalidade*, exercido pelo Estado e por todos os portadores do poder, que a ele se assemelham. Sua autoridade é baseada na legitimação burocrática, inerente às normas racionais do poder secularizado do Estado moderno.

Para Weber, essas concepções de legitimidade e suas justificações são de grande importância para a estrutura do domínio. Ainda que o Estado moderno caminhe, inexoravelmente, para uma sociedade racionalizada e burocratizada, cuja dominação seja baseada na legalidade, ela pode ser despótica ou liberal. Como ele afirmou: ela pode ser composta por “homens sem alma”. Sendo assim, esses tipos de dominação encontram-se e se combinam. Porém, interessa-nos, aqui, a dominação em virtude da dedicação dos que obedecem ao carisma exclusivamente pessoal do líder. Pois, segundo Weber, é a raiz de uma vocação em sua expressão mais elevada do agente político. Para Weber (1963), a vocação envolve dedicação a uma causa, motivada pela paixão e pelo trabalho exercido.

Cabe frisar que a tipologia utilizada, segundo Gohn (1997), em termos de formas de legitimação da dominação ocupa, na obra weberiana, apenas a condição de possibilidade de compreensão dos fenômenos, pois de fato seriam abstrações tipo-ideal da realidade.

## **O FAZER DA POLÍTICA UMA VOCAÇÃO**

Embora não seja nosso objetivo falar da “ciência como vocação”, é importante estabelecermos a diferença que esta tem em relação à “política como vocação”. Para Weber (2008), Ciência e Política são esferas que possuem elementos em comum: ambas são racionalizadas e autônomas, isto é, tanto o político como o cientista são homens que experimentam o aspecto trágico da vida ao eleger seu “Deus”, a sua profissão como uma missão.

O cientista, ao eleger a ciência como uma missão, estabelece um compromisso com a verdade empiricamente comprovada. A sua integridade advém quando cultiva a verdade como um “valor”. Isso não quer dizer que o cientista cria valores, apenas ele elege a verdade científica como valor pessoal. Por sua vez, ao contrário do cientista, o político é responsável pela elaboração de princípios-guia da ação. Ele age com base no conhecimento da realidade e da sua subjetividade, dependendo do tipo de Ação Social (com relação aos fins; aos valores; à afetividade ou à tradição) que orienta sua ação.

Portanto, o que as diferencia é o caráter de neutralidade e objetividade que acompanha a “vocação científica”, em oposição ao caráter ideológico e parcial (no sentido de tomar partido e de intervir politicamente) que acompanha o “político por vocação”. Porém, ainda que o papel do cientista seja diferente do papel do político, este se utiliza da ciência para conhecer a realidade.

A ciência é fundamental para a formação intelectual e desenvolvimento da personalidade do político, muito embora ocupe um lugar destacado no pensamento weberiano, posto que este procure, na medida do possível, manter distanciado o fazer científico do fazer político, esfera própria para o julgamento de valor. Não que Weber advogue a neutralidade no fazer científico, mas que o cientista deve procurar manter-se, o quanto pode, longe dos juízos de valores, para que estes não atrapalhem a compreensão do fenômeno estudado. Segundo o autor, “o político pode e deve assumir compromissos. Mas minha profissão é a de erudito, e o erudito não pode assumir compromissos e acobertar o ‘contrassenso’” (WEBER, citado por GERTZ, 1997, p.9).

Tratando-se do político vocacionado, representado pelo líder político, Weber (1963) define três qualidades: paixão, senso de responsabilidade e senso de proporções. A paixão significa a dedicação a uma causa, em outras palavras, fazer da política uma vocação. As outras duas, isto é, senso de responsabilidade e proporção, dão ao político a noção exata da guisa de sua missão, sendo importantes questões para a compreensão orientada do fazer político segundo a perspectiva weberiana.

Outro aspecto interessante de que trata Weber sobre a Política como Vocação dá-se quanto ao fato de que a política ocupa o espaço privilegiado por onde passam os acontecimentos, cuja ideia de valor é determinante na ação do político. Entretanto, Weber não vê problema nisso, pois entende a Política como *locus* do valor. De modo que sua análise não imputa à Política adjetivos que possam ser classificados como pejorativos. Pelo contrário, Weber reconhece que o Político pode viver “da” e viver “para” a política. A primeira ocorre quando a política é a fonte de sobrevivência do indivíduo; a segunda, quando o indivíduo se entrega à política independente do ganho financeiro.

A diferença entre ambos está no aspecto econômico. Isso não quer dizer que somente deverá ser político o que seja economicamente independente. “Viver da política” e “viver para a política” não são realidades contraditórias, vez que o político vocacionado não pode ser um mero interesseiro que justifica sua profissão a partir do ganho financeiro, do prestígio e do poder. Para os que fazem da política um benefício próprio, vaidade e gozo do poder, Weber diz:

Do súbito colapso interno dos representantes típicos dessa mentalidade, podemos ver a fraqueza e impotência íntimas que se escondem atrás desse gesto jactancioso, mas totalmente vazio. É um produto de uma atitude superficialmente *blasé* para com o significado da atitude da conduta humana [...] (WEBER, 1963, p. 140).

Mas o político vocacionado, para Weber, não é só motivado pela paixão. Ele é responsável pelos seus atos. O verdadeiro líder político responde

pelas suas ações, preocupa-se com as consequências previsíveis de seus atos. Sendo assim, o *senso de responsabilidade* é a segunda qualidade do político vocacionado. Por mais autêntica que seja a paixão, se não for constituída de *senso de responsabilidade*, o político não seria também um crítico da sua realidade. Mas a *responsabilidade* é precedida do *senso de proporção*, a terceira qualidade do político vocacionado. Essa qualidade determina um distanciamento das coisas e das pessoas, possibilitando ao político ter uma perspectiva do mundo em que atua. É qualidade que requer o equilíbrio entre a paixão e a razão, entre o jogo intelectual e controle das emoções.

Em certa medida, o *senso de proporção* e o *senso de responsabilidade* assemelham-se no que pertence ao fazer político, posto que seja preciso medir, ainda que hipoteticamente, as consequências de cada ação. Deste modo, a *proporção* parece-nos ser a base do conceito de *senso de responsabilidade* weberiano, seja esta medida pela razão, seja pela paixão.

Equilibrar essas três qualidades significa superar o inimigo interior do político: a vaidade. O instinto pelo poder é habitualmente normal quando este está a serviço da causa, e demasiadamente nocivo quando se torna “uma auto embriaguez puramente pessoal” (WEBER, 1963, p. 139). A sua irresponsabilidade faz com que busque o poder simplesmente por privilégio e *status*, cuja finalidade seja substantiva e não objetiva.

Sendo assim, para Weber, o político vocacionado é o homem que se dedica à política como objetivo de vida, que, como nenhum outro, sabe equilibrar convicção e sucesso (eficiência). Não é simplesmente um “político de princípios” ou um “político de resultados”, mas o que é capaz de sacrificar suas convicções, se assim o contexto exigir, como também, nos limites dos princípios, agir em razão da satisfação individual. Sua dominação repousa no poder que lhe é conferida pelo carisma, pela legalidade, ou mesmo pela tradição.

Ainda que o político deva servir a uma esfera racionalizada e pautada na impessoalidade, a dominação do líder político vocacionado, segundo Weber (1997), repousa no *carisma*. O caráter ideológico e parcial é uma característica que está presente, de fato, na figura do líder carismático. As dominações tradicional e burocrático-legal são também exercícios do poder político, mas podem ser, contudo, vivenciadas por líderes “sem vocação”. Na dominação carismática isso é impossível, porque o carisma é, por si só, uma particularidade do “político por vocação”. Em outras palavras, a “política como vocação” é a aptidão pessoal do líder para o exercício do poder. E isso é encontrado naturalmente na personalidade do líder carismático, não dependendo do “artificialismo das estruturas legais” (no caso do líder burocrático) ou de tradição (no caso do líder tradicional).

O poder do líder carismático é o único que Max Weber associa à ideia de vocação, por ele residir na pessoa do líder, tal como é a aptidão natural para a ciência, no caso do cientista por vocação. Os líderes carismáticos, apesar de terem aptidão ou vocação natural para o exercício da política, podem não desempenhar uma função propriamente dos políticos

profissionais, ou seja, podem estar fora das estruturas burocráticas do Estado, tal como foram, por exemplo, Mahatma Gandhi, na Índia, e Martin Luther King, nos Estados Unidos da América.

Finalmente, o agente político weberiano, tendo a política como vocação, “terá a certeza de não desmoronar quando o mundo, do seu ponto de vista, for demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para o que lhe deseja oferecer. Somente quem, frente a tudo isso, pode dizer-se: 'apesar de tudo!' tem vocação para a política” (WEBER, 1963, p. 153).

Weber, em certa medida, acompanhando o primado do fazer político na esfera da perspectiva liberal, consegue inaugurar uma concepção do fazer político, na pessoa do agente político, fora da aceção condenatória da atividade política impressa na maioria das análises. Tal perspectiva abre espaço para um debate, diríamos, mais qualitativo da própria política, posto que parte da noção de relevância da Política na construção da própria sociedade, sem, no entanto, escapar do esquema sociológico proposto por ele, ou seja, da sociologia compreensiva.

Nesse aspecto, faz todo sentido relacionarmos a concepção de Política como vocação weberiana ao esquema teórico da Ação Social, para qual toda ação do indivíduo tem no seu ensejo um sentido subjetivo que o permite compreender a própria sociedade a partir dessas ações. Neste caso, seja pela Ideal/vocação, seja pela razão, a ação é norteadada pela motivação pessoal.

Por fim, Weber se aproxima de Maquiavel, quando este propõe a separação da moral política da moral religiosa, Weber promove uma espécie de desencantamento do conceito de “Vocação” política, da aceção majoritária utilizada na tradição religiosa. Além de, em certa medida, promover a importância da esfera política como foco de tensionamento do Estado, espaço privilegiado de disputa pelo Poder.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Assim como o Estado, o meio decisivo da política, para Weber, é a dominação, cujo exercício se dá pela coerção. Weber compreende a política como um evento que expressa, sustenta ou modifica relações de dominação estabelecidas, desejadas ou rejeitadas. O Estado moderno (legal-racional), em contraposição ao formato tradicional (aristocrático, feudal ou patrimonial), é uma das formas mais complexas de entrelaçamento societário e associação política.

Esse caráter da esfera política racionalizada e impessoal do Estado confere ao político a integridade diante do mundo moderno, marcado pela diversidade de valores, e legitima as estruturas e associações de agrupamentos políticos. Mas o tipo de dominação que prevalece para o líder político é o carisma, vez que este é uma particularidade do político de vocação.

No entanto, a paixão que caracteriza o líder carismático não pode ser motivada pelo interesse e satisfação individual, mas pela perspectiva de equilíbrio entre o possível e o desejável. O político de vocação “é um líder, e não apenas um líder, mas também um herói, num sentido muito sóbrio da palavra” (ARON, 1963, p. 153).

## REFERÊNCIAS

- ARON, Raymond. Max Weber. In: \_\_\_\_\_. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- COHN, Gabriel (Org.). **Weber: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1997. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 13).
- DIGGINS, Patrick John. **Max Weber, a política e o espírito da tragédia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- DREIFUSS, René. **Política, poder, estado e força: uma leitura de Weber**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1993.
- GERTZ, René (org.). **Max Weber e Karl Marx**. 2ª edição. São Paulo: HUCITEC, 1997.
- WEBER, Max. A política como vocação. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.
- \_\_\_\_\_. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2008.

## ARTIGOS – POLÍTICAS PÚBLICAS

**AS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:** um estudo de caso em Sapezal – Mato Grosso

**THE URBAN LAND REGULATION POLICIES:** a case study in Sapezal – Mato Grosso

Adilson Vagner de Oliveira<sup>12</sup>  
Adriana Marcia de Freitas Moreira<sup>13</sup>  
Ângela Pereira Barros<sup>14</sup>  
Charles Barbosa de Queiroz<sup>15</sup>  
Terezinha Apolonia Marca<sup>16</sup>

**RESUMO:** Este trabalho tem o objetivo de explicar o processo de regularização fundiária do loteamento clandestino “Chácara do Manezinho” em Sapezal-MT, a fim de analisar o papel dos municípios em políticas públicas de urbanização e controle dos espaços urbanos. O trabalho baseou-se em levantamentos bibliográficos e análises documentais para descrever as políticas públicas imprescindíveis na constituição dos processos de regularização de propriedades, contribuindo assim para futuras ações de regularização fundiária urbana. Os resultados apontam que a regularização fundiária urbana possui um caráter estritamente institucional, pois para sua efetivação o município deve atuar diretamente no levantamento das áreas, produção de leis e implementação de políticas públicas para o controle e finalização dos processos de regularização ao garantir os direitos constitucionais de moradia.

**PALAVRAS-CHAVE** Regularização. Políticas Públicas. Moradia.

**ABSTRACT:** This paper aims to explain the process of land regularization of the clandestine subdivision “Chácara do Manezinho” in Sapezal-MT, to analyze the role of municipalities in public policies for urbanization and control of urban spaces. The work was based on bibliographic research and documentary analyzes to describe the public policies that are essential in the constitution of property regularization processes, thus contributing to future urban land regularization actions. The results show that urban land regularization has a strictly institutional character, because for its effectiveness, the municipality must act directly in the survey of areas, production of laws and implementation of public policies for the control and finalization of regularization processes in guaranteeing constitutional rights of housing.

**KEYWORDS:** Regularization. Public policy. Housing

---

<sup>12</sup> Doutor em Ciência Política. Instituto Federal de Mato Grosso. E-mail: adilson.oliveira@tga.ifmt.edu.br

<sup>13</sup> Graduada em Ciências Contábeis. Especialista em Gestão Pública

<sup>14</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo. Especialista em Gestão Pública

<sup>15</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo. Especialista em Gestão Pública e Mestre em História.

<sup>16</sup> Graduada em Ciências Sociais. Especialista em Gestão Pública.

## INTRODUÇÃO

No Brasil a desigualdade econômica e social tem sido ao longo dos séculos, desde o seu descobrimento, um fator determinante na transformação do espaço urbano, ou seja, na cidade, anteriormente vilas, vilarejo, povoado etc. (FAUSTO, 2001). O crescimento das cidades desencadeado pelas revoluções urbanas (industrial, migração campo/ cidade etc.) se tornaram os fomentadores da problemática da terra e sua ocupação. Este crescimento fez com que fossem acentuadas as diferenças sociais em que as classes menos favorecidas pelo alto custo dos terrenos urbanos movimentaram-se para as zonas mais afastadas das cidades, na maioria das vezes irregulares e desprovidas de infraestruturas de mobilidade e saneamento urbano.

Estas ocupações irregulares, na medida em que aumentaram, ocasionam um desequilíbrio financeiro municipal, pois por serem “clandestinas” não dispõem de cadastro imobiliário e na maioria das vezes requerem investimentos públicos das mais variadas formas, o que gera gastos públicos sem o devido retorno em impostos. A regularização fundiária no âmbito da administração municipal se torna dever do gestor na medida em que ao legitimar a posse da terra, consegue tornar efetivo o controle sobre o ambiente urbano e a dinâmica econômica dos gastos públicos municipais. Desta forma, estabelecer os caminhos para a regularização fundiária torna-se imprescindível para o bom funcionamento do sistema urbano.

Nos dias atuais, em cidades cuja ascensão econômica movidas pelo agronegócio em Mato Grosso trouxe uma grande leva de trabalhadores de baixa renda de diferentes estados brasileiros, viu-se uma expansão desta problemática da terra, que desenvolveram nestas cidades diversos bairros periféricos (de menor valor comercial) e por consequência no crescimento do mercado informal de terras, casos estes com fácil observação na cidade de Sapezal-MT, objeto do presente estudo. Com base no problema proposto, o presente estudo tem como partida o conhecimento escrito em literaturas específicas e posteriormente os dados empíricos relatados pela Prefeitura Municipal de Sapezal/ MT. A regularização fundiária em meio a problemática econômico-social repercute em uma complexidade determinada pelo desafio da implementação das políticas de regularização fundiária urbana, pois estas dependem de vários fatores que precisam ser combinados em prol do resultado coletivo social (BASSUL, 2002).

A partir do tema apontado busca-se compreender quais são as leis que o envolvem e quais os caminhos que devem ser adotados para a efetivação do cadastro imobiliário dos assentamentos urbanos irregulares, além das políticas públicas que necessitam ser implementadas para a efetivação deste processo. Dentro desta problemática torna-se importante responder quais seriam os deveres do poder executivo municipal na regularização fundiária urbana? Quais políticas servem de suporte ao controle

do espaço urbano para o não surgimento de áreas irregulares? E como deve ser efetivado o processo de regularização fundiária?

A regularização fundiária possui um caráter estritamente institucional, pois sua abordagem parte do princípio da fiscalização para a não ocorrência de assentamentos irregulares, sendo assim, parte do poder público municipal a obrigação da garantia dos direitos constitucionais à população, tendo a obrigatoriedade da regularização e fiscalização punindo os infratores com as sanções, entre outros procedimentos (FUKASSAWA, 2013). Neste caminho ao aumentarmos a fiscalização urbana, efetivarmos o cadastro imobiliário de forma detalhada e criarmos procedimentos de regularização urbana mais operativos a partir de legislação própria, pode-se melhorar os serviços de levantamento urbanístico para a regularização fundiária além de coibir o acontecimento de novos loteamentos clandestinos.

**DESENVOLVIMENTO:** a dinâmica das áreas de regularização fundiária urbana e o Estado

A população urbana no país cresceu extraordinariamente, após a expansão industrial da década de 30, principalmente por causa do fortalecimento do sistema capitalista e a inserção do Brasil no mercado global. Conseqüentemente, muitas cidades não conseguiram adequar-se a este sistema provocando drásticas transformações socioeconômicas e espaciais (VILARINHO NETO, 2005). Observa-se que são nos grandes centros urbanos que o crescimento populacional se processa em ritmo mais acelerado. Mas este processo também se reflete nas pequenas cidades brasileiras, que possuíam crescimento desordenado e forte estratificação social, caracterizada pela exclusão social e territorial, com surgimento de assentamentos, loteamentos sem infraestrutura, sem equipamentos e serviços públicos, gerando grande impacto social e ambiental, além da expansão do desemprego, da violência, da indução ao patrimonialismo do poder público, entre outros, causados pela escolha modal da estrutura urbana (RIBEIRO, 2001).

O espraiamento das cidades e o processo de descentralização da população com baixa renda tornou-se ao longo do tempo, um exemplo claro deste sintoma modal. Contudo, a importância do setor informal da economia urbana brasileira pode ser reconhecida como necessária a falta de respostas de controle urbano na produção de espaços de acesso à terra e moradia. Neste âmbito novas relações entre o Estado e a sociedade foram forjadas diariamente nas áreas urbanas, provocando assim, profundas transformações na sociedade brasileira, a chamada "cidade informal", com dinâmica paralela às regiões centrais (FERNANDES, 1998).

Os indicadores de moradias urbanas construídas a partir da invasão de terras mostram que esta é uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura (informal de poder) de provisão de moradia no Brasil, sendo considerada institucional e funcional, além de ilegal, pois atende um mercado imobiliário privado e se afasta das áreas privadas, providas de infraestrutura.

Um grupo de pessoas invade ou negocia parcelas de solo sem documentação, iniciando assim um núcleo urbano que se consolida. As ocupações irregulares surgem normalmente em terras pouco valorizadas, com características urbanísticas desprezadas pelo mercado imobiliário privado por não fomentarem com eficácia o lucro financeiro. Em somatório ao problema abordado, vimos certa ineficácia do poder público em controlar o crescimento destes aglomerados irregulares, pois por serem mais afastados acabam não saltando aos olhos da fiscalização, ao contrário das áreas mais centrais das cidades (MARICATO, 2001). Quando fiscalizadas, a falta de documentação acaba por barrar a afetividade fiscalizatória que não consegue impedir o crescimento desordenado por não atingir a quem comete a irregularidade.

No Brasil, o grande percentual de população em situação de extrema pobreza, sem acesso ao mercado formal de moradias, bem como a existência de parcelas de terreno urbano desocupadas, têm sido as grandes causas das ocupações espontâneas e marginais de áreas das cidades, sendo essas de proteção ambiental, glebas abandonadas, lotes vazios periféricos, entre outras diversas áreas muitas vezes de risco a quem ocupa, ou protegidas através de fortes restrições de uso (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Desde meados da década de 1980, por falta de uma política nacional, diversos municípios têm enfrentado o problema do desenvolvimento urbano informal, sempre com muita dificuldade. Muitos têm sido os argumentos utilizados, de maneira combinada, para justificar a formulação dos programas de regularização: desde princípios religiosos, éticos e humanitários até diversas razões político-sociais, econômicas e ambientais. Mais recentemente, esse discurso se fortaleceu, deixando de evocar apenas valores e encontrando suporte em um discurso de direitos, já que através do Estatuto da Cidade a ordem jurídica finalmente reconheceu o direito social dos ocupantes de assentamentos informais à moradia (FERNANDES, 2007).

O Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal referentes à Política Urbana, este somado à Medida Provisória 2.220 de 4 de setembro de 2001, constituiu um grande avanço da legislação urbanística brasileira, pois deu suporte jurídico aos municípios para execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com base em princípios que estimulam processos participativos de gestão territorial e amplia o acesso à terra urbanizada e regularizada, principalmente beneficiando os grupos sociais outrora excluídos. Entre os instrumentos para a concretização do direito à moradia estava a concessão especial para fins de moradia da usucapião urbana para um limite de área de até 250 metros quadrados, provendo assim a possibilidade da aquisição do título de propriedade deste imóvel.

