

<b>SUMÁRIO</b>	
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>ENTREVISTA</b> .....	<b>5</b>
GRANDES TEMAS: A Produção da Ciência Política no Centro Norte brasileiro	5
GREAT THEMES: The Production of Political Science in the Center-North of Brazil.....	5
<b>ARTIGOS</b> .....	<b>17</b>
A CORRUPÇÃO ELEITORAL E O ABUSO DE PODER ECONOMICO PELAS FAKE NEWS: VIOLAÇÃO AO DIREITO HUMANO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E AO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....	17
ELECTORAL CORRUPTION AND THE ABUSE OF ECONOMIC POWER BY FAKE NEWS: VIOLATION OF THE HUMAN RIGHT OF POLITICAL PARTICIPATION AND THE EXERCISE OF FREEDOM OF EXPRESSION.....	17
AVALIAÇÃO DE PROGRESSÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE COMPARADA DOS SETORES ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS.....	38
THE EVALUATION OF PROGRESSION IN THE PUBLIC SERVICE: A COMPARED ANALYSIS OF THE MUNICIPAL ADMINISTRATIVE SECTORS.....	38
REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO NO GOVERNO DE MATO GROSSO (1995-1998).....	54
STATE REFORM AND DECENTRALIZATION IN THE GOVERNMENT OF MATO GROSSO (1995-1998).....	54
O PAPEL DO CRAS NA DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS EM MEIO À PANDEMIA DO COVID-19 EM BARRA DO GARÇAS-MT – 2020.....	68
THE ROLE OF CRAS IN THE DISTRIBUTION OF BASIC BASKETS AMID THE PANDEMIC OF COVID-19 IN HERON BAR-MT – 2020.....	68
POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL COMO INSTRUMENTOS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL...84	
PUBLIC POLICIES FOR RURAL DEVELOPMENT AS INSTRUMENTS TO COMBAT POVERTY AND FOOD INSECURITY IN BRAZIL.....	84
RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL MUNICIPAL: O CASO DE ARENÁPOLIS/MT BASEADO NOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PERÍODO DE 2011 A 2015 COMPARADO A RESULTADOS ALCANÇADOS.....	97
RESPONSIBILITY IN MUNICIPAL TAX MANAGEMENT: THE CASE OF ARENÁPOLIS/MT BASED ON INVESTMENTS IN EDUCATION AND HEALTH IN THE PERIOD FROM 2011 TO 2015 COMPARED TO RESULTS ACHIEVED.....	97
SUCESSÃO: DILEMAS ENCONTRADOS PELA JUVENTUDE PARA PERMANÊNCIA NO CAMPO.....	113
SUCCESSION: DILEMMAS ENCOUNTERED BY YOUTH TO STAY IN THE FIELD.....	113
POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL: O caso do Programa Bolsa Família em Tangará da Serra – Mato Grosso- Brasil.....	129
PUBLIC POLICIES IN RURAL AREAS: The case of the Bolsa Família Program in Tangará da Serra – Mato Grosso-Brazil.....	129
POLÍTICAS DO ETNODESENVOLVIMENTO NO NOROESTE DO MATO GROSSO	140

THE POLICIES OF ETHNODEVELOPMENT IN THE NORTHWEST OF MATO GROSSO .....	140
<b>RESENHA.....</b>	<b>160</b>
INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: PERCURSOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO MATO GROSSO .....	160
INSTITUTIONS AND DEVELOPMENT: POLITICAL AND ECONOMIC PATHS OF MATO GROSSO.....	160

POLITI(K)CON

## APRESENTAÇÃO

É com alegria que 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) saúdam a todos os leitores, autores e pesquisadores interessados pelos temas que dão sentido ao periódico *POLITI(K)CON – Ciência Política, Direito e Políticas Públicas*.

Trazemos ao público o *Volume inaugural* da Revista que pretende ser um espaço de reflexão e análise de trabalhos científicos capazes de dialogar interdisciplinarmente com os diversos conhecimentos que formam as ciências, oferecendo ao público/sociedade produções científicas, relatos de experiência, entrevistas e resenhas atentas à construção e a difusão do conhecimento produzido em regiões consideradas “periféricas” academicamente.

A Revista *POLITI(K)CON* é o primeiro periódico da Região Centro Norte do Brasil a propor um diálogo mais direto em termos de produção do conhecimento com foco no diálogo entre a Ciência Política, o Direito e as Políticas Públicas.

Neste Volume inaugural os leitores e pesquisadores deparar-se-ão com artigos que versam sobre as *Fake News, a Democracia, a Gestão Públicas, as Políticas Públicas e a Política Regional*.

Abertura do Volume traz a *entrevista* com o cientista político João Paulo Saraiva Viana, professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), membro da Associação Brasileira de Ciência Política e um dos principais nomes da Ciência Política regional, que faz uma exposição da sua trajetória acadêmica e profissional no contexto da Ciência Política, bem como dos principais temas da política nacional.

No artigo, *Fake News*, o autor traz importantes contribuições à análise sobre os efeitos destas ao processo decisório e, conseqüente, à democracia brasileira.

No artigo, *Reforma do Estado e Descentralização no Governo Dante de Oliveira (1995-1998)*, os autores fazem uma análise sobre a relação desenvolvimento, modernização econômica e administrativa do Governo Dante de Oliveira(PSDB), sua originalidade e/ou pressão/adesão ao processo de reforma administrativa no Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

No artigo, *Avaliação de progressão no serviço público: uma análise comparada dos setores administrativos municipais*, os pesquisadores estabelecem os efeitos da progressão de carreira sobre a produtividade nos serviços públicos, observando realidades e contextos semelhantes.

No artigo, *Responsabilidade na Gestão Fiscal Municipal: o caso de Arenópolis-Mato Grosso*, os autores analisam a correlação entre investimentos na área de saúde e resultados alcançados entre os 2011 a 2015.

No artigo, *O papel do Centro de Referência na distribuição de cestas básicas em meio à Pandemia do Covid-19*, os autores analisam ações desenvolvidas pelos CRAS e seus efeitos como forma de minorar a situação de pobreza de seus demandatários no contexto da pandemia/COVID/19

No artigo, *Políticas Públicas de desenvolvimento rural como instrumentos de enfrentamento da pobreza e da insegurança alimentar*, os pesquisadores detêm-se a análise dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como políticas eficientes no combate à insegurança alimentar e pobreza.

No artigo, *Políticas do etnodesenvolvimento no noroeste do Mato Grosso*, os pesquisadores analisam as Políticas do “Etno”, a partir da Constituição Federal de 1988, e seus impactos sobre as populações indígenas, especialmente em relação ao povo MYKY.

No artigo, *Políticas Públicas no meio rural*, os autores abordam os efeitos do Programa Bolsa Família na zona rural de Tangará da Serra – Mato Grosso, procurando averiguar as causas de descumprimento das condicionalidades e seus impactos.

No artigo, *Sucessão: dilemas encontrados pela juventude para permanência no campo*, os autores refletem, a partir de revisão da literatura, sobre as Políticas Públicas de Juventude no Brasil e sua relação com a Sucessão no Campo brasileiro.

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!

POLITIKON

**Editor**

## ENTREVISTA

**GRANDES TEMAS: A Produção da Ciência Política no Centro Norte brasileiro**

**GREAT THEMES: The Production of Political Science in the Center-North of Brazil**



**João Paulo Saraiva Leão Viana**

### **Sobre o entrevistado:**

Professor Adjunto de Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia – UNIR; Doutor em Ciência Política pela Unicamp, graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará; mestre em Relações Internacionais para América do Sul pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos – CEBELA; realizou estágio de graduação no Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft der Universität zu Köln (Universidade Colônia) – Alemanha. Analista político do Legis-Ativo, do portal Estado de S. Paulo (Estadão). Colunista político da Rádio CBN Amazônia/Porto Velho; Membro do corpo editorial dos periódicos Suffragium (TRE-CE); Sul Global (IRID/UFRJ); Politi(k)con (Unemat). É pesquisador do Observatório das Nacionalidades (ON/UECE); Membro do Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital de Amor da Amazônia (CEP/HAA). Tem experiência nas áreas de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política e Comportamento Político, atuando nos seguintes temas: pensamento político; política brasileira; eleições e partidos políticos; sistema político; tema partidário subnacional; Rondônia; Bolívia: política boliviana. Foi secretário executivo da Diretoria Regional Centro-Norte da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), no biênio 2017-2019.

- **Politi(k)con:** Prof. Dr João Paulo Viana, você poderia falar um pouco sobre sua trajetória acadêmico-profissional?

- **Entrevistado:** Inicialmente, gostaria de enfatizar que me considero um rondoniense nascido no Ceará, afinal nasci em Fortaleza, no ano de 1981, mas

aos oito anos de idade mudei para Rondônia. Sou o mais velho de uma família de três irmãos, casado com a jornalista Gabriela Cabral, pai do Leonel e do Pedro. A razão da mudança para Rondônia foi a transferência de meu pai, engenheiro civil e militar da FAB, para a Base Aérea de Porto Velho. Ainda que minhas raízes, materna e fraterna, sejam provenientes da região do sertão central do Ceará, eu tenho poucas lembranças da primeira infância em Fortaleza, pois a chegada em Porto Velho, embora eu fosse muito novo, foi algo muito impactante para mim. Toda minha memória desta fase da vida, o sentimento de pertencimento a um lugar, está em Rondônia. Aqui vivi desde os oito anos, estudei em vários colégios, fiz muitos amigos, mas aos 16 anos retornei ao Ceará para cursar o 3º ano do 2º grau, no colégio Farias Brito.

É nesse momento que tem início minha trajetória nas Ciências Sociais, particularmente na Ciência Política. Me refiro ao momento de escolha do curso que eu tentaria o vestibular. Na verdade, eu fui concluir o ensino médio em Fortaleza com o objetivo de cursar Direito. Porém, meus planos acadêmicos mudaram numa palestra de orientação vocacional, ministrada na escola por um sociólogo cearense, professor da UNIFOR, Rosendo Amorim. A partir dali, decidi que tentaria o vestibular para Ciências Sociais e que, se aprovado, me dedicaria à área de Ciência Política. Iniciei o curso na Universidade de Fortaleza, mas poucos anos depois transferi para a Universidade Federal do Ceará.

Durante esse percurso na graduação, algumas oportunidades surgiram e foram fundamentais para a minha formação acadêmica. Como, por exemplo, cursar um estágio de graduação na Universidade de Colônia, na Alemanha. Na UNIKOLN, desenvolvi minha pesquisa monográfica sobre a cláusula de barreira no sistema eleitoral alemão e suas possíveis consequências no sistema eleitoral brasileiro, tema candente, à época, previsto para entrar em vigor no sistema político brasileiro a partir da eleição de 2006. Durante a pesquisa fui orientado pelo professor André Haguette, na UFC, e pelo professor Andreas Kamp, na UNIKOLN. Além de contar com imensa ajuda do professor Valmir Lopes, da UFC. Após o período na Alemanha, e a defesa da monografia na UFC em 2005, retornei a Porto Velho recém-formado.

Pouco tempo depois, fui trabalhar como assessor de projetos pedagógicos (instrutor de cursos) na Escola do Legislativo da ALE-RO. Essa experiência profissional me abriu muitas portas em Rondônia. Alguns meses depois, eu já era professor de várias instituições particulares de ensino superior. Até dezembro de 2013, quando tomei posse na UNIR, lecionei na FARO, UNIRON, FIMCA, FCR e FAAR.

Entre 2005 e 2006 cursei uma especialização Metodologia do Ensino Superior na UNIR, sendo orientado pelo professor Clarides Henrich de Barba, tendo sido aluno também de Antônio Carlos Maciel, Walterlina Brasil, entre outros nomes de quem hoje sou colega na UNIR. No ano seguinte, iniciei o mestrado em Relações Internacionais para a América do Sul, no Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, do Rio de Janeiro. Na ocasião, fui orientado pelo professor Antonio Carlos Peixoto, já falecido, um dos pioneiros da área de RI no País. Naquele momento, empreendi estudos sobre a

chegada das majorias étnicas ao poder na Bolívia, a partir da eleição de Evo Morales em 2005.

Com a experiência de trabalho na *Escolegis* muitas portas se abriram para mim. Assim, no ano de 2010 recebi o convite do Conselheiro do TCE-RO, Edilson Sousa Silva, para ingressar na então Escola de Contas e no Instituto de Estudos e Pesquisas do TCE-RO. Na corte de contas trabalhei durante três anos sob a direção dos conselheiros Wilber Coimbra e, posteriormente, de Paulo Curi Neto, durante as presidências dos conselheiros José Gomes de Melo e José Euler Potyguara Mello. Trabalhar numa instituição de controle como o TCE, ao lado de nomes como Adílson Medeiros, Laércio Santos, Davi Dantas, Lúcio Albuquerque, Adão Franco, Edson Sena, João Marcos Braga Jr. Rosane Serra, Eliete Mendonça, entre outros, foi um grande aprendizado para mim.

No ano de 2013, fui aprovado no doutorado na UNICAMP. O apoio que recebi de Getúlio de Brito, Maria Aparecida Gigliotti, Christiane Garcez e David Moreira na FARO; Fernando Prado e Alexandre Porto, na UNIRON, foi imprescindível para que eu seguisse da docência rumo ao doutorado. No início do doutoramento na Unicamp, fui acompanhado pelo Prof. Bruno Speck que, posteriormente, migrou para a USP. A partir daí, fui orientado pelo Prof. Oswaldo Amaral, a quem sou muito grato. Oswaldo foi um pai intelectual, seu apoio e incentivo foram fundamentais durante o curso. No ano de 2019, defendi minha tese sobre o sistema partidário subnacional rondoniense no período de 1982 a 2014.

Após morar um ano em Campinas, no final do ano de 2013 fui aprovado no concurso para professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia. Apesar de uma universidade nova, com menos de 40 anos, o DACS tem uma forte tradição institucional na UNIR. Inclusive, dois dos três últimos reitores, Ari Ott e Berenice Tourinho, são professores do departamento.

No ano de 2015, fui convidado pelo cientista político Humberto Dantas para participar do Legis-Ativo, um blog do Jornal O Estado de São Paulo, em parceria com a Ong Movimento Voto Consciente, que reúne 20 cientistas políticos de todas as regiões do País. E entre 2017 e 2019, ao lado de Danusa Marques (UnB) e Francisco (Franck) Mata Machado Tavares (UFG), tive a honra de fazer parte da primeira gestão da Diretoria regional Centro-Norte da ABCP.

Para finalizar, gostaria de frisar que sem o apoio e a generosidade de muitas pessoas, certamente, eu não teria alcançado tantas oportunidades para desenvolver meu trabalho. A fortuna maquiaveliana foi fundamental para mim, principalmente por retornar à terra que me adotou quando praticamente inexistiam cientistas políticos em Rondônia. Sou muito grato a todos que me ajudaram em minha trajetória pessoal e profissional e agradeço a oportunidade de expressar isso aqui.

**- *Polit(k)con*: Prof. Dr. João Paulo – gostaria que o senhor abordasse os principais trabalhos que tens desenvolvido no âmbito da Ciência Política no contexto amazônico.**

- **Entrevistado:** Desde o meu retorno, já formado, ao estado de Rondônia, eu venho empreendendo esforços no intuito de desenvolver trabalhos que contribuam para a institucionalização da área de Ciência Política na região Norte, particularmente no meu estado. De 2007 até aqui, organizei inúmeros seminários, congressos, cursos de extensão, audiências públicas, com o apoio de diversas instituições públicas e privadas. Nesses eventos, contamos com a participação de dezenas de estudiosos de renome nacional na área de Ciência Política. Sempre abordando temas relacionados ao sistema político brasileiro, o papel das instituições de controle na democracia, a integração sul-americana, entre outros.

Em duas ocasiões conseguimos, posteriormente, organizar obras que tiveram boa aceitação na área. Me refiro ao livro *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* organizado ao lado de Gilmar Nascimento, numa parceria entre a Editora da Universidade Federal de Rondônia (Edufro, 2008) e a Escola da Assembleia Legislativa, resultado de um seminário realizado em 2007 na ALE-RO. Essa obra conta com a participação de diversos nomes nacionais, entre eles Walter Costa Porto, Antonio Octávio Cintra, Fabiano Santos, Roberto Amaral, Filomeno Moraes, Luís Fernando Novoa entre outros. E, no ano de 2011, ao lado de Patrícia Vasconcellos e Vinícius Miguel, ambos meus colegas atualmente no DACS/UNIR, organizei a obra *Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas*, também editada pela Edufro. Uma iniciativa que partiu diretamente do Seminário sobre a integração sulamericana, realizado na UNIRON em 2009. E em 2016, organizei, com Clayton Cunha Filho, o livro *A Bolívia no século XXI: Estado plurinacional, mudança de elites e(pluri) nacionalismo* (Appris, 2016), obra que, em larga medida, analisa a primeira década da experiência de Evo Morales e do MAS no poder.

Além desses trabalhos de docência e extensão desde 2006, a partir de 2013, durante o meu doutoramento na UNICAMP, iniciei pesquisa sobre a política rondoniense, especificamente sobre o sistema partidário subnacional. Como resultado de um dos temas que abordo na tese, estou lançando nas próximas semanas, ao lado do professor da UNIR, Dante Ribeiro da Fonseca, um dos mais renomados estudiosos da História da Amazônia, o livro: *Do Território do Guaporé ao Estado de Rondônia: geopolítica, eleições e mudanças de elites na Amazônia* (EdUFRR, 2020). Nos últimos anos venho desenvolvendo trabalhos em coautorias e coorganizações com diversos colegas, mais recentemente, com Márcio Carlomagno, Valter Carvalho, Silvana Krause, Rodrigo Dolandeli, Jeison Heiler, Vitor Oliveira, Vitor Sandes, André Leão, André Coelho e Vinício Martinez.

Importante frisar também o papel que a imprensa concedeu a mim nesse processo. Até pela escassez de profissionais da área aqui no estado, desde 2006 tenho participado ativamente do debate público na mídia, sendo convidado frequentemente para entrevistas, comentários e análises em diversos meios de comunicação. Atualmente, possuo uma coluna semanal na rádio CBN Amazônia: Porto Velho. Esse é um ponto importante porque, de certo modo, contribui muito para a divulgação do papel do cientista político, que vai além da universidade.