Esta lei adota uma diretriz da política urbana nos termos do inciso XIV do artigo 2º, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a

situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Entre as diretrizes que fundamentam a regularização fundiária cabe também destacar o reconhecimento de um novo direito no ordenamento jurídico brasileiro que é o direito às 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 o lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade descreve como instrumentos da política de regularização fundiária nos termos do inciso V do artigo 4º, as zonas especiais de interesse social ("f"), concessão de direito real de uso ("g"), concessão de uso especial para fins de moradia ("h"), usucapião especial de imóvel urbano ("j"), assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos ("r"), ou seja, vários mecanismos de provimento e controle do acesso à moradia.

Desse modo, o estatuto veio a nortear e garantir o cumprimento da função social da propriedade, o termo regularização em suas bem-sucedidas aplicações tem sido usado com diferentes sentidos em função da democratização do solo urbano, além da regularização fundiária, propõem-se programas de urbanização das áreas informais, regularizando-as assim de forma jurídica e urbanística. É preciso romper com o *status quo* em busca da igualdade social, se bem aplicados, os instrumentos do estatuto podem se tornar armas contra a segregação social e a linha de corrupção que frequentemente é seguida (FERNANDES, 2007).

Após o surgimento do estatuto da cidade, foram necessárias novas medidas para a legitimação da regularização fundiária que ficou limitada à usucapião, não atendendo a grande massa da população. Dentre as novas alternativas está a Lei Federal nº 11.977/2009 que instituiu o processo de regularização fundiária urbana, agora com novas possibilidades além da usucapião, porém ficando a encargo do poder público prover a regularização de forma gratuita.

A mais recente mudança nos parâmetros do processo de regularização fundiária foi estabelecido pela Lei Federal nº 13.465/2017 que trouxe consigo a facilitação dos poderes públicos municipais em agir sobre os loteamentos clandestinos em prol da sua documentação, podendo também partir de meio particular (desde que legitimado pelas prefeituras) os processos de regularização, no entanto, a lei ainda limita no que tange ao cumprimento das obrigações de infraestrutura, pois se elaborada pelo ente público, não se pode cobrar dos moradores as intervenções que são obrigatórias ao ato da regularização como a infraestrutura de saneamento básico, pavimentação entre outras. O município, no que concerne ao ônus da regularização, deverá acionar criminalmente o loteador clandestino que na maioria das vezes mal consegue ser identificado em meio ao descontrole da posse da terra.

Torna-se importante salientar que o Plano Diretor (Lei Municipal), principal lei no que se refere ao controle urbanístico em um município, fruto este do Estatuto da Cidade, é onde deve estar definido como a cidade se

organizará, seus setores e zonas de maneira que acolha todos que vivem na cidade, além destes aspectos deve possuir mapeado as localidades de regularização para que as leis municipais possam obter maior efetividade. O processo de regularização fundiária preconiza a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no plano diretor dos municípios. Essas ZEIS permitem a atuação de uma legislação urbana específica para a área, favorecendo um parcelamento de solo mais apropriado e prevendo um adensamento maior sem degradar a qualidade de vida urbana.

A partir de 2003, com a Criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal institui uma política nacional de regularização fundiária sustentável em áreas urbanas. Para cumprir seus objetivos, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) conta com quatro áreas de atuação: apoio à elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais e preservação e contenção de riscos associados a assentamentos precários.

Segundo o Ministério, o termo “regularização fundiária sustentável” se aplica quando o processo envolve as regularizações urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A urbanística diz respeito à garantia de melhorias de infraestrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, integrando o assentamento à cidade formal.

A regularização fundiária consiste em garantir a propriedade da terra aos posseiros que ocupem áreas irregulares tanto na zona rural quanto urbana. O título de propriedade é o documento que garante a posse definitiva do imóvel ao seu ocupante. Ela proporciona uma resposta a moradia e as necessidades políticas, pelo fato de, ao mesmo tempo em que regulariza e dá poder de posse ao morador sobre o bem, beneficia o poder público para que sejam aplicados todos os impostos sobre a propriedade do qual ele necessita em função de melhorias urbanas (FUKASSAWA, 2011). Portanto, regularizar espaços urbanos irregulares torna-se um imperativo aos gestores locais, uma vez que sem a devida adequação documental, a arrecadação de recursos do executivo municipal perde parte de sua capacidade de produzir bens públicos para os cidadãos das cidades.

Na produção de estruturas de incentivo, as instituições econômicas são as principais causas de diferenças no desempenho econômico entre as regiões, uma vez que a forma que os indivíduos decidem organizar a sociedade determina se devem ou não prosperar, alguns ambientes institucionais encorajam as pessoas a inovar, correr riscos, economizar, aprender e se educar, resolver problemas de ação coletiva e prover bens públicos, enquanto outros não. Além disso, a própria estrutura de mercado é endógena, portanto, determinada por atores internos da sociedade responsáveis pelas instituições ligadas às regras de direito de propriedade, porque os indivíduos tendo direitos seguros de propriedade e igualdade de oportunidades, existirão incentivos para os mercados prosperarem cada vez mais (ACEMOGLU *et al*, 2005).

Assim, em áreas de descontrole do espaço urbano devido à insuficiência institucional em nível local, os incentivos aos investimentos dos próprios proprietários ou usuários dos terrenos tornam-se instáveis e de curta duração. Qualquer instabilidade no direito de propriedade faz com que os indivíduos repensem a importância do espaço urbano para o desenvolvimento econômico da localidade. Isso acarreta num processo em efeito cascata que produz efeitos diretos sobre a qualidade de vida da população e os investimentos públicos em infraestrutura. Cidades que apresentam problemas sérios de regulamentação da titularidade para seus habitantes dificilmente conseguem receber investimentos econômicos de longo prazo devido aos princípios de incerteza do mercado.

### **As políticas de regularização fundiária urbana em Sapezal-MT**

A cidade de Sapezal tem na sua gênese a ocupação urbana desenvolvida através de um pequeno vilarejo instalado na urgência do agronegócio. A partir desta necessidade, criou-se o primeiro loteamento denominado Cidezal, por André Antonio Maggi, às margens da recente rodovia MT 235 no ano de 1987 (FERREIRA, 2001). O município de Sapezal, criado pela Lei Estadual nº 6.534 de 19 de setembro de 1994, se desenvolveu com base no agronegócio desde os primórdios. O loteamento Cidezal, primeiro bairro da cidade foi instalado sob desenho urbanístico característico por alto valor comercial, na qual os lotes, por possuírem tamanho médio de 800 metros quadrados, acabou por transportar a população mais pobre para setores da cidade sem infraestrutura.

Nos dias de hoje, é fácil observar os assentamentos periféricos, pois os mesmos possuem ocupação distinta e pouco ordenamento, sendo locais que necessitam de intervenção do município para que seja possível a regularização fundiária, como por exemplo o Bairro do Bosque, que mesmo possuindo toda a infraestrutura, não possui legitimidade de posse de grande parte de seus moradores e a Chácara do Manezinho que possui um desenho urbano desordenado, inadequado aos moldes da legislação vigente, fruto da venda irregular e doações de parcelas de uma gleba que até o ano de 2016 ainda não estava legalizada perante o registro de imóveis.

Tendo em vista a regularização do assentamento urbano mais precário, o município de Sapezal, destacou no ano de 2012 através da Lei de Parcelamento do Solo nº 001/2012 a regularização do lote 37, da quadra 05, do loteamento Cidezal V, em seu artigo 8º, § 6º, denominado Chácara do Manezinho. Em um levantamento realizado pelo município foi observado que mais de oitenta famílias residem ali.

As tentativas do município em prover a regularização fundiária sempre esteve à margem de resolver o problema dos poucos assentamentos irregulares existentes. Porém na medida em que a cidade cresceu, surgiram novas demandas habitacionais de interesse social, que combinado a um certo descontrole urbanístico na garantia do direito à propriedade

desencadeou o surgimento de novos loteamentos clandestinos atualmente, conforme levantamento realizado pelo grupo junto ao departamento de engenharia e arquitetura da Prefeitura Municipal de Sapezal-MT.

A operacionalidade das políticas nacionais de regularização fundiária ainda exige grande esforço na criação de protocolos para a regularização efetiva da terra urbana dos municípios brasileiros. Em 2016, em busca de atender inicialmente à Lei Federal 11.977/2009 que instituiu o processo de regularização fundiária urbana, o município de Sapezal/MT, após levantamento urbanístico da área e levantamento dos moradores de cada residência, elaborou duas leis específicas para que fosse possível efetivar a regularização fundiária da "Chácara do Manezinho" em duas etapas, uma urbanística e outra efetivar a posse da terra pelos moradores do assentamento irregular.

No decorrer deste processo, esta lei federal foi revogada pela Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu novas diretrizes para a regularização fundiária, modificando alguns aspectos que tiveram que ser observados. Observou-se que para fazer regularização fundiária, torna-se necessária a união de forças de várias entidades em prol do bem coletivo e efetivação do processo. De um lado, as secretarias de assistência social e cidadania, e do outro a parte técnica que fará o levantamento urbanístico. Conforme a Lei Federal, para legitimar a regularização fundiária torna-se necessário atender a uma série de exigências que tornam a regularização onerosa. O município, ao assumir o papel de legitimador da posse da terra, fica obrigado a prover todas as infraestruturas necessárias ao sistema urbano (saneamento, abastecimento de água e energia, pavimentação asfáltica, entre outros). Em casos em que os municípios não possuem tal condição, a regularização torna-se um desafio econômico.

Para a regularização da "Chácara do Manezinho" após os levantamentos citados, o município de Sapezal, por meio da lei 1308/2016, aprovou a regularização desta gleba de terras composta por 86 famílias, após a criação da lei a gleba total foi documentada em nome do município a título oneroso, levando em consideração que o antigo posseiro detentor da gleba nunca tivera registrado em seu nome a propriedade, sendo assim, comercializou a área sem legitimidade. As expensas do município se deram ao longo do tempo, ora com serviços de coleta de lixo, manutenção de vias, saúde, entre outros, sem nenhum retorno aos cofres públicos desta região da cidade. Observou-se ainda que mesmo na clandestinidade, esta gleba recebeu serviços de instalações e abastecimento de água e energia elétrica, sendo assim, observou-se certa negligência do ente fiscalizador em coibir a atividade de loteamento clandestino, aumentando o problema e criando legitimidade para tal tipo de crime previsto pela Lei 6766/1979 em seu Art. 50.

Sobre o processo de regularização citado, ainda se destacam alguns fatores que interferiram na efetivação da regularização prevista para o mês de dezembro do ano de 2018. A mudança da Lei Federal tornou-se um pequeno empecilho ao processo, pois modificou os moldes legais do registro

da regularização, por outro lado, facilitou o processo devido à facilidade de com apenas o levantamento feito pelo município e emissão de uma certidão de regularização fundiária, tornar possível a finalização do processo.

Após finalizado o processo, o município de Sapezal-MT terá a despesa inerente a infraestrutura de pavimentação e drenagem que a localidade necessita, porém poderá controlar melhor a terra urbana, pois legitimando a propriedade cria-se um círculo virtuoso de controle onde: os proprietários podem fazer suas melhorias construtivas com garantia de que o espaço é seu legitimamente; o município pode cobrar por serviços básicos como coleta de lixo, IPTU, ITBI, entre outros; os Cartórios de Registro de Imóveis garantem que a propriedade outrora descontrolada passa a ser fruto de registros e transferências legais da posse da terra, sendo assim, as melhorias expressam grande controle urbanístico da cidade.

O poder executivo municipal, ao regularizar assentamentos clandestinos, atua na gênese do problema. Desta forma, contribuindo para que o problema do lotear clandestinamente seja paralisado, diminuindo o problema urbano da precariedade em infraestrutura de certos locais e atuando efetivamente na fiscalização destes espaços que outrora não possuíam a quem punir com sanções administrativas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de regularização fundiária no Brasil deve partir primeiramente da correta elaboração do Plano Diretor, que localizará estas áreas clandestinas e áreas propícias a este tipo de ocupação. Posteriormente, para a regularização destes espaços torna-se importante incentivar a criação de espaços urbanos com maior acessibilidade financeira e ocupando os espaços propícios ao surgimento destas áreas irregulares, pois só assim se conseguirá efetivar um maior controle urbanístico.

A implementação de políticas de regularização fundiária urbana converte-se em um desafio na medida em que cada cidade possui uma dinâmica populacional e variados movimentos econômicos e sociais. Com base nesta dinâmica, os Conselhos tornam-se um ator efetivo na criação, divulgação e democratização das políticas públicas e controle da legalidade do solo urbano, pois estes são componentes integrados por agentes públicos e sociedade, o que contribui para um melhor diagnóstico da situação populacional urbana de cada município.

O poder executivo municipal, com base no seu papel de ente fiscalizador é o principal ator no controle urbanístico, através da produção e aplicação de políticas públicas de controle, hora na elaboração de um Plano Diretor que distribua os setores da cidade afim de tornar a mesma um ambiente heterogêneo e de valor comercial compatível a população que reside em seu espaço urbano, outrora na fiscalização de todos os espaços urbanos procurando coibir e punir aqueles que praticam atos ilícitos de parcelamento do solo clandestino e que iludem a população que em busca

de uma parcela de terras com menor valor comercial acabam por constituir parte do problema.

A legislação federal que concerne à matéria da regularização fundiária foi elaborada pelo congresso nacional buscando abranger os fatores históricos de ocupação irregular de terras no Brasil. O processo de regularização fundiária, conforme a Lei Federal vigente nº 13465/2017, deve ser instaurado na ordem em que primeiramente, o município atue na legitimação da posse da terra através do levantamento da área e de seus moradores, pois é necessário declarar a posse da terra através do Auto de Regularização Fundiária. A câmara municipal, ente legislativo, deverá dar legitimidade ao ato do executivo fiscalizando e aprovando leis que atuem na efetivação das infraestruturas destes espaços que ficará a encargo do agente público (nos casos de regularização de interesse social), e por fim os cartórios de registro darão o suporte necessário a documentação final do processo efetuando o registro da terra e legitimando definitivamente a propriedade,

Para regularização fundiária urbana, é imprescindível a atuação de vários atores, porém são as leis municipais de cada município que darão suporte ao controle e efetivação dos processos de regularização, desta forma, prever em leis quais são as áreas a serem regularizadas e desenvolver políticas públicas neste sentido, deve ser objetivo principal da administração pública para que gradualmente ocorra a transformação do meio urbano em um espaço de integração socioespacial.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon ; ROBINSON, James. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. **Handbook of Economic Growth**. Vol. 1: Elsevier, 2005.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago , v. 28, n. 84, p. 133-144, sept. 2002

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

BRASIL. **Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em 03/11/2020.

CARDOSO, Myrian S. da Silva *et al.* Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA). **Revista urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana** vol.6 no.3 Curitiba Sept./Dec. 2014.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FERNANDES, Edésio; SAULE JUNIRO, Nelson; ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERREIRA, João Carlos V.; SILVA, Pe José de Moura E. **Mato Grosso e seus municípios**. Cuiabá: Secretaria de Estado da Educação, 2001. 660 p.

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana: Lei nº 11.977/2009**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Revista Estudos Avançados** vol.23 n.66 São Paulo, 2009.

LAMAS, José M. R. Garcia. Morfologia urbana e desenho da cidade. 3 ed. Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, junho de 2004.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p.

MATIAS, Alexander Marfins; SANTOS, Claudionor Mendonça dos. Direito de propriedade e direito de moradia. In LIVIANU, R., coord. **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 27-37. ISBN 978-85-7982-013-7. Disponível em SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

MORENO, Gislaene; HIGA, Tereza C. S. **Geografia de Mato Grosso: território, sociedade, ambiente**. Cuiabá: Entrelinhas, 2005.

REIS FILHO, Nestor G. **Evolução urbana no Brasil**. São Paulo: Editora Pioneira, 1968.

RIBEIRO, Edson Leite. **Cidades (in) sustentáveis: reflexões e busca de modelos urbanos de menor entropia**. Editora Universitária, João Pessoa, 2006.

VILARINHO NETO, Cornélio Silvano. **Dinâmica urbana regional**. In: MORENO, Gislaene, HIGA, Tereza C. S. (orgs) **Geografia de mato Grosso: território, sociedade, ambiente**. Cuiabá: Entrelinhas, 2005. P. 120-137.

## ARTIGOS – POLÍTICAS PÚBLICAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO HÍDRICA NO BRASIL: O PERFIL DOS  
PROJETOS PERTENCENTES AO PROGRAMA PRODUTOR DE ÁGUA**

**PUBLIC POLICIES AND WATER PROTECTION IN BRAZIL: THE PROFILE OF PROJECTS  
BELONGING TO THE WATER PRODUCER PROGRAM**

Elesandra Alves Virgulino<sup>17</sup>  
Rodrigo Henrique Pinheiro<sup>18</sup>  
Wellynton José Diniz de Sousa<sup>19</sup>  
Ana Paula Silva de Andrade<sup>20</sup>  
Raimundo França<sup>21</sup>

**RESUMO:** Desenvolvido no âmbito das políticas públicas, este ensaio analisa o perfil dos projetos cadastrados pelas administrações públicas municipais junto à Agência Nacional de Águas (ANA) e participantes do Programa Produtor de Água (PPA) que buscam conservar água e solo nas bacias hidrográficas brasileiras a partir do papel da autarquia de indicar e sustentar atividades de revitalização de bacias e regiões hidrográficas através do programa. Trata-se de uma abordagem quantitativa responsável por mapear o perfil projetos através das informações constantes no Sistema Nacional de Informações Sobre Recursos Hídricos (SNIRH) juntamente com dados secundários de instituições governamentais. Conclui-se como defasadas as informações do sistema, tanto do ponto de vista da inserção dos entes públicos que aderiram ao programa quanto pelas informações disponibilizadas.

**PALAVRAS – CHAVE:** Gestão Ambiental. Recursos Hídricos. Sustentabilidade.

**ABSTRACT:** Developed in the scope of public policies, this essay analyzes the profile of the projects registered by the municipal public administrations with

---

<sup>17</sup> Graduada em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e Mestre em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

<sup>18</sup> Graduado em Administração, Especialista em Políticas Públicas pela Universidade do Estado de Mato Grosso e Mestre em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

<sup>19</sup> Mestre, Graduado em Desenvolvimento de Software e Graduando em Direito pela Universidade de Cuiabá (UNIC) e Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela Unidade de Ensino Superior de Tangará da Serra.

<sup>20</sup> Graduada em Ciências Biológicas e especialista em Gestão em Meio Ambiente e Saúde, pela Faculdade Afirmativo e Mestre em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

<sup>21</sup> Graduado em Ciência Política pela Universidade Federal do Acre, Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e doutor em Ciências Sociais.

the National Water Agency (ANA) and participants in the Water Producer Program (PPA) that seek to conserve water and soil in the Brazilian watersheds from of the role of the municipality to indicate and sustain activities to revitalize watersheds and hydrographic regions through the program. This is a quantitative approach responsible for mapping the projects profile through the information contained in the National Water Resources Information System (SNIRH) along with secondary data from government institutions. We conclude that the system information is out of date, both from the point of view of the inclusion of the public entities that joined the program and the information provided.

**KEYWORDS:** Environmental management. Water resources. Sustainability.

## INTRODUÇÃO

É de grande relevância nesse trabalho de pesquisa o estudo das políticas públicas de pagamento por serviços ambientais (PSA), pois os serviços prestados pelo meio ambiente dão sustentação ao planeta, aos seres que aqui vivem. Desconhecemos, portanto, seu valor que são de difíceis de mensuração e de contabilizá-los (NUSDEO, 2012). Já no Brasil tem se observado um crescimento significativo de alguns estados e municípios que aderiram ao PSA.

Devido às probabilidades de carência e a degradação da qualidade da água na Terra esse tema gerou discussões globais sobre a necessidade de adoção de planejamento e manejo dos recursos hídricos (BRASIL, 2014).

Historicamente, fauna e flora brasileira foram transformadas por meio da cultura exploratória e extrativista trazidas pela colonização portuguesa, onde, atualmente, políticas públicas de sustentabilidade tendem a mudar a atitude do homem, de devastador para conservador, mediante incentivos econômicos (BRANCO; RUIZ, 2015).

Mesmo contando com um território que ocupa quase 50% do continente sul-americano, possuidor das bacias hidrográficas do Amazonas, Paraná e São Francisco, detentoras do maior volume de água doce do mundo, onde a primeira mantém 60% de sua área total em solo brasileiro e é responsável por escoar 1/5 do volume de água doce disponível mundialmente, ainda assim o Brasil, a exemplo de outros países, possui áreas críticas e de escassez de recursos hídricos (ANA, 2017).

Desde 1997, quando sancionada a Lei Nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, o assunto passou a ser abordado considerando os fatores de sustentabilidade ambiental, econômica e social. Conhecida como Lei das Águas, fundamenta-se no sentido de que a água é um bem de domínio público; um recurso natural limitado e valorado; se escasso, priorizará o consumo humano e animal; que a água tem múltiplas utilidades; que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

(Singreh) atuará a partir de bacias hidrográficas; e que a gestão dos recursos hídricos será descentralizada e participativa (BRASIL, Lei Nº 9.433/1997).

Para obter êxito a Lei das Águas utiliza seis instrumentos implementadores, que entre eles destacam-se os Planos de Recursos Hídricos, definidores das estratégias de conservação, recuperação e utilização da água, e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, instrumento reconhecedor da água como bem econômico, incentivador de sua racionalização e arrecadador de recursos para financiamento de programas e intervenções criados durante o planejamento das estratégias (BRASIL, Lei Nº 9.433/1997).

Assim, Serviço Ambiental refere-se ao “conjunto de processos naturais dos ecossistemas capazes de assegurar a ocorrência da vida no planeta e as condições para as atividades produtivas” (BRASIL, Lei Nº 12.651/2012). Logo, PSA vem a ser “uma transação voluntária na qual um serviço ambiental bem definido ou uma forma de uso da terra que possa assegurar este serviço é comprado por pelo menos um comprador e pelo menos um provedor sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço” (WUNDER, 2005 apud NUSDEO, 2012, p. 29). Assim, o PSA recompensa financeiramente os indivíduos que colaboram para a geração desses serviços através da contribuição financeira daqueles que se beneficiam dos mesmos (PAGIOLA et al., 2013).

A conservação dos recursos hídricos depende do envolvimento direto dos responsáveis pelas propriedades rurais pertencentes à área beneficiada pelo PPA.

Diante da importância da água para o desenvolvimento de qualquer atividade humana, este ensaio tem como objetivo mapear o perfil dos projetos aderidos ao programa e constantes no mapa do SNIRH.

Infelizmente a sociedade em geral ainda não percebeu que os resultados alcançados pelas propriedades rurais resultarão em externalidades positivas, isso porque, por um lado, os participantes do projeto dependem de repasses de recursos públicos para realizarem as ações propostas pelo Comitê Gestor Local, e, por outro, os indivíduos que se apropriam dos benefícios não se interessam em pagar (BRANCO; RUIZ, 2015). Reconhecer o perfil dos municípios e projetos interessados pelo tema talvez incentive a adesão de novos produtores rurais aos projetos existentes e a criação de novos projetos.

## **DESENVOLVIMENTO**

Naquela época em âmbito nacional também fora criada a ANA. Autarquia vinculada ao MMA desde sua criação em 2000 (BRASIL, Lei Nº 9.984/2000), tem como responsabilidade disciplinar a implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos, alicerces fundamentais para o funcionamento do Singreh, instrumento de regulação, gestão, monitoramento e planejamento, e do SNIRH, instrumento de monitoramento qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos (ANA, 2017).

Em razão da erosão e posterior processo de sedimentação do solo no meio rural influenciarem diretamente a conservação de água e terra, que posteriormente trarão impactos negativos sobre os fatores ambientais, econômicos e sociais, divididos solidariamente pela sociedade, a agência lançou em 2001 o PPA buscando estimular a “política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) com vistas à conservação de recursos hídricos no Brasil”, ocorrendo através de orientação, apoio e / ou certificação a projetos locais (ANA, 2013, p. 12)<sup>22</sup>.

O mapa do SNIRH apresenta vinte e dois (22) municípios com projetos sendo desenvolvidos em parceria com a ANA a partir das diretrizes sugeridas pelo PPA.

Dessa forma o Quadro 1 exhibe suas características no tocante à representação regional, extensão territorial, população, atividade econômica, desenvolvimento humano, produção de bens e serviços e desenvolvimento municipal.

Desde 1970 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide o território brasileiro em cinco regiões, Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul, através de critérios relacionados a aspectos culturais, econômicos, físicos, humanos e sociais. Os projetos aqui discutidos pertencem às regiões Centro-Oeste (3), Norte (2), Sudeste (12) e Sul (4). Mesmo distinguida pelo aspecto da seca originada pela escassez de chuvas, não consta na região Nordeste projeto em desenvolvimento.

O território nacional ocupa 8.515.767,049 de quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>) e o total da área ocupada pelos municípios apresentados perfaz 36.362,319 km<sup>2</sup>, tendo Balneário Camboriú/SC a menor porção territorial, 46,244 km<sup>2</sup>, e Rio Branco/AC a maior, 8.834,942 km<sup>2</sup> (191 vezes maior). Sobre o aspecto populacional, o país conta com 207.660.929 habitantes, sendo que esse conjunto de municípios representa 3,52% da população nacional, ou 7.310.167 habitantes, com extremos representados pelos municípios de Brasília/DF, mais populoso (3.039.444), e São José do Calçado/ES, 275 vezes menos populoso (11.036).

Em relação à atividade econômica desenvolvida por esses municípios, as atividades agropecuárias, industriais, comerciais e prestadoras de serviços prevalecem como uma das principais fontes de geração de renda em ao menos metade desses, ao contrário das atividades de extrativismo, mineração, varejo e construção civil, citadas uma única vez. Joanópolis/SP, Rio Claro/RJ e São José do Calçado/ES contam exclusivamente com o turismo como fonte de renda, assim como Nazaré Paulista/SP com comércio e Votuporanga/SP com indústria. Para os municípios onde prevalece exclusiva

---

<sup>22</sup> O conceito provedor-recebedor é compreendido pela lógica que busca prestigiar e reconhecer as iniciativas conservacionistas de muitos provedores de serviços ecológicos por meio de compensação financeira, em reconhecimento pelas externalidades positivas geradas pelo comportamento ambientalmente recomendado que, inclusive, contribui para a redução de gastos públicos, trazendo benefícios para toda a coletividade (FURLAN, 2010, p. 230).

fonte de geração de riquezas, a proteção hídrica parece ser ainda mais preocupante.

No que tange ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), medida composta através da avaliação do desenvolvimento humano baseada pelas dimensões educação, longevidade e renda, mesmas utilizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para avaliação do IDH Global, onde o índice varia de 0 a 1, e quanto maior o índice, maior o desenvolvimento humano percebido. A situação municipal concentra-se entre 0,845 (Balneário Camboriú/SC) e 0,678 (Nazaré Paulista/SP).

No que se refere aos bens e serviços finais produzidos pelos municípios analisados, Anchieta/ES detêm o maior PIB *per capita*, R\$ 171.445,14, e São José do Calçado R\$ 10.808,60, o menor (15 vezes menor).

Voltando-se ao desenvolvimento municipal, a FIRJAN, através do Sistema FIRJAN, acompanha o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros a partir de informações oficiais relacionadas às áreas de educação, emprego e renda e saúde. Nesse estudo, reconhecido como IFDM, a exemplo do IDHM, o índice varia de 0 a 1, indicando alto desenvolvimento (acima de 0,8), desenvolvimento moderado (entre 0,6 e 0,8), desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6) e baixo desenvolvimento (abaixo de 0,4). Todos os municípios apresentam alto ou moderado desenvolvimento, com extremos representados por Extrema/MG (0,9050) e São José do Calçado/ES (0,6948).

Diante das características apresentadas destacam-se algumas situações: a) a extensão territorial de Rio Branco/AC e Campo Grande/MS é imensamente superior à dos demais municípios; a população de Brasília/DF (3.039.444) encontra-se muito acima da média verificada entre os municípios (348.103); a economia da maioria dos municípios baseia-se em ao menos duas atividades; as médias do IDMH (0,748) e do IFDM (0,795) próximas aos valores individuais; o PIB de Anchieta/ES (171.445,14) apresenta valor extremamente superior à média entre os municípios (R\$ 41.494,40).

**Quadro 1 – Características e Situação dos Municípios Constantes no Mapa do SNIRH**

MUNICÍPIO <sup>23</sup>	<sup>24</sup> TERRITÓRIO	<sup>25</sup> POPULAÇÃO	<sup>26</sup> ECONOMIA	<sup>27</sup> IDHM	PIB (R\$) <sup>28</sup>	<sup>29</sup> IFDM
Anchieta/ES	411,898	28.546	Agricultura familiar; pecuária; indústria.	0,730	171.445,1	0,774
Apucarana/PR	558,389	132.691	Agricultura; indústria.	0,748	22.582,65	0,872
Baixo Guandu/ES	916,931	31.794	Indústria; prestação de serviços.	0,702	19.404,50	0,731
Balneário Camboriú/SC	46,244	135.268	Construção civil; turismo.	0,845	35.688,41	0,859
Brasília/DF	5.779,997	3.039.444	Construção civil; prestação de serviços; varejo.	0,824	69.216,80	0,762
Camboriú/SC	212,320	78.731	Comércio; indústria; agropecuária; mineração; turismo.	0,726	13.483,87	0,723
Campo Grande/MS	8.092,951	874.210	Agricultura; pecuária; prestação de serviços.	0,784	28.349,62	0,819
Extrema/MG	244,575	34.344	Turismo; Indústria.	0,732	144.320,8	0,905

<sup>23</sup> Municípios constantes no mapa do SNIRH em setembro/2017.

<sup>24</sup> Área da unidade territorial em quilômetros quadrados.

<sup>25</sup> População estimada em setembro/2017.

<sup>26</sup> Principais atividades econômicas divulgadas nos sites das administrações municipais.

<sup>27</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em setembro/2017.

<sup>28</sup> Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em dezembro/2014.

<sup>29</sup> Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), edição 2015, ano-base 2013.

Goiânia/GO	728,841	1.466.105	Comércio; prestação de serviços.	0,799	32.636,58	9	0,820
SP Guaratinguetá/	752,636	120.417	Indústria; comércio; prestação de serviços.	0,798	37.774,87	4	0,811
Joanópolis/SP	374,291	12.947	Turismo.	0,699	13.990,34	2	0,760
Macaé/RJ	1.216,846	244.139	Indústria; Comércio.	0,764	91.676,24	7	0,822
Nazaré Paulista/SP	326,254	18.121	Comércio.	0,678	17.705,14	5	0,788
Nova Friburgo/RJ	933,414	185.381	Turismo; indústria; comércio.	0,745	22.112,55	4	0,831
Palmas/TO	2.218,942	286.787	Prestação de serviços; agropecuária; indústria.	0,788	24.657,41	6	0,787
Patrocínio/MG	2.874,344	89.983	Agricultura; pecuária; comércio.	0,729	25.048,98	5	0,818
Rio Branco/AC	8.834,942	383.443	Extrativismo ; agricultura.	0,727	22.510,95	6	0,738
Rio Claro/RJ	834,691	17.988	Turismo.	0,683	16.742,61	1	0,725
São José do Calçado/ES	273,489	11.036	Turismo.	0,688	10.808,60	8	0,694
Vera Cruz/RS	309,621	26.024	Indústria; comércio.	0,737	24.017,85	1	0,756
Votuporanga/SP	420,703	92.768	Indústria.	0,790	27.208,35	4	0,891

Fonte: Adaptado dos sites do IBGE, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e do SNIRH.

Figura 1: Mapa do SNIRH indicando a localização dos municípios analisados.



Fonte: MMA/ANA/PPA/SNIRH.

## 2.1 Características dos Projetos Conforme Mapa do SNIRH

Baseado no mapa do SNIRH, o Quadro 2 apresenta informações relacionadas ao quantitativo de propriedades envolvidas em cada um dos projetos municipais, ano de adesão ao PPA, área envolvida, destinação dos recursos hídricos e fase do projeto.

Como dito anteriormente, os projetos envolvidos abrangem todas as regiões do país, exceto a nordestina. Ao todo são 10.845 propriedades envolvidas voluntariamente na tarefa da conservação dos recursos hídricos de determinada bacia ou microbacia hidrográfica, que por sua vez contribuirá para o controle das erosões e sedimentações ocorridas nas propriedades rurais. Esses projetos, que contam em média com 516 propriedades cada, contribuem positivamente para a minimização dos impactos econômicos e sociais relacionadas à degradação do meio ambiente. Ressalta-se que os municípios de Extrema/MG, Goiânia/GO,

Macaé/RJ e Palmas/TO não informaram o quantitativo relacionado à adesão, enquanto Guaratinguetá/SP informa o maior quantitativo (9.360) e Rio Branco/AC, o menor (50).

Esses projetos, caracterizados através de contratos de prestação de serviços entre produtores e iniciativas pública ou privada, tiveram como pioneiro o município de Extrema/MG, formalizado em 2005. De lá para cá houve novos acordos formalizados em quase todos os anos, sendo que 2009 representa o ano com maior número de contratações (6) e 2012 onde se encontram os mais recentes (3).

A área total abrangida pelos projetos equivale a 1.252.311,930 hectares (ha). Em média cada projeto alcança 56.923,270 ha, com destaque para os municípios de Rio Branco/AC, 763.700,000 ha (maior extensão territorial), e Votuporanga/SP, 1.305,000 ha (menor extensão territorial).

Sobre a destinação do uso da água, grande parte dos municípios (59%) informou destinar-se para o abastecimento municipal, seja urbano ou rural, e para a agropecuária (27%). O município de Anchieta/ES não informou a que se destinada a água conservada. Por fim, em relação à fase em que se encontram esses projetos, praticamente 1/3 indicaram a fase de levantamento do diagnóstico situacional, 1/3 a recuperação de áreas degradadas e 1/3 o pagamento pelos serviços ambientais realizados. Anchieta/ES e Apucarana/PR, ou não informaram ou não conseguimos entender qual a situação indicada.

Finalmente, o Quadro 4 apresenta as características relacionadas à região beneficiada, conservação da vegetação e solo, valor global do projeto, valor destinado ao pagamento pelo serviço ambiental e as instituições parceiras. Dentre todas as características apresentadas pelo mapa do SNIRH, as supracitadas são as mais prejudicadas em razão de não haver respostas pré-estabelecidas.

As regiões beneficiadas geralmente são apresentadas através da mensuração do número de habitantes diretamente ligados aos benefícios dos projetos, salvo as informações trazidas pelos municípios de Extrema/MG e Joanópolis/SP, que citam como região beneficiada a população abastecida pelo Sistema Cantareira, e Macaé/RJ e Rio Claro/RJ, que citam beneficiarem as bacias hidrográficas de Macaé e Guandu, respectivamente.

**Quadro 2 – Características e Situação dos Municípios Constantes no Mapa do SNIRH**

MUNICÍPIO / PROPRIEDADES	NO	REA (ha)	USOS DA ÁGUA	FASE
Anchieta/ES / ± 200	008	22 2.600,000	Não informado	Não informado.
Apucarana/PR / 450	012	1. 700,000	Abastecimento intermunicipal.	Não entendível.
Baixo Guandu/ES	008	---	-----	-----
Balneário Camboriú/SC / 298	009	4. 000,000	Abastecimento; agricultura; pecuária.	Contratação.
Brasília/DF / 424	009	23 .500,000	Abastecimento.	Diagnóstico situacional; reflorestamento.
Camboriú/SC	009	---	-----	-----
Campo Grande/MS / 62	009	16 .403,620	Abastecimento; agropecuária.	Recuperação de APP.
Extrema/MG / não informado	005	5. 300,000	Abastecimento.	Pagamento pelo serviço ambiental.
Goiânia/GO / não informado	009	76 .000,000	Abastecimento.	Diagnóstico situacional.
Guaratinguetá/SP / 9.360	011	17 .000,000	Consumo humano; recreação; agropecuária.	Pagamento pelo serviço ambiental.
Joanópolis/SP / ± 150	007	8. 576,000	Abastecimento.	Pagamento pelo serviço ambiental.
Macaé/RJ / não informado	011	43 .200,000	Abastecimento; indústria; agropecuária; turismo.	Diagnóstico situacional.
Nazaré Paulista/SP	007	---	-----	-----
Nova Friburgo/RJ	011	---	-----	-----
Palmas/TO / não informado	010	46 .307,310	Agricultura; lazer; turismo.	Adequação das estradas vicinais.
Patrocínio/MG / 90	009	9. 500,000	Abastecimento	Diagnóstico situacional.

Rio Branco/AC / 50	012	76 3.700,000	Abastecimento; navegação.	Adesão de produtores; reflorestamento.
Rio Claro/RJ / 120	007	5. 220,000	Abastecimento; indústria; agropecuária; mineração.	Pagamento pelo serviço ambiental.
São José do Calçado/ES	008	--- -----	----- ----	----- -----
Vera Cruz/RS / 56	010	8. 000,000	Abastecimento; agropecuária; indústria.	Pagamento pelo serviço ambiental.
Votuporanga/SP / 85	012	1. 305,000	Abastecimento.	Recuperação de nascentes.

**Fonte:** Adaptado do Site do SNIRH<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Os municípios de Anchieta, Baixo Guandu e São José do Calçado, Espírito Santo, gerem o mesmo projeto, assim como Balneário Camboriú e Camboriú, Santa Catarina, e Joanópolis e Nazaré Paulista, São Paulo.

**Quadro 3: Projeto Produtor de Água no Guariroba.**

Nome do Projeto	Produtor de Água no Guariroba
Município	Campo Grande/MS
Ano de início do projeto	2.009,00
Área	Área total da Bacia Guariroba: 36.000 hectares; Área piloto - sub-bacia Guariroba: 7.566,73 hectares - sub-bacia Saltinho: 8.837,79 hectares
Coordenadas	784000 e 7725000 - UTM-Sirgas 2000 - fuso 21
Usos da água	Pastagens, piscicultura, agricultura, abastecimento humano
Região beneficiada	Abastecimento humano (50% população Cpo Grande: 360.000 habitantes)
Propriedades	62 produtores rurais
Área conservada de vegetação nativa	Ações de adequação ambiental das áreas: Total de 2.463ha, sendo que as Áreas Destinadas à produção somam:1.753ha de pastagens, 10ha de piscicultura e 100ha de silvicultura, e florestas nativas:556ha de RL e 106ha de APP
Área conservada de solo	Ações de adequação ambiental das áreas: total de 2.463 há, sendo que as áreas destinadas à produção somam: 1.753 ha de pastagens, 10 ha de piscicultura e 100 ha de silvicultura, e florestas nativas: 556 ha de RL e 106 ha de APP
Monitoramento	ANA proverá 2 PCDs
Forma de participação da ANA	Apoio técnico na elaboração do projeto, assinatura de 2 contratos de repasse
Instrumento formal	Contrato de Repasse
Recurso repassado em 2012	CONTRATO DE REPASSE 0314.544-06 / 2009 / ANA / CEF: R\$ 888.000,00 CONTRATO DE REPASSE 762246 / 2011 / ANA / CEF: R\$ 1.150.000,00
Valor global	ANA - Contrato Repasse (2009) - R\$ 888.000,00;Contrato de Repasse (2011) - R\$ 1.150,000 / Projeto Água Brasil (BB): R\$ 1.7000,000 / Projeto Rehidro - projeto CNPQ (UFMS) - R\$ 200.000,000 / TAC MPMS - R\$ 700.000,00 / Compensação Ambiental - R\$ 198.000,00
Valor PSA	não se aplica
Dados atuais	310 mil metros de terraços executados (160 mil com recurso da ANA) / 36 km de cercamento de APP (em execução) / 9,8 km de estradas vicinais recuperadas. 4 oficinas de educação ambiental com produtores rurais
Parceiros	ANA, Prefeitura Municipal de Campo Grande, WWF, Fundação Banco do Brasil, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Ministério Público Estadual
Fase Atual do Programa	1ª Fase (sub-bacia Guariroba) construção de terraços concluída, cercamento em execução e elaboração de projeto de recuperação de APP / adesão de 7 proprietários rurais com expectativa de fazer primeiro PSA em dezembro 2012. 2ª fase (sub-bacia Saltinho)
Contato	Marcos Andrey - fone: 67-3314-3561

Fonte: MMA/ANA/PPA/SNIRH.

Em relação à conservação de vegetação e do solo predominam respostas como "Sem informações", "Não se aplica" e "Não informado", mas ainda assim encontra-se boa parte das informações voltadas para o total de hectares recuperados ou conservados com as ações dos projetos. Chama atenção o

município de Apucarana/PR pela conformidade do antigo lixão e Votuporanga/SP pela educação ambiental direcionada à sociedade, não indicadas por nenhum outro município. No que tange à conservação do solo, os poucos municípios que trouxeram alguma informação referem-se à construção de curvas de nível do solo nas estradas vicinais.

Em relação aos valores globais informados não é possível realizar qualquer tipo de comparação devido a estes apresentar valores muito diferentes como, por exemplo, os casos de Goiânia/GO (R\$ 150.000.000,00) e Vera Cruz/RS (R\$ 1.400,00), onde provavelmente houvera algum equívoco no momento do lançamento. Encontra-se a mesma dificuldade no caso dos valores de PSA.

No que diz respeito aos parceiros, todos os projetos citam parcerias formalizadas, em grande parte representada por instituições de ensino, órgãos ligados à conservação de fauna e flora advindos dos setores público e privado, e diversas empresas relacionadas à agropecuária.