**- Polit(k)con: Você pesquisou na graduação sobre o sistema político alemão (cláusula de barreira) com enfoque e correlação com sistema brasileiro, passados mais de 15 anos, quais suas principais constatações e se elas ainda são atuais diante da recente legislação sobre a cláusulas de barreiras no Brasil?**

**-Entrevistado:** Eu estava no último semestre da graduação na UFC, quando decidi estudar na Alemanha para realizar minha pesquisa monográfica. A UFC possui um convênio com a UNIKOLN, o que facilitou a empreitada. Não posso deixar de mencionar o incentivo e empenho dos professores André Haguette e Carlos Versiani, dos docentes da área de Ciência Política, Jawdat El-haj, Estevão Arcanjo, Valmir Lopes e Uribam Xavier, e dos professores Helza Lanz, Martonio Barreto Lima, Sérgio Barreira, Manuel Domingos, Francisco Moreira Ribeiro e Pedro Albuquerque, para que eu fosse cursar o estágio de graduação em Colônia.

Naquele momento, procurei algo que tivesse alguma relação entre a política brasileira e a política alemã. Embora a Alemanha adote o sistema eleitoral misto (ou como denomina o cientista político Dieter Nohlen, proporcional personalizado), bem distinto do modelo brasileiro, a Lei dos Partidos 9096/95 incorporou uma cláusula de barreira de 5% prevista para entrar em vigor no sistema eleitoral brasileiro após três eleições, ou seja, a partir da eleição para a Câmara dos Deputados de 2006. Posteriormente, logo após aquela eleição, o instituto foi considerado inconstitucional pelo STF.

Há vários aspectos distintos do caso alemão, onde a cláusula surgiu no pós-guerra com os objetivos fundamentais de evitar a chegada ao parlamento de partidos extremistas, de direita e esquerda, assim como também a elevada fragmentação partidária que durante a República de Weimar contribuiu para a chegada do Partido Nazista ao poder. Acredito que uma das principais diferenças resida no fato de que na Alemanha o partido que não alcançar o percentual de 5% (ou três mandatos diretos, que é uma alternativa) não elege representantes. No caso brasileiro, o parlamentar assume o mandato. Isso estava previsto tanto na proposta considerada inconstitucional pelo STF em 2007, quanto no atual modelo em vigor, aprovado pela reforma política de 2017, que iniciou com 1,5% na eleição de 2018, e chegará até 3% em 2030. Alguns autores, mais recentemente, divergem quanto ao uso das nomenclaturas cláusula de barreira, exclusão ou desempenho. Na minha opinião, são sinônimos.

Nesse sentido, há também uma grande diferença entre a cláusula de barreira que o STF considerou inconstitucional e o modelo atual, que é a questão do funcionamento parlamentar. No dispositivo atualmente em vigência, o partido não perde o direito de participação em comissões e cargos. Mas permanece proibido ao acesso a recursos públicos, como fundo partidário, e tempo de Rádio e TV.

De fato, a existência de barreiras à representação política é sempre algo muito polêmico, principalmente quando estamos nos referindo ao caso de um sistema proporcional que, em essência, busca garantir que as mais diversas opiniões existentes em uma sociedade alcancem representação no parlamento. Por outro lado, o arranjo institucional do presidencialismo de

coalizão brasileiro não comporta trinta partidos representados na Câmara dos Deputados, o que acarreta sérios riscos de governabilidade ao nosso sistema político. Vale recordar que o fim das coligações proporcionais, que vigorou pela primeira vez na eleição municipal de 2020, pode também, ao lado da barreira atual progressiva que chegará a 3% em 2030, contribuir para a diminuição do quadro partidário atual no País. Vejo com bons olhos ambas medidas adotadas pelo parlamento na reforma política de 2017. Vamos aguardar.

**- Polit(k)con: No mestrado, você pesquisou sobre a questão relação etnia-povo no Governo do Presidente Evo Morales, a que constatações tu chegaste sobre a democracia plurinacional do contexto boliviano e suas nuances?**

**-Entrevistado:** A chegada de Evo Morales e do MAS ao poder na Bolívia, entre 2005 e 2006, coincidiu diretamente com a minha entrada no programa de mestrado em Relações Internacionais do CEBELA, voltado aos estudos sobre a América do Sul. Uma questão que muito me incomodava à época era o termo populismo, usado indiscriminadamente, principalmente, pela imprensa, para denominar governos que chegavam ao poder na América do Sul naquele momento. Termo que, em larga medida, havia sido incorporado pela imprensa desde os neoliberais da década de 1990, os "neopopulistas", Collor, Menem e Fujimori. Esse, na minha opinião, é um conceito que pouco explica e muito mais atrapalha. Ademais, não podemos comparar as experiências recentes boliviana e venezuelana, como a mídia constantemente faz. São coisas distintas, principalmente no tocantes ao tema das clivagens étnicas que caracterizam a Bolívia.

Nesse contexto, empreendi pesquisa sobre a ascensão de Morales e do MAS ao poder na Bolívia sob uma perspectiva que desconstruísse a ideia de populismo. Assim, observei a emergência das maiorias étnicas ao poder como resultado direto da construção histórica das lutas populares na Bolívia. Eu estudei bastante a história política boliviana, além do tema do populismo, seja as experiências latino-americanas clássicas, do varguismo e do peronismo, como também o caso do MNR e a revolução de 1952 na Bolívia. Foi um período de grande aprendizado intelectual, no qual contei com uma relação de ativa interlocução com Antonio Carlos Peixoto e Máximo Masson.

Ainda sobre a dissertação, quem conhece a fundo a história boliviana sabe que os indígenas sempre exerceram um papel fundamental de resistência e organização política, numa realidade marcada, sobretudo, pela espoliação e forte dominação nas elites oligárquicas, desde a colonização espanhola. A instabilidade política crônica é uma marca da política boliviana e a vitória de Morales no início do século XXI abriu o caminho para a construção de uma inédita institucionalidade democrática, após duas décadas de uma suposta estabilidade construída pela democracia pactuada (1985-2005), assentada sob o neoliberalismo, que entrou em colapso no início do século XXI.

Então, após Morales enfrentar grandes turbulências no momento inicial de seu governo, a partir de 2008 o povo boliviano vivenciou um período inédito na história do país. Durante mais de uma década, a Bolívia apresentou o maior crescimento econômico entre os países do subcontinente, além de

enormes avanços no plano social e político. Embora Morales, ao tentar o quarto mandato, tenha sido o grande responsável pela crise de 2019, ele foi também o principal nome desse processo político que trouxe enormes ganhos institucionais à Bolívia. É tanto que após um ano do golpe que retirou Morales do poder, e do retorno da instabilidade política, os bolivianos elegeram o Luís Arce e o, MAS nas eleições presidenciais de 2020. Enfim, o processo político que a partir da segunda metade dos anos 2000 revolucionou a Bolívia retoma o seu curso com a eleição de Arce, sendo ratificado pela imensa maioria do povo boliviano.

**- *Politi(k)con*. No doutorado, tu pesquisaste sobre a competição eleitoral e os subsistemas partidários nacionais, tendo como foco o estado de Rondônia, que traços tu destacarias do presente a serem observados como mais ênfase pela Ciência Política regional? Haveria uma espécie de “continuidade” locais dos partidos regionais da 1ª República, guardadas as devidas proporções?**

**- *Entrevistado*:** Essa tradição de estudar a política nos estados vem desde as pesquisas seminais lideradas por Olavo Brasil de Lima Jr., pioneiro e grande incentivador no País dos estudos sobre a política em nível subnacional. Não obstante, é notório ainda hoje que a Ciência Política brasileira tem se dedicado pouco ao tema dos sistemas partidários estaduais. Assim, minha decisão de estudar a política rondoniense como tema de meu doutoramento veio a partir de duas questões fundamentais. Primeiro, a oportunidade de retornar ao estudo dos partidos e as eleições, temática que eu, como dito anteriormente, havia iniciado os estudos ainda na graduação. Segundo, a oportunidade de pesquisar Rondônia, tendo em vista que, naquele momento, em 2013, se tratava de uma pesquisa inédita no estado. Não havia, até então, nada sobre os partidos e as eleições publicado a partir da universidade rondoniense.

Nesse sentido, uma das questões que mais me chamavam a atenção era o fato do subsistema partidário rondoniense, fundado a partir da instalação do estado em 1982, ter apresentado durante as décadas de 1980 e 1990 os maiores índices de volatilidade eleitoral entre as unidades federadas, além de elevada fragmentação. Essas características, denotariam, conforme uma parte da literatura institucionalista, um caso notório de baixa institucionalização.

O tema ficava ainda mais claro para mim durante a disciplina sobre partidos e representação política, ofertada no doutorado pela Profa. Rachel Meneguello, e a disciplina de Política brasileira, ministrada pelo Prof. Armando Boito, além dos debates no grupo de estudos em política brasileira, ligado ao CESOP, do qual fiz parte durante minha estadia em Campinas. Nesse período, os conselhos e sugestões de Andrei Koerner, Wagner Romão, Andréa Freitas, Valeriano Costa, Rony Coelho, Bruno Sousa da Silva, Fernando Bizzarro, Mario Montanha, Charles Lucas, Raulino Chaves, Anilisa Gonçalves e Monize Arquer, também foram fundamentais.

Paralelamente, outro tema que abordo na tese é a questão da mudança da elite política rondoniense que se transfere da capital, Porto Velho, para o eixo da BR-364. Processo iniciado lentamente ainda na segunda

metade da década de 1970, juntamente com o início da transição ao estado, e concluso no início no início dos anos 1990. Muito interessante observar como um subsistema partidário, que em 1982 possuía três partidos disputando a eleição, em 2014 contava com quase 30 partidos na competição eleitoral. De fato, estamos falando de um sistema aberto, plural e competitivo, o que expressa, entre outras coisas, o quanto avançamos democraticamente.

Certamente, temos ainda hoje grandes diferenças entre os sistemas partidários estaduais, embora nas últimas duas décadas venha ocorrendo, de certo modo, um processo de maior influência da competição eleitoral nacional, principalmente, a partir das eleições presidenciais, o que pode favorecer a construção de uma dinâmica mais uniforme, mesmo diante de realidades bastantes distintas. Se é fato que a “presidencialização das eleições” pode contribuir para isso, por outro, podemos afirmar que os sistemas partidários estaduais durante a Nova República se constituíram sob forte diversidade, como partidos fortes em alguns estados e regiões, e fracos noutros lugares. E se temos ainda partidos regionais, por outro lado, temos grandes legendas nacionais como PMDB, PT, PSDB, DEM, PP, e, talvez, mais algumas legendas.

Sobre o tema da política subnacional, estou participando atualmente de um projeto coordenado pelos cientistas políticos Denise Paiva e Pedro Pietrafesa. Trata-se de uma coletânea que reúne cientistas políticos de todas as regiões do País. Na obra, que será lançada pela editora da PUC-GO, mais de dez estados são analisados. Juntamente com Vitor Sandes-Freitas, meu colega dos tempos da UNICAMP, escrevo um capítulo sobre a política rondoniense. A iniciativa de Denise e Pedro será fundamental para alavancar os estudos brasileiros sobre a política em nível subnacional.

**- Polit(k)con: Você é um dos principais fomentadores e incentivadores para expansão da Ciência Política no Centro-Norte brasileiro, inclusive como ex-membro da Diretoria da Regional Centro-Norte da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Conte um pouco dos principais desafios para a área na região.**

**- Entrevistado:** Inicialmente, eu gostaria de enfatizar a importância da criação das diretorias regionais durante a gestão da ABCP nacional, encabeçada pelo Prof. Renato Perissinotto. Trata-se de uma bela iniciativa para aprofundar o processo de desenvolvimento da Ciência Política brasileira, principalmente, nas regiões Centro-Oeste e Norte. Vale mencionar que essa é a única regional composta por duas regiões, sobretudo, por serem as regiões onde a Ciência Política alcançou menor grau de institucionalização. Não poderia deixar de registrar aqui os meus agradecimentos, por todo o apoio e incentivo para a formação da nossa chapa, a Wagner Pralon Mancuso, Maria do Socorro Braga e Flávia Biroli, além de Mara Telles e Paulo Peres, esses dois últimos, na ocasião, eleitos para as regionais sul e sudeste.

Nesse contexto, a experiência de participar da primeira diretoria regional foi muito gratificante, um trabalho que valeu a pena. Acredito que o grande legado da gestão compartilhada por mim, Danusa e Franck foi contribuir para que os cientistas políticos do Centro-Oeste e do Norte se conhecessem. A realização do I Encontro da ABCP Centro-Norte, no IPOL-UnB,

em setembro de 2017, foi fundamental para iniciarmos esse processo de aproximação e relação entre os colegas.

No caso da região Norte, podemos afirmar que apenas o Pará possui uma Ciência Política institucionalizada. A UFPA conta há mais de uma década com o único programa acadêmico de pós-graduação *stricto sensu* da região. Isso foi possível também porque na segunda metade dos anos 1990 o Pará conseguiu formar quadros a partir da realização de um MINTER com o antigo IUPERJ. Nomes importantes participaram desse processo por lá, como Cauby Monteiro, Dolores Silva, Carlos Augusto Souza, Edir Veiga, entre outros. De alguns anos para cá, o PPGCP da UFPA tem se fortalecido ainda mais, inclusive, com uma nova geração de pesquisadores, como Eugênia Rosa Cabral, e ainda mais recentemente, Rodrigo Dolandeli, Leonardo Barros e outros importantes nomes.

Roraima é outro caso, talvez ao lado do Amapá que possui um PPG em Estudos da Fronteira, onde a área está um pouco mais avançada na região Norte. Vale frisar que a UFRR teve um reitor cientista político, o Prof. Roberto Ramos. Lá, eles também realizaram um DINTER com a UFRGS e fundaram o Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia (NUPEPA), dirigido atualmente pela cientista política Geyza Pimentel. Ambas, UFPA e a UFRR efetivaram também parcerias de DINTER com a UnB, na área de Relações Internacionais. Pelas razões expostas acima, não é de se estranhar que a Ciência Política tivesse avançado mais nesses lugares, principalmente no Pará.

Por outro lado, estados importantes como o Amazonas pouco avançaram na institucionalização da área. O Breno Rodrigo Leite tem liderado essa missão por lá, porém, praticamente sozinho. Importante mencionar que em Rondônia e no Acre também foram ofertados um DINTER e um MINTER em Ciência Política, respectivamente, pela UFRGS e o antigo IUPERJ. Porém, não foram cursos recepcionados nesses estados por suas universidades federais. Mesmo assim, inegavelmente, iniciativas como essas contribuem para a formação de recursos humanos na área. No caso rondoniense, a Faculdade Católica, por iniciativa do seu diretor Prof. Fábio Hecktheuer, ofertou um DINTER com a UFRGS e isso contribuiu para a formação de importantes quadros por aqui. Em Rondônia, atualmente, somos cerca de vinte doutores em Ciência Política. Há 10 anos, não havia nenhum.

Certamente, a expansão da área no Centro-Norte passa pela formação e capacitação de profissionais, a criação de programas de pós-graduação e, conseqüentemente, o desenvolvimento da pesquisa acadêmica. E como fazer ciência requer, necessariamente, recursos financeiros, apoio público e privado, eu vejo com muita preocupação o cenário atual tendo em vista o contínuo processo de cortes orçamentários, motivado pela falta de interesse do governo federal em relação ao desenvolvimento do conhecimento, principalmente, na área das Ciências Humanas. Em se tratando de Amazônia, isso se torna ainda mais preocupante.

**- *Polít(k)con*: Como você avalia o mercado de trabalho para o cientista político na região, lacunas e potencialidades, posto que você já atuou/atua para além da academia?**

- **Entrevistado:** Há atualmente um movimento nacional entre os colegas cientistas políticos, diga-se de passagem, recente, que tem como objetivo fomentar o debate sobre a questão da profissionalização do cientista político, o que vejo com muito bons olhos. É fato que nossa área de atuação ainda está restrita majoritariamente ao campo acadêmico, na docência e na pesquisa em institutos e universidades. Na minha visão, a profissionalização da Ciência Política poderia contribuir para o aumento do leque de oportunidades.

Confesso que algo que me incomoda muito é ver editais de concursos, por exemplo, em casas legislativas, não ofertarem vagas para cientistas políticos. Acredito que a ABCP tem um papel fundamental de mudança dessa realidade. Certamente, um profissional com formação em Ciência Política é requisitado para atuar nas áreas de consultoria e assessoria em parlamentos municipais, estaduais e no Congresso Nacional, em instituições públicas e privadas de pesquisa, consultorias de análise de risco político, e o próprio advocacy, em alta no momento, entre outras áreas e atividades. Há grandes possibilidades no mercado, mas é preciso, além de um profissional altamente capacitado, garantir esses espaços.

- **Polit(k)con: Conte-nos um pouco sobre sua experiência em participação da elaboração do livro Dicionário das Eleições, o que podemos esperar da obra em termos de refinamentos conceituais, aplicados ao cotidiano da Política enquanto processo educativo e de pesquisa?**

- **Entrevistado:** Trata-se de uma fantástica iniciativa de quatro renomados acadêmicos, três baianos e um paulista. Os professores Cláudio André de Souza, Jaime Barreiros Neto, Frederico Alvim e Humberto Dantas conseguiram reunir um time de 230 estudiosos da Ciência Política, da Sociologia Política e do Direito Eleitoral, de todos os estados brasileiros. Em tempo recorde, durante a pandemia, a obra foi escrita e publicada pela editora Juruá. É um trabalho fundamental à pesquisa, composto por mais de 650 verbetes que auxiliam tanto ao acadêmico pesquisador, quanto ao operador do direito em seu cotidiano.

Abordar de forma didática e acessível ao grande público temas e conceitos, por vezes, polêmicos e complexos, para mim é uma das características principais da obra. Certamente, é um daqueles livros que todo estudioso da Ciência Política e do Direito Eleitoral deve ter em sua biblioteca. Minha contribuição resume-se a dois verbetes: Lei do Terço (uma lei eleitoral do período do Império) e Institucionalização de Sistemas Partidários. Uma honra e um privilégio fazer parte desse trabalho.