**Quadro 4 – Características e Situação dos Municípios Constantes no Mapa do SNIRH**

MUNICÍPIO	REGIÃO BENEFICIDADA	CONSERVAÇÃO DE VEGETAÇÃO	CONSERVAÇÃO DE SOLO	VALOR GLOBAL	VALOR PSA	PARCEIROS
Anchieta/ES	Sem informações	Sem informações	Sem informações	Sem informações	Sem informações	IBIO; BANDES; ANA; SEAG
Apucarana/PR	3.000 habitantes do município	Conformação do antigo lixão	18 km de estradas rurais com curvas de nível	R\$ 543.945,44	180 produtores contratados	CMMA; EMATER; O Boticário
Baixo Guandu/ES	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Balneário Camboriú/SC	156.000 habitantes intermunicipais	Restauração de 5.000 ha	Sem informações	R\$ 1.430.174,88	Sem informações	ANA; EPAGRI; EMASA; IDEIA
Brasília/DF	180.000 habitantes e 260 propriedades dependentes de irrigação	23.517 ha	Sem informações	R\$ 40.000.000,00	2 contratos assinados	ANA; ADASA; CAESB; TNC; BB; IBREM; SEAGRI; EMATER; WWF; SESI
Camboriú/S	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Campo Grande/MS	1/2 dos habitantes do município	Adequação ambiental de 2.463 ha	Adequação ambiental de 2.463 ha	R\$ 4.836.000,00	Não se aplica	ANA; WWF; BB; UFMS; MP/MS
Extrema/MG	População abastecida pelo Sistema Cantareira	7.300 ha	Não informado	R\$ 5.000.000,00	R\$ 1.600.000,00	IEF; ANA; TNC; SOS Mata Atlântica
Goiânia/GO	Região metropolitana (1.500.000 hab.)	7.000 ha	30.000 ha	R\$ 150.000.000,00	R\$ 24.000.000,00	ANA; MP/GO; Consórcio Intermunicipal
Guaratinguetá/SP	100.000 habitantes	2.000 ha	Não informado	R\$ 10.543.000,00	23 contratos assinados	ANA; SEAMA; SAEG; TNC; CBRN; BASF

P	Joanópolis/S	População abastecida pelo Sistema Cantareira	1.400 ha	Não informado	R\$ 800.000,00	13 contratos assinados	SMA; TNC
	Macaé/RJ	500.000 habitantes intermunicipais; Bacia do Macaé	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 1.200.000,00	Não se aplica	ANA; IFF
	Nazaré Paulista/SP	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	Nova Friburgo/RJ	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	Palmas/TO	2/3 dos habitantes do município	Sem informações	Sem informações	Sem informações	Não se aplica	SANEATIN S; TNC; ANA; O Boticário
G	Patrocínio/M	83.000 habitantes do município	Não se aplica	320 km <sup>2</sup>	R\$ 660.000,00	Não se aplica	EMATER; DAEPA; TNC; ANA; IEF; BB
	Rio Branco/AC	Habitantes do município	Recuperação de 30 ha de APP	Ainda não mensurado	R\$ 496.442,00	Não há PSA	SEAPROF; SEMA; IMC; SAFRA
	Rio Claro/RJ	Região metropolitana e Bacia do Guandu	4.652,030 ha	494,100 ha	R\$ 630.000,00	62 contratos pagos	TNC; ITPA; SEA; INEA
	São José do Calçado/ES	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	Vera Cruz/RS	9.915 habitantes	127 ha	Não se aplica	R\$ 1.400,00	R\$ 350,00 p/ ha	UNISC
	Votuporanga/SP	84.000 habitantes do município	Recuperação de 20 nascentes; Educação ambiental p/ 3.000 hab.	122 ha de pastagens com curvas de nível	R\$ 476.715,20	Não implementado	SAEV; Polícia Ambiental; Universidade

Fonte: Adaptado do Site do SNIRH.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora dotado de inúmeras riquezas, abundância de recursos naturais e caracterizado por suas dimensões continentais, o Brasil padece em relação à proteção de suas vantagens ambientais quando comparado a outras nações. Em relação à proteção dos recursos hídricos percebe-se que o esforço do MMA e ANA na figura do PPA não é capaz de, isoladamente, incentivar à sua adesão de forma proporcional às dimensões nacionais. Programas dessa magnitude deveriam contar com o apoio de ministérios como o da Saúde e Fazenda, no mínimo, pelo fato de que seus resultados previstos estarem relacionados.

A extensão territorial dos municípios analisados representa apenas 0,43% do território nacional, semelhante à representação populacional, somente 3,52%, ínfimos diante dos 5.570 municípios brasileiros representados por estes 22, ou 0,38%. Chama atenção, especialmente, o fato de a região Nordeste não contar com ações voltadas para a manutenção desse bem, considerando o histórico cenário de escassez, além da injustiça social trazida pela limitação da disponibilidade hídrica.

Nesse trabalho, foi possível constatar que, no que se refere as informações descritas pelos usuários da plataforma do SNIRH há a inserção de informações sem padronização a exemplo nos campos Fase Atual do Programa, Valor Global e Valor PSA, onde parte considerável dos representantes municipais citaram informações questionáveis

A falta de informação ou a não padronização das informações prejudicou e impossibilitou a materialização do perfil dos municípios inseridos no mapa do SNIRH, objetivo deste ensaio, mas trouxe à tona a necessidade de que o Governo Federal, através do MMA, retome a utilização daquela ferramenta de trabalho e controle social, pois, a título de conhecimento, na cidade onde desenvolveu-se este trabalho, Tangará da Serra/MT, existe um projeto de conservação de recursos hídricos desde 2014 implementado a partir das diretrizes do PPA e que não consta no mapa. A inserção dos municípios talvez seja algo facultativo, o que não fica claro junto aos sites ligados ao tema. Espera-se que o Ministério do Meio Ambiente (MMA), através da ANA, aperfeiçoe seu banco de dados para que as informações sejam disponibilizadas de maneira padronizada a fim de facilitar a compreensão por parte do cidadão durante a interpretação do mapa com os projetos desenvolvidos.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Castello; RUIZ, Mauricio. **Pagamento por Serviços Ambientais: da teoria à prática**. Rio Claro (RJ): ITPA, 2015.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. Institucional. **Sobre a ANA**. Disponível em:

<<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/Default.aspx>>.

Acesso em: 29 Set 2017.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas. **Programa Produtor de Água / Agência Nacional de Águas**. 2. edição. Brasília: ANA, 2013.

\_\_\_\_\_. Portal Brasil. Meio Ambiente. **Recursos Hídricos**. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/recursos-hidricos>>. Acesso em: 28 Set 2017.

\_\_\_\_\_. Palácio do Planalto. Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 29 Set 2017.

\_\_\_\_\_. Palácio do Planalto. Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 28 Set 2017.

\_\_\_\_\_. Palácio do Planalto. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>. Acesso em: 29 Set 2017.

FULAN, Anderson. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de biodiversidade e Recursos Naturais. **Experiências de Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil**. PAGIOLA, Stefano; GLEHN, Helena Carrascosa von; TAFFARELLO, Denise (Organizadores). São Paulo: SMA/CBRN, 2013.

## ARTIGOS – POLÍTICAS PÚBLICAS

### POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE MENTAL PARA O TRABALHADOR RURAL PUBLIC POLICIES ON MENTAL HEALTH FOR RURAL WORKERS

Amanda S. B. Pinheiro<sup>131</sup>,  
Angela Nascimento<sup>2</sup>,  
Cláudia F. Pezzini<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este estudo objetivou uma discussão das Políticas Públicas de Saúde Mental específicas para o trabalhador rural. A metodologia adotada baseou-se na análise bibliográfica e documental no que se refere a saúde mental do trabalhador rural em consonância com as demandas desse campo. Apesar da evolução histórica sofrida na Saúde Mental com a atenção extra-hospitalar e comunitária foi identificada uma lacuna na assistência dispensada ao cuidado da saúde mental do trabalhador rural.

**PALAVRAS- CHAVE:** Políticas Públicas, Saúde mental, Saúde Trabalhador Rural

**ABSTRACT:** This study objective a discussion of Public Policy of Mental Health specifics for rural worker. The methodology adopted was based on bibliographic and documentary analysis about the mental health of the rural worker in line with the demands of this field. Despite the historical evolution undergone in Mental Health with out-of-hospital and community care, a gap was identified in the care given to the mental health care of the rural worker.

**KEYWORDS:** Public Policies, Mental Health, Rural Worker Health

## INTRODUÇÃO

O campo das ciências políticas é amplo e promotor de debate profícuo que envolve várias áreas do conhecimento, especificamente no que tange o interesse sobre os fenômenos sociais e a função do Estado. Nesse contexto, o estudo que segue busca fomentar o diálogo entre a psicanálise e políticas públicas, tendo por objetivo analisar as políticas públicas de saúde mental específicas para o trabalhador rural. Para tal, a pesquisa trata de um estudo transversal, descritivo e analítico, que espera estabelecer uma articulação entre esses campos.

A questão central permeia a compreensão do percurso sócio-histórico do trabalhador rural com foco no sofrimento mental, visando alcançar qual é o contexto das políticas públicas para essa demanda específica.

---

<sup>31</sup> Graduada em Enfermagem e Mestranda em Ciências Ambientais pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). <sup>2</sup> Bacharel em Ciências Contábeis (Unemat) e pós-graduada em Políticas Públicas (Unemat). <sup>3</sup> Graduada em Psicologia, pós-graduada em Gestão de Pessoas (Unijuí); Saúde Pública (Unopar) e Políticas Públicas (Unemat).

Com relação às políticas, registra-se nas últimas décadas um interesse crescente. No Brasil, há uma tendência por modelos mais inclusivos, pautados na participação social, destacando em sua agenda a pesquisa e interpretação das políticas estatais com foco no seu potencial de transformação cultural (HOCHMAN et al 2007).

A Psicodinâmica estuda o sofrimento e as psicopatologias relacionadas ao trabalho e o seu papel potencializador de prazer e/ou sofrimento. O interesse do artigo trata de alinhar o adoecimento no trabalho com a necessidade de intervenção estatal através de uma análise interdisciplinar entre as políticas públicas para o trabalhador rural, naquilo que o adoecer, e a função do Estado (DEJOURS, 1988).

Consubstancia-se que no âmbito da saúde mental há uma crescente atuação do Estado no que se refere à reforma psiquiátrica. Da mesma forma, a área de saúde do trabalhador avança de forma sistemática, respaldados pelos órgãos de vigilância. Paradoxalmente, a saúde mental do trabalhador rural não recebe essa atenção, apontando arenas tensas de disputa política e epistemológica com determinantes que são grandes desafios (COSTA NETO; DIMENSTEIN, 2017) (MADEIRA, 2014).

Para pensar a saúde mental e trabalho rural veremos um breve histórico do contexto social do trabalhador e aspectos fundamentais da psicopatologia do trabalho, o caminho da Política Nacional de Saúde Mental no Brasil e a tentativa de articular Saúde Mental e Trabalhador Rural no contexto das políticas públicas atuais.

## **DESENVOLVIMENTO: Movimento em defesa da saúde do trabalhador: uma luta histórica**

O movimento em defesa da saúde do trabalhador inicia no século XIX. O cenário mostra exploração infantil, péssimas condições de higiene, altos índices de mortalidade e acidentes de trabalho, subalimentação e problemas sociais crônicos. Trabalhadores estruturaram reivindicações, marcando um momento embrionário de saúde mental. O Estado é chamado a intervir e torna-se o árbitro necessário (AMARANTE, 2000).

Inicia-se, portanto, a preocupação com a saúde mental do trabalhador que atenta para a sua relação com a produção e as demandas da organização, configurando um campo científico importante. Segundo um dos fundadores da teoria da Psicodinâmica do Trabalho: “Quanto ao sofrimento mental, ele resulta da organização do trabalho” (DEJOURS, 1988, p.25).

No Brasil, em 2008, os ministros de estado da Previdência Social; do Trabalho e Emprego e da Saúde instituem a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho com o objetivo de propor medidas de implementação, baseadas na Convenção nº187, da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Somente em 2011, essa Comissão elabora a

Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST)(BRASIL, 2008) (BRASIL, 2011).

Em 2012, essa política foi instituída, oficializando as demandas da sociedade vêm almejando desde a I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador. O foco foi definir os princípios, diretrizes e estratégias para as três esferas de gestão do SUS, para o desenvolvimento da atenção integral à saúde do trabalhador, visando a promoção, proteção da saúde e redução da morbimortalidade relacionadas ao trabalho (BRASIL, 2012).

Esse foi um passo importante no processo da implementação da atenção integral a saúde ao trabalhador. A proposta era consolidar a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) e sua articulação com as equipes dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) e o fortalecimento da Vigilância em Saúde do Trabalhador (VISAT). O grande desafio é a mudança cultural do sistema que deve atuar numa rede integral (BRASIL, 2012), (GÓMEZ, 2013).

Dados epidemiológicos nos dão um parâmetro da importância do tema. A depressão por exemplo, é a principal causa de afastamento do trabalho por sofrimento mental. Em 2016, ela foi uma das principais causas de absenteísmo e presenteísmo e a terceira causa de afastamento do trabalho no país, que lidera o ranking de prevalência entre as nações em desenvolvimento.

A previsão de cobertura de tratamento para depressão e ansiedade entre 2016 e 2030 foi arbitrada de 7 para 33% em países de baixa renda e 28 para 50% em países de média renda. No Brasil, significaria aumentar a cobertura de tratamento de 5,6 para 10 milhões de pessoas. (RAZZOUK, 2016).

No entanto, o alcance desse objetivo na questão rural é extremamente prejudicado. A implementação dessa política nacional para contextos rurais encontra sérias barreiras como: áreas mais remotas, de baixa densidade demográfica, com pequena população dispersa em vasto território, localidades que ficam a longa distância dos centros urbanos, muitas vezes com longos trajetos e estradas com condições precárias (FIOCRUZ, 2019).

## **Trabalho como Representação Social e sua Implicação na Saúde Mental do Indivíduo**

O setor do trabalho é inevitavelmente uma das áreas mais atingidas nas mudanças paradigmáticas e nas conflagrações econômicas. O valor e o sentido do trabalho são sempre impactados. Saúde e trabalho apontam um aspecto que transcende a condição física e destaca a saúde mental como um pilar impossível de ser ignorado.

A saída da revolução Industrial para a contemporaneidade aponta que o trabalhador, e não mais o tempo, passa a ser o foco de investimento e vetor de produtividade. As pessoas passam a constituir para as empresas um

desafio crucial, principalmente na manutenção de padrões elevados de qualidade, produtividade e competitividade (CHIAVENATO, 1996).

O trabalho tem um valor que transcende a subsistência e sempre traz uma carga de significação capaz de gerar prazer ou desprazer. Depois que o homem primevo descobriu a possibilidade de laborar, as relações sociais se aprimoraram. Historicamente, o trabalho toma uma importância a ponto de dar consistência as primeiras relações sociais. Segundo Freud: “(...) provavelmente os membros de sua família foram os seus primeiros auxiliares” (FREUD, 1930, p.119).

O trabalho exerce função de identidade e pode ser tanto benéfico quanto prejudicial a sua saúde, principalmente a saúde emocional. Sob a ótica da Psicodinâmica do Trabalho, prazer e sofrimento vão ser agregados ao trabalho assim como na vida de cada trabalhador. De tal modo, o sofrimento é inevitável, mas não necessariamente precisa ser patológico e prejudicial (RODRIGUES E CALHEIROS, 2019).

Portanto, para que seja possível compreender o que afeta a saúde mental do trabalhador é necessário considerar sua relação com a especificidade do trabalho, o valor social implicado na atividade e os fatores críticos que causam dissonância entre prazer e sofrimento. Quando se impede qualquer construção de significado - o sofrimento se torna ameaçador (DEJOURS, 1949).

Ao considerarmos a construção histórica da saúde do trabalhador e da saúde mental no processo de trabalho é possível alinhar que o sofrimento e as demandas que ocorreram e podem vir a ocorrer em determinados grupos estão relacionados a aspectos sociais, psíquicos e interpessoais.

Essa é uma correlação complexa com o sentido que o trabalhador e o grupo dispõem a um determinado tipo de produção. Quando isso acontece quais os recursos e as possibilidades de acolhimento e tratamento ao trabalhador? Qual a política de saúde mental vigente no País?

## **BREVE HISTÓRICO DA SAÚDE MENTAL NO BRASIL**

A saúde mental no Brasil durante o século XIX foi caracterizada pela institucionalização de portadores de transtornos mentais exclusivamente, sem uma alternativa de assistencialismo a estes, os hospitais psiquiátricos que realizavam os atendimentos se encontravam nas regiões centrais de maior desenvolvimento econômico, o que por sua vez resultava em macrorregiões do país sem qualquer recurso em saúde mental (AMARANTE, 2000).

A partida oficial do movimento social em prol dos direitos dos pacientes psiquiátricos se deu em 1978, com o MTSM – Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental composto por associações de familiares, sindicalistas, membros de associações profissionais e pacientes. Inicia-se uma reestruturação que trazia consigo a denúncia da violência dos manicômios, da mercantilização da loucura (AMARANTE, 2017).

Em 1987, o lema do II Congresso Nacional do MTSM foi “Por uma sociedade sem manicômios”. No mesmo ano surge o primeiro CAPS no Brasil, em São Paulo capital. Dois anos mais tarde houve a primeira intervenção do governo em um hospital Psiquiátrico, Casa de Saúde Anchieta- SP, local marcado por maus-tratos e óbitos com repercussão a nível nacional. Também foi implantado em Santos- SP o NAPS, com funcionamento 24 horas além de cooperativas e casas para os pacientes egressos dos hospitais (BRASIL, 2004) (AMARANTE E NUNES, 2018).

O Projeto de Lei Paulo Delgado, incentivou movimentos sociais que culminou na aprovação da lei que determinava a extinção progressiva de leitos psiquiátricos, devendo ser substituídos por uma rede de atenção. Com a pactuação firmada pelo Brasil na Declaração de Caracas e pela II Conferência Nacional de Saúde Mental passaram a vigorar as primeiras normas federais para implementação de serviços de atenção psicossocial. (AMARANTE e TORRES, 2001)

Somente em o 2001 a Lei que dispões sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental foi sancionada no país. Assim a rede de atenção diária aos pacientes psiquiátricos vive uma expansão perceptível, alçando regiões anteriormente marcadas por uma tradição hospitalar.

Instaura-se a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), segundo a Portaria GM, 3.088/11, que implica na responsabilidade dos três níveis de gestão do SUS (federal, estadual e municipal) para que estabeleçam mecanismos de pactuação adequados, permitindo pensar a partir da realidade e demandas específicas territoriais as questões de saúde mental (ASSIS et al., 2014).

Diante disso, as políticas públicas foram sendo ampliadas e ganharam corpo numa luta importante que consolidou a área de saúde mental como uma ação importante no País. Há evidentes avanços que respaldam o acolhimento ao portador de transtorno mental, contudo, com relação ao trabalhador rural temos especificidades a serem consideradas. O trabalhador rural com transtorno mental consegue ser acolhido por essa rede de atendimento urbanizada? Não há diferenças significativas entre o trabalhador rural urbano e o rural a serem consideradas?

## **O TRABALHO RURAL E AS POLÍTICAS DE SAÚDE**

A discussão do conceito de rural no mundo todo é ampla, inesgotável e bastante questionada. Sua definição é considerada uma meta distante, tornando-se ainda mais complexa quando ligada ao conceito de trabalho. De forma geral, rural é usado frequentemente com antônimo de urbano. Essa definição recebe críticas, na medida que deixa de construir as características importantes do espaço para focar nas suas carências. (MURRAY, et al., 2004) (PERES, 2009).

O trabalho rural no Brasil se confunde com a história de colonização do país, marcada pela exploração de recursos e do trabalho servil, com mão-de-obra indígena e escrava de origem africana. Destaca-se três aspectos fundamentais: 1) a grande propriedade fundiária; 2) a monocultura; e 3) o trabalho escravo. Historicamente, os interesses do grande latifúndio, perpetua o modelo adotado pelos portugueses de concessão das capitanias hereditárias e nas políticas desenvolvimentistas. (DIAS, 2006).

No Brasil a regulamentação do trabalho rural só aconteceu em 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (E.T.R) que passou a estabelecer algumas relações de empregado, empregador e sindicato. Também contribuiu para a ampliação dos direitos e deveres dos trabalhadores rurais, sendo inserido no contexto da legalidade trabalhista do país, com a aprovação da lei 5.889/73, convertida na Lei Federal nº 11.718/2008.

Mesmo diante dos avanços das políticas de saúde mental e de saúde do trabalhador, o rural ainda é um desafio principalmente diante da dificuldade geográfica, do despreparo das equipes de saúde e as questões culturais e estigmas do território. Além de ter que se deslocar e se organizar de forma muito mais exaustiva para usufruir do serviço do que o urbano, encontra a não escuta do seu modo de vida. Não há disponível informações epidemiológicas que permitam conhecer de que adoecem os trabalhadores rurais no Brasil, ou o perfil de morbimortalidade (DIAS, 2006) (SANTOS, 2015).

Muitos trabalhadores têm manifestado sofrimento e adoecimento psíquico e não têm encontrado acolhimento nos serviços de saúde do SUS. No caso dos trabalhadores rurais a situação é mais complexa pois há poucos dados e desinteresse dos pesquisadores em nível internacional. Falta interesse e capacitação profissional nos órgãos públicos em retratar as condições gerais de saúde da população rural no Brasil. (MOREIRA ET AL., 2015) (SANTOS, 2016) (MADEIRA, 2014).

A questão de saúde mental ainda é um entrave para os trabalhadores e para a rede de atendimento, mas também um estigma que nem faz parte do vocabulário dos trabalhadores rurais. Um exemplo disso é a pesquisa realizada com agricultores familiares do município de Santo Antônio do Monte/MG que ouviu esses trabalhadores e apurou que, na concepção deles, problema de saúde é equivalente a problemas físicos, como “problema do coração” e saúde está vinculada à alimentação saudável que acreditam ter no campo, diferentemente dos alimentos industrializados da cidade (RIBEIRO et al., 2015) .

O consenso é de que as políticas públicas têm sido falhas para essa parte da população. Não sendo diferente com o que ocorre na educação nesse território que foram inicialmente esquecidas e depois de muito tempo, colocadas numa agenda urbana. Em grande parte, essa sistemática de negligência se dá devido à concepção do meio rural representar atraso e retrocesso, enquanto o urbano retrata o desenvolvimento e a modernidade.

Essa premissa discriminatória também influencia na dificuldade de sucessão crescente e no êxodo rural. (SANTOS e NETO, 2015)

Somente em 2011, foi lançada uma Política mais específica, a Política Nacional de Saúde Integral das populações do Campo, da Floresta e das Águas (PNSIPCF), com o objetivo de garantir a saúde por meio do SUS, e atender as especificidades dos trabalhadores rurais, definidos como populações do campo, da floresta e das águas.

Porém, a PNSIPCFA ainda não produziu resultado expressivo, não apresenta maiores informações nem avanço nessa proposta, muito menos traz dados epidemiológicos consistentes na área da saúde mental do trabalhador rural. Assim, a necessidade de se desenvolver políticas públicas direcionadas à aplicação e fiscalização não só do trabalho no meio rural é reiterada, numa construção que respeite suas peculiaridades e valorize esse segmento não só em termos econômicos (SANTOS, 2015) (NETO E DEMENSTEIN, 2017).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do contexto sócio-histórico da saúde do trabalhador e da saúde mental, assim como o movimento em defesa da saúde do trabalhador apontam conquistas significativas no que tange as políticas públicas e a intervenção do Estado, contudo, o trabalho rural e a política de saúde ainda não abraçaram as suas especificidades.

A inclusão do sofrimento do trabalhador rural se faz urgente. A invisibilidade dos dados e do tema na agenda governamental aponta uma negligência a ser reconsiderada. As políticas de saúde mental e de saúde do trabalhador, ao ignorarem as especificidades da ruralidade e da relação do trabalhador rural com seu meio quebram o princípio de territorialidade e integralidade do serviço de saúde a que desde o início se propõem.

A relevância desse trabalho se apoia fundamentalmente nessa invisibilidade de ações e políticas públicas que discutam de forma efetiva o sofrimento mental na área rural. Indubitavelmente essa discussão aponta a necessidade de ampliar o referencial teórico-metodológico, de modo a subsidiar a produção de cuidados numa perspectiva psicossocial, territorializada e contextual.

Dentre as três políticas discutidas, Política Nacional de Saúde Mental, de Saúde Integral do Trabalhador e a PNSICFA, esta última sem dúvida ocupa um vazio importante no que refere a saúde do trabalhador rural, permitindo um debate amplo sob uma perspectiva de saúde integrada e territorial. Porém, ainda é pouco conhecida e não conseguiu implementar nenhuma ação articulada significativa de grandes mobilizações.

Espera-se com este estudo além de discutir e identificar as políticas públicas de saúde mental para o trabalhador rural possa respaldar três níveis de atuação do Estado:

- 1) Incentivar o aprimoramento do modelo de atenção à saúde mental do trabalhador rural.
- 2) Promover estudos e elaborar dados substanciais sobre esse território que possam incentivar gestores, equipes e pesquisadores na reformulação de práticas de saúde mental que o contemple de forma eficaz.
- 3) indicadores que possam fomentar e consolidar a atenção básica às demandas em saúde mental dessa população.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL**, Ministério da Saúde. Caderno Humaniza SUS- Saúde Mental. v. 5, 548 p, Brasília- DF, 2015.
- BRASIL**, Ministério da Saúde. Mais sobre os serviços disponíveis em Saúde Mental, 2013. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/conte-com-a-gente/leia-mais-conte-com-a-agente> Acesso em: 24 de outubro de 2017.
- BRASIL**, Ministério da Saúde. Reforma Psiquiátrica e política de saúde mental no Brasil- Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas, 2005. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15\\_anos\\_Caracas.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf) Acesso em 23 de outubro de 2017.
- BRASIL**, Ministério da Saúde. Saúde mental no SUS: os centros de atenção psicossocial. 86 p, 2004.
- BRASIL**. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Cadernos de Atenção Básica. Programa Saúde da Família. Caderno 5. Saúde do Trabalhador. Brasília. 2002.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- DEJOURS, Christophe, 1991. **A Loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho**. São Paulo: Cortez-Oboré, 5ª. ed.
- DIAS, Elizabeth Costa. **Condições de vida, trabalho, saúde e doença dos trabalhadores rurais no Brasil**. Saúde do Trabalhador Rural – RENAST, versão fev. 2006.
- FIGUEIRA, Paulo. **O trabalho rural no Brasil e no Amapá**. Publicado em 02 de novembro de 2010, disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/o-trabalho-rural-no-brasil-e-no-amapa>. Consultado em 22/10/2017.
- FREUD, S. (1913). **Totem e Tabu**. Volume 13. Rio de Janeiro: Imago, 1990.
- FREUD, S. (1921). **Psicologia das massas e análise do ego**. Volume 18. Rio de Janeiro: Imago, 1990.
- PORTARIA nº 2.866, de 02 de dezembro de 2011, disponível em: [www.bvsmms.saude.gov.br](http://www.bvsmms.saude.gov.br), consultado em 23/10/2017.
- MADEIRA, Lígia Moori (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

## ARTIGOS – DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

### A CRISE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E OS ASPECTOS NEGATIVOS DA RESSOCIALIZAÇÃO DO CONDENADO

### THE CRISIS OF THE BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM AND THE NEGATIVE ASPECTS OF RESOCIALIZATION OF THE CONDEMNED

Norton Maldonado Dias<sup>32</sup>  
Beatriz Ferreira de Amurim<sup>33</sup>  
Elaine de Paula da Silva<sup>34</sup>

**RESUMO:** o objeto do presente trabalho científico corresponde a crise do sistema carcerário no Brasil, haja vista expressivas modificações legislativas, elevando investigações sobre o real (des) favorecimento da população carcerária. trata-se, assim, da problemática necessidade de revisão da real finalidade da pena, uma vez que com o decorrer dos anos e a superlotação dos presídios, levantando a reflexão sobre possíveis desvios na finalidade da pena. Na tentativa de alcançar este objetivo de compreender a finalidade da pena com o aumento da população carcerária, a proposta procurou desenvolver primeiramente um estudo a respeito da pena diante da lei de execuções penais, tendo em vista que muitas das disposições legais não vêm sendo devidamente cumprida. Releva-se, também, a necessidade de conhecer a respeito dos regimes carcerários existentes em nosso ordenamento jurídico, bem como o papel da criminologia neste contexto, através da metodologia dedutiva bibliográfica, juntamente com o método hipotético dedutivo, utilizando-se como principais fontes a doutrina, jurisprudências e reportagens a respeito do assunto. O trabalho buscou

<sup>32</sup> Professor da Faculdade de Direito de Sinop - MT na Graduação (2016-Atual). Professor do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito (2017-Atual) Unifasipe. Professor dos Cursos Preparatórios Presenciais e Online no Centro de Estudos Jurídicos Ishikawa e no Programa Resolve Direito da Unifasipe. Professor convidado na Pós-Graduação do Instituto EducareMT. Foi Assessor jurídico (2019-2020) Secretário de Assistência Social, Trabalho e Habitação e na assessoria parlamentar no Poder Legislativo Municipal (Portaria 041/2020-Atual/ Portaria 014-080/2018 - Câmara Sinop). Advogado titular da cadeia 31 da ASCL - Academia Sinopense de Ciências e Letras. Mestrado em Direito - 2016 (Centro Universitário Eurípides de Soares da Rocha) com especializações em Direito na Pós-graduação da UEL - Universidade Estadual de Londrina - Paraná (2012) e na PUC - Pontífice Universidade Católica - Minas Gerais (2018). Graduação em Direito - 2009 (Centro Universitário Eurípides de Soares da Rocha). Membro do CONPEDI (Congresso Nacional de Pós-Graduação em Direito). Contato: maldonadodias@hotmail.com.br.

<sup>33</sup> Advogada formada em Direito pela Faculdade de Direito de Sinop (FASIPE) e especializada na pós-graduação da mesma instituição (Programa de Pós-graduação lato sensu de Penal e Processo Penal).

<sup>34</sup> Advogada formada em Direito pela Faculdade de Direito de Sinop (FASIPE) e especializada na pós-graduação da mesma instituição (Programa de Pós-graduação lato sensu de Penal e Processo Penal).

responder a preservação dos objetivos da pena com o aumento da população carcerária e a crise de superlotação, sendo desenvolvida sondando a hipótese de que há desvios nos objetivos da pena, pois a falta da estrutura carcerária para abrigar a superlotação acaba obrigando um tratamento desumano e uma real violação de direitos previstos na lei de execução penal que compromete a finalidade da pena.

**PALAVRAS-CHAVE:** RESSOCIALIZAÇÃO, CRISE CARCERÁRIA, LEI DE EXECUÇÕES PENAIS.

**ABSTRACT:** the objete of this scientific work corresponds to the crisis of the prison system in Brazil, as seen in significant legislative changes, increasing investigations into the real (dis) favoring of the prison population. It is, therefore, the problematic need to review the real purpose of the penalty, since over the years and the overcrowding of prisons, raising the reflection on possible deviations in the purpose of the penalty. In an attempt to achieve this objective of understanding the purpose of the penalty with the increase of the prison population, the proposal first sought to develop a study about the penalty under the penal execution law, considering that many of the legal provisions have not been properly complied with . It is also highlighted the need to know about the prison regimes existing in our legal system, as well as the role of criminology in this context, through the bibliographic deductive methodology, together with the hypothetical deductive method, using as main sources the doctrine, jurisprudence and reports on the subject. The work sought to respond to the preservation of the penalty objectives with the increase in the prison population and the overcrowding crisis, being developed by probing the hypothesis that there are deviations in the penalty objectives, as the lack of prison structure to shelter overcrowding ends up forcing a treatment inhumane and a real violation of rights provided for in the criminal execution law that compromises the purpose of the penalty.

**KEYWORDS:** RESOCIALIZATION, PRISON CRISIS, PENAL EXECUTION LAW.

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve por objetivo demonstrar as falhas existentes durante a fase de execução da pena no sistema penitenciário, o que consequentemente acarreta prejuízos à ressocialização do preso, bem como para a sociedade.

A princípio esta pesquisa abordou um aspecto relevante que é a função da pena, as teorias sobre a função da pena, a prisão e suas consequências ao reeducando, visando destacar as consequências para o preso e para a sociedade diante da ausência de medidas ressocializadoras nos sistemas penitenciários brasileiros. Isso porque as falhas presentes no

sistema penitenciário contribuem para o fomento da criminalidade. É imprescindível tecer algumas considerações acerca da necessidade de ressocialização do reeducando apesar da pena.

Como aporte legal para fundamentarmos os estudos sobre a obrigatoriedade dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal em promover a educação nos estabelecimentos penais, será utilizado a legislação brasileira: a Constituição Federal de 1988; a Lei de Execução Penal nº 7.210 de 1984; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394 de 1996; a Lei nº 13.163 de 2015. Para um melhor entendimento das reflexões e análise da organização dos elementos discutidos ao longo do texto, a saber: sistema prisional brasileiro, a ressocialização do preso na realidade brasileira, a educação nas prisões; legislação brasileira para educação nas prisões; a oferta da educação nas prisões.

Faz-se importante demonstrar os caminhos percorridos para alcançar os resultados do presente estudo. Tratando-se o mesmo de pesquisa bibliográfica com a utilização de livros, artigos científicos, revistas e periódicos que tratar sobre o tema. O método utilizado será o indutivo e a abordagem qualitativa.

A pesquisa buscou demonstrar a dificuldade do sistema prisional em recuperar o reeducando e inseri-los na sociedade após o cumprimento da pena, levando em consideração a importância de uma educação efetiva, que o reeducando possa manter o mínimo de dignidade, com direito a alimentação, higiene e saúde adequada, que a própria Lei prevê, porém em muitas penitenciárias o reeducando não é tratado com respeito.

Trata-se de um tema de grande importância, devido ao elevado índice de reincidência na prática de crimes, após o cumprimento de pena atualmente. O presente estudo possui o intuito de verificar a finalidade da pena em detrimento ao problema da superlotação e aumento da população carcerária.

O trabalho será desenvolvido visando responder a problemática de preservação da real função da pena com a crise de superlotação e aumento expressivo da população carcerária que compromete um tratamento digno pelas execuções penais e a real satisfação dos direitos previstos para o preso, ensejando uma finalidade ressocializadora meramente simbólica.

Desse modo, justifica-se a proposta na abrangência de detectar as dificuldades e propor melhorias no sistema prisional do nosso país, haja vista que esta finalidade está intrinsecamente atrelada a temática questão no sentido de que a sociedade passe a acreditar que o ex detento poderá tornar-se um cidadão consciente de seus direitos e deveres, estando assim apto para o convívio em sociedade.

## **DESENVOLVIMENTO:** Da Pena como modalidade de Sanção Penal

Não se pode tratar de crime e deixar de explanar a respeito da pena. A pena é a resposta que a sociedade espera que seja aplicada aquele indivíduo que não cumpriu com as regras e valores sociais.

Diferente do que muitos entendem como pena, ela não deve ser vista como uma forma de punição do agente e de segregação do indivíduo do convívio social, mas ao contrário, como uma forma de recuperar o indivíduo e integrá-lo a sociedade e ao convívio familiar novamente, nesse sentido reitera-se: “A pena é a mais importante das consequências jurídicas do delito. Consiste na privação ou restrição de bens jurídicos, com lastro na lei, imposta pelos órgãos jurisdicionais competentes ao agente de uma infração penal” (PRADO; CARVALHO; CARVALHO, 2014, p. 444).

No entanto, faz-se válido afirmar que, apesar de se formular que o conceito de pena tem a ver com punição, não é somente esse o intuito do Código Penal Brasileiro. A pena deve reprovar a conduta praticada pelo indivíduo e prevenir que ele volte a cometer novos crimes.

Deve a pena atentar-se também ao melhor meio que proporcionará a recuperação do delinquente, com um fim claramente de socialização, logo a segregação do indivíduo deve ser a última alternativa, quando as expectativas de recuperação não forem atendidas, a fixação da pena deve observar um equilíbrio entre a integração social e a recuperação do indivíduo (FONSECA, 2013, p. 26).

Para que o magistrado fixe a pena, há necessidade da verificação de alguns requisitos tais como: análise dos antecedentes, à conduta social, à personalidade, à culpabilidade, os motivos e as circunstâncias que levaram o agente a praticar aquele ato, bem como o comportamento da vítima para que se estabeleça a forma de reprovação e prevenção do crime.

Há alguns anos, antes da evolução da Constituição Federal, alguns tipos de pena foram proibidos devido ao fato de ofenderem a dignidade da pessoa humana, além de não possuírem função preventiva. Sendo elas: pena de morte, salvo no caso de guerra declarada, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis (GRECO, 2014, p. 114).

Outro aspecto a respeito da pena que deve ser analisado é seu objetivo, haja vista que com a crise do sistema penitenciário tem-se questionado de forma incisiva a respeito do fiel cumprimento o objetivo desta.

O problema da finalidade da pena nasceu com o Direito Penal. A pena a ser aplicada nunca foi consenso, seja pela sua qualidade, quantidade ou legitimidade. O Direito nasceu pelo Direito Penal, e a pena aplicada sempre foi a capital. A pena de prisão pode ser considerada um progresso, por substituir as penas de morte ou corporais como os flagelos e as galés. Mas não podemos olvidar que a pena de prisão não nasceu com esta finalidade, a de servir como sanção penal, mas sim como forma de garantir a execução das outras penas. Não tardou a demonstrar sua impropriedade e a causar debates sobre a sua real finalidade. (BRITO, 2019, p. 48)

Ao nos depararmos com as discussões doutrinárias, percebe-se que existem inúmeras teorias a respeito da razão e da finalidade da pena, quais

sejam, absoluta, relativa ou mista. A teoria absoluta defende de que a pena se justifica pelo fato de o sujeito ter cometido um delito, assim, a teoria mista, também chamada de sincrética, foi desenvolvida por Adolf Merkel, e atualmente adotada em nosso ordenamento jurídico, nada mais é do que a união das duas outras teorias anteriormente citadas, ou seja, a pena tem o intuito de retribuir o mal causado pelo sujeito ao mesmo tempo em que busca prevenir que este volte a praticar atos delituosos.

Por fim, porém não menos importante, faz-se necessário distinguir a finalidade da penal para com a finalidade da execução penal, uma vez que frequentemente são tratadas como iguais.

Ocorre que é preciso distinguir finalidade da pena e objetivo da execução penal. São duas coisas completamente diferentes. Enquanto a pena tem o condão de prevenir, reprimir e reintegrar socialmente o condenado, a execução da pena tem a finalidade de efetivar o cumprimento da sentença penal condenatória e, também, de realizar a recuperação do condenado. Se a execução é de medida de segurança, sua finalidade é o tratamento médico psiquiátrico do interno, mas, há necessidade de também se efetivar a sentença absolutória imprópria que estabeleceu a medida. (NUNES, 2009, p. 12)

Resta evidente que a pena tem caráter preventivo, atuando de forma a evitar que o sujeito pratique determinado ato, ao passo que a execução penal possui ideologia reeducativa, sendo aplicada quando o agente acabou por praticar a conduta ilícita, atuando com a finalidade de que ele não incorra em demais ilícitos penais.

## **Regimes de Cumprimento de Pena**

O artigo 33 do Código Penal leciona que existem 2 (dois) tipos de penas privativas de liberdade, quais sejam, reclusão e detenção, sendo que a primeira pode ser cumprida tanto no regime fechado, semiaberto ou aberto, já a segunda somente em regime semiaberto ou aberto, ressalvada as hipóteses de transferência para o regime fechado.

O Código Penal prevê duas penas privativas de liberdade – a de reclusão e a de detenção –, sobre as quais incide uma série de implicações de Direito Penal – a exemplo do regime de cumprimento de pena a ser fixado na sentença condenatória. A pena privativa de liberdade vem prevista no preceito secundário de cada tipo penal incriminador, servindo à sua individualização, que permitirá a aferição da proporcionalidade entre sanção que é cominada em comparação com o bem jurídico por ele protegido. (GRECO, 2013, p. 482-483)

O artigo 59 do Código Penal determina que, após a conclusão da sentença, reconhecendo que o fato praticado é típico, ilícito e culpável, deverá proceder a aplicação da pena, adotando o sistema trifásico de dosimetria da pena, atualmente adotado no Brasil.

Art 59. O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, às circunstâncias e as consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime:

I – As penas aplicáveis dentre as cominadas;

II – A quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;

III – o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;

IV – A substituição da pena privativa de liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível. (BRASIL, 1945)

Conforme verifica-se no inciso III do dispositivo citado, o juiz deve, obrigatoriamente, fixar o regime inicial de cumprimento da pena, todavia, tal decisão não é de livre decisão do magistrado, devendo determinar o regime inicial de cumprimento da pena, conforme o artigo 33, §2º do Código Penal, em consonância ao elencado no artigo 59 do mesmo Diploma Legal, e a Súmula 440 do STJ que determina que “fixada a pena-base no mínimo legal, é vedado o estabelecimento de regime prisional mais gravoso do que o cabível em razão da sanção imposta, com base apenas na gravidade abstrata do direito”.

Vale lembrar que em casos de omissão por parte do magistrado no que diz tange ao regime inicial para cumprimento de pena, deverá se dar conforme a quantidade de pena aplicada, não podendo o juiz responsável pela execução determinar o regime de cumprimento, que poderá ser: fechado, semiaberto ou aberto.

O regime fechado é destinado aos condenados a pena superior a 8 anos ou para aqueles que forem reincidentes, cuja pena seja inferior a 8 anos, mas superior a 4, conforme disposto no art. 33, §2º, alínea a e b do CP. Neste caso, o sujeito ficará em estabelecimento prisional de segurança média ou máxima, a depender de seu comportamento e vaga no sistema.

Os condenados a pena superior a 4 anos e inferior a 8 anos cumprirão pena no regime semiaberto, desde que seja réu primário, em sendo reincidente deve-se observar o disposto no parágrafo anterior, conforme o art. 33, §2º, alínea b do CP. Todavia, o Superior Tribunal de Justiça, tem entendimento consolidado, por meio da Súmula 269, no sentido que “é admissível a adoção do regime prisional semiaberto aos reincidentes condenado a pena igual ou inferior a quatro anos se favoráveis as circunstâncias jurídicas”.

Já o regime aberto, destina-se a aqueles, que não sejam reincidentes, condenados a pena igual ou inferior a 4 anos, conforme observado no art. 33, §2º, alínea c do CP, devendo cumprir a pena em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado.

## **Lei de Execução Penal**

Antes de adentrar sobre a Lei nº 7.210/84, é necessário formar uma base sobre a conceituação do que se trata a execução penal, assim sendo, cita-se o saudoso (TÁVORA, 2016, p. 1694), que leciona:

Execução penal é o procedimento destinado à aplicação de pena ou de medida de segurança fixada por sentença. [...] No processo penal, a execução penal é um novo processo com caráter jurisdicional (porque se desenvolve perante autoridade judiciária e nele são proferidas decisões fundamentadas) e administrativo (eis que também implica numa série de providências tendentes a dar condições ao cumprimento da pena ou da medida de segurança em estabelecimento adequado), com o objetivo de efetivar as disposições da sentença ou de decisão criminal e oferecer condições para a integração social do condenado e do internado.

Neste sentido, complementa (JUNQUEIRA; FULLER, 2010, p. 3) que:

A execução penal no Brasil tem como característica a jurisdicionalidade, ou seja, não é mera atividade administrativa de controle disciplinar na vida no cárcere. Com égide jurisdicional, devem ser respeitadas todas as garantias constitucionais do devido processo legal e seus consectários da ampla defesa e do contraditório.

Diante do exposto, evidente que a execução penal vai além de uma decisão transitada em julgado, haja vista que não engloba apenas a esfera judiciária, mas também administrativa. Todavia, tal medida deve ser analisada por outro prisma, qual seja, a má administração e o aumento do encarceramento, fazendo com que tal Lei não atenda mais as necessidades atuais.

No decorrer dos anos o índice de reeducandos e o aglomeramento nos presídios vem se tornando algo insustentável, haja vista que crescem de forma vertiginosa, motivo pelo qual se faz necessário uma legislação penitenciária que regule a forma de vida no cárcere, para minimizar essa situação e na busca de sanar os conflitos existentes, surgiu a Lei de Execuções Penais nº 7.210/84.

### **Estabelecimento para Cumprimento da Pena**

A Lei 7.210/84, conhecida como LEP, em seu artigo 82 dispõe que: “os estabelecimentos penais destinam-se os reclusos, submetidos à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso”. Vale mencionar que são reconhecidos como estabelecimento penal: a penitenciária, a colônia agrícola, industrial ou similar, a casa do albergado, o centro de observação, o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, bem como a cadeia pública.

Como bem se sabe os estabelecimentos penais “destinam-se ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso” (TÁVORA, 2016, p. 1709), todavia, a dependendo do caso concreto, existem certas exigências que devem ser observadas, como por exemplo, no

caso do preso provisório, que deve ficar separado daquele condenado por sentença transitada em julgado.