- **Polit(k)con: Como você analisa a democracia eleitoral, em termos substantivos e procedimentais, no Brasil?**

- **Entrevistado:** Eu acredito que, do ponto de vista eleitoral, a democracia brasileira seja um exemplo bem-sucedido. Nós enfrentamos duas ditaduras no século XX, algo muito doloroso para uma nação. Mas a partir da segunda metade da década de 1980 retomamos a democracia e inegavelmente, além do plano eleitoral, avançamos muito entre 1994 e 2014. E mesmo que não concordemos com o atual presidente, viramos à direita após anos de governos progressistas. E isso faz parte do jogo democrático. É óbvio que temos inúmeros problemas, porém, esse período de vinte anos que

mencionei, a meu ver, pode ser considerado como “os anos dourados” da democracia brasileira, com enormes e inéditos ganhos políticos, econômico e sociais.

Retornando ao aspecto eleitoral, importante mencionar que há um pluripartidarismo que é cláusula pétrea na Constituição, sendo justificado, sobretudo, pela heterogeneidade e a pluralidade de valores que marcam a sociedade brasileira. Os partidos, ainda que em crise no mundo, representam muito para nossa sociedade, não à toa assistimos durante vinte anos PT e PSDB se revezarem no poder ao liderarem dois grupos, de centro-esquerda e centro-direita, respectivamente, a partir da disputa presidencial.

Somos uma democracia de massas, com um dos maiores eleitorados do mundo. Outro ponto importante é a lisura do processo eleitoral organizado pelo TSE, que tem se demonstrado transparente e ágil, um exemplo mundial. Tenho severas críticas no que se refere a forma como a Justiça Eleitoral vem intervindo em temas do regramento do sistema eleitoral, mas no que tange ao formato de organização das eleições é inegável o excelente papel desempenhado pelo TSE. É uma pena que irresponsáveis queiram atualmente deslegitimar essas conquistas institucionais. Infelizmente, o PSDB, ao contestar o resultado das urnas, fez isso em 2014 e deu no que deu. Há um horizonte perigoso para 2022 e o exemplo americano recente comprova esse clima de incertezas. É necessário que nossas instituições estejam atentas.

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

**Entrevistado:** Estou entre aqueles que acredita que para ser um bom cientista político é necessário conhecer bem a teoria política, o pensamento político clássico e moderno, de Platão a Marx, passando por Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Os Federalistas, Stuart Mill, entre outros. Recomendo sempre aos meus alunos na graduação que se dediquem ao estudo da Teoria Política, e que isso será de fundamental importância para a continuação dos estudos na pós-graduação, inclusive, em qualquer área da Ciência Política.

Mas para responder essa pergunta, um tanto quanto difícil, gostaria de puxar um pouco para minha área de pesquisa em instituições políticas, partidos e eleições. Além de autores contemporâneos da teoria política, e suas obras clássicas, como Robert Dahl, e a Poliarquia; Arend Lijphart, com Modelos de Democracia; Maurice Duverger e Os Partidos Políticos; Giovanni Sartori e a obra Partidos e Sistemas Partidários; eu citaria na Ciência Política brasileira um livro que foi muito importante em minha formação.

Me refiro a uma obra que, de fato, desmistificou muita coisa sobre nosso sistema político. Trata-se do livro escrito por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi: Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional, publicado pela FGV em 1999. Esse livro, acredito, teve um papel revolucionário em nossa área, porque demonstrou que, ao contrário da crítica quase generalizada do pós-constituinte, nosso sistema político e o modelo de presidencialismo de coalizão, apesar de todos os problemas, funcionava de forma satisfatória. E os partidos, pelo menos na arena legislativa, se

comportavam de forma coesa e disciplinada, possibilitando ao governo a construção de maiorias aptas a governar.

Tem muita coisa boa produzida pelos nossos cientistas políticos. As teses de doutorado do Jairo Nicolau e da Maria do Socorro Braga, por exemplo, foram publicações que também exerceram grande influência sob a forma como eu enxergaria o nosso sistema partidário. Não obstante, se eu fosse elencar tudo aqui a lista seria imensa.

- **Entrevistado:** Confesso que me emocionei muito durante esta adorável entrevista, principalmente, por relembrar minha trajetória em 15 anos de atuação profissional. Gostaria de agradecer o honroso convite para ser entrevistado nesse primeiro número da Revista Politi(k)con, da qual tenho o privilégio de fazer parte dos conselhos editorial e consultivo. Uma excelente iniciativa liderada pelo Prof. Raimundo França, meu colega e um querido amigo. Tenho certeza de que o periódico será uma referência para a área nas regiões Centro-Oeste e Norte, e que muito contribuirá para o processo de institucionalização, em curso, da Ciência Política em ambas as regiões. Muito obrigado!

**Agradecimentos:** a revista **Politi(k)con** agradece ao professor/pesquisador pela colaboração neste periódico.

POLITI(K)CON

## ARTIGOS

### **A CORRUPÇÃO ELEITORAL E O ABUSO DE PODER ECONOMICO PELAS FAKE NEWS: VIOLAÇÃO AO DIREITO HUMANO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E AO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

### **ELECTORAL CORRUPTION AND THE ABUSE OF ECONOMIC POWER BY FAKE NEWS: VIOLATION OF THE HUMAN RIGHT OF POLITICAL PARTICIPATION AND THE EXERCISE OF FREEDOM OF EXPRESSION**

Marcio Bonini Notari<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo do presente trabalho é analisar em que medida as *fakes News* (notícias falsas) podem representar uma prática de corrupção em matéria eleitoral, em razão do abuso de poder econômico intermediado pelo uso ilícito e abusivo das redes sociais e das plataformas digitais, afetando o direito humano de participação política e a liberdade de expressão. Ambos constituem direitos humanos e constitucionais, previstos nas normativas de direitos humanos e nas constituições modernas e, também, trata-se de cláusulas pétreas; por outro lado, não se consideram um direito absoluto, podendo ser relativizados a medida em que ocorram violações graves aos direitos humanos e fundamentais (honra, privacidade, intimidade, dentre outros). O trabalho desenvolveu, na primeira parte, alguns aportes teóricos no campo da ciência política, do direito, da história e da sociologia como forma de contribuir para a análise do fenômeno da corrupção, o qual não possui uma definição teórica e pragmática, em face de suas múltiplas relações na esfera jurídica, econômica e social. Buscou-se no segundo momento, analisar o direito à liberdade de expressão e seus limites no arcabouço jurídico e nas convenções internacionais de direitos humanos, mesmo diante do acesso à internet. Por fim, constatou-se que a utilização das plataformas digitais e o uso das *fake News* no processo eleitoral, levam ao abuso de poder econômico por parte dos partidos políticos e das empresas privadas, violando os direitos humanos a participação política e a liberdade de expressão, bem como outros direitos fundamentais correlatos (transparência, publicidade, informação etc.). Isso implica a readequação, ao menos por parte do estado brasileiro, como forma de evitar a corrupção, em conformidade com as regras previstas na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em relação aos processos eleitorais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção. Participação Política. Liberdade Expressão.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em DIREITO pela Universidade Católica de Pelotas (2008). Especialização em Direito do Trabalho pela Anhanguera RS (2010) e Mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2015). Tem experiência na área de Direito Constitucional, Direito do Trabalho e Processual do Trabalho, Direito do Consumidor, Direitos Humanos, Sociologia e Filosofia do Direito, atuando nos seguintes temas: Direitos humanos e o pensamento de Hannah Arendt, a Filosofia do Direito nas Matrizes Kantiana, Marxista e Arendtiana. Avaliador de Periódicos em Revistas Jurídicas, Políticas Sociais, Meio Ambiente e Relações de Trabalho. Realizou algumas cadeiras no Doutorado em Filosofia e participou dos Grupos de Estudos de Hannah Arendt, Habermas e Amartya Sen da UFPEL/RS.

**ABSTRACT:** The objective of this paper is to analyze the extent to which fake news can represent a corrupt practice in electoral matters, due to the abuse of economic power mediated by the illegal and abusive use of social networks and digital platforms, affecting the human right to political participation and freedom of expression. Both constitute human and constitutional rights, provided for in human rights regulations and in modern constitutions, and, also, they are stone clauses; on the other hand, they are not considered an absolute right, and can be relativized as serious violations of human and fundamental rights occur (honor, privacy, intimacy, among others). The work developed, in the first part, some theoretical contributions in the field of political science, law, history and sociology a way to contribute to the analysis of the phenomenon of corruption, which does not have a theoretical and pragmatic definition, in the face of their multiple relationships in the legal, economic and social spheres. In the second step, we sought to analyze the right to freedom of expression and its limits in the legal framework and in international human rights conventions, even in the face of internet access. Finally, it was found that the use of digital platforms and the use of fake news in the electoral process, lead to the abuse of economic power by political parties and private companies, violating human rights, political participation and freedom of expression. , as well as other related fundamental rights (transparency, publicity, information, etc.). This implies modification, at least on the part of the Brazilian state, as a way to avoid corruption, in accordance with the rules provided for in the United Nations Convention against Corruption, in relation to electoral processes.

**KEYWORDS:** Corruption, political participation, fake news, freedom of expression.

## 1 INTRODUÇÃO

Em matéria eleitoral, o fenômeno das *Fake News*, vem chamando atenção pela rapidez na disseminação via internet de informações inverídicas e fabricadas acerca dos candidatos e partidos políticos, com a criação de robôs no mercado, para propagarem comentários falsos, com objetivo de dar visibilidade, bem como, comprar o maior número de seguidores possíveis de determinado candidato, assumindo contornos significativos a partir do Brexit na Inglaterra (2016) e da eleições de Ronald Trump nos Estados Unidos.

Assim, haveria uma linha tênue entre a esfera pública e a privada, em razão da conexão em rede (social) e projeção na internet, a qual possibilita a inexistência de qualquer diferenciação entre ambos os espaços, o que, pode ocasionar uma série de violações quanto aos direitos da personalidade (intimidade, honra, privacidade, imagem), dentre outros direitos humanos e fundamentais, pela sua utilização de forma ilícita, indevida e com abuso de poder econômico ultrapassando a razoabilidade acerca do direito constitucional de liberdade de expressão, jornalística e de manifestação, conforme verificado na última disputa eleitoral, ao menos em realidade brasileira.

Quanto ao direito à participação política significa que todos, justamente pelo simples fato de serem seres humanos que vivem em sociedade e, também, porque as decisões políticas acabam refletindo sobre a vida e o interesse de todos. Os tratados e convenções internacionais de direitos humanos consideram a participação política um direito fundamental de todos os indivíduos, sem distinção. O direito ao sufrágio universal (voto), a

candidatura a cargos eletivos e a igualdade no acesso aos serviços públicos são alguns formatos de exercer esse direito, assim como, a liberdade de pensamento e expressão, a liberdade de reunião e associação todos assegurados.

O objetivo do presente trabalho é analisar o uso indevido das fake News (notícias falsas), enquanto prática corruptiva em âmbito eleitoral acaba violando o direito humano e constitucional de participação política, identificando as possíveis medidas legais a serem tomadas como forma de evitar esse tipo de práxis no processo eleitoral, uma vez, o abuso de poder econômico das plataformas digitais financiadas pelas empresas privadas nas eleições, tem influência na vontade do eleitor, direta ou indiretamente, para escolha dos representantes eleitos e restringe o exercício do direito de participação e o acesso de forma igualitária as funções públicas.

Considerando que o presente trabalho é de natureza bibliográfica, o método de abordagem a ser adotado no seu desenvolvimento será o dedutivo, tendo pressuposto argumentos gerais, para argumentos particulares; quanto ao procedimento será analítico e o histórico crítico, procurando dar tratamento localizado à matéria objeto de estudo.

## 2 DESENVOLVIMENTO - RAÍZES DA CORRUPÇÃO: APORTES TEÓRICOS

No plano gramatical do termo, a corrupção é substantivo feminino derivado do *latim corruptio*, com o sentido de deterioração, ato, processo ou efeito de corromper. De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa e Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa, este substantivo pode significar: a) deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou putrefacção; b) modificação, adulteração das características originais de algo; c) a expressão refere, também, à degradação moral de indivíduos e instituições, o que evidencia a ampla gama de possibilidades conceituais em jogo (LEAL, 2013, p. 17).

El término "corrupción" viene de la palabra latina *corruptio* que significa "moral decay, wicked behaviour, putridity or rottenness" (decadencia moral, comportamiento malvado, putrefacción o podredumbre). El concepto puede aplicarse a lo físico, como en "la destrucción o pudrición de algo, especialmente por desintegración o por descomposición acompañado por la insalubridad y la repugnancia; putrefacción", o un significado moral como en "deterioro o decadencia moral (la) perversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos por cohecho o clientelismo (ALBA, 2009, p. 19)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Los Representantes del Pueblo Francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos. [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen "considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements... Disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789>. Data de acesso: 23.12.2020.

Para o autor, cabe destacar que: Outros han clasificado la corrupción por su tipo. La corrupción política incluye a los que hacen las leyes ( legisladores, dictadores) porque actúan como creadores de las reglas o de los estándares mediante las cuales funciona una organización política. Estos funcionarios buscan fondos o sobornos para su beneficio político o personal y otorgan favores a sus seguidores en perjuicio de los beneficios públicos más extensos. La corrupción administrativa comprende la utilización del cohecho y el favoritismo para disminuir los impuestos, evadir las regulaciones y ganar licitaciones para contratos de bajo nivel. La corrupción corporativa ocurre entre los empresarios privados y los proveedores de servicios públicos. También incluye el comportamiento ilegal de los funcionarios corporativos con tal de asegurar ganancia económica personal. La corrupción institucionalizada designa el comportamiento de aquéllos que abusan de sus cargos institucionales para influir sobre procesos o acciones institucionales tales como el personal que pone en práctica las leyes y los miembros del poder judicial; la corrupción operacional, de alcances más estrechos, describe actividades y objetivos específicos.

A corrupção inclui o poder legislativo, seja num regime democrático ou ditatorial, em razão da criação das regras ou padrões acerca do funcionamento de uma dada organização política. Isso porque, os funcionários públicos mediante subornos ou arrecadação de fundos buscam obter ganhos políticos/pessoais, bem como, a concessão de favores em troca de benefícios públicos. Já em relação a corrupção administrativa envolveria a redução dos impostos, incluso aqui o suborno, desviando regras e obtendo vantagem em contratos licitatórios.

Há um terceiro apontamento, no que diz respeito a corrupção entre as corporações (denominado de corporativa), a qual se dar entre empresários e funcionários públicos. Nas corporações também a presença de comportamentos ilegais de seus funcionários para ganhos financeiros/pessoais. Por fim, a institucionalizada versa sobre aqueles que detém posições institucionais (influencia em processos, por exemplo), se tratando aqui de membros do poder judiciário.

As definições apresentadas sempre poderão apresentar algumas deficiências, até mesmo, em face da complexidade do tema: porém, o foco da corrupção, em regra, seria o suborno na relação público e privada. Esse vetor acaba restringido ou ampliando sua definição, olvidando de outras variantes comportamentais, desde a o silêncio da sociedade civil (não participação nos assuntos públicos), crimes cometidos na iniciativa privada (desvio de dinheiro no âmbito de uma empresa ou sociedade empresária, crime sem tipificação em lei), plágio acadêmico (em que não há vantagem financeira para aquele compra o trabalho feito).

Conforme lições de Gesta Leal, a distinção entre público e privado (funcionalidade do mercado), em que seus benefícios são mascarados e diluem-se no tempo. Por outro lado, a "moeda corrupção", não fica restringida ao dinheiro em si, mas a outros elementos, tais como, troca de favores, promessas, conluios, favores sexuais, razões de afeto, tráfico de

influência, dentre outros fatores, os quais, tornam opacos a configuração das ações entre corrupto e corruptor (LEAL, 2017).

Faoro, por exemplo, faz menção ao fenômeno do patrimonialismo, lastreado na perspectiva Weberiana de burocracia patrimonial. O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter burocrático. Não uma burocracia de caráter racional, mas como apropriação do cargo público, com poder próprio, em articulação com o príncipe, sem anular a competência deste. O Estado, nesse aspecto, seria um feixe de cargos coordenados, respeito a aristocracia daqueles que serão seus subordinados (FAORO, 2012)

Sendo assim, essa visão tem como premissa a ideia de que esse estamento burocrático seria um formato de associação de cunho social, estabelecendo relações de quem estaria qualificado a se relacionar com outros. Na ótica de Faoro, o patrimonialismo assumiria uma instância política, de natureza dominante, apropriando-se das condições de mando e gerando mecanismos que possibilitem a reserva desse poder. Além disso, essas funções de gestão vão se amoldando as novas exigências, definindo sua base social do poder na sociedade brasileira, dos primórdios até o presente. Brasil e Portugal não conheceram um estado de natureza feudal.

Assim, a visão weberiana, no campo da sociologia, elenca a dominação de natureza patrimonial baseada na autoridade de cunho sacralizada desde os tempos antigos, espelhada no poder atávico, cujo arquétipo será a figura do patriarca enquanto autoridade, de cunho pessoal. De tal modo que, os fundamentos desse poder político, se organiza e ganha legitimidade, mediante o poder arbitrário do rei, legitimado pela tradição. A estrutura do modelo patrimonial terá o binômio tradição/arbítrio (CAMPANTE, 2003).<sup>3</sup>

O conceito de corrupção tem uma dependência normativa, em que seu significado depende de concepções de valores e normas consensuais, oriundos de um processo deliberativo no âmbito da esfera pública. Ou seja, só é possível compreender o que é ou o que não é corrupção quando há valores e normas pressupostos, que são resultado de concepções morais da política, que espelham os processos de deliberação pública (FILGUEIRAS, 2008, p. 78).

Nessa perspectiva a corrupção é desocultada na esfera pública acarretando problemas de legitimação política nas ordens democráticas, fazendo com que haja uma tendência de crises políticas permanentes na

---

<sup>3</sup> A singular história portuguesa, sulcada interiormente com a marcha da supremacia do rei, fixou o leito e a moldura das relações políticas, das relações entre o rei e os súditos. Ao príncipe, afirma-o prematuramente um documento de 1098, incumbe reinar (regnare), ao tempo que os senhores, sem a auréola feudal, apenas exercem o dominare, assenhoreando a terra sem governá-la. Ainda uma vez a guerra, a conquista e o alargamento do território que ela gerou, constitui a base real, física e tangível, sobre que assenta o poder da Coroa. O rei, como senhor do reino, dispunha, instrumento de poder, da terra, num tempo em que as rendas eram predominantemente derivadas do solo (FAORO, 2012, p. 25). O autor no início da obra, já deixa latente sua visão acerca da formação do Estado brasileiro, em que a função pública pertencia ao Rei, que nomeava os homens nobres, detentores de nobreza e posição privilegiada. As terras e vilas eram concedidas por liberalidade do mandatário.

esfera pública. As delinquências do homem público são abordadas em um discurso político instrumental, voltado para o escândalo e para a moralização da política, que a deslegitima e a acomete de uma visão comum como o espaço dos vícios, onde a corrupção acaba sendo a regra e não a exceção. (FILGUEIRAS, 2008). Sendo assim,

Como uma forma de discurso que tem a pretensão de validade acerca da corrupção, a desocultação torna-se um discurso permanente nas democracias contemporâneas, acarretando um processo de histeria ética que agrava as crises de legitimação. Isso passa, necessariamente, pela instrumentalização do discurso político, cujo fim não é a produção de consensos normativos no plano da sociedade, mas o fortalecimento das relações de poder e o conflito político. Como doxa, a desocultação é a produção de verdade factual a respeito da corrupção, cuja resultante, nas democracias contemporâneas, é a instauração de um sentimento de crise ética, associado ao mau funcionamento do sistema político, fazendo com que a apatia e a indiferença sejam a tônica do comportamento político. Isso se deve ao fato de a desocultação tratar-se de um discurso marcado por hipérboles, destinado a aumentar ou diminuir a verdade da corrupção. (FILGUEIRAS, 2008, p. 81)

A corrupção pode ser discutida como sendo um crime sem vítima, pois corruptor e corrupto, em regra, beneficiam-se do ato corrupto. Onde encontrar as vítimas? Estas são encontradas quando se recupera a dimensão do impacto do crime na sociedade. Assim, surge a hipótese do interesse difuso, com as vítimas compondo um vasto e diluído espectro da sociedade, com a noção de vitimização coletiva. (SCHILLING, 1999).

A relação corruptor-corrupto não é diretamente lesiva em relação a terceiros. O suborno, a fraude, o peculato só atingem terceiros através de uma categoria, o bem comum. Assim, ninguém se queixaria da corrupção, em que o lesado é o público, o contribuinte (categorias amplas/ impessoalizadas), sem um protagonismo clara na vida social; haveria uma tolerância para a lesão contra o Estado, que está em toda parte, mas ao mesmo tempo “não seria ninguém”; em sociedades não-participativas, o poder estatal é visto como inimigo comum, a ser expropriado. (SCHILLING, 1999).

A luta contra a corrupção envolveria uma crítica a um determinado modo de governar, o que exige a visibilidade, a publicidade e, por consequência, a transparência na gestão pública, isto é, sujeita a controle, delimitando competências, esferas de poder de decisão e ampliação da participação na gestão da coisa pública, como forma de reconfigurar a relação entre governantes e governados, soberania, público e privado, marcada pela em regra pelo segredo e a mentira na política, que inviabilizam, o exercício da soberania popular<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A luta contra a corrupção, quando vista como expressão de um campo de litigiosidade social, seria relacionada diretamente com o movimento de democratização, através de uma crítica intensa que tem o Estado como seu foco, por implicar na elaboração social de uma distinção entre algo a ser defendido, um bem comum, contra sua apropriação privada, traduzindo esforços na ampliação da visibilidade e, assim, do controle da gestão deste bem

Logo, na democracia configura como regra o governo do poder visível, governo cujo atos desenrolam em público e sujeito a controle da opinião pública (governo visível x autoritarismo). De modo que, a exigência da publicidade, da qual Norberto Bobbio, lastreado na visão kantiana<sup>5</sup>, suscita sua aplicação, quando tornada oculta. O autor italiano, exemplifica que quando um político se apropria de um dinheiro público é um ato que pode ser efetivado se mantido em segredo, suscitando a seguinte reflexão: seria possível o homem político declarar abertamente esse ato na posse do seu cargo? (BOBBIO, 2015, p.30)

Conforme o pensamento Bobbiano, essas declarações inviabilizariam a confiança do cargo, em qualquer administração pública, ao político que assim procedesse. A imediata reação do público seria e das autoridades responsáveis pela tutela do interesse público seriam as primeiras ações. Assim, o escândalo a partir desse ato praticado, dar-se-á em razão do segredo (oculto) enquanto premissa, isto é, como condição básica para efetivação do poder invisível.

De outro lado, tem sido comum nas democracias um processo de alargamento da corrupção e de outras patologias institucionais que ampliaram a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições de representação, trazendo déficit e dificuldades em relação à legitimidade da democracia representativa. De forma geral, os partidos e os parlamentos são instituições pelas quais os cidadãos nutrem profunda desconfiança.

A corrupção, dessa forma, ocorre na dimensão da representação e tem como sentido a idéia de que existe um fosso entre representante e representado. O representado não conseguiria incluir seus interesses para o representante em razão da ineficácia do voto, eis que não teria conhecimento suficiente para reforçar sua relação com seu representante, ou ainda, quando os interesses presentes na esfera pública relacionam-se com os problemas de ação coletiva, culminando na erosão da confiança dos cidadãos nas instituições políticas e a constituição de um processo de crescente deslegitimação das instituições tradicionais de representação política, dentre elas os partidos políticos e os legislativos. (FILGUEIRAS, 2011, p. 16).

---

comum. A ideia de participação do povo no exercício de gestão das funções da soberania popular de assentimento passivo a verdadeiro poder criador e transformador, funda-se, no princípio de que o público no sentido normativo comum, não pode ser objeto de apropriação, nem mesmo pelos titulares do poder político (SCHILLING, 1999, p. 26).

<sup>5</sup> Como é natural, o uso público da própria razão exige que sejam públicos os atos do soberano. Exatamente sobre este ponto o pensamento de Kant é muito explícito e merece ser posto em evidência, inclusive por sua atualidade, de maneira muito mais enfática do que a feita até aqui pelos críticos mais perspicazes. No segundo Apêndice à Paz perpétua, intitulado "Do acordo entre a política e a moral segundo o conceito transcendental do direito público", Kant considera "conceito transcendental do direito público" o seguinte princípio: "Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas (BOBBIO, 1986, p. 90). Uma máxima que não se pode tornar pública, para o jurista italiano, torna impossível sua aplicabilidade.

Para que o combate à corrupção seja eficaz, é necessário o envolvimento de toda a sociedade. O mais importante nesse contexto é uma sociedade civil participativa, apta e disposta ao exercício de seus direitos e deveres na transformação da sociedade. Por outro lado, é importante a participação na gestão das políticas públicas. Isto porque, a corrupção não representa apenas custo econômico, mas também a degeneração de regras e procedimentos fundamentais da democracia e participação política.

O tema da corrupção estaria associado diretamente a incapacidade institucional de permitir a participação dos indivíduos na vida pública. A corrupção afeta os indivíduos, mas é na falência de seus vínculos com a sociedade que ela se manifesta de forma efetiva. Incapazes de participar, ou de assumir seu papel na instituição de um autogoverno, que para ele deve caracterizar um Estado republicano, os cidadãos perdem o sentido de uma identidade coletiva, que está na raiz de sociedades fortes e florescentes (BIGNOTTO, 2012 et al)

À ideia de que o cidadão e o indivíduo têm voz e fala no modo de vida a ser partilhado na esfera pública, resgatando a ideia grega aristotélica do homem enquanto *zoon politikon* (animal político)<sup>6</sup>, onde os sujeitos na condição de iguais dirigem-se a praça pública para deliberação; num estado democrático o controle da sociedade é condição básica para participação. O fenômeno da corrupção na eleitoral, conforme será visto, viola essas premissas em face do abuso de poder econômico, pelas *Fake News*, a qual neutraliza o direito a participação política autêntica.

### **3 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO DIREITO HUMANO**

A Constituição cogita da liberdade de expressão de modo direto no art. 5, IV, ao dizer "livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato", bem como no inciso XIV do mesmo artigo, em que "é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional".

A Constituição Federal de 1988 não adotou o termo liberdade de expressão como o gênero, uma vez que abarca diversas manifestações específicas, tais como, a livre manifestação do pensamento, a liberdade de consciência e de crença, a liberdade de comunicação (incluindo a liberdade de imprensa), a livre expressão artística, intelectual e científica, muito embora se possa considerar a livre manifestação do pensamento, visto que a manifestação do pensamento poderá ocorrer na esfera da comunicação social, no exercício da atividade intelectual ou artística, ou mesmo dizer respeito à livre manifestação das opções religiosas (SARLET, 2015).

Também no art. 220, quando dispõe que "a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição". Acrescenta, nos §§1 e 2º, do mesmo artigo, que

---

<sup>6</sup> O homem, para Aristóteles, não é um ser voltado ao seu interesse individual. É um animal político, *zoon politikon*. Somente se é um deus – ou seja, que se baste a si mesmo –, ou um bruto, é que não se volta ao bem de ser em sociedade. A finalidade em comum liga os indivíduos em comunidade. Há uma espécie de afecção geral de viver em comum que dá sentido à sociedade. Trata-se da noção aristotélica de amizade (*philia*). A amizade, o bem querer recíproco, é tanto fundamental nas relações intersubjetivas quanto na estruturação da vida social (MASCARO, 2016, p. 82)

"nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5, IV, V, X, XIII e XIV", e que "é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística".

Conforme ensina o professor André Carvalho Ramos (2020), a liberdade de informação jornalística decorre da liberdade de expressão, porém dela acaba diferindo: enquanto liberdade de expressão predomina o discurso direto do emitente, que veicula suas ideias e valores; por outro lado, na liberdade de informação predomina o discurso indireto do emitente, que noticia e veicula fatos ou falas de outrem. É possível, ainda, decompor o "direito de informação" em: (I) liberdade de informar; (II) liberdade de se informar e (III) de ser informado.

Cabe recordar que o direito a ser informado tem também raiz constitucional, como se vê do art. 5, XIV, da CF. A publicação, pelos meios de comunicação, prejudicial a outrem pode gerar direito de indenização por danos sofridos, mas a prova da verdade pode constituir fator excludente de responsabilidade, a ser ponderada com pretensões de privacidade e intimidade. A publicação da verdade é a conduta que a liberdade proclamada constitucionalmente protege, mas se deduzindo verdade da notícia seja suficiente para legitimá-la em qualquer circunstância<sup>7</sup>.

O art. 5, inciso IX, da Constituição elenca que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. O texto constitucional repele a possibilidade de censura prévia. Essa previsão, não significa que a liberdade de imprensa é absoluta, sem restrições nos demais direitos fundamentais, pois a responsabilização posterior do autor pelas notícias injuriosas, difamantes, mentirosas sempre será cabível, em relação a eventuais danos materiais e morais. (MORAES, 2017, p. 57).

O direito à liberdade de expressão não é absoluto, uma vez que há limites traçados na própria Constituição, segundo a doutrina constitucional. Por outro lado, no Brasil, adotou-se o critério da liberdade de expressão responsável, em face das limitações explícitas e implícitas, tais como, a proibição do anonimato (Art. 5, IV), o direito de resposta (Art. 5, V), as restrições a propaganda comercial (Art. 220§4), a indenização por danos morais e materiais (Art. 5, X), todos da Constituição Federal<sup>8</sup>. O caráter implícito dar-se-

---

<sup>7</sup> Cabe as lições de Norberto Bobbio, que estando em causa dois direitos igualmente fundamentais que se enfrentam, não pode proteger de forma incondicional um deles sem tornar o outro inoperante. Como o autor cita a título de exemplo, no direito à liberdade de expressão, por um lado, e no direito de não ser enganado, excitado, escandalizado, injuriado, difamado, vilipendiado. Nesses casos, que são a maioria, deve-se falar de direitos fundamentais não absolutos, mas relativos, no sentido de que a tutela deles encontra, em certo ponto, um limite insuperável na tutela de um direito igualmente fundamental, mas concorrente (BOBBIO, 2004, p. 23).

<sup>8</sup> O caráter implícito dar-se-á em face da ponderação de outros direitos, como o a privacidade e a divulgação de ideias racistas, as quais já haviam sido decididas no caso *Ellwagner (hate speech)*, que consiste na manifestação de discurso de ódio de valores discriminatórios. Cabe frisar as lições de Celso Lafer, ao debelar a questão do racismo, o elemento que envolve a tutela penal, prevista no Art. 5, XLI, determina que a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais. Ainda, no Art. 5, XLIII, que estabelece a prática de racismo como crime inafiançável e imprescritível, em

á em face da ponderação de outros direitos, como a privacidade e a divulgação de ideias racistas<sup>9</sup> (RAMOS, 2020).

Por outro lado, dentre a amplitude dos direitos humanos contidos nas normas convencionais, um deles seria a liberdade de expressão, em toda forma de manifestação e publicidade, enquanto direito fundamental e inalienável concernente a todo ser humano. Trata-se de requisito imprescindível a existência de uma sociedade livre e democrática. Conforme Artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente.

O direito à liberdade de expressão está previsto de forma expressa em numerosos documentos internacionais. No art. XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, ele se encontra definido nos seguintes termos: "Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras" (Nações Unidas, 1948). O Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, de 1966, estabelece, também em seu art. XIX, o direito à liberdade de expressão de forma mais detalhada, incluindo as restrições que podem ser legitimamente impostas pelos Estados, motivadas pela proteção da segurança coletiva e pelo respeito a outros direitos individuais (BENTO, 2016, p. 95)

O art. 11.1 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia ("Todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras"), que, por força da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o qual integra, na condição de catálogo europeu de direitos fundamentais, passou a vincular os países integrantes da União Europeia.

O Art. 18, do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), aduz que toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Já a liberdade de pensamento e expressão prevista no Art. 19, prevê: ninguém poderá ser molestado por suas opiniões, garantindo a toda pessoa terá direito à liberdade de expressão, incluindo, no exercício desse direito, a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por outro meio de sua escolha.

Ademais, intensificou-se, potencialmente, a velocidade e a eficiência com que os órgãos públicos podem fornecer informações, inclusive o controle

---

conjunto com o Art. 4, VII, da CF, não cabendo uma interpretação restritiva, à medida que não há critério científico de raça (LAFER, 2005).

<sup>9</sup> Na visão de André Ramos Tavares, a existência de limitações decorre da necessidade de harmonizar os direitos individuais, bem como, por questão de coerência, pois, seria contraditório se a liberdade de expressão (autodeterminação individual), estivesse em total contradição com seus fins, ferindo o desenvolvimento da personalidade individual e afrontando os direitos essenciais a personalidade (2012, p. 634).

social dos atos governamentais por parte da sociedade civil, como forma de contribuição nos processos de decisão e, assim, passando a demandar do poder estatal maior número de informações. De tal modo que, o Poder Judiciário com a ampliação do uso da internet tem sido provocado a se manifestar sobre esse novo formato conflitivo, uma vez que está diretamente conexo a outras liberdades fundamentais, tais como, a honra, a imagem, a privacidade, a livre manifestação de pensamento e expressão.

A Convenção Europeia de Direitos Humanos sintetiza a tensão entre a liberdade de expressão e outros direitos humanos, ao dispor que a liberdade de expressão não pode ser objeto de outras restrições, previstas na lei, constituírem disposições necessárias, em uma sociedade democrática, à segurança pública, à proteção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à proteção dos direitos e liberdades de outrem (art. 9º).

Conforme relatório da Unesco<sup>10</sup>, os governos que mobilizam “esquadrões digitais de ódio” para acalmar comentários críticos e suprimir a liberdade de expressão. Então, há o grave problema do assédio e violência online (às vezes rotulado como *trolling*) desproporcionalmente experimentados pelas mulheres e frequentemente de natureza misógina. Isso faz com que jornalistas, fontes e comentaristas sejam submetidos a fluxos de abuso online, falsas alegações sobre sua conduta, deturpação de suas identidades ou ameaças de danos destinados a humilhá-los e arruinar sua confiança, desacreditá-los, desviar sua atenção e, por fim, abater suas reportagens

#### **4 AS FAKE NEWS COMO PRÁTICA DE CORRUPÇÃO ELEITORAL E SUAS GRAVES VIOLAÇÕES AO DIREITOS HUMANOS**

A partir das revoluções democráticas (século XIX), vai conquistando progressivamente o direito a uma participação política de todos os cidadãos. O poder político, as funções públicas e os cargos políticos devem estar abertos todos os cidadãos em igualdade de condições. Somente quando o poder e a gestão pública estão abertos a todos, em igualdade de condições, pode-se falar de uma democracia efetiva e livre. A livre participação dos cidadãos na vida pública é um aspecto iniludível do que hoje entendemos por sociedade democrática (GORCZEWSKI, MARTIN, 2011).

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política, em sentido amplo, a envolve a sociedade em seu conjunto, uma vez que não existiria decisão política que não esteja determinada/condicionada por aquilo que acontece na sociedade civil. Uma coisa seria a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, diferente da democratização da sociedade<sup>11</sup> (BOBBIO, 1987).

---

<sup>10</sup> Jornalismo, Fake News & Desinformação. Manual para Educação e Treinamento em Jornalismo. Unesco, 2019.

<sup>11</sup> Em a Era dos Direitos (2004), Bobbio ensina, com base no pensamento de Rousseau, que a participação popular nos Estados democráticos reais estaria em crise por três questões: a) a participação culmina, na melhor das hipóteses, na formação da vontade da maioria parlamentar; mas o parlamento, na sociedade industrial avançada, não é mais o centro do poder real, mas apenas, frequentemente, uma câmara de ressonância de decisões tomadas

A participação política dos cidadãos é condição salutar, na visão de Bobbio, como forma de corrigir os vícios da representação que tende a concentração do poder em pequenas elites econômicas, bem como, no campo político e social. Essa participação deverá contribuir de maneira dual: para a democratização do Estado e, também, no sentido da própria sociedade. Isso porque, a democracia representativa, ao contrário da direta, acaba formando pequenas oligarquias partidárias, controladoras dos participantes.

O autor apesar das críticas quanto a democracia representativa, a qual é baseada na soberania popular, exercido por intermédio de seus representantes, não desconsidera a importância dos Estados modernos e seus instrumentos de plebiscito e referendo. Porém, a democracia participativa requer ir o cidadão no âmbito da participação na administração pública (cidadania ativa), para além do votar e ser votado (TOSI, 2016). A extensão da democratização, seria entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo daqueles propriamente políticos.