Nestor Távora, ao citar que o estabelecimento penal deve conter lotação condizente com sua estrutura e finalidade, traz uma observação de suma importância no que diz respeito às exigências gerais dos estabelecimentos penais, principalmente pelo fato de que muitas das assistências garantidas pela Lei nº 7.210/84 não são observadas, seja por predação do sistema público frente à corrupção, como também pelo crescimento desenfreado da criminalidade.

Neste sentido, Alexis Couto de Brito reforça o entendimento:

Por estabelecimentos penais entendemos quaisquer edificações destinadas a receber os sujeitos passivos da tutela penal, antes da condenação, durante o cumprimento da pena e após a sua liberação. Nesse contexto incluímos os presos provisórios, os condenados a penas privativas de liberdade ou restritivas de direitos, os inimputáveis e semi-imputáveis submetidos à medida de segurança, e o egresso. Apenas não se incluem aqueles condenados à pena de multa, porquanto não mais sujeitos à privação da liberdade. (BRITO, 2019, p. 366)

Em obediência ao princípio da individualização da pena, a luz do artigo 5º, XLVIII da Constituição Federal, e visando o objetivo final da execução penal, a Lei de Execução Penal, trouxe exigências no que diz respeito a organização dos estabelecimentos penais, dentre eles destaca-se a separação dos presos de acordo com a natureza do delito, a idade e gênero do apenado.

### **Crise do Sistema Penitenciário Brasileiro**

Um dos principais problemas enfrentado pela política pública é o superlotação dos estabelecimentos penais, que, nas palavras de Nestor Távora (2016, p. 1709), “deverá ter lotação compatível com a estrutura e finalidade e o limite máximo de sua capacidade será definido pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, atendendo a sua natureza e peculiaridades”, todavia sabemos que tanto pela má gestão dos recursos públicos como pela crescente criminalidade, muitas das exigências dispostas em Lei deixam de ser observadas.

Ainda neste segmento, complementa Greco (2017, p. 233) “a superlotação carcerária é um mal que corrói o sistema penitenciário. O movimento de lei e ordem, ou seja, a adoção de um Direito Penal máximo, a cultura da prisão para a resolução dos problemas sociais tem contribuído enormemente para esse fenômeno”.

Essa superlotação está associada a vários fatores tais como: o aumento da quantidade de prisões efetuadas durante os últimos anos, o

atraso do judiciário no julgamento dos processos e o descaso do Estado na implantação de medidas que auxiliem a reintegração do preso na sociedade.

Conforme Salo Carvalho (2001, p. 223), nosso país é responsável pela administração de um dos dez maiores sistemas carcerário do mundo:

Juntamente com o Brasil, apenas dez países do mundo possuem mais de 100.000 presos. São eles: Estados Unidos, China, Rússia, Índia, Irã, México, Ruanda, África do Sul, Tailândia e Ucrânia. Os três primeiros (Estados Unidos, China e Rússia) são os únicos que encarceram mais de um milhão de pessoas, (CARVALHO, 2001, p. 223).

Em recente pesquisa, verifica-se que o Brasil, conforme Salo Carvalho, está em 3º lugar no ranking de países que mais prendem no mundo:

O Brasil é um dos países que mais prendem no mundo. **Levantamento feito pelo G1 mostra que o país tem hoje 704.395 presos** – o que equivale a 335 encarcerados a cada 100 mil habitantes. O índice coloca o país na 26ª colocação em uma lista com outros 221 países e territórios. Se for levado em conta apenas o número bruto, o país figura na 3ª posição. A base de dados, intitulada “World PrisonBrief”, é feita pelo Institute for Criminal Policy Research, da Universidade de Londres, e tem os dados mais atualizados de cada local. (VELASCO: REIS, 2019)

O aumento da quantidade de prisões efetuadas no país está diretamente ligado às condições sociais injustas encontradas do lado de fora das prisões que além de auxiliar no retorno do detento a criminalidade leva muitos daqueles que nunca praticaram delito algum a se envolverem na prática de crimes.

Quanto ao atraso do judiciário um exemplo que demonstra tal problema é quantidade de presos provisórios aguardando uma sentença dentro dos estabelecimentos prisionais. Na maioria das vezes a justiça demora anos para julgar determinado caso, e com isso aquele que foi preso preventivamente e que já poderia estar esperando seu julgamento livre continua ocupando espaços nas prisões.

A superlotação carcerária é um fator de risco não somente para os presos que cumprem suas penas em situações deprimentes, como também para os funcionários encarregados de sua vigilância, pois o sistema penitenciário transforma-se em um verdadeiro barril de pólvora, pronto a explodir a qualquer momento (GRECO, 2017, p. 234).

O fracasso da progressão de regime devido à falta de assistência jurídica, a escassez de juízes para processar os pedidos e o número pequeno de colônias agrícolas, industriais e casas de albergado, também contribui para a superlotação das penitenciárias e cadeias públicas, que são obrigadas a abrigarem o detento até o aparecimento de alguma vaga no estabelecimento apropriado.

O uso indiscriminado de privação cautelar de liberdade, ou seja, de pessoas que aguardam presas os seus julgamentos, tem uma contribuição decisiva para a situação atual de superlotação do sistema carcerário. Muitas vezes, essas pessoas, que aguardam presas

o seu julgamento, foram absolvidas, ou seja, foram privadas ilegalmente do seu direito de liberdade (GRECO, 2017, p. 233).

Sem nos pautarmos em maiores explanações sobre as origens da progressão de regime no Direito brasileiro, mas sim, destacando a sua aplicabilidade prática enquanto direito do condenado, importante destacarmos a sua presença no Código Penal (art. 33) e na Lei das Execuções Penais (art. 112), com a fiel transcrição de referidos artigos:

Art. 33 do CP. A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984).

Art. 112 da LEP. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos um sexto da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão (Redação dada pela Lei nº 10.792, de 2003).

Embora nossa Legislação tenha previsto maneiras de cumprir a pena de maneira diversa do fechado sempre que possível na prática isso não vem ocorrendo, como consequência disso tudo, surgiram às rebeliões e greves nos estabelecimentos prisionais do país. Tais meios são as armas que os detentos utilizam para expressar seu protesto contra a sociedade e contra o sistema carcerário.

Portanto, esse aglomerado de fatores gera além da superlotação dos estabelecimentos prisionais, um sentimento de revolta nos presos, causando sérios efeitos negativos dentro das prisões, e tornando assim praticamente impossível a tentativa de ressocialização.

## **Reinserção do Preso na Sociedade Frente ao Ordenamento Jurídico Vigente**

Aumentar as opções de trabalho e estudo nos presídios, especialistas apontam que políticas eficientes de acesso ao trabalho e educação nos presídios são uma forma eficaz de combater a reincidência no crime. Mas faltam investimentos nessa área. No Brasil, a percentagem de presos que atendem atividades educacionais é de apenas 11%. E só 25% dos presos brasileiros realizam algum tipo de trabalho interno ou externo dados oficiais do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias referente ao ano de 2014 divulgado (26.abr.2016) pelo Ministério da Justiça.

Para o presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da OAB do Amazonas, Epitácio Almeida, sem a criação de espaços para oficinas técnicas e cursos profissionalizantes nos presídios, que ofereçam perspectivas de um futuro fora da criminalidade, a possibilidade de ressocialização é zero.

Apesar de encararem a construção de novos presídios como uma solução enganosa, especialistas afirmam que as atuais unidades precisam passar por reformas e ter seu gigantismo reduzido para que um controle mais efetivo seja exercido é recomendam que um presídio deve ter no máximo 500 vagas, mas muitos dos presídios no Brasil extrapolam esse número. O Complexo do Curado, No Recife, por exemplo, abriga mais de 7 mil presos.

Para especialistas, a atual configuração dos presídios brasileiros escancara a ausência do Estado no interior das unidades. Como o Estado falha em prover os presos com proteção e produtos básicos, as facções acabam assumindo esse papel. "A União Europeia, por exemplo, impõe uma série de princípios para as prisões dos seus estados-membros. Os presos têm seu próprio espaço e chuveiro, privacidade. Isso é importante para ressocializar e combater a subcultura criminosa nas cadeias", afirma Stippel.

A separação dos presos provisórios dos condenados, e, entre os condenados, a separação por periculosidade ou gravidade do crime cometido está prevista na lei de execuções penais. Na prática, não é o que acontece por causa do sucateamento dos presídios e a superlotação. Tais medidas evitariam que réus primários convivessem com criminosos veteranos, diminuindo a entrada de novos membros nas "escolas internas do crime".

A ocupação da mente, através do reeducando dentro do sistema carcerário é de grande importância, isso faz com que os pensamentos voltados a criminalidade deixem de existir, fazendo com que os reeducandos sintam-se pessoas úteis, capazes de desenvolver atividades, aumenta sua estima e faz seres humanos melhores.

A escola no sistema penitenciário possibilita ao privado de liberdade outra forma de interação, além daquela estabelecida com os companheiros de cela, uma vez que ela constitui um espaço pautado pela interação na busca do conhecimento, e isso gera um clima de humanização no cumprimento da pena (ALMEIDA, 2011, p. 277).

A educação dentro do sistema prisional possibilita não só uma realização pessoal ao reeducando, como também traz mudanças de comportamento, interação sadia entre os reeducandos, tornando um ambiente humanizado.

Os indivíduos privados de liberdade necessitam da educação para mudar sua realidade, o ambiente carcerário não deveria ser visto como um ambiente de punição de quem cometeu crime, mas como um ambiente de recuperação, para que ele possa ser reinserido na sociedade e consiga manter sua dignidade.

É certo que compartilham dessa opinião aqueles apenados que durante sua segregação tiveram oportunidade de estudar enquanto privados da liberdade. Estes são capazes de perceber que a pena cumprida não somente serviu para sua efetiva segregação do meio social, mas para um tratamento, em consequência do delito cometido. Não sofre somente a vítima do delito, sofre também a sociedade, por isso quando um crime for

cometido, não se pode apenas ver a vítima como única prejudicada. Por outro lado, é possível que aqueles que não tiveram oportunidade de frequentar uma sala de aula critiquem o ensino dentro das penitenciárias. Por não terem acesso, podem ver a educação como mais uma imposição do Estado.

O cárcere, diante das questões anteriormente já explicitadas, tem como objetivo central a reinserção social do apenado, deverá estar estruturado de forma que possibilite, a qualquer custo, garantir os direitos fundamentais do interno, viabilizando a sua permanência de forma digna, capacitando-lhe para o convívio social e para seu desenvolvimento pessoal (JULIÃO, 2012, p. 221).

O ensino dentro das penitenciárias, deve acima de tudo, promover uma evolução humana do apenado. Após receber instrução em sala de aula o indivíduo deve adquirir o discernimento do que é certo e do que é errado. Deve aprender a selecionar as escolhas que o levarão a praticar o bem e não o mal. Algumas entidades concentram suas ações dentro dos presídios e nos primeiros dias de libertação.

Apesar da educação ser um dos meios mais eficazes de recuperação do indivíduo dentro dos presídios, há necessidade da intervenção do Estado para que propicie Políticas Públicas voltadas a ações dentro das penitenciárias. São inquestionáveis os efeitos da educação na vida do ser humano, mas antes disso há necessidade de um olhar mais atento das autoridades voltadas ao reeducando.

Remição pelo estudo tanto quanto possível, em razão de seus inegáveis benefícios, o aprimoramento cultural por meio do estudo deve constituir um objetivo a ser alcançado na execução penal, e um grande estímulo na busca deste ideal é a possibilidade de remir a pena privativa de liberdade pelo estudo (MARCÃO, 2014, p. 221).

Assim, com o advento da lei 12.433/11, acrescentou-se ao Art. 126 a normatização de remição, agora, não só pelo trabalho como, também, pelo estudo, ou os dois cumulativamente. Pela nova redação, o art. 126, caput e § 1º, I, da LEP assegura o direito à remição pelo estudo, na proporção de 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar – atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional – divididas, no mínimo, em 3 (três) dias. Importante ressaltar que para fins de remição, a atividade de estudo pode se dar por meio presencial ou por ensino à distância, desde que certificadas pelas autoridades educacionais competentes dos cursos frequentados. Assim como na remição pelo trabalho, terá direito a remição pelo estudo aqueles apenados condenados ao regime fechado ou semiaberto.

Diferentemente da remição pelo trabalho, o condenado que cumpre pena em regime aberto e sob livramento condicional poderá remir pena desde que cumpram com os requisitos supracitados anteriormente, tanto de horas como de dias. Abatimento dos dias remidos após anos de discussão

sobre se o tempo remido deveria ser somado ao tempo de pena cumprida ou se abatido do total da pena aplicada, o Lei 12.433/2011, deu ao art. 128 da Lei de Execução Penal nova redação, com a qual define que o tempo remido será computado como pena cumprida, para todos os efeitos.

## **Legislação Brasileira para a Educação nas Prisões: Lei nº 13.163 de 9 de setembro de 2015**

Educação é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 205. Entretanto, no que concerne à educação nas unidades prisionais, é relevante destacar que as prisões brasileiras ao invés de cumprirem com o seu papel ressocializador, tem se tornado depósitos de pessoas, se caracterizando como espaços de castigo para os acusados. Nesse contexto, pouca importância tem sido dada à função ressocializadora que a prisão deve desenvolver, uma vez que os reclusos voltarão ao convívio social.

Embora seja um lugar de punição, a prisão deve ser um espaço que proporcione melhorias ao ser humano, no sentido de contribuir com o processo de ressocialização, e nesse sentido, são necessários estudos que ampliem e aprofundem as discussões acerca da educação em prisões no Brasil.

As discussões sobre a oferta da educação no Sistema Prisional Brasileiro têm um marco significativo que é a Lei de Execução Penal nº 7.210 de 1984, cujo texto determina a garantia da assistência educacional para as pessoas privadas de liberdade, no referido Sistema. Desse modo, todos aqueles sujeitos em situação de privação de liberdade deveriam ter seus direitos fundamentais garantidos, dentre os quais, a educação.

É importante destacar que a obrigatoriedade dos Estados e Distrito Federal em ofertar educação em seus sistemas prisionais, deve ocorrer por meio de políticas públicas voltadas à população carcerária. Tais dispositivos legais estão em sintonia com o que dispõe a Constituição Federativa Brasileira de 1988, ao afirmar que: Art. 205. "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho"(BRASIL, 1988).

A partir do texto da Constituição Federal (CF) de 1988 fica garantido a todo cidadão brasileiro o acesso à educação, seja ela no sistema convencional de ensino ou em unidades prisionais, possibilitando o pleno desenvolvimento do sujeito, auxiliando-o na sua reinserção e convívio social.

Após a promulgação da CF/1988, quase 10 anos depois, foi instituída a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, que reforça o compromisso dos Estados em garantir a oferta de educação para todas as pessoas, sem distinção. Com a Lei, parece ressurgir certa atenção para a

educação brasileira, uma vez que a oferta educacional deve atingir dimensões nacionais, pois há uma compreensão de que:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Contudo, é possível destacar que, apesar de todo esse movimento para a universalização da educação, existem lacunas muito significativas no que diz respeito à oferta da educação, sobretudo, a oferta de educação no cenário prisional brasileiro, uma vez que o primeiro documento formulado em atendimento às exigências da LEP nº 7.210/84. O ano de 2015 no cenário das políticas públicas para a educação nas prisões, foi marcado pela instituição da Lei nº 13.163 que modificou o texto da LEP nº 7.210/84, para que seja ofertado o Ensino Médio nas unidades prisionais. A partir desta Lei ficou estabelecido, por exemplo, "a implementação de cursos profissionais em nível de iniciação ou aperfeiçoamento técnico" (BRASIL, 2015).

Foi baseado na legislação supracitada que fora possível discutir, analisar e tecer comentários acerca das obrigações dos Estados e do Distrito Federal em garantir a oferta de educação em seus sistemas penitenciários, com vista a propiciar o desenvolvimento educacional às pessoas, mesmo quando estando em situação de privação de liberdade.

A educação no sistema prisional brasileiro auxilia no processo de formação humana dos privados de liberdade, garantindo não apenas o acesso aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, mas, sobretudo, os meios para o desenvolvimento da pessoa humana e para o exercício da cidadania.

## **A Ressocialização do Preso na Realidade Brasileira**

A ressocialização do reeducando é um tema que gera muitas discussões. A resposta ao delito acentua a pretensão punitiva do Estado, no que é justo e necessário, levando a resposta que a sociedade espera como forma de castigo ao delinquente. A sociedade muitas vezes não está preparada para receber o reeducando quando este deixa o cárcere.

Parece-nos que a sociedade não concorda, infelizmente, pelo menos à primeira vista, com a ressocialização do condenado. O estigma da condenação, carregado pelo egresso, o impede de retornar ao normal convívio em sociedade. Ressocializar retirando o preso do seu meio social é uma verdadeira contradição (GRECO, 2017, p. 340).

A função ressocializadora da pena praticamente não existe, o que muitos apontam é para uma direção totalmente oposta, que o preso é obrigado a conviver no ambiente depressivo, humilhante e degradante do

cárcere, para que possa responder pelo crime que cometeu. A pena não deveria ser vista como uma forma de punição.

Como podemos observar, o inciso V diz que o preso deve ter um momento para o trabalho, para o descanso e recreação. No entanto, quando trazemos para nossa realidade, mesmo sabendo que é um dever social com finalidade educativa e produtiva (artigo 28, LEP), e sendo uma obrigação do condenado trabalhar conforme suas aptidões e capacidade (artigo 31, LEP), o sistema se atesta impossível de ser efetivado devido ao elevado número de presos e a precária infraestrutura oferecida pelo Estado.

Conseqüentemente, não havendo este momento de trabalho educativo e produtivo, só resta tempo para que os reeducandos utilizem de seus momentos de lazer e descanso para se especializar em crimes e aprender outros absurdos. Obviamente que o descanso e a recreação são apenas denominações utilizadas, pois, na verdade, são termos difíceis de colocar em prática estando num ambiente que inspira ódio, violência, ameaças e vigora a lei dos mais fortes.

Infelizmente, o cenário é esse: um sistema falido que requer reforma urgente. De acordo com os juristas (NERY; JÚNIOR, 2006, p.164):

Tanto quanto possível, incumbe ao Estado adotar medidas preparatórias ao retorno do condenado ao convívio social. Os valores humanos fulminam os enfoques segregacionistas. A ordem jurídica em vigor consagra o direito do preso ser transferido para local em que possua raízes, visando a indispensável assistência pelos familiares.

É dever do Estado cuidar dos reeducandos, restabelecendo sua dignidade enquanto ser humano. Não pode se comportar como um mero carrasco, vingador, deve-se evitar que novos delitos sejam praticados, fortalecer as políticas públicas e investir em pesquisas, para que a ressocialização se torne efetiva.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo científico buscou-se demonstrar os aspectos da execução penal quanto à ressocialização dos apenados e responder a problemática questão da crise carcerária quanto a aplicabilidade das leis, pelo viés da metodologia dedutivo bibliográfico, uma vez que foram utilizados doutrinas, periódicos, artigos e demais documentos acerca do tema.

Para alcançar objetivos mais amplos, a investigativa utilizou-se da metodologia bibliográfica com abordagem qualitativa, metodologia legislativa e jurisprudencial, uma vez que nosso país vem passando por instabilidade jurídica, principalmente na seara criminal.

Para tal, faz-se necessário desenvolver um estudo a respeito da pena, haja vista que em não sendo cumpridas suas finalidades, e nem assegurado seu fiel cumprimento, há conseqüências não apenas para o meio social, mas

também para tentativa de recuperar o condenado. Também, indispensável foi abordar a respeito da Lei de Execuções Penais, uma vez que após o trânsito em julgado da sentença e o início de seu cumprimento, o detento passará a ter seus direitos e deveres regulamentados no referido Diploma Legal.

A presente proposta inicia-se afirmando a hipótese de que com o aumento da população carcerária, não somente comprometendo a finalidade da pena, mas também as chances de recuperação do detento e, ao final, declinando-se no sentido de que embora os detentos possuam vários direitos e meios de satisfação até mesmo para galgarem a reinserção na sociedade de forma digna; o Estado não consegue satisfazer tais prerrogativas e a respectiva reinserção de forma efetiva, comprometendo, portanto, a função de reabilitação da pena, corroborando para o aumento da criminalidade e violência dentro dos próprios presídios.

Por isso, no último capítulo abordou a respeito à ressocialização e reinserção do detento no meio social, haja vista que em nosso ordenamento jurídico é vedada a aplicação de penas perpétuas ou de caráter cruel e desumano. Todavia, diante da crise econômica, da superlotação e da falta de estruturas dos presídios, a população carcerária fica reduzida às condições desumanas durante as execuções penais, sendo inevitável os descumprimentos dos direitos previstos na Lei de Execução Penal, sendo manifesto o afastamento do próprio preso da respectiva recuperação.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei n. 2.848 de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: 21 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 - Lei de Execução Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm). Acesso em: 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 13.163 de 09 de setembro de 2015. Dispõe sobre a modificação da Lei de Execução Penal nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para instituir o ensino médio nas penitenciárias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13163.htm)> Acesso em: 10 de abril de 2019

PRADO, Luiz Regis; CARVALHO, Érica Mendes de; CARVALHO, Gisele Mendes. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 13ª. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FONSECA, Ana Carolina Seixas Prata. **Medidas de Segurança e Psicopatia: uma análise crítica acerca das medidas de segurança e sua aplicabilidade nos casos de psicopatia**. 2013. 79 f. Monografia (Graduação em direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Uniceub, 2013.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 15ª ed. Niterói, Rio de Janeiro:

Impetus, 2013.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. 8ª ed. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional- Colapso Atual e Soluções Alternativas**. 4ª ed. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2017.