Assim, o exercício de maneira direta do poder de decisão por parte dos cidadãos é compatível com o exercício indireto por parte dos representantes eleitos, conforme demonstra a existência das constituições e instituições modernas e contemporâneas; de modo que, a constituição brasileira vigente detém a previsão de mecanismos democráticos como o plebiscito e o referendo popular, a ação popular, onde a democracia direta e, também, a indireta decorrem do princípio da soberania popular. O projeto de democracia indireta, exercida por representantes em diferentes poderes, funda-se em contrapartida, numa posição filosófica política que reconhece a opacidade própria do real, as relações históricas tais como elas existem e o que, de direito, não podendo ser identificado: a separação entre o domínio social e do político, entre a sociedade e o Estado (ROSENFELD, 2003, p. 68)<sup>12</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas (1948), expressa em seu artigo XXI 1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. A vontade do povo será à base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio

---

em outro lugar; b) mesmo que o parlamento ainda fosse o órgão do poder real, a participação popular limita-se a legitimar, a intervalos mais ou menos longos, uma classe política restrita que tende à própria autoconservação, e que é cada vez menos representativa; c) também no restrito âmbito de uma eleição uma tantum sem responsabilidades políticas diretas, a participação é distorcida, ou manipulada, pela propaganda das poderosas organizações religiosas, partidárias, sindicais, etc.

<sup>12</sup> O Art. 14 e seus incisos elencam que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular." Todos constituem importantes instrumentos normativos para o exercício da cidadania.

universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

No Artigo 25.º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, há previsão sobre os direitos de participação política, assegurando a todos os cidadãos, sem qualquer das distinções mencionadas, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades: a) Participar na direção dos assuntos públicos quer diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país<sup>13</sup>. Sobre o item b, vale mencionar:

In conformity with paragraph (b), elections must be conducted fairly and freely on a periodic basis within a framework of laws guaranteeing the effective exercise of voting rights. Persons entitled to vote must be free to vote for any candidate for election and for or against any proposal submitted to referendum or plebiscite, and free to support or to oppose government, without undue influence or coercion of any kind which may distort or inhibit the free expression of the elector's will. Voters should be able to form opinions independently, free of violence or threat of violence, compulsion, inducement or manipulative interference of any kind. Reasonable limitations on campaign expenditure may be justified where this is necessary to ensure that the free choice of voters is not undermined or the democratic process distorted by the disproportionate expenditure on behalf of any candidate or party. The results of genuine elections should be respected and implemented<sup>14</sup> (Disponível em <https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>. Data de acesso: 04.01.2020).

No Brasil, os direitos políticos são exercidos não somente pelo direito de votar e ser votado em eleições, mas também por instrumentos de democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular

---

<sup>13</sup> O reconhecimento do direito de participação no governo e nos assuntos públicos, que delineiam o destino da comunidade, encontra-se expressamente reconhecido nos principais documentos internacionais e nas constituições da maioria dos Estados Modernos. A participação política, que transforma o indivíduo em cidadão, que lhe dá a possibilidade de determinar sua própria sorte, de participar do poder, de fazer as leis e de obedecer unicamente a estas. (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p. 125)

<sup>14</sup> Em conformidade com o parágrafo (b) as eleições devem ser conduzidas de forma justa e livremente em uma base periódica dentro de um quadro de leis que garantem o efetivo exercício do direito de voto. Pessoas com direito a voto devem estar livres para votar em qualquer candidato à eleição e a favor ou contra qualquer proposta submetida a referendo ou plebiscito e livre para apoiar ou se opor ao governo, sem influência indevida ou coerção de qualquer tipo que pode distorcer ou inibir a livre expressão do eleitor vai. Os eleitores devem ser capazes de formar opiniões de forma independente, livre de violência ou ameaça de violência, compulsão, incentivo ou interferência manipulativa de qualquer tipo. Limitações razoáveis nas despesas de campanha podem ser justificadas onde necessário para garantir que a livre escolha dos eleitores não seja prejudicada ou a processo distorcido pela despesa desproporcional em nome de qualquer candidato ou festa. Os resultados de eleições genuínas devem ser respeitados e implementados (livre tradução do autor)

(CF/88, art. 14, I a III), regidos pela Lei n. 9.709/98, e, no que tange à fiscalização do Poder, pela ação popular (art. 5º, LXXIII). Expressam a soberania popular, representada na máxima “todo poder emana do povo” prevista no art. 1º da Constituição Federal.

Os direitos políticos englobam os direitos de participação, permitindo o exercício do poder pelo povo, de modo direto (a chamada democracia direta ou participativa) ou indireto (a chamada democracia indireta ou representativa). Essa participação não se dá tão somente no exercício do direito de votar e ser votado, mas também na propositura de projetos de lei (iniciativa popular) e na ação fiscalizatória sobre os governantes por meio da ação popular (RAMOS, 2020, p. 55).

O voto é apenas o mínimo que se deve exigir para cada cidadão numa democracia representativa, à medida que a consciência é importante para o ato de votar, para escolha do candidato; além disso, essa escolha não envolve apenas a conscientização, mas o conhecimento sobre os principais problemas sociais, da sociedade em conjunto. Assim, o voto não pode ser objeto de compra e venda, visando agradar alguém ou pagar favores recebidos, nem objeto para o exercício de preconceitos e intolerância; o exercício da crítica é importante para a participação política (DALLARI, 1985)

E possível observar, a presença da corrupção, com novos formatos e consequências, em âmbito eleitoral, trazendo consequências ao direito de participação política, ao direito de liberdade de expressão e opinião, bem como, no acesso à informação, quando utilizados, para fins diversos e ilícitos, contrariando as previsões normativas internacionais e constitucionais, sem a transparência e a publicidade, como pressupostos elementares na lisura do processo eleitoral<sup>15</sup>. Se pronunciou o STF:

O Plenário confirmou os termos da medida cautelar e julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do inciso II, da segunda parte do inciso III e, por arrastamento, dos §§ 4º e 5º, todos do art. 45 da Lei 9.504/1997. Os dispositivos impugnados da “Lei das Eleições” estabeleceram ser vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário, a partir de 1º de julho do ano da eleição: a) “usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito” (inciso II) e b) “difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes” (segunda parte do inciso III).

---

<sup>15</sup> Por exemplo, en Tanzania, una ley electoral permitía la takrima, o sea, el otorgamiento de ciertos refrescos y regalos a los votantes por parte de los candidatos a puestos políticos. El Alto Tribunal de Tanzania encontró que las disposiciones legales que permiten la takrima eran “discriminatorias entre los candidatos de alto ingreso y los de bajo ingreso”. También concluyó que esta ley violaba los derechos a un tratamiento igualitario y a la no discriminación respecto de la participación política (arts. 7 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) tal como se les incorpora en la Constitución de Tanzania (PIOVESAN; RODRIGUES; OLMOS; LIRA; NUNES, Et al. 2018, p. 64). Aqui os autores citam, o aspecto da discriminação inclusa no tratamento de forma desigual a grupos ou indivíduos. Artigo 7 Todos são iguais perante a lei e tem direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Os §§ 4º e 5º explicam o que se entende, respectivamente, por trucagem e por montagem.(...) [...] historicamente, a liberdade de discussão, a ampla participação política e o princípio democrático sempre estiveram interligados com a liberdade de expressão. Todos têm por objeto a proteção de pensamentos, ideias, opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, com vistas a garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. Deste modo, está configurado a ilegítima interferência estatal no direito individual de criticar. (ADI 4.451, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 21-6-2018).

O Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, destacou que a liberdade de expressão possibilita que os veículos de comunicação tenham a opção, independente de questões ideológicas, de escolher seus posicionamentos e, assim, fazerem a exteriorização de seu juízo valorativo. Vários exemplos poderiam ilustrar esse exercício, tais como, programas de humor, sites, sátiras, charges, vídeos, dentre outras formas. Para o Ministro, não há nenhuma justificativa, aos menos constitucionalmente, de maneira razoável para promover a interrupção durante o período eleitoral .

Por outro lado, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Artigo 7 Setor Público), elenca que Cada Estado Parte<sup>16</sup>, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, destacando em seu inciso 2, a possibilidade de adoção de medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a fim de estabelecer critérios para a candidatura e eleição a cargos públicos.

No Art. 7. 3. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos<sup>17</sup>. Buscaram os estados membros adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas.

---

<sup>16</sup> Como exemplo, cita-se um caso no âmbito do cenário internacional, a Tailândia, em sua nova Constituição, incluiu dispositivos específicos sobre políticas extensivas anticorrupção, desenhados a partir de ampla discussão envolvendo movimentos políticos e sociais organizados para resistir aos abusos cometidos por agentes militares, do Mercado e funcionários públicos do Estado. Demandas para abertura maior no âmbito das relações políticas e institucionais têm sido cada vez mais intensas, e tomadas como essenciais à luta contra a Corrupção, o que tem envolvido esforços imensos para eliminar os chamados fundos secretos presidenciais (recursos públicos cuja disposição é facilitada para os governos), e diminuir o financiamento privado de campanhas eleitorais dos partidos hegemônicos (LEAL, 2019, p.98)

<sup>17</sup> Em abril de 2008, pela sociedade civil brasileira com o objetivo de melhorar o perfil dos candidatos (as) a cargos eletivos do país. Para isso, foi elaborado um Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre a vida pregressa dos candidatos com o objetivo de tornar mais rígidos os critérios de quem não pode se candidatar - critérios de inelegibilidades. o objetivo do Projeto de Lei de iniciativa popular era alterar a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, já existente, chamada Lei das Inelegibilidades.

Se a corrupção é apontada como um elemento conservador de uma dada distribuição desigual de poder e riqueza, a luta contra a corrupção pode significar a existência de um questionamento da desigualdade. Este é um fator de desmobilização e revelador de descrença nas instituições de investigação e de reparação, de um sentimento de forças desiguais em luta, assim como a permanência, em muitos setores, na crença sobre a irreversibilidade dessa desigualdade.<sup>18</sup>

O impacto sobre o núcleo dos processos democráticos evidenciado com a intervenção de *Cambridge Analytica* no referendo do Brexit assim como aquela desta mesma companhia e do Facebook sobre as eleições presidenciais norte-americanas (que foram seguidas das intervenções de outros agentes globais em sucessivos processos eleitorais na Holanda e na França, por exemplo) suscita questionamentos muito sérios para o futuro do constitucionalismo e da democracia pluralista. (CALLEJON, 2018).

Nessa visão, as possibilidades de manipulação política massiva dos processos eleitorais, pela via digital, por meio da propaganda “subliminar” elaborada através de milhões de perfis gerados mediante algoritmos, permite condicionar de forma personalizada a orientação do voto dos usuários das redes sociais, sem precedentes algum já visto na história. O que agrava mais a situação, é o fato de não ter ocorrido nenhum impedimento legal e, ainda, com uma finalidade de natureza comercial. Por conseguinte, o mais grave, do ponto de vista constitucional seria a lesão dos direitos fundamentais, potencializando movimentos populistas e antidemocráticos.

Ainda, quando há práticas de corrupção eleitoral, como a utilização das redes sociais com perfis falsos (*fake News*), há violações ao direito de participação política, por meio de representantes livremente escolhidos; de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, violando a manifestação da vontade dos eleitores; o acesso igualitário às funções públicas. Também, há o financiamento privado, o qual, constitui abuso de poder econômico<sup>19</sup> nos termos do Art. 14§9, da Constituição Federal.

No que tange ao impulsionamento de notícias falsas, dentre os mais variados, estão a promoção ou desqualificação de campanhas eleitorais. Essa espécie de prestação de serviços de conteúdo vai demandar um custo conforme a dimensão da notícia. Nesse sentido, a utilização em massa dos

---

<sup>18</sup> O Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), prevê em seu Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; VII - não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei; VIII - informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais, que somente poderão ser utilizados para finalidades que: a) justifiquem sua coleta; b) não sejam vedadas pela legislação; e c) estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de internet;

<sup>19</sup> O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições. (AgRgRESPE nº 25.906, de 09.08.2007 e AgRgRESPE nº 25.652, de 31.10.2006). Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-economico>. Data de acesso: 27 de dezembro de 2020.

impulsionamentos e sua contratação, podem ensejar o ilícito de prático do abuso de poder econômico<sup>20</sup>. Um produtor de *fake News* chega a ganhar R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) de candidatos que o contratam para prejudicar a campanha de adversários políticos (DIAS, 2018, p. 55). Sendo assim:

Comportamentos corruptivos, como a compra de votos, transformando-os em mercadorias de trocas ou vendas, visando persuasão de outrem para a escolha de candidatos ou mesmo para abster-se de votar, constitui histórica intervenção ilícita à integridade do processo eleitoral, sem falar nas questões de abuso do poder econômico relacionado ao financiamento privado de campanhas, falseamento da contagem de votos (cada vez mais rara em face dos processos eletrônicos do sufrágio), devendo o Estado instituir mecanismos efetivos de garantia ao processo eleitoral tanto para quem vota como para quem é votado (LEAL, 2013, pp. 101-102)<sup>21</sup>

Sobre a Corrupção e os Direitos Humanos nos países do terceiro mundo, o Parlamento Europeu, salienta em seu Art. 75, que um dos objetivos da luta contra a corrupção é o fim dos abusos graves, os quais distorcem os processos política e a democracia, a promoção de um sistema de justiça independente, imparcial e eficaz; isso perpassa, pelos partidos políticos equipados de forma efetiva para reforçar o seu papel como canais de representação democrática e participação política, e a importância quanto a regulamentação do financiamento eleitoral, a identificação dos doadores e de outras fontes de financiamento, como forma de preservar a democracia<sup>22</sup>.

Outra observação feita, no Art. 76, tem por preocupação seria a fraude eleitoral e a corrupção vinculada a processos eleitorais, bem como, *y al funcionamiento de asambleas y órganos representativos electos socavan gravemente la confianza en las instituciones democráticas y debilitan los derechos civiles y políticos al impedir una representación equitativa y justa y poner en entredicho el Estado de Derecho; toma nota del efecto positivo de las misiones de observación electoral, que contribuyen al correcto desarrollo de las elecciones y apoyan las reformas de la ley electoral; insta a que se*

---

<sup>20</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

<sup>21</sup> El caso es que la corrupción se ve más grande y más grave entre los usuarios de redes sociales. No obstante, y aquí vienen las malas noticias, los usuarios de redes sociales también son más propensos a participar negativamente de la corrupción, en tanto que reportan una mayor participación en sobornos y mordidas. Los usuarios de redes sociales alientan más la corrupción que los no usuarios. Su participación es tanto positiva, a través de una mayor denuncia, como negativa, a través de una mayor complicidad. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-moreno/corruccion-y-redes-sociales>. Acesso: 05.08.2020.

<sup>22</sup> Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0246\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0246_ES.html). Data de acesso: 30 de dezembro de 2020.

*refuerce la cooperación en este ámbito con los organismos internacionales especializados, como el Consejo de Europa o la OSCE.*

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os mecanismos e instrumentos da democracia representativa voto, partidos políticos, parlamento detém, em regra, a competência e legitimidade, por consequência, não-exclusiva, para representação dos interesses políticos e sociais, uma vez que a participação política autêntica acaba sendo engolfada por uma pequena elite política e econômica que utiliza do abuso do poder econômico para negociar e trocar o voto com o eleitor, ou ainda, para o exercício de atos de preconceito e intolerância. De outro modo, a corrupção apresenta-se com significados polissêmicos e abertos, a depender do ângulo de abordagem, uma vez que não apenas o poder estatal, mas a iniciativa privada e a sociedade civil, são participes na esfera pública.

Os novos meios de comunicação (redes sociais/plataformas digitais), não podem servir como instrumentos para práticas ilegais/ilícitas que coloquem em lisura o processo eleitoral e sirvam de indústria para operarem novas práticas corruptivas em que agentes públicos, privados e terceiros venham a obter vantagem econômica abusiva na captação/compra de votos, ou ainda, para prejudicarem candidatura de outrem, o que vem sendo objeto de controle jurisdicional, como vem sendo realizado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por violação expressas as normas constitucionais e tratados internacionais de direitos humanos.

As normativas de combate a corrupção, tais como, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, no que se refere ao processo eleitoral, seria um passo fundamental para o estado brasileiro adequar suas regras eleitorais, para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, ao financiamento de partidos políticos. Esse instrumento legal exige que os estados membros signatários adotem sistemas destinados a promoção da transparência e a prevenção de conflitos de interesses, com o fortalecimento de tais sistemas, o que, em termos de realidade brasileira, reconhe-se as dificuldades em face dos interesses privados/econômicos e partidários<sup>23</sup>.

No âmbito das Nações Unidas, em razão das comunicações digitais/plataformas e intermediários, estarem ligadas ao poder das empresas privadas (redes sociais), com objetivo de proteger a liberdade de expressão, tem-se sugerido algumas medidas de moderação de conteúdos que poderiam ser contrárias ou interferem no direito das pessoas ao seu exercício

---

<sup>23</sup> Considerando que prácticas como el fraude electoral, la financiación ilegal de los partidos políticos, el nepotismo o la influencia desproporcionada del dinero en la política erosionan la confianza y fiabilidad respecto de los partidos políticos y los representantes elegidos, el proceso electoral y los gobiernos, minan la legitimidad democrática y la confianza de los ciudadanos en la política, y pueden debilitar significativamente los derechos civiles y políticos; que la regulación insuficiente y la falta de transparencia y supervisión de la financiación de los partidos políticos pueden crear oportunidades de influencia indebida e injerencia en la gestión de los asuntos públicos; que las acusaciones de corrupción también se pueden utilizar como instrumento político para dañar la reputación de los políticos. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0246\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0246_ES.html). Data de acesso: 30 de dezembro de 2020.

da liberdade, que passam, *inter alia*, pela desinformação e expressões de ódio. A busca de soluções jurídicas e tecnológicas podem permitir moderar de forma transparente e algorítmica do conteúdo, auditando os dados informados por inteligência artificial das plataformas digitais/mídias sociais em matéria eleitoral, observado os direitos fundamentais (transparência, publicidade, da liberdade de expressão, da dignidade humana e da privacidade).

Ao fim, além da discriminação indireta na eleição (por meio da omissão estatal), a influência do poder econômico vem se renovando a cada processo político, mas mantendo na essência o financiamento privado de campanhas nas eleições, mesmo diante da proibição de doações por parte de pessoas jurídicas privadas por parte do Supremo Tribunal Federal, o que compromete, não apenas a legitimidade do processo eleitoral, mas a igualdade entre candidatos e partidos, violada a participação política, seja direta (cidadão) ou indireta (representante), interferindo na vontade dos eleitores, bem como o acesso em condições iguais as funções públicas, o que estimula a corrupção eleitoral entre candidatos e financiadores privados por intermédio das plataformas digitais e pessoas físicas.

## REFERENCIAS

ALBA, Luiz Eduardo Zavala de. **“La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el vínculo”**. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México: 2009.

AVRITZER, Leonardo e FIGUEIRAS, Fernando (organizadores). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: ensaios e críticas /... [Et al]**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **RIL Brasília** a. 53 n. 210 abr./jun. 2016 p. 93-115.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

**BRASIL**. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. AgRgRESPE nº 25.906, de 09.08.2007 e AgRgRESPE nº 25.652, de 31.10.2006. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-economico>. Acesso: 27 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, j. 16-9-1999, P, DJ de 12-5-2000.] Vide HC 103.236, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-6-2010, 2ª T, DJE de 3-9-2010.

**BRASIL**. LEI DA FICHA LIMPA. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/823283/lei-ficha-limpa-lei-complementar-135-10>. Data de acesso em: 30.12.2020.

**BRASIL**. MARCO CIVIL DA INTERNET. LEI Nº 12.965, DE 23 DE ABRIL DE 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no

Brasil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/2014/lei/l12965.htm). Acesso: 30.12.2020.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados** [online]. 2003, vol.46, n.1, pp.153-193.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. **As Duas Grandes Crises do Constitucionalismo diante da Globalização do Século XXI**. Periódicos Unoesc, 2018.

COMENTÁRIO GERAL N.º 25 CCPR. **COMITE DE DIREITOS HUMANOS**. Disponível em <https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>. Data de acesso: 04.01.2020.

**CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO**. Disponível em <http://www.unodc.org/corruption/conventions/>. Data de acesso: 30.12.2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Que é Participação Política**. Editora Brasiliense, 1985.

**DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEN E DO CIDADÃO**. Disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789>. Data de acesso: 23.12.2020.

DIAS, Alexandre Pessanha. **O Abuso de Poder na Òtica do Direito Eleitoral: Análise das Espécies de Abuso e Perspectivas**. Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. – 5. ed. – São Paulo : Globo, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. Comunicação Política e Corrupção. **Rev. Estud. Comun**, Curitiba, v. 9, n. 19, p. 77-87, maio/ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, São Paulo, 84: 65-94, 2011.

GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas nas Relações entre Estado, administração pública e sociedade**. Causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

\_\_\_\_\_. **Corrupção, democracia e mercado: horizontes turvos**. Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 303-329, maio/ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Estado, democracia e corrupção: equações complexas**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 91-106, jan./abr. 2019.

MASCARO, Alysson. **Filosofia do Direito**. – 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Declaração Conjunta do Vigésimo Aniversário: Desafios para a Liberdade de Expressão na Próxima Década, 2019. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=1146&IID=4>. Data de acesso em 27 de dezembro de 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2020.

ROJAS, Claudio Nash; BASCUNÁN, Pedro Aguiló; CAMPOS, María Luisa Bascur. **Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la Jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Publicado em mayo 2014.

ROSENFELD, Denis. **O Que é Democracia**. Editora Brasiliense, 2003.

SARLET, Ingo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva 2015.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?** Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1922). São Paulo: IBBCRIM, 1999.

TABLANTE, Carlos. ANTONIAZZI, Mariela Morales. **La corrupción y los derechos humano** [Et al] en Brasil. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/México, 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012.

TOSI, Giuseppe. **10 Lições de Bobbio**. Editora Vozes: Rio de Janeiro, 2016.

**UNESCO**. **Jornalismo, Fake News & Desinformação**. Manual para Educação e Treinamento em Jornalismo, 2019.

Alline Silva dos Santos<sup>24</sup>  
Adilson Vagner de Oliveira<sup>25</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste trabalho foi analisar quais critérios são levados em consideração nos modelos de avaliação de desempenho e progressão de servidores administrativos das gestões municipais, e se esses critérios são, de alguma forma, incentivos ao desenvolvimento do servidor no que diz respeito à produtividade. Para esta pesquisa, foram realizados estudos bibliográficos referentes ao tema e análises documentais comparadas entre avaliações de desempenho de 10 prefeituras do estado de Mato Grosso. Os resultados apontam que a) o critério produtividade aparece em todos os modelos de avaliação b) a avaliação de desempenho deve servir como um incentivo para a produtividade no setor público; c) os modelos de avaliação não apresentam incentivos para a formação continuada dos servidores administrativos; d) a discricionariedade dos itens e pontuações locais de avaliação produzem um efeito negativo sobre os modelos documentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Progressão, Avaliação de Desempenho, Produtividade.

**ABSTRACT:** The objective of this paper was to analyze which criteria are taken into account in the models for evaluating the performance and progression of administrative servants of municipal administrations, and whether these criteria are, in any way, incentives for the development of the server with regard to productivity. For this research, bibliographic studies referring to the theme and documentary analyzes were compared between performance evaluations of 10 city halls in the state of Mato Grosso. The results show that a) the productivity criterion appears in all evaluation models b) the performance evaluation should serve as an incentive for productivity in the public sector; c) the evaluation models do not present incentives for the continuous training of administrative employees; d) the discretion of items and local assessment scores produce a negative effect on documentary models.

**Keywords:** Progression, Performance Evaluation, Productivity

## 1 INTRODUÇÃO

O foco deste estudo foi compreender, a partir do estudo comparado dos formulários de avaliação de desempenho de servidores administrativos do serviço público municipal de Mato Grosso, quais critérios são mais avaliados para a progressão funcional do servidor e de que forma esses critérios podem ser incentivos de produtividade ao servidor público.

<sup>24</sup> Tecnóloga em Gestão de Recursos Humanos. Instituto Federal de Mato Grosso - Campus Avançado Tangará da Serra. E-mail: allinesilva2304@hotmail.com

<sup>25</sup> Professor do Instituto Federal de Mato Grosso - Campus Avançado Tangará da Serra. Doutor em Ciência Política pela UFPE. E-mail: adilson.oliveira@tga.ifmt.edu.br

Hoje, muito se debate sobre os critérios de avaliação de desempenho dos servidores públicos quanto à sua clareza e objetividade, e quais seriam seus principais objetivos dentro da avaliação de progressão, pois o serviço público é visto como um setor onde as atividades parecem ocorrer de maneira lenta, e os servidores são julgados como profissionais que executam suas tarefas com indisposição. Dessa forma as organizações públicas são cobradas a atuar de forma mais eficiente, a fim de atender às necessidades da sociedade, identificar ou dar respostas adequadas às situações indesejadas, para isso, geralmente, utilizam-se de ferramentas e conceitos gerenciais que são habitualmente utilizadas por organizações privadas, como o instrumento de avaliação de desempenho.

Existem 12 milhões de servidores públicos no Brasil, sendo que destes 6,5 milhões são funcionários dos municípios (ARANHA, 2019). Em termos de gestão desses funcionários, faltaria ao Brasil uma gestão nacional de recursos humanos que enfrentasse de maneira sistemática questões como selecionar adequadamente, capacitar e aperfeiçoar os servidores, organizar cargos e carreiras, e avaliar o desempenho dos servidores. Desse modo, serviços públicos como saúde, educação, segurança, saneamento são alvos diários de reclamações de grande parte da população, o que amplia a necessidade de melhoria da produtividade e qualidade dos serviços prestados.

## **2 METODOLOGIA**

Esta pesquisa tem o objetivo explicativo, quanto à metodologia, o trabalho foi realizado a partir de abordagens qualitativas de análise documental. A pesquisa qualitativa é de natureza interpretativa, com o investigador tipicamente envolvido em uma experiência sustentada e intensiva com os participantes (CRESWELL, 2007). Esta opção se justifica porque o método permite a leitura e a análise crítica de documentos e contextos, ao realizar comparações e um melhor entendimento do assunto.

Para Robert Yin (2016), a pesquisa qualitativa traz cinco características importantes: a) estudar o significado da vida das pessoas nas reais condições em que vivem e no seu cotidiano; b) representar as opiniões e perspectivas das pessoas c) abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem; d) contribuir com revelações sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano; e) esforçar-se por usar múltiplas fontes de evidência em vez de se basear em uma única fonte.

As condições contextuais influenciam muito as pessoas no ambiente em que vivem, sendo necessária uma análise do conjunto da pesquisa, contribuindo com conceitos existentes que possam ajudar a explicar o comportamento social e humano. A pesquisa qualitativa é guiada por esse desejo de explicar esse acontecimento, usando múltiplas fontes de evidências, ou seja, reunindo dados de várias fontes para analisar e chegar a uma conclusão mais ampla.

Os documentos são produtos de contextos específicos, por isso, expressam interesses, o desenvolvimento da pesquisa qualitativa é norteado pelo processo interpretativo, sendo este o seu foco principal. O objeto de estudo, entretanto, as hipóteses, as questões de pesquisa e o referencial

teórico-metodológico funcionam como bússola nos momentos de análise e interpretação dos dados, uma vez que guiam o olhar do pesquisador (BOWEN, 2009). Desse modo, para uma análise mais profunda do objeto de estudo apresentado, bem como uma comparação de como são realizados os processos de avaliação de progressão que trazem o artigo, a pesquisa utiliza-se de documentos, avaliações de desempenho/progressão, com dados de 10 prefeituras do estado de Mato Grosso. Esta análise investiga os principais incentivos à produtividade presentes nos modelos de avaliação de desempenho do servidor público.

Para Bowen (2009), a análise documental é um processo sistemático para revisar ou avaliar documentos, tanto impressos quanto eletrônicos. Na pesquisa qualitativa, a análise de documentos exige que os dados sejam examinados e interpretados para obter significado, ele envolve encontrar, selecionar e entender os dados contidos nos documentos. Dessa maneira, a análise de documentos gera dados, trechos, citações, várias passagens que são organizadas em grandes temas, categorias e exemplos de casos, especificamente, através da análise de conteúdo (LABUSCHANGE, 2003).

Inicialmente foram selecionadas algumas prefeituras e o primeiro contato via telefone, onde se conversou com o responsável do setor de Recursos Humanos para explicar o porquê da solicitação desses documentos e se era de fácil acesso para obtê-los. Foram analisados 10 modelos de avaliações de desempenho e progressão, de prefeituras do estado de Mato Grosso, para comparar quais os incentivos elas praticam para os servidores públicos e se esses incentivos interferem ou não na produtividade do servidor.

A partir da sistematização das avaliações, documentos legislativos, e decretos, observaram-se os critérios descritos em cada uma delas, foram criadas tabelas para organizar e verificar o conteúdo das avaliações. O processo de comparação dos documentos aconteceu através da montagem de planilhas, foram selecionadas as 10 avaliações e dessa forma, pôde-se observar os critérios citados em todas elas e a partir desse método verificar quais critérios aparecem com mais frequência.

Assim, foi possível organizar todas as informações e comparar umas com as outras e observar as características de todas as avaliações. Observou-se que as avaliações são diferentes, baseadas na lei 8.112, mas conforme as necessidades de cada município são incluídos vários outros critérios.

### **3 DESENVOLVIMENTO - A QUESTÃO DO DESEMPENHO E EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO**

O serviço público é o campo de atuação do Estado, está baseado na teoria do bem-estar social onde o serviço público torna-se um dever para saciar as necessidades básicas da população, o serviço público é a atividade profissional central dos servidores, onde passam a maior parte do tempo desempenhando atividades para a sociedade (BRASIL, 1990).

Aranha (2019) explica que em termos de prestação de serviço, os municípios são responsáveis por serviços complexos, seriam eles educação básica e saúde primária. Estes serviços requerem uma capacidade estatal mais elevada, que inclui qualificação mais capacitada, (apenas 28% dos funcionários comissionados possuem ensino superior completo em municípios de pequeno e médio porte) e com isso ocorre a rotatividade nos cargos

municipais ou até mesmo a falta de servidores em determinados setores. As falhas encontradas na administração pública municipal podem ocorrer devido à ineficiência da gestão, no que diz respeito a isso, a eficiência é entendida como um corte de gastos, mas não só isso, também é uma busca pela melhoria e o bem-estar da população mediante aos recursos disponíveis.

Os servidores públicos, admitidos por meio de concurso, contam com um plano de carreira que permite a progressão funcional e promoção, além de corresponder a incrementos proporcionais na remuneração (BRASIL, 2005). Conforme Lei nº 8.112/1990, alguns critérios como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade são os deveres e qualificação para o desempenho profissional “para promoção na carreira dos servidores (BRASIL, 1990, p.8).

O fator *assiduidade* mensura o comparecimento regular e permanente no local de trabalho, observando o horário e o cumprimento da carga horária, o fator *disciplina* tem como objetivo avaliar o comportamento, respeito à hierarquia e atendimento das normas legais e regulamentares. A *capacidade de iniciativa*, verifica a habilidade do servidor em adotar providências em situações não definidas pela chefia e capacidade de tomar decisões em problemas surgidos no ambiente de trabalho, o fator *produtividade* verifica a quantidade e qualidade nos trabalhos realizados num intervalo de tempo razoável, por fim, o critério *responsabilidade* avalia o comprometimento do servidor com suas tarefas, e com as regras estabelecidas pela organização.

Na gestão pública, a avaliação de desempenho tem a finalidade de trazer melhorias para o resultado organizacional agregado e para isso depende de informações qualitativas e quantitativas que envolvem as condições de ação individual dos servidores e na sua relação com o grupo de trabalho. (REYNAUD e TODESCAT, 2017).

Um plano de carreira deve motivar o funcionário a sempre buscar novos conhecimentos para sua área profissional, isso traz para a empresa uma diminuição nos riscos, na rotatividade, mantém os funcionários mais motivados, aumento de produtividade, qualidade dos serviços prestados e ganhos financeiros (ALMEIDA, 2010). Dentro desse plano de carreira, temos os processos que avaliam os funcionários, que são as avaliações de desempenho e as avaliações de progressão, a partir desses conceitos abordaremos como avaliações poderiam funcionar como incentivos para a produtividade do profissional.

Em relação aos aspectos legais, no setor público, a avaliação de desempenho é exigida por lei, a fim de analisar o desenvolvimento do servidor através de contagem de pontos para promoção salarial (LOTTA, 2001). Através desse instrumento de planejamento e desenvolvimento da área, é possível medir os esforços de cada funcionário para melhorar o seu desempenho na posição em que ocupa e preparar-se para assumir maiores e mais complexas responsabilidades no futuro.

### **Serviço Público**

Servidor público ou funcionário público é todo aquele empregado de uma administração estatal, pessoa que exerce legalmente uma função administrativa de âmbito federal, estadual ou municipal, de caráter público,

é uma definição a todo aquele que mantém um vínculo empregatício com o Estado, e seu pagamento provém da arrecadação pública de impostos (BRASIL,1990). De modo geral, o servidor público é todo aquele que mantém vínculo empregatício com órgãos e entidades governamentais.

Os servidores públicos civis da União e autarquias federais são regidos pela Lei Federal 8.112, em consonância às outras legislações locais para estados e municípios que regulamentam o serviço público nessas esferas e descrevem requisitos básicos para se investir na carreira pública, a partir de um concurso público realizado de acordo com o grau de necessidade de contratação.

O estado de Mato Grosso é regido pelo estatuto do servidor, Lei Complementar nº04 de 15 de outubro de 1990, onde denominam-se direitos e deveres a serem cumpridos pelos servidores, e em nível local, cada município estabelece a lei que institui o regime jurídico único dos servidores públicos municipais. Diante disso, é realizado o provimento de cargos, ou seja, o preenchimento do cargo público, a partir de nomeação, promoção, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução (BRASIL, 1990). Cada uma destas formas de provimento tem um significado especial na administração pública e especificam a forma legal de acesso ao cargo público no Brasil, diante disso após concluir o estágio probatório o servidor passa a gozar do direito de estabilidade na função.

A estabilidade promovida ao conquistar a vaga do serviço público, sendo aprovado no concurso prestado, garante oportunidades de mais desenvolvimento da carreira e bons serviços, sem prejudicar suas condições básicas de sobrevivência (BRASIL,1990). De acordo com a Constituição de 1988, existem três esferas do serviço público, que se dividem em âmbitos Federais, Estaduais e Municipais, todos são regidos pelos princípios da Constituição, mas podem se organizar e adotar as leis e princípios que acharem mais propícias para si.

## **Avaliação de Desempenho**

Nas organizações públicas, ocorre o processo de avaliação de desempenho que avalia o servidor em períodos regulares através das suas funções exercidas, a fim de proporcionar seu crescimento e desenvolvimento dentro da carreira. É uma apreciação sistemática de desempenho de cada pessoa, em função das atividades que ela desempenha, das metas e resultados a serem alcançados e do seu potencial de desenvolvimento. É através da avaliação de desempenho que podemos localizar problemas de supervisão de pessoas, integração do colaborador à instituição ou ao cargo que ocupa, do não aproveitamento do servidor com potencial mais elevado que o exigido pelo cargo, de motivação (CHIAVENATO, 2014).

Um dos principais objetivos da avaliação de desempenho no serviço público é realizar levantamentos de informações da eficiência diante do serviço prestado pelo servidor, através dos resultados práticos dos anos anteriores permitindo que a avaliação subsequente possa beneficiar o órgão público de maneira singular (BRASIL, 2006).

A avaliação de desempenho de modo geral contribui na tomada de decisão quanto à progressão e à promoção de servidores, e também estimula o diálogo entre chefes e subordinados, possibilita a identificação de

treinamentos e desenvolvimentos necessários e se o método de seleção está adequado para determinadas atividades (CHIAVENATO, 1998). Desse modo, a avaliação de desempenho se faz necessária para acompanhar o desenvolvimento do servidor, e através dela é possível rever as estratégias e métodos de trabalho, a fim de melhorar, assim, suas práticas.