NUNES, Adeildo. **Da execução penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 12.

JUNQUEIRA, Gustavo Octaviano Diniz; FULLER, Paulo Henrique Aranda. **Legislação Penal Especial-** (de acordo com a Lei n. 12.015/2009). 6ª ed- São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Salo. **Pena e garantias: uma leitura do garantismo de Luigi Ferrajoli no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2001.

VELASCO, Clara. REIS, Thiago. Com 335 pessoas encarceradas a cada 100 mil, **Brasil tem taxa de aprisionamento superior à maioria dos países do mundo**. G1, São Paulo, 28 de abril de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/28/com-335-pessoas-encarceradas-a-cada-100-mil-brasil-tem-taxa-de-aprisionamento-superior-a-maioria-dos-paises-do-mundo.ghtml>>. Acesso em: 10/09/2019.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal**. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. São Paulo, 2006.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **Sistema Penitenciário Brasileiro: a Educação e o Trabalho execução penal**. Rio de Janeiro: DE PETRUS ET ALII, 2012.

## ENSAIOS

### AS ELITES, O PODER E O APARELAMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL THE ELITES, THE POWER AND THEIR EQUIPMENT OF THE JUSTICE SYSTEM IN BRAZIL

GONÇALO ANTUNES DE BARROS NETO<sup>35</sup>

**RESUMO:** Objetiva-se neste ensaio problematizar o discurso da elite que a transforma em agente do processo democrático, misturando-se a ele, conformando-o, sem qualquer inferência dolosa na conquista e uso do poder. Tal discurso serve como cortina de fumaça para esconder o seu verdadeiro propósito: a manutenção dos seus privilégios. Para tanto, emprega-se estruturas conceituais de justiça, liberdade e democracia, revelando o paradoxo no processo de aparelhamento do Direito e dos poderes do Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** privilégio; poder; justiça; direito; estado.

**ABSTRACT:** The aim of the present essay is to unmask the discourse of the elite that transforms it into an agent of the democratic process, mixing with it, shaping it, without any malicious inference in the conquest and use of power. Such speech serves as a smokescreen to hide its true purpose: the maintenance of privileges. Therefore, conceptual structures of justice, freedom and democracy are used, revealing the paradox in the process of rigging the Law and the powers of the State.

**KEYWORDS:** privilegie; power; justice; law; state.

## INTRODUÇÃO

Na tragédia grega de Sófocles – Antígona -, escrita por volta de 442 a.C., trabalha-se com a perspectiva de dois tipos de justiça: a da lei, portanto, do Estado, e a de Antígona, sobrinha de Creonte, rei de Tebas, a da justiça divina.

Diante da altercação entre Etéocles e Polinice, irmãos de Antígona, em que ambos vieram a falecer na disputa pelo trono de Tebas, Creonte mandou que o corpo do primeiro fosse enterrado com todo o cerimonial

---

<sup>35</sup> Juiz de Direito, Professor, Escritor e Mestrando em Sociologia na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT).

previsto aos mortos e deuses. Polinice, ao contrário, não receberia sepultura e seu corpo deveria ficar exposto aos cães e aves de rapina, servindo como lição a todos que intentassem tomar o poder. Antígona, crendo injusta a determinação do soberano, mandou dar sepultura ao irmão Polinice, em atenção à lei divina, e por isso foi morta por ter sido insubmissa às leis humanas.

Na obra "A República", de Platão, em seu livro II, Glauco escreve sobre a justiça. Vale ressaltar que Glauco era considerado irmão de Platão. Conta Glauco a lenda do Anel de Gyges, que se tornou um marco do pensamento filosófico. Nesta, Gyges, um pastor, ao levar as ovelhas para o campo, olhando uma fenda aberta no chão, deparou-se com um cadáver que não tinha mais nada, a não ser um anel. Pegou-o. Ao se reunir com os demais pastores em uma espécie de assembleia anual para prestar contas ao rei, deu por acaso uma volta ao engaste do anel para dentro, em direção à parte interna da mão, e, ao fazer isso, tornou-se invisível para os que estavam ao lado. Tomado pela percepção do poder imenso que tinha na mão, atacou o soberano e tomou-lhe o poder, em tudo ajudado pela rainha por ele seduzida.

Qual a lógica disso? Glauco se torna o portavoz do fato de que somos, todos, profundamente injustos, e que somente não agimos em atenção aos mais terríveis impulsos por medo e coerção dos outros. Aqui temos justiça na perspectiva do binômio: coerção e medo. Isso revolucionou o pensamento filosófico que até então se apoiava em Platão na sua tese de que justiça é a somatória de todas as virtudes. Não é preciso nem ressaltar de que a partir do século XV, Glauco nos aproxima muito mais da concepção de justiça do que Platão.

Mas qual a reflexão a ser feita disso tudo? As pessoas aparentemente justas o são por medo do Estado e/ou de represália social, ou, em quadra oposta, por acreditar na boa alma humana e sua formatação num universo de virtudes? Estamos com o uso da autoridade por Creonte e da metáfora do Anel de Gyges, ou, em lado mais sublime, diria até mais confortante à hipocrisia do politicamente correto, do exemplo de Antígona e da concepção de justiça de Platão? Ao que parece, Glauco entende justiça como mera convenção social, com perspectiva coercitiva, despertando medo.

Os hábitos mentais na formulação e formatação de referenciais para o funcionamento do sistema de justiça no Brasil não superaram a herança deixada pela ancestralidade, especialmente pelos estudiosos dos séculos XVIII e XIX. A estruturação do Judiciário ainda atende a uma perspectiva intuitiva de um pacto institucional exclusivista e sem substância popular. A justiça é a dos liberais montados no capital financeiro, ainda a temos sob o manto do pacto *sunt servanda*, infelizmente.

Nessa vertente, o Direito é instrumento de dominação e manutenção do *status* social dominante e sem qualquer enfrentamento do paradoxo que se encontra metido.

Neste ensaio, se busca a apropriação das contradições existentes dentro do sistema de justiça para infirmá-lo. Desconstruí-lo do seu rigor formal

e materializá-lo como instrumento de luta dos excluídos, das minorias e das organizações populares. De dominante, dominado por forças progressistas, afastando dele a concepção comum de medo e intocabilidade.

Vejamos, então, como o medo pode assombrar uma assembleia de honoráveis homens, ao menos deveriam ter honorabilidade: duas forças se digladiam – uma, puxada pela vaidade de seu amo, tem vontade de dominar os outros e ser como poderosa do circo, avançando sobre os pares numa espécie de rolo compressor.

Outra, articulada, mas não menos emblemática que a primeira, esbanja simpatia, liderança, agrada a patuleia e, em seu discurso sofista e simbólico, promete o que nem Maria Antonieta ousaria pensar.

E qual o resultado? Após brincarem de egos e conceitos acadêmicos, saciados, e conjuntamente brindados numa legitimidade formal, sedimentam a cada investida reflatória, uma nova paz a perdurar até a próxima incontinência da ordem estabelecida. A coerção lhes traz benefícios.

**DESENVOLVIMENTO:** O que quer a elite brasileira? A que tipo de propósito está concebido o sistema de justiça do Brasil?

O escritor e político francês, Benjamin Constant, definiu a liberdade antiga, especialmente a do povo ateniense, como participação política, já que ali não havia a mediação de representantes e os cargos públicos eram distribuídos por sorteio, somente em casos raros eram pelo voto. Já a liberdade moderna, o citado pensador associou às ações no mundo privado.<sup>36</sup>

Com a tensão entre elites e democracia, essa noção de liberdade avança no mundo político moderno, apesar de que o regime democrático, como é de conhecimento público, inicialmente não foi incorporado no liberalismo nascente do século XVIII.

A democracia é potência ou é ato? Se considerarmos possível tal dualidade, a fenomenologia de Heidegger<sup>37</sup> deve ser repensada. Por esta, o fenômeno ou o relativo-absoluto continuará a ser relativo porque o “aparecer” pressupõe em essência alguém a quem aparecer, e o ser de um existente “é” exatamente o que o existente aparenta. Não há algo a ser observado pelo ombro do que aparenta, como se a essência lhe fosse distinta, apesar da vontade kantiana que assim fosse.

Sartre<sup>38</sup> ironiza a dualidade – “o dualismo do ser e do aparecer não pode encontrar situação legal (*droit de cité*) na filosofia” -, adverte em *O Ser e o Nada*. O fenômeno democrático “é” enquanto resultado da interpretação daquele que o observa. Nada mais. Pensemos numa hipótese:

---

<sup>36</sup> HOLLANDA, Cristina Buarque. *Teoria das elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 7.

<sup>37</sup> SAFRANSKY, Rüdiger. *Heidegger, um filósofo da Alemanha entre o bem e o mal*. São Paulo: Geração Editorial, 2005, p. 44-49.

<sup>38</sup> SARTRE, Jean-Paul. *O Ser e o Nada – Ensaio de ontologia*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 15.

um morador de um determinado morro carioca que se viu ocupado por uma unidade de UPP – Unidade de Polícia Pacificadora. Como a democracia o atinge? Como o fenômeno, o aparecer dessa ocupação é lido pelo seu raciocínio, consciente ou inconsciente? A democracia enquanto essência o atinge de igual modo como a de um morador da zona sul, de Ipanema ou Leblon, por exemplo?

Essas inquietações dialéticas têm ocupado espaço na consciência crítica de estudiosos da sociologia política. Afinal, o que é democracia? Partindo dessa sistemática aqui adotada, depende. E depende de quê? Certamente que não da dupla relatividade de Kant<sup>39</sup>, porque no referencial aqui adotado a essência e o fenômeno do aparecer se equivalem. O que difere é tão somente a leitura do fenômeno pelo observador, da forma que o atinge enquanto sujeito cognoscente, com autonomia na construção de seu pensamento, consciente ou não.

Se a cidadania se resumir à segurança pública, será isso seu referencial democrático e o Estado se legitimará pela força, pois, para o observador é esse fenômeno que o atinge. Tomemos outra hipótese: um parlamento hermético, fechado, que não dialoga de forma direta com a sociedade. Qual o resultado prático disso? O cidadão não se vê responsável pelo próprio destino político. Tem a tendência de abstrair-se da ideia de que ele, cidadão, ajudou a construir a tudo que aí está - bem ou mal. Este fenômeno é bem visível nos brados: não tenho nada com isso, eles, os políticos, que são os culpados. Político passa a ser fenômeno, enquanto ser, paralelo. O político passa a ser retórica, abstração de quem se alivia na indiferença.

E a democracia, como fica? Devemos reconstruí-la a todo o momento, seu conceito é dinâmico, como dinâmica o é a sua essência. Na expressão de Pablo Neruda<sup>40</sup>, “a pedra cresce onde a gota tomba”.

As elites são beneficiárias dessas contradições. Afasta de seus interesses a tensão dialética entre o que é e o que deveria ser, especialmente no emprego do discurso “democrático”.

Na concepção liberal, consagrada por Locke, homens livres são aqueles “que se afastam do cotidiano da cena pública, entregam-se ao mundo privado e dele extraem o sentido da existência”<sup>41</sup>. Assim, a representação seria necessária, pois, libera o indivíduo para a vida privada. Tal concepção foi duramente criticada por Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Pareto (1848-1923) e Robert Michels (1876-1936), principais expoentes da denominada *teoria das elites*, para os quais as ideias de soberania popular, igualdade política e sufrágio universal estruturam um universo abstrato de discurso sem qualquer sustentação na realidade<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Pura*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

<sup>40</sup> NERUDA, Pablo. *Poema: Canto Geral*.

<sup>41</sup> HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 9.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 9.

Considerando o tecido social, a desorganização da base popular, a retórica inserida no discurso democrático faz da realidade, abstração teórica sem qualquer legitimidade.

Esse mesmo ritual retórico fundamenta o discurso jurídico, permeado por base liberal em que o contrato é juízo de segurança do cidadão (não seria do mercado?). De instrumento poderoso de conformação social, o Direito, no que é paradoxal, serve para criar condições necessárias à resignação silenciosa, apesar dos apelos por redefinição do pacto comunitário.

O Estado liberal, do *laissez-faire*, da ascensão da burguesia ao poder político, o econômico já lhe pertencia nas condições traçadas pelas Revoluções Industrial e Francesa, em verdade padece de densidade popular, visto que o denominado “povo” se transforma discursivamente como método de persuasão, verdadeira cortina de fumaça a escamotear o real propósito: o comércio livre.

Às vésperas da Revolução Francesa, Sieyès afirmava não haver falta maior que a falta de poder, acrescentando ser imperativo à sociedade política possuir uma Constituição<sup>43</sup>.

Respondendo a esse pensamento, que está na base da justificação da existência de um poder que a sustente (a Constituição), a constatação feita, em obra escrita a várias mãos, pelo juiz Gonçalo Antunes de Barros Neto:

Sem adentrar no mérito se a organização da sociedade foi imposta pela natureza dos homens ou se pela necessidade de sobrevivência aliada às paixões e ódio que se extraem de suas relações interpessoais, o certo é que a alteridade veio frear a ideia, totalmente inexecutável, de legitimidade e sobrevivência estatal sem Constituição, assim também, sem um poder que a faça respeitada. Tal preocupação fez com que os arquitetos da Revolução Francesa inserissem no art. 16 do primeiro documento constitucional que ‘toda sociedade na qual não esteja assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação de poderes não possui Constituição (BARROS NETO, 2009, p. 108-109).

Essas mudanças também fizeram aperfeiçoar os fundamentos conceituais que passaram a justificar a tomada de poder pela elite nascente e a tentativa constante de perpetuação dos privilégios. Jessé Souza (2017) contextualiza:

Fundamental para a constituição desse quadro de renovação é que as mudanças políticas, consubstanciadas na nova forma do Estado, e as mudanças econômicas, materializadas na introdução da máquina e na constituição de um incipiente

---

<sup>43</sup> GOYARD-FABRE, Simone. *Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 32.

mercado capitalista-comercial, foram acompanhadas também de mudanças ideológicas e morais importantes (p. 61).

Contudo, as elites subjagam o sistema de justiça, transforma-o para serviçal de seus interesses, e a Constituição Federal brasileira dá guarita às insanidades dos privilegiados.

Para não parecer panfletário, os exemplos são inúmeros. Tome-se o *caput* do artigo 5º. Ali o constituinte originário fez inserir direitos e uma igualdade formal como se a propriedade estivesse na mesma densidade existencial que o direito à vida, à liberdade, à igualdade material e segurança.

Leem-se nos manuais de John Locke e Rousseau, somados aos pensamentos sociológicos, que é o povo, a uma só vontade, que faz o Estado (ou deveria fazê-lo), e não o contrário.

O Direito também é usado para oprimir. Os mesmos operadores jurídicos que decidem com os olhos voltados somente para a lei, e não para a justiça, são os opressores de amanhã. Não percebem, por absoluta ignorância política, ou mesmo por estarem inseridos nos privilégios, que as elites aparelham o Judiciário.

É desconcertante saber que a Constituição faz letra no papel, apenas, acaso aplicada por juízes despreparados, desconhecedores da política, filosofia, economia e sociologia. Decoradores de Códigos, tão só. Sem conhecimento não se veste a honra. A audiência não se presta ao papel das vaidades. Ali se discute miséria e riqueza, amor e ódio, esquerda e direita, política e politicalha, romance e tragédia, sonho e realidade; portanto, todo o apreciar é caminho pedregoso, profundo e cuidadoso.

Na bem lançada lição de Herkenhoff:

Em qualquer situação, juízes não qualificados constituem um desastre. Não é a lei vara de condão que conduz o mau timoneiro a porto seguro. O mau juiz, mau pela ausência de cultura e tirocínio, mau pela carência de qualidades humanas e morais, estará sempre impossibilitado de administrar a Justiça (BARROS NETO, Gonçalo Antunes de, *apud* Herkenhoff. 2009, p. 111).

A par disso, a elite brasileira aparelha os poderes porque quer manter seus privilégios. Tem interesse, velado ou manifesto. E o sistema de justiça, aqui incluindo o Judiciário, as polícias, Ministério público, Defensora Pública, procuradorias e OAB, participa, de olhos bem vendados, até por vergonha, encampando e ajudando a engendrar as estratégias para que tudo pareça democrático, republicano e socialmente irreversível.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A elite judiciária e a capitalista no Brasil agem dolosamente. Sabem o que fazem e por que fazem. Usam dos símbolos e formalidades para manter

privilégios, dominar. Por que se pode afirmar isso com tranquilidade? Porque não há inocentes quando o assunto é se reconhecer, pois, só se reconhece na alteridade.

Então, como a pessoa se reconhece? Poderíamos afirmar que seria conhecendo a si própria, ou mesmo através de um complexo processo de autoavaliação constante ou reflexão profunda sobre o “eu” individual. Poderíamos, mas não sem errar.

Sabemos, a partir do pensamento moderno, em especial o de Lacan, que o ser se reconhece no outro, sim, na alteridade, na comparação dialética entre aquilo que sou - de comportamento, atitude, forma de posicionar frente às adversidades da vida - e o que tudo isso representa no outro, ou de como esse outro se manifesta. Assim, o reconhecer-se no outro é um processo de julgamento e apreensão. Nos acertos e erros do outro é que se descobre os próprios acertos e erros, também. Vale afirmar, a partir daquilo que se julga acertado ou errado no outro é que se define caminhos da própria subjetivação.

Disso resulta a completa ausência de inocentes, posto a ingenuidade não carregar dissimulação. A elite faz e o faz com consciência de seu papel no processo de justificação de seus fundamentos na tomada e exercício do poder.

Em resposta à pergunta posta neste ensaio, a elite brasileira quer o poder e o aparelhamento do Direito com o propósito de manter os privilégios da qual é beneficiária.

## REFERÊNCIAS

- BARROS NETO, Gonçalo Antunes de. Amini Haddad Campos, *et al.* **Constituição, democracia e desenvolvimento, com direitos humanos e justiça.** Org. Amini Haddad Campos. Curitiba: Juruá. 2009
- GOYARD-FABRE, Simone. **Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das Elites.** Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- SAFRANSKY, Rüdiger. **Heidegger, um filósofo da Alemanha entre o bem e o mal.** São Paulo: Geração Editorial, 2005.
- SARTRE, Jean-Paul. **O Ser e o Nada: ensaio de ontologia.** Petrópolis: Vozes, 1997.
- SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato.** Rio de Janeiro: Leya, 2017.

## ENSAIOS

### **A ELITE DA CLASSE MÉDIA: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES**

### **THE MIDDLE-CLASS ELITE: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN**

ROSANA LEITE ANTUNES DE BARROS<sup>44</sup>

SILVANA MARIA BITENCOURT<sup>45</sup>

**RESUMO:** O texto discute como as mulheres da classe média ficam reféns da violência doméstica e familiar. Para elas, por diversos fatores sociais e econômicos acaba sendo difícil romper o relacionamento amoroso por diversos fatores sociais, mesmo vivendo o ciclo da violência doméstica e familiar. Pensou-se nas muitas opressões enfrentadas por essas mulheres da classe média, bem como na finalidade da Lei Maria da Penha. Utilizou-se da teoria das elites na perspectiva de análise das classes, frente à classe média. Analisando as formas de viver em sociedade pela classe média, foram detectadas as amarras pelas quais ficam restritas estas mulheres.

**PALAVRAS-CHAVE:** elite; mulheres; classe média; violência doméstica; teoria das elites.

**ABSTRACT:** The text discusses how middle-class women are held hostage to domestic and family violence. For them, due to various social and economic factors, it ends up being difficult to break the love relationship due to various social factors, even living the cycle of domestic and family violence. It was thought of the many oppressions faced by these middle-class women, as well as the purpose of the Maria da Penha Law. Elites theory was used from the perspective of analyzing classes in relation to the middle class. Analyzing the ways of living in society by the middle class, the ties to which these women are attached were detected.

**KEYWORDS:** elite; women; middle class; domestic violence; elite theory.

---

<sup>44</sup> Defensora Pública – Mato Grosso e mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT).

<sup>45</sup> Professora Associada I do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal do Mato Grosso ( Campus Cuiabá) e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFMT. É Pós Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires (2019). Tem doutorado em Sociologia Política (2011) pela Universidade Federal de Santa Catarina Professora do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFMT,

## INTRODUÇÃO

O presente texto objetiva refletir sobre a violência doméstica e familiar contra as mulheres das classes médias. Nesse sentido, procura-se demonstrar como essa classe social, se encontra em situação diferenciada para romper os laços da violência doméstica e familiar.

Existem inúmeros aprisionamentos sociais, culturais, raciais, religiosos etc., que trazem para a mulher vítima de violência doméstica a dificuldade de 'sair do lugar comum', do casamento ou união estável, fazendo com que elas mantenham laços conjugais, mesmo onde não existe possibilidade de convivência saudável. Saffioti (2015) trata da desigualdade entre homem e mulher com a análise para além do natural:

A desigualdade, longe de ser natural, é posta pela tradição cultural, pelas estruturas de poder, pelos agentes envolvidos na trama de relações sociais. Nas relações entre homens e mulheres, a desigualdade de gênero não é dada, mas pode ser construída, e o é, com frequência. O fato, porém, de não ser dada previamente ao estabelecimento da relação à diferencia da relação homem-mulher (SAFFIOTI, 2015, p. 75).

Pensar sociologicamente o que as faz refletir de forma distinta, é o propósito deste artigo, que faz parte das seguintes questões: Por que nas classes trabalhadoras seria mais fácil deixar o ciclo da violência doméstica? Onde se encontram os principais problemas que as faz ficar em relacionamentos tóxicos?

A teoria das elites (HOLLANDA, 2011) nos apresenta a forma de pensar na construção da sociedade, nas dominações, e os laços que as fazem hesitar, achando que podem mudar o curso de um relacionamento abusivo.