### **Avaliação de Progressão**

Dentro dos setores públicos, existe o sistema de planos de cargos e carreiras, que é o conjunto de regras e normas relacionados aos salários e promoções do colaborador dentro da organização (CHIAVENATO, 1998). Neste sistema, trabalha-se com o processo de avaliação de desempenho em que ocorre a avaliação do servidor, mediante ao desenvolvimento de suas tarefas, em consonância à avaliação de progressão que é a mudança de grau do servidor na carreira, ou seja, o servidor passa pelo processo de avaliação de desempenho, para assim conseguir progredir na carreira pública.

A avaliação de progressão é a passagem do servidor do grau em que se encontra para um grau subsequente, no mesmo nível da carreira a que pertence. Quando a mudança ocorrer dentro da mesma classe, denomina-se Progressão Horizontal e quando implicar mudança de classe, denomina-se Progressão Vertical. A progressão por capacitação é definida como uma mudança de nível de capacitação decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de Capacitação, ou seja, é um processo que tem o intuito de melhorar os conhecimentos, as habilidades, e atitudes dos servidores de modo geral, implica na melhoria da capacidade de controlar suas próprias ações nas condições de trabalho que exerce (BRASIL, 2018).

Nessa perspectiva, o servidor ascende na carreira por dois motivos principais: experiência profissional e mérito por desempenho. Por isso acontece a avaliação de progressão, para auxiliar essas mudanças na carreira do servidor, dessa forma, o motiva sempre a desempenhar suas tarefas e responsabilidades da melhor maneira possível.

### **Produtividade**

Diante dos desafios do serviço público de mensurar o desempenho dos servidores, a produtividade pode tornar-se um dos principais critérios, por isso, é importante compreender o termo em profundidade. Os conceitos de produtividade e eficiência estão diretamente ligados entre si, (mesmo tendo significados distintos para cada um). A produtividade pode ser definida como "a produção de uma unidade produtora por unidade de tempo, isto é, o resultado da produção de alguém por um determinado período. Quanto maior a eficiência, maior a produtividade" (CHIAVENATO, 2003, p. 58).

Wainer (2002, p.4) explica a importância da produtividade para a economia, diversas dificuldades seriam encontradas, principalmente na resistência dos servidores que já estão acostumados a realizar as mesmas funções há vários anos, e já estarem estabilizados, mas uma reestruturação profunda na gestão pública é extremamente aguardada e necessária para que exista uma melhoria na prestação do serviço. Essa reestruturação estaria

relacionada às tecnologias, através da tecnologia haveria um aumento na qualidade dos serviços prestados, dessa forma, ocorreria o aumento da produtividade, pois com o uso dessa ferramenta é possível realizar os mesmos serviços, mas com custos menores.

Produtividade significa produzir bem, com qualidade no serviço, e ótimo rendimento, para assim atingir os resultados esperados. Produzir com eficiência significa produzir o máximo possível gastando o mínimo, ou seja, gastar o mínimo de recursos, mas aumentando a produção (CHIAVENATO, 2003). Desse modo, as avaliações de desempenho e avaliações de progresso foram desenvolvidas a fim de garantir de alguma forma que a prestação do serviço ao público seja realizada de forma correta, com o objetivo de melhorar, assim, a satisfação do usuário para que se possa refletir então no serviço prestado pelo servidor.

## **Corporativismo**

Diante do conceito de avaliação de desempenho que é o processo de avaliar o servidor pelo resultado do desempenho prestado, alguns elementos informais podem atuar de forma negativa nos procedimentos de avaliação e até mesmo sobre o comportamento dos servidores. Atualmente, ainda muito se discute sobre o corporativismo, dentro de algumas organizações, sejam elas públicas ou privadas, costuma-se usar o termo corporativismo para designar as práticas de grupos de interesse, dentro do serviço público essa categoria é organizada através dos sindicatos dos servidores públicos. Em termos históricos, a ideologia corporativista e as suas instituições foram bases comportamentais de regimes autoritários da Europa e alguns países sul-americanos na primeira metade do século XX, nesse sentido pode se dizer que a ideologia corporativa serviu para justificar os interesses forçados do estado diante da construção do conjunto de instituições (GARRIDO, 2016).

O corporativismo designa um sistema de representação de interesses, cujas instituições se organizam num número limitado de categorias funcionalmente distintas e hierarquizadas, compulsórias e não concorrenciais, às quais o Estado concede o monopólio da representação em contrapartida de colaboração no exercício do controle social e político (SCHMITTER, 1974). O fenômeno do corporativismo dentro do serviço público, de certa forma, pode interferir nas avaliações, ele permite o surgimento de regras de avaliação suaves e que atendam aos interesses dos servidores, mais do que a sociedade, e assim, talvez a produtividade seja avaliada de outras formas.

Com relação às avaliações, para que elas não aconteçam de forma parcial ou com inconsistências procedimentais, as avaliações podem ser feitas de setores para setores, para que interesses ou desacordos interpessoais possam não prejudicar o processo, com foco apenas no desenvolvimento do trabalho dentro da organização.

A Teoria Burocrática de Max Weber (2012) tem como base o pensamento racional para almejar a excelência, nela é possível entender que, normas, regras, procedimentos e papéis não significam demora, mas, a busca pela eficiência das empresas, para isso é necessário ter processos, como forma de prever e sanar futuras irracionalidades e acidentes. Dentro desta teoria existem algumas características, uma delas é a impessoalidade

que são regras e procedimentos avaliados igualmente para todos, ou seja, todos são avaliados da mesma forma, não se deve fazer nenhuma consideração pessoal ou emocional pelo superior (WEBER, 2012).

O princípio da impessoalidade de Weber eliminaria qualquer privilégio ou risco de interferência pessoal nas avaliações, porém, o corporativismo age diretamente na criação das regras e dos modelos de avaliação de desempenho e progressão, o princípio tem também a função de impor condutas e garantir direitos ao trazer a possibilidade de transparência, eficiência, igualdade, objetividade e responsabilidade, o funcionário ideal cumpre sua tarefa com um espírito de formalidade impessoal. Do ponto de vista técnico, a experiência demonstraria em uma forma universal que a organização administrativa de tipo burocrático puro é capaz de proporcionar o mais alto grau de eficácia. Por isso, os setores são avaliados pela chefia imediata a partir do seu desempenho mediante a execução de suas tarefas.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Diante da importância da elaboração dessa pesquisa sobre a avaliação de desempenho e produtividade na esfera pública, o objetivo deste trabalho foi analisar quais critérios são levados em consideração nos modelos de avaliação dos servidores, e se esses critérios são de alguma forma incentivos para o desenvolvimento do servidor no que diz respeito à produtividade.

A primeira etapa da pesquisa foi o levantamento de documentos das 10 prefeituras, buscaram-se nos sites institucionais das prefeituras de Mato Grosso documentos como leis, decretos e os formulários dessas avaliações, para assim realizar o levantamento dos critérios e analisar quais fatores são mais importantes para cada um deles. Conforme Creswell (2010), a pesquisa qualitativa é de natureza interpretativa e para um melhor entendimento do assunto é necessária leitura e análise de documentos, assim obteve-se melhores resultados nas comparações e discussão do assunto.

Com o levantamento de dados obtidos nos formulários das 10 prefeituras, observou-se que todas as unidades de gestão local trazem vários critérios de avaliação que são importantes. É interessante frisar que nenhuma das avaliações é exatamente igual, embora sejam por lei mencionados os mesmos critérios, as avaliações trazem sempre algum critério a menos ou algum outro a mais que não tenha sido citado em outras avaliações.

Os modelos locais obedecem às legislações maiores, porém, apresentam outros critérios, de acordo com a formação local dos processos. Conforme a Lei 8.112, alguns dos fatores observados para a realização das avaliações dos servidores são: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (BRASIL, 1990). A partir dessa lei, cada município pode aperfeiçoar as avaliações, acrescentar mais critérios a serem avaliados e assim, conforme cada decreto municipal elaborar sua avaliação para aplicar no servidor local. Dentre as cidades do estado de Mato Grosso, foram escolhidos 10 municípios nas quais as prefeituras aplicam e disponibilizam publicamente os formulários de avaliação de desempenho e progressão, são elas:

Tabela 1. Dados dos Municípios

<b>Município</b>	<b>População (2020)<sup>26</sup></b>	<b>Emancipação</b>
<b>Brasnorte</b>	19.248	01/06/1989
<b>Campo Novo do Parecis</b>	36.143	04/07/1988
<b>Cuiabá</b>	612 547	17/09/1818
<b>Denise</b>	9 462	06/05/1982
<b>Diamantino</b>	22.041	18/09/1728
<b>Juara</b>	34.974	14/07/1981
<b>Primavera do Leste</b>	62.019	13/05/1986
<b>Rondonópolis</b>	232.491	10/12/1953
<b>Sapezal</b>	25.881	19/09/1994
<b>Tangará da Serra</b>	103.750	13/05/1976

**FONTE:** IBGE (2020)

A escolha de cada critério dependerá do que se pretende avaliar e do foco dessa avaliação, avaliar os pares no ambiente organizacional pode ser uma tarefa difícil, devido às relações que se estabelecem entre os indivíduos. Os critérios devem ser mensuráveis e de acordo com um planejamento, de forma a evitar a subjetividade na avaliação.

Estabelecer critérios avaliativos presume-se a analisar as particularidades intrínsecas das carreiras ou grupos de carreiras. Segundo o Decreto nº 7.133/2010, os critérios devem refletir as competências do servidor aliadas ao cumprimento das metas de desempenho individual e institucional (BRASIL, 2010).

De acordo com o estudo e análise dos formulários, os critérios mais utilizados nas avaliações locais são assiduidade, pontualidade e produtividade. Para essas prefeituras esses são os critérios de maior importância na hora de avaliar o servidor público.

---

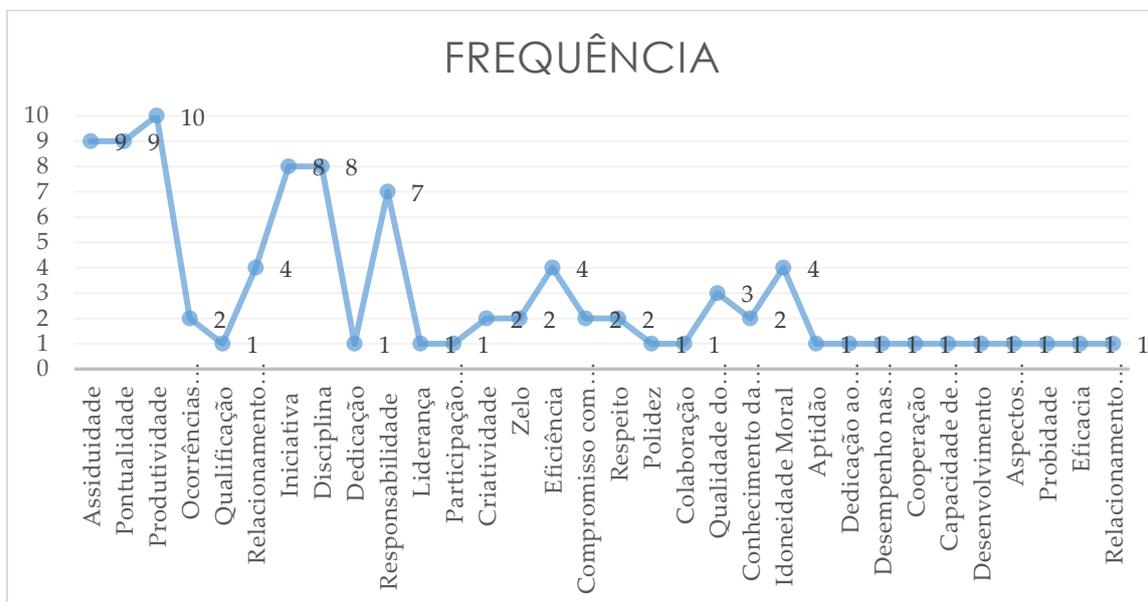
<sup>26</sup> Estimativa do IBGE para 2020, último Censo foi realizado em 2010.

Prefeituras	Critérios
<b>Brasnorte</b>	Assiduidade, pontualidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade, responsabilidade, liderança, relacionamento, participação atividades da instituição, criatividade, zelo, e eficiência, respeito e compromisso com a instituição.
<b>Campo Novo do Parecis</b>	Assiduidade, pontualidade, produtividade, ocorrências disciplinares negativas, e qualificação.
<b>Cuiabá</b>	Assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, responsabilidade, idoneidade moral, aptidão, pontualidade, eficiência, produtividade, dedicação ao serviço.
<b>Denise</b>	Assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade, responsabilidade, eficácia, relacionamento interpessoal, idoneidade moral.
<b>Diamantino</b>	Disciplina, assiduidade, eficiência, pontualidade, responsabilidade, idoneidade moral e ética no exercício da função pública.
<b>Juara</b>	Assiduidade, pontualidade, ocorrências disciplinares negativas, produtividade.
<b>Primavera do Leste</b>	Assiduidade, pontualidade, produtividade, disciplina, capacidade de iniciativa e cooperação, capacidade de aprendizado e desenvolvimento.
<b>Rondonópolis</b>	Zelo, eficiência, e criatividade, assiduidade e pontualidade, produtividade, capacidade de iniciativa, de relacionamento, de respeito e compromisso com a instituição, responsabilidade, disciplina e idoneidade moral.
<b>Sapezal</b>	Produtividade, relacionamento profissional humano, iniciativa e disciplina, responsabilidade e dedicação, pontualidade e assiduidade.
<b>Tangará da Serra</b>	Relacionamento, polidez, iniciativa, pontualidade, responsabilidade, disciplina, colaboração, produtividade, qualidade do trabalho, conhecimento da função.

Para análise comparativa dos critérios, agrupam-se conforme as semelhanças encontradas nas avaliações.

No gráfico abaixo, pode-se visualizar melhor a frequência com que cada critério aparece nos formulários, observa-se que produtividade, assiduidade e pontualidade são os critérios que aparecem com mais evidência, destacando-se assim a importância de ter esses critérios nas avaliações.

Gráfico 1 - Análise de frequência dos critérios de avaliação



**FONTE:** Dados da pesquisa, 2020

A pontuação dos critérios avaliativos não é atribuída igualmente, assim, cada critério, na sua respectiva prefeitura, especifica qual pontuação mínima e máxima para cada item ou utiliza-se de outras formas, como atribuir escalas de satisfação: bom, ótimo, regular, entre outros. Algumas prefeituras como Cuiabá, Denise, Diamantino, Juara, Primavera do Leste e Rondonópolis instituem alguns critérios subdivididos nas considerações a serem observadas dentro de cada grupo, como por exemplo, o fator responsabilidade é dividido entre comprometimento com o trabalho, e cuidado com os materiais e equipamentos utilizados no desenvolvimento de suas tarefas, esses subitens que são considerados nas avaliações as deixam mais completas e melhores de serem analisadas.

Analisando-se, comparativamente, os 32 critérios municipais descritos nas avaliações, organizados conforme preferência de suas respectivas prefeituras, resulta-se num conjunto de cerca de 10 critérios avaliativos por cada instituição. Observa-se que o critério *produtividade* se destaca, pois aparece em todas as avaliações, isso mostra um ponto positivo, uma vez que avaliar a produtividade faz com que o servidor melhore sua produção, porque sabe que será avaliado por isso.

O conceito *produtividade* se destaca devido à sua importância tanto para o lado profissional, pois, o servidor que produz mais terá um melhor resultado na hora da avaliação, e no lado pessoal, pois uma pessoa que está satisfeita com seus resultados torna-se uma pessoa mais motivada a melhorar seu desempenho. Para Chiavenato (2014), produtividade e eficiência andam juntas, quanto maior eficiência, maior a produtividade do servidor.

*Assiduidade* e *Pontualidade* deixam de ser critérios importantes em apenas 2 prefeituras, Tangará da Serra e Denise, respectivamente, sendo assim, observa-se que esses pontos deixam de ser importantes, ao demonstrar certa indiferença na questão de horários no momento da avaliação.

De acordo com a Lei 8.112, assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade são critérios a serem analisados nas avaliações, então, observa-se que os três critérios mais pontuados nas avaliações são os mesmos citados na lei, eles aparecem nas avaliações quase sempre como sendo os primeiros critérios a serem pontuados. Dessa forma,

vemos que as prefeituras dão a devida importância que esses critérios trazem para as avaliações dos servidores.

Os critérios *Iniciativa* e *Disciplina* deixam de aparecer em duas prefeituras, de Campo Novo do Parecis e Juara, isso faz com que as avaliações percam dois pontos importantes de serem avaliados, pois é através desses critérios que é possível verificar se o servidor consegue solucionar imprevistos na ausência do chefe, apresenta alternativas que enriquecem o trabalho, se é disciplinado e respeita às regras e normas da instituição, ou seja sem esses critérios na avaliação não é possível medir o grau de respeito e valorização do trabalho que o servidor tem perante à instituição.

O critério *Responsabilidade* deixa de aparecer em 3 avaliações, sendo elas nas seguintes prefeituras, Campo Novo do Parecis, Juara e Primavera do Leste, dessa forma deixa-se de avaliar o servidor sobre as responsabilidades assumidas em relação às tarefas a serem desempenhadas e atribuições ao cargo, levasse em conta a seriedade dedicação e interesse demonstrado no seu desempenho. Os demais critérios que se observam no gráfico são critérios que cada prefeitura acrescentou nas suas avaliações, conforme consideravam importantes, pois não necessariamente todos os modelos de avaliação precisam seguir um padrão, elas variam de acordo com os fatores que cada prefeitura acha necessário para a avaliação do servidor.

Um dos critérios que se destacou pela sua ausência diante dos demais, e que não é exigido na Lei nº 8.112, mas aparece em somente uma avaliação, é o critério *Qualificação*, o mesmo surge somente na avaliação da prefeitura de Campo Novo do Parecis, o fato desse critério ter se destacado é que nas empresas privadas quando é solicitado uma vaga, seja ela qual for a área, é exigido pelo menos uma qualificação e valorização da formação contínua, e observa-se pela análise das avaliações que no setor público municipal não é levado em consideração a qualificação continuada do servidor. A qualificação básica ou superior é exigida no momento da realização do concurso público, porém, nos modelos de avaliação de desempenho não há incentivos para a progressão na formação acadêmica dos servidores.

Sabe-se que atualmente ter uma qualificação é muito importante para o currículo de uma pessoa, quanto mais formação esse profissional tiver, mais empresas buscam ter esse cidadão no seu quadro de funcionários, por isso muitos indivíduos buscam por fazer graduações, pós-graduações e cursos em geral para poder estar sempre se qualificando para dessa forma melhorar sua qualidade de vida.

Ao comparar as avaliações, observa-se que a qualificação não é um critério que todas exigem, porém conforme a Lei 8112/1990, o artigo 5 traz os requisitos básicos para investidura no cargo público, um deles é o nível de escolaridade exigido para o cargo, ou seja, para a realização do concurso é necessário ter concluído o ensino médio ou ensino superior e para crescer na carreira pública o servidor precisa estar qualificado, conforme o cargo que ocupa e para o cargo ou nível que pretende ocupar. Dessa forma podemos observar que faltam incentivos por parte das chefias para que os servidores continuem a realizar graduações ou cursos mesmo após conquistar uma vaga no setor público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo compreender, a partir do estudo comparado das avaliações de progressão no serviço público, como ocorrem as avaliações de desempenho e se através delas existe algum tipo de incentivo para a melhoria da produtividade do servidor. Ao comparar as avaliações, observa-se que alguns critérios se destacam mais do que outros no momento da avaliação. O serviço público é muito criticado pela sociedade, são muitas reclamações de que o serviço ocorre de forma lenta, os servidores são criticados por não dar a devida importância ao problema dos usuários, dessa forma, esse estudo pôde mostrar se há incentivos para o servidor ser produtivo, que faça com que esteja motivado a desempenhar suas funções com qualidade e rapidez. Desse modo, fica claro que na hora da avaliação isso contará pontos para o servidor.

Diante dos fatos observados, pode-se entender que o critério *Produtividade* aparece em todas as avaliações, assim deixa claro que o rendimento do servidor no exercício de sua atividade terá peso na hora de sua avaliação, isso demonstra que para essas prefeituras, a produtividade é um fator muito importante para o desenvolvimento da carreira do servidor dentro da organização. Porém, embora o critério esteja em todos os modelos de avaliação, a discricionariedade dos itens e pontuações locais de avaliação produzem um efeito negativo sobre o comportamento final, pois os servidores continuam com a imagem de improdutividade, pode ser devido à falta de estímulo por partes dos gestores pelas avaliações não serem precisas como deveriam ser, ou seja, existe a avaliação, os critérios a serem avaliados, mas na prática não acontece como deveria, isso faz com que os servidores se sintam desmotivados na execução de suas tarefas.

De acordo com a análise e resultados apresentados, algumas hipóteses de trabalho foram confirmadas: hipótese 1: a avaliação de progressão é um incentivo para a produtividade no setor público, na medida em que a avaliação de progressão traz melhores resultados para que os profissionais do serviço público melhorem sua produtividade em seus respectivos setores.

A hipótese 2: os incentivos para formação profissional possuem efeito positivo sobre a prestação de serviço à população foi refutada, esperava-se que os incentivos para formação profissional produzissem efeito positivo sobre a prestação de serviço à população e estivessem presentes em vários modelos de avaliação, porém, foi analisado que o incentivo para qualificação esteve ausente em 90% dos modelos de avaliação.

Conforme análise, a hipótese 3: a avaliação de desempenho possui efeitos sobre o comportamento do servidor foi confirmada, ou seja, a partir do momento que acontece as avaliações, o comportamento do servidor muda, por desejar uma avaliação positiva, passa então a avaliar seu colega pensando no resultado da própria avaliação, diante disso comportamentos e relacionamentos que antes produziam conflitos passam a ter mudanças positivas.

Diante dos dados e de alguns problemas analisados, pode-se concluir que em todas as prefeituras analisadas, existem algumas falhas no que diz respeito às aplicações das avaliações de desempenho. Pode-se perceber que o método utilizado tem como função salarial e função legislativa na

prática, ou seja, as avaliações ocorrem para melhoria salarial individual, e legislativa para mostrar que tem as avaliações, mais mesmo assim nem sempre ocorre a melhoria na prestação de serviço, pois ocorrem falhas na hora de avaliar, muita das vezes as avaliações não são precisas como devem ser, e os servidores vendo essas falhas não procuram melhorar seu rendimento, pois sabem que não serão reconhecidos.

Dessa forma, para que tal realidade possa ser transformada, maximizando as funções da avaliação nessas prefeituras, algumas mudanças seriam necessárias, sugere-se adotar outro método de avaliação, sendo ele o método avaliação 360° (CHIAVENATO, 1998), onde os colegas avaliam-se entre si, os chefes avaliam suas equipes e o público externo que dependem dos serviços públicos também faz sua avaliação, após terminar o atendimento. Dessa forma, deixam de acontecer avaliações insuficientes, e sim uma avaliação mais correta diante aos trabalhos desenvolvidos pelos servidores.

Ao partir da suposição de que a satisfação dos usuários deve ser a finalidade maior do serviço público, seria de muita importância que, na estruturação destes critérios de avaliação de resultados, a prefeitura considerasse também a opinião do usuário, dessa maneira, verifica-se sua satisfação e se houve melhoria no atendimento prestado pelo órgão. Nessa perspectiva, seria fundamental inserir a participação do cidadão, por meio de ouvidorias ou espaços para críticas e sugestões, conferindo-lhe a oportunidade de apontar falhas que podem ser menos perceptíveis às chefias e aos servidores de determinados departamentos. Assim, será possível indicar soluções para que os atendimentos sejam cada vez mais eficientes e humanizados e para que os servidores estejam motivados e capacitados para realizá-los.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Nestor de. **Plano de carreira, para que serve?** São Paulo, 20 abr. 2010. Disponível em:

<http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/plano-de-carreira-para-que-serve/44272/> Acesso em 02 de setembro de 2020

ARANHA, Ana Luiza Melo; **Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria.** Brasília: Enap, 2019.

BRASIL 2010, **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm)> Acesso em 08 de outubro de 2020.

**BRASIL.** Governo divulga boletins de análise dos gastos federais e das finanças públicas estaduais. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2016/maio/200brelatorio-de-analise-dos-gastos-publicos-federais-revela-rigidez-orcamentaria-e-peso-da-previdencia> Acesso em 02 de setembro de 2020.

**BRASIL.** Decreto nº 84.669, de 29 de abril de 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D84669.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84669.htm)> Acesso em 22 de agosto de 2020

**BRASIL.** Decreto no 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União/Poder Executivo, n. 218, 24 fev. 2006. Seção 1. p. 3. Acesso em 22 de agosto de 2020.

**BRASIL.** LEI 11.091, DE 12 DE JANEIRO DE 2005 - Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111091.htm) Acesso em 22 de agosto de 2020.

**BRASIL.** LEI COMPLEMENTAR Nº 096 DE 20 DE ABRIL DE 2018. Do Plano De Cargos, Carreiras Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itapevi/lei-complementar/2018/9/96/lei-complementar-n-96-2018-dispoe-sobre-a-implantacao-do-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimentos-dos-servidores-efetivos-do-quadro-geral-da-prefeitura-municipal-de-itapevi> Acesso em 02 de setembro de 2020

**BRASIL.** LEI COMPLEMENTAR Nº 8.112 DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990 -- Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm) Acesso em 15 de abril de 2020.

BOWEN, Glenn A., 2009, Document Analysis as a Qualitative Research Method. **Qualitative Research Journal**, vol. 9, n. 2, pp. 27-40. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/240807798> Document Analysis as a Qualitative Research Method Acesso em 02 de setembro de 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7 eds. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas:** o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4 ed., Barueri, SP: Manole, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Desempenho Humano nas Empresas:** Como Desenhar Cargos e Avaliar o Desempenho – 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 1998.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

GARRIDO, Álvaro. **Cooperação e Solidariedade.** Uma História da Economia Social. Lisboa: Tinta-da-China, 2016.

LABUSCHAGNE, A. Qualitative research: Airy fairy or fundamental? **The Qualitative Report**, 8(1), Article 7. Retrieved 5 January 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/240807798> Document Analysis as a Qualitative Research Method Acesso em 15 de abril de 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Avaliação de desempenho na Área Pública:** Perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. Disponível em > <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a12> acesso em 24 de março de 2020

REYNAUD, P. D.; TODESCAT, Marilda.; Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional. **Revista de Gestão.** São Paulo, v.24, n.1, p.85-96, janeiro a março de 2017. Disponível

em [sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616306476](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616306476) - acesso em 21 de março de 2020.

SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, v, 36, p. 85-131, 1974. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/1406080>, Acesso em 22 de março de 2020.

VELOSO, João F. A... [et al.]. **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestao\\_municipal.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestao_municipal.pdf)

WAINER, Jacques. **O Paradoxo da Produtividade**. 2002 disponível em [http://www.n09.scalfoni.com.br/v1/download\\_6/IS/Paradoxo da Produtivida de.pdf](http://www.n09.scalfoni.com.br/v1/download_6/IS/Paradoxo_da_Produtivida_de.pdf). Acesso em 04 de out. De 2019

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Vol.1. Brasília: Editora UnB, 2012.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

## REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO NO GOVERNO DE MATO GROSSO (1995-1998)

## STATE REFORM AND DECENTRALIZATION IN THE GOVERNMENT OF MATO GROSSO (1995-1998)

Aryeh Hessel Craveiro<sup>27</sup>

Telmo Antonio Dinelli Estevinho<sup>28</sup>

**RESUMO:** A descentralização das políticas públicas e dos governos tem sido uma prática comum nos últimos trinta anos em diversos países, muito embora, as causas deflagradoras de tal processo sejam diferenciadas. No Brasil, tal processo foi assegurado legalmente pela Constituição Federal promulgada em 1988 (CF88) e acentuado na implementação das políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social. No plano administrativo, os diferentes níveis de governo também adotaram práticas de descentralização e os gestores públicos, em geral, procuraram estreitar as relações entre sociedade e Estado. Seja pela ideia de *empowerment* (empoderamento, em tradução literal) dos cidadãos, difundido pelas agências multilaterais a partir dos anos 1980, seja pelos processos de redemocratização que tomaram curso em diferentes regiões do planeta, a descentralização foi incluída neste processo como uma ferramenta institucional que poderia cumprir tais objetivos. O processo de redemocratização no Brasil foi marcado por uma crise na estrutura institucional do Estado, motivada por um experimentalismo político vivenciado nos governos municipais e estaduais e pela ascensão de uma elite regional que questionava o poder de intervenção exercido pelo nível federal. Assim, a redefinição do pacto federativo que culminou na CF88 foi produto da liderança política dos governadores, estimulando então processos de descentralização nos diferentes níveis de governo e nas políticas públicas. Contudo, a partir da década de 1990, outras ações do governo federal começaram a ser descentralizadas, como a compra de alimentos para a merenda escolar e a saúde, o que passou a ser de responsabilidade estadual e municipal, fazendo com que esses governos passassem a ampliar o número de servidores públicos e de novos órgãos que, conseqüentemente, se somaram ao aparelho governamental. O objetivo deste artigo é acompanhar os processos de descentralização ocorridos no governo do estado de Mato Grosso durante a gestão de Dante de Oliveira (1994-1998). Oliveira foi um dos principais líderes políticos da transição democrática ao encampar uma ementa constitucional que previa eleições diretas para Presidente da República em 1984. Este feito transformou o então deputado federal em uma liderança nacional, ocupando a partir daí os cargos de ministro, prefeito e governador. O artigo está estruturado em três seções: na primeira discorreremos sobre as características do processo de descentralização

---

<sup>27</sup> Sociólogo e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Consultor e Superintendente da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Mato Grosso.

<sup>28</sup> Sociólogo e Cientista Político, Prof. Adjunto da Universidade Federal do Mato Grosso e Professor do Programa de Mestrado em Sociologia da UFMT.

nos diferentes níveis de governo; na segunda analisamos o perfil do governador Dante de Oliveira e o governo do Mato Grosso no interior destes e processos e por fim apresentamos as conclusões. Deste modo, analisamos o governo de Mato Grosso através dos processos de descentralização das políticas e agências estatais para verificar, se de fato, uma agenda nacional induziu práticas locais de administração pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** ESTADO. DESCENTRALIZAÇÃO. MATO GROSSO

**ABSTRACT:** Decentralization of public policies and governments has been a common practice in the last thirty years in several countries, although the causes that trigger this process are different. In Brazil, this process was legally guaranteed by the Federal Constitution enacted in 1988 (CF88) and emphasized in the implementation of public policies in the areas of health, education and social assistance. At the administrative level, different levels of government have also adopted decentralization practices and public managers, in general, have sought to strengthen relations between society and the State. Whether due to the idea of empowerment (empowerment, in literal translation) of citizens, disseminated by multilateral agencies since the 1980s, or by the processes of redemocratization that have taken place in different regions of the planet, decentralization has been included in this process as an institutional tool that could fulfill those goals. The process of redemocratization in Brazil was marked by a crisis in the institutional structure of the State, motivated by a political experimentalism experienced in the municipal and state governments and by the rise of a regional elite that questioned the power of intervention exercised by the federal level. Thus, the redefinition of the federative pact that culminated in CF88 was the product of the political leadership of the governors, thus stimulating processes of decentralization at different levels of government and in public policies. However, from the 1990s, other actions of the federal government began to be decentralized, such as the purchase of food for school meals and health, which became the state and municipal responsibility, making these governments expand the number of public servants and new bodies that, consequently, joined the government apparatus. The purpose of this article is to follow the decentralization processes that took place in the government of the state of Mato Grosso during the administration of Dante de Oliveira (1994-1998). Oliveira was one of the main political leaders of the democratic transition when he took on a constitutional menu that provided for direct elections for President of the Republic in 1984. This feat transformed the then federal deputy into a national leadership, occupying from there the positions of minister, mayor and governor. . The article is structured in three sections: in the first, we discuss the characteristics of the decentralization process at different levels of government; in the second, we analyze the profile of Governor Dante de Oliveira and the government of Mato Grosso within these and processes and finally we present the conclusions. In this way, we analyze the government of Mato Grosso through the processes of decentralization of state policies and agencies to verify, if in fact, a national agenda has induced local public administration practices.

**KEYWORDS:** STATE. DECENTRALIZATION. MATO GROSSO

## 1 INTRODUÇÃO

Os processos de descentralização de governos e políticas tiveram como ponto de partida os processos de reforma do Estado ocorridos a partir dos anos 1990 e as transições democráticas pelos quais diferentes países enfrentavam: parte da América Latina, Sudeste da Ásia, Espanha e Portugal, entre outros. No Brasil, os processos de descentralização ganharam corpo com a CF88 por meio de pressões de prefeitos e governadores bem como pelo diagnóstico de que o governo central não conseguia implementar sua agenda a contento.

Uma administração pública com capacidade de implementar políticas precisa estar amparada em dois princípios: político e administrativo. Este último precisa de relativa autonomia – em seus processos administrativos – da influência política, ou seja, por mais que os cargos de confiança governamentais sejam ocupados a partir da indicação de políticos, é necessário o auxílio de agentes que, na qualidade de especialistas, tenham experiência e especialização para lidar com o setor administrativo sem que haja necessariamente uma filiação partidária. Dessa forma, forma-se um corpo de funcionários permanentes e profissionais.

Assim temos, de um lado, a racionalização e sistematização da administração pública com a ocupação de cargos por agentes capacitados para tal; por outro, temos a descentralização que envolve uma maior participação político-administrativa do cidadão. A administração pública responde a demandas da sociedade e interesses de grupos organizados; assim a participação social é uma ferramenta importante para que os processos de descentralização política e administrativa sejam desenvolvidos de forma apropriada.

Nesse sentido, podemos dizer que o processo de descentralização, em geral, começou a ser implementado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com a transferência, aos governos estaduais e municipais, de muitas políticas e receitas orçamentárias. Isso levou esses níveis de governo a assumirem funções que, na maioria das vezes, não apresentavam preparo técnico e operacional para sua execução. Um processo de descentralização, para ser de fato implementado, necessita de uma completa interação entre diferentes níveis de governo (União, Estados e municípios) e seu desenho costuma ser modelado pelas articulações políticas mais gerais.

A descentralização de políticas, por exemplo, pode ocorrer seja por meio de vinculação constitucional ou por indução de um nível mais alto de governo. É provável que o governo do Mato Grosso, durante a gestão de Dante de Oliveira, tenha desenvolvido um processo de descentralização pelos dois mecanismos citados acima, mas a interação entre União e governo estadual pode ter sido afetada positivamente pela presença de dois atores chaves: o governador do Estado e o Presidente da República. No período analisado (1995-1998), tanto Oliveira quanto Cardoso pertenciam ao mesmo partido político.

Este período tem duas características chaves que reforçaram o processo de descentralização: a crise econômica impunha limites à execução de políticas públicas, levando os diferentes níveis de governo a negociar qual deles seria encarregado de sua implementação e financiamento; ao mesmo

tempo a reforma do Estado e suas agências ganhava centralidade no sentido de reformular a relação dos governos com seus cidadãos. Um amplo arco de alternativas e modelos estava posto em debate e nele incluíam mecanismos de aprimoramento da democracia representativa; orçamentos públicos equilibrados; responsabilização dos agentes políticos; legitimidade das organizações da sociedade civil para execução de tarefas antes circunscritas aos atores governamentais, entre outros temas. A descentralização – seja administrativa quanto política – transformou-se no mecanismo institucional capaz de unificar tais temas.

No caso de Mato Grosso, nesse mesmo período, o governo era administrado por Dante de Oliveira (1995-1998), político que acabou migrando do Partido Democrático Trabalhista (PDT) para o partido do presidente FHC, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), dois anos após assumir o mandato de governador do Estado de Mato Grosso. Além da estrutura partidária coincidente nos dois níveis de governo, outras características teriam capacidade de modelar o processo: a indução constitucional para descentralizar políticas e processos administrativos; a consolidação da reforma do Estado e as restrições orçamentárias.

Variáveis como o nível de riqueza econômica ou a capacidade de endividamento de cada governo não explicam isoladamente o processo de descentralização. Porém, podem ser fatores importantes para que os níveis de governo adotem os programas de descentralização, como a situação orçamentária dos governos estaduais. Este foi o caso de Mato Grosso, em que o executivo estadual – no período analisado – adotou algumas características como o predomínio da agenda de reforma do Estado. De fato, como a literatura aponta, os