Muitas mulheres entendem que a construção do que é aceitável naturalmente, tal como a violência contra as mulheres, é situação natural e que devem continuar vivendo sob o mesmo teto, em busca de tentar uma mudança futura naquele relacionamento. Sendo que a aceitação da violência por parte das mulheres, muitas vezes, tem sido justificada a partir da naturalização do ser mulher no Ocidente. Naturalização, essa que comporta homens enquanto seres fortes e ativos e mulheres frágeis e passivas para lidar com a dinâmica das relações afetivo-sexuais, logo mulheres aguentaram o comportamento violento dos opressores, por que o ser mulher no Ocidente tem implicado atender a uma estrutura patriarcal e sexista (Martin, 2006).

É visto que a classe média se percebe como 'elite' superior à classe trabalhadora, vivendo em torno de aparências. As ilusões em ser e estar nos mesmos lugares que as classes altas ocorrem de diversas maneiras, sendo elas em torno dos filhos e filhas, bem como da representação social. Explorar indivíduos iludidos com uma falsa liberdade e poder é bastante fácil, ao se inflamar 'egos' que fazem dos seres humanos pessoas manipuláveis.

Será que as mulheres que se encontram na classe média, ou média alta, possuem alguma vantagem real em manter um relacionamento abusivo? Não estariam elas sofrendo em demasia por algo que poderia ser solucionado, antes que algo de mais grave acontecesse? Viver em 'prisões' de portas e janelas abertas tem sido realidade para essas mulheres, que muito se apreendem antes de tomar uma atitude mais reagente, capaz de romper com a problemática da violência doméstica e familiar vivida por elas.

A pergunta primordial que se perfaz: teriam as mulheres da classe média dificuldade em romper com relacionamentos agressivos por conta da representação social da família, deixando perdurar a violência doméstica e familiar?

## DESENVOLVIMENTO

O surgimento da Lei 11.340\2006 no Brasil, conhecida como Lei Maria da Penha, trouxe novos entendimentos e explicações sobre o contexto das mulheres no ambiente doméstico e familiar. Passou-se a pensar como elas, as mulheres, estariam vivendo e sendo vistas socialmente. Mesmo as pessoas com pouca compreensão sobre o tema emitiram opiniões. Por que insistir em relacionamentos abusivos? Essa violência acontece em maior escala nas classes trabalhadoras?

De início, muitas interpretações sobre essa lei a proteger pessoas vulneráveis – as mulheres –, foram possíveis. O que faz com que mulheres das classes média e alta se sintam menos à vontade para buscar narrar às respectivas violências e sair do relacionamento tóxico,<sup>46</sup> agressivo?

Foi-se percebendo que essas violências atingem a toda e qualquer mulher, não existindo, necessariamente, diferenciação de classes. Porém, as mulheres da classe média, por apresentarem maior proximidade e identificação com o ideal de feminilidade burguesa, sentem maior dificuldade em romper com os laços que as aprisionam em relações patriarcais (GONZALES 2020; LUGONES 2020).

Com o passar dos tempos, a burguesia adentra no espaço organizacional do Brasil, mas, diferentemente do que ocorreu na Europa, surgindo de outra forma. A burguesia europeia se perfaz em luta por espaço, desde o feudalismo. Em *terras brasílicas*, a burguesia surge como uma camada social a mostrar superioridade às classes operárias, de menor poder aquisitivo, fazendo o papel de opressora, pelo sistema capitalista. Saffioti (2013) alerta em *A mulher nas sociedades de classes – Mito e realidade*, que as mulheres são as primeiras marginalizadas do sistema produtivo construído pelos

---

<sup>46</sup> Compreendo que os relacionamentos tóxicos podem acontecer não somente em relacionamentos íntimos e de afeto, mas, em qualquer tipo de relação. Em relações amorosas possuem características de falta de entendimento entre o casal, abusos (físicos, emocionais, verbais ou financeiros) onde o respeito deixa de ser realidade.

prósperos membros da burguesia ascendente. Assim, em razão da inferiorização, acabavam se tornando a massa feminina do trabalho industrial.

Dentro desse viés, é inegável que o capitalismo acaba por tratar as mulheres a partir de diversas formas de discriminações explorando seus corpos/emoções e corroborando para produzir/reproduzir cotidianamente desigualdade de gênero e sexuais. Tomando como base a feminilidade burguesa pautada no casamento e na maternidade, logo no cuidado, algumas mulheres puderam sim ficar associadas ao ambiente doméstico e familiar, pois seus maridos eram provedores do sustento da família, sendo uma realidade que não correspondia as mulheres das classes desfavorecidas, especialmente a não brancas, que sempre precisavam trabalhar para sobreviver (CARNEIRO,2019).

Weber (2016) elaborou a sociologia compreensiva. A sociologia weberiana se volta a entender o sentido que o atribui à ação social. Segundo Weber, é importante compreender não apenas as instituições, mas o que o indivíduo pensa, o que o movimenta. Qual sentido ele atribui à sua ação. Por isso a sociologia weberiana não é voltada ao estudo das instituições, mas dos próprios indivíduos. Compreender o contexto da violência dentro dos lares e as suas amarras, é refletir sobre as mulheres e as diversas circunstâncias que as fazem pensar que a liberdade acaba indissociável de relacionamentos amorosos.

Gaetano Mosca (1975) denomina elite a classe onde ficam assente os governantes e os governados. Refletir sobre a sociedade capitalista, é entender que a desigualdade é a condição primeira. Onde sempre alguém deverá estar em vantagem, em detrimento de outrem. Para Mosca, a organização das elites dita que o poder é organizado para que determinados grupos e pessoas estejam sempre a comandar. Compreende o autor que o elitismo só aceita a democracia para alguns e com a devida permissão, de maneira que a substituição dos governantes só acontece dentro do interior dessa mesma elite.

Dentro da teoria das elites, a classe média é aquela que em nada pode estar em desvantagem em relação à classe dominante, ocupando a posição de 'concorrência', mas com todas as adversidades cingidas do lugar que ocupa. Jesse Souza (2019), in *A Elite do Atraso*, discorre de forma a compreender esse lugar: No Brasil, a classe média sempre foi, desde meados do século passado, a tropa de choque dos ricos e endinheirados. É preciso compreender, no entanto, como isso se tornou possível. Como é possível se apropriar dos desejos, ambiguidades e inseguranças da classe média para mantê-la servil, mesmo contra seus melhores interesses, e deixar as classes populares para a polícia truculenta?

Jessé Souza enfatiza que o domínio da elite sobre a classe média é simbólico, diferentemente das classes populares, onde a dominação acontece pela repressão e pela violência material. Esse entendimento vai ao encontro de Mirian Beccheri Cortez e Lídio de Souza (2013), que, através de estudo exploratório com mulheres vítimas de violência doméstica, concluíram

que denúncias maiores das mulheres pobres não significam que o delito não ocorra em segmentos de maior poder aquisitivo. Salientam os pesquisadores que nas classes onde o poder aquisitivo é maior, a violência doméstica acaba sendo tratada de outra forma, como: clínicas de repouso e assistências psicológicas e jurídicas. Concluíram, ainda, que a violência nessas camadas tende a ser ocultadas pelo ambiente hostil, com valores maiores de moral, imagem, *status* e reconhecimento dentro de um grupo seletivo.

Pelas elites onde existem dirigentes e dirigidos, a democracia não pode estar solidificada na ideia de que um é igual a um. Se sempre existem aqueles e aquelas a atuar em posição de vantagem, a democracia não é exercida fielmente como uma balança justa. Em entendendo que condições econômicas, sociais e culturais podem diferenciar pessoas, as classes sociais são altamente influenciadas pelas diversas elites existentes socialmente.

A exposição para a classe média é algo que se tenta evitar a todo custo. De outro lado, a família para a classe média é para ser cativada, mesmo que entre quatro paredes a realidade possa ser diversa. A classe média é bastante engessada, outrossim, por alguns aprisionamentos, dentre eles, a religiosidade. Manter uma família formada entre pai, mãe, filhos e filhas, ainda é sinônimo de 'viver bem'. Justamente nas classes mais abastadas é que as violências ocorrem mais de uma vez, ou variadas vezes, para que a mulher tenha coragem de mover o poder público em seu favor. Algumas mulheres vítimas de violência doméstica dessas classes, em grande parte, preferem o divórcio ou a dissolução de união de forma consensual, e sem a lavratura de boletim de ocorrências ou pedido de medidas protetivas de urgência presentes na Lei Maria da Penha, em nome da impossibilidade de exposição familiar.

Jesse Souza (2018) em *A Classe Média no Espelho*, apresenta a noção de família para a classe média, e a resposta do que é felicidade para essas pessoas:

“A vida ‘bem vivida’ deve ter o complemento de uma vida emocional e sentimental rica que é sempre, ou deve ser, única e intransferível. Em decorrência das revoluções protestante e expressiva, todos os indivíduos de todas as classes sociais vão definir o êxito ou o fracasso relativo de suas vidas com base não apenas no âmbito do trabalho, mas também no âmbito afetivo. Tanto quanto trabalho ganha relevo, assim, a família e os relacionamentos eróticos e afetivos. Hoje em dia se perguntarmos a qualquer um o que considera mais importante, a resposta mais provável será a felicidade no trabalho e na família. Mais uma vez: isso não caiu do céu nem foi inventado pelo ego inflado de ninguém. É o resultado de um aprendizado histórico, moral e social. E hoje nos domina a todos, tanto ou mais que as considerações acerca do dinheiro e poder” (p. 43).

Em mulheres mais abastadas, e, principalmente da classe média, é buscado o ideal de casamento. As dependências econômicas e emocionais

fazem parte desse nicho que as aprisiona no desenlace matrimonial. O olhar social sobre a família, como bem construída e duradoura apresenta enorme influência em se quebrar o malfadado ciclo da violência doméstica e familiar. Apesar de muitas mulheres terem conhecimento da Lei 11.340/2006, existem fatores intransponíveis, tais: dependência econômica, dependência emocional, religiosidade, e o patriarcalismo. A falta do trabalho digno e da família 'bem formada' para essa camada as faz pensar que vivem de maneira incompleta, não podendo receber o mesmo respeito e consideração daqueles e daquelas que os têm.

Clarissa Pinkola Estés (2014) discorre sobre os arquétipos de mulheres, afirmando que a mulher selvagem foi sufocada e mascarada no decorrer do tempo pela sociedade patriarcal. Sempre tentaram fazer do 'ser mulher' um ser domesticado, retirando, ou melhor, 'furtando' o que lhes é natural, para fazer surgir aquela que a tudo aceita, para agradar aos outros. Assim, existe um enorme temor em se libertar, por inúmeros sentidos. Seriam elas reconhecidas como difíceis? Estariam a representar aquelas que a tudo se queixam, as queixosas? Deixariam de serem as ternas e dóceis mulheres? Não seriam boas mães por absoluta falta de tempo? O que as faz ter tanto medo da verdadeira libertação?

Joan Scott (1991) ao tratar dos efeitos do capitalismo para as mulheres, adentra em terreno fértil de que a industrialização causou a separação entre o trabalho e o lar, trazendo para elas a problemática escolha entre o trabalho doméstico e o assalariado. Para ela, ficou evidenciado que o discurso masculino em detrimento do feminino trouxe a inferioridade mental das mulheres, partilhando aos homens a madeira e o metal, e, a elas a família e o tecido. Assim, essa foi uma das formas de divisão sexual do trabalho e da mão de obra no mercado de trabalho. Às mulheres o espaço sempre foi o de inferioridade, em termos de hierarquia profissional e salários.

As mulheres da classe média foram e são permissivas com a destruição dos seus próprios sonhos. Aceitam primeiramente fazer a vontade dos filhos e filhas, ou do companheiro, para depois, em sobrando tempo, realizar os próprios sonhos. Sufocam, realizando os desejos de todos e todas à sua volta, para somente em restando possibilidades, extravasar os seus desejos.

Quantas mulheres acabam por 'barganhar' as suas vontades? Sim, para que possa trabalhar ou estudar, primeiramente atendem aos reclamos dos que estão à volta. Como se fosse escambo, um pagamento. Elas fazem tudo em casa, deixam tudo perfeito, para que não ocorram reclamações de que estão se dedicando a outra coisa, que não as atividades domésticas. Primeiro, elas precisam cumprir com as 'obrigações' impostas naturalmente e, também, coercitivamente, para, somente após, realizarem outras atividades inerentes ao 'mister' doméstico.

Rita Laura Segato (2003) diz que os homens cobram tributo para garantir às mulheres a inclusão nos grupos. Afirma mais, que esse 'tributo' é como um símbolo da dominação, devendo ser 'pago' em atenção. E essa 'atenção' seria: afeto, controle sexual e serviços domésticos. O homem é enxergado

como homem, com 'H', se existem mulheres a lhes prestar alguma forma de serviço. A masculinidade fica colocada à prova se mulheres não se encontram ao redor desse ser humano a lhes prestar serventia.

Percebe-se que as estruturas que cercam todo esse circuito, trazem o 'aprisionamento feminino' mascarado da forma que elas devem ser e se portar, aliado ao 'mentiroso' carinho, cuidado, atenção etc. Elas ficam nas 'teias' familiares e nos relacionamentos, mesmo tendo a certeza de que estão corretas em buscar a verdadeira liberdade em ser, estar, agir e prosseguir.

Com a historicidade patriarcal, que faz das mulheres as grandes vítimas de sexismo, as palavras são impregnadas de situações e formatos de agir. O fato de muitas delas serem 'preparadas' desde a infância para o casamento, do ambiente doméstico e familiar ser o 'local' sempre mais apropriado para as mulheres, gerou e gera prejuízos visíveis. Nesse 'preparo' para o matrimônio, os 'bons modos' deveriam ser rigorosamente ensinados, porquanto, passavam a ser 'serviçais' de seus maridos ou companheiros, e jamais os deixar 'envergonhados' ou 'chateados' com a maneira de agir. Na ancestralidade, os homens podiam estudar a filosofia, por exemplo, enquanto esse direito a elas era vedado. Sim, a eles poderia ser proporcionado conhecimento. Havia um certo temor em ofertar conhecimento a elas.

Jessé Souza (2019) quando trata da denominação classe média afirma que essa não existe enquanto conceito genérico e homogêneo, porém sendo ela que monopoliza a reprodução do capital. O autor disserta que ao pensar em um passado escravista recente, é a classe média a capataz da elite, trazendo sofrimento àqueles e àquelas que seriam inferiores. Exercem privilégios e entendem como merecidos e inatos. Tendem, ainda, a imitar a classe endinheirada, como se sensíveis de bom gosto fossem, como forma de se mostrarem superiores às classes menos favorecida.

A meritocracia é bem visível na classe média, que entende suas conquistas como mais que merecidas, mesmo que essas tenham oprimido classes menos favorecidas. Os próprios filhos e filhas das classes médias, na lupa de Jessé Souza, costumam olhar para os filhos e filhas das classes popular e considerar que o sucesso é fruto de mérito individual, tão somente. E vai adiante:

Quando se fala no mundo do trabalho e no casamento e família como as duas instâncias fundamentais da vida de cada um, estamos apenas repetindo, com a linguagem da vida cotidiana, a centralidade dessa noção bipartida de virtude. Todos nós nos vemos como fracasso ou como sucesso dependendo do nosso desempenho diferencial nessas duas áreas. Isso significa que toda forma de autorreconhecimento e de reconhecimento social dos outros tem, necessariamente, a ver com essas duas fontes ocidentais da noção de virtude. Por conta disso, também, não existem centenas de formas diferentes de dotar a vida de sentido, como acreditam o liberalismo e os livros de autoajuda, mas apenas essas ideias criadas historicamente. Os valores que regem a nossa

vida são, portanto, sociais e compartilhados, nunca uma criação individual (SOUZA, 2019, p. 159).

Dentro do nicho de violência doméstica e familiar contra as mulheres, aquelas que ocupam lugar na classe média encontram maior dificuldade de sair das teias da violência doméstica justamente pelo local ocupado socialmente. Deixar esse lugar é pensar que os filhos e filhas estariam em sofrimento atroz com o desfazimento do laço matrimonial, é pensar que não seriam recepcionadas socialmente como dantes, é romper com a moralidade e a família vista como normal ou esperada. Lourdes Maria Bandeira (2019), *in Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação*, assevera que a ideia de violência contra a mulher está ligada aos significados atribuídos em relação aos homens e mulheres, à masculinidade e à feminilidade. Afirma que no universo familiar as relações de gênero se constituem no protótipo de relações hierárquicas. Quem subjuga e quem é subjugado pode receber marcas de raça, idade, classe, dentre outras, trazendo mudanças no tratamento dentro do contexto familiar. E ela vai além:

Por outro lado, as pesquisas informam que, entre alguns dos motivos que dificultam o rompimento da relação violenta, estão atos e sentimentos apreendidos socio culturalmente, como: a esperança do agressor mudar de comportamento, o medo de represálias e de novas agressões, o medo de perder a guarda dos filhos, a censura da família e da comunidade, a dependência afetiva e econômica etc. (BANDEIRA, 2019, p.305).

A história das mulheres vista socialmente, como bem demonstra Maria Odila Leite da Silva Dias, reflete no projeto social das elites dominantes, uma vez que a dominação é impregnada pela ideologia normativa e institucionalizante. As mulheres acumulam papéis femininos em diferentes culturas, documentando indefinidamente as diferenças. E assim fica visível nas atitudes e estereótipos de dominação cultural. Para ela:

O sentido de inovação da teoria feminista reside no desbravamento do cotidiano, na perspectiva histórica, pois o acumular de conhecimentos específicos sobre a experiência concreta das mulheres em sociedades caracterizadas, como a nossa, pelo convívio de diferentes etnias e com grande desigualdade de renda acaba por se contrapor aos valores culturais de dominação por força da necessidade vital de improvisar estratégias de sobrevivência. A crítica da racionalidade, do sujeito universal do conhecimento e a descoberta do cotidiano como tema das ciências humanas parte, pode-se dizer, de uma multiplicidade de vertentes críticas renovadoras do conhecimento. Todas elas têm indiretamente uma participação crucial na formulação de uma hermenêutica feminista das diferenças e da multiplicidade de temporalidades que coexistem no mundo atual sempre que nos voltamos para papéis femininos na sociedade

brasileira contemporânea ou para questões candentes como a dos direitos reprodutivos (DIAS, 2019, p. 366).

Apesar de a classe média entender ser 'superior' às camadas reconhecidas por ela como inferiores, as próprias masmorras internas acabam trazendo situações que as fazem vítimas das próprias escolhas. Repensar sobre o papel das classes para cada indivíduo é conhecer que a verdadeira liberdade não faz parte do contexto histórico e individual de todos os seres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível perceber que não basta o ordenamento jurídico trazer a proteção integral às mulheres, com a Lei Maria da Penha e demais disposições. A qualquer momento qualquer mulher, independentemente de classe social, poderá ser vítima de violência doméstica. Apesar de a Lei Maria da Penha se constituir em um arcabouço jurídico com a finalidade de prevenir, punir e erradicar a violência doméstica e familiar, as mulheres enfrentam situações intrínsecas que as faz relevar ou repensar em buscar o poder público ao sofrerem a violência dentro de casa.

Pensando nos recortes de classe, a classe média é aquela que necessita de apresentação social e aparência, trazendo para as mulheres certa dificuldade de rompimento de relações amorosas, ainda que violentas. Percebe-se que a autoimagem é formada, primordialmente na classe média, da forma como os outros e outras a percebem.

Na classe trabalhadora, as mulheres sobrevivem, muitas vezes, com poucas condições financeiras, onde manter um relacionamento íntimo e de afeto em nada mudará as situações em que vivem. Para as mulheres da classe média e média alta é sopesada a situação em se aturar a violência doméstica e familiar, inclusive, como tentativa de tentar mudar as atitudes dos homens que as agredem. Espera-se algo. Existe esperança.

Ao responder o questionamento exordial da introdução, o sentido de vida feliz para a classe média é um bom trabalho que nutra as necessidades básicas e um pouco mais, e, ainda, um relacionamento amoroso formado por família tradicional. Logo, como são as mulheres a parte oprimida dentro do relacionamento íntimo e afetivo, acabam por suportar as variadas agressões dentro do contexto familiar, ainda que não estejam vivendo em lar saudável.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes Maria. **Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto**. Angela Arruda, et al; organização Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

**BRASIL**. Planalto Federal. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, 7 de agosto de 2006.

BECCHERI-CORTES, Mirian; SOUZA, Lídio de. Mujeres de classe média, relaciones de género y violencia conyugal: um estúdio exploratório. **Rev. Gerenc. Polit. Salud**, Bogotá (Colombia), 12 (24): 34-53, enero-junio de 2013.

CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento**: contribuições do feminismo negro. *Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto*. Angela Arruda, et al; organização Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. **Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto**. Angela Arruda, et al; organização Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

ESTÉS, Clarissa Pinkola. **Mulheres que correm com os lobos**: mitos e histórias do arquétipo da Mulher Selvagem. Rio de Janeiro: Rocco, 2014.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. 3ª Impressão. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

LUGONES, Maria. Colonialidade e gênero. In: Holanda, H. B.(Org.). **Pensamento Feminista hoje. Perspectivas decoloniais**. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2020, p.53-83.

MARTIN, Emily. **A mulher no corpo**. Uma análise cultural da reprodução. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

MOSCA, Gaetano. **La classe politica**. Roma-Bari: Laterza, 1975.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. 3ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado, violência**. 2ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SCOTT, Joan. *La Travailleuse*. Organização G. Duby e M. Perrot. Paris: Plon, 1991.

SEGATO, Rita Laura. **Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos**. Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5ª Ed. Organização e introdução H.H. Gerth e C. Wright Mills. Rio de Janeiro: LTC, 2016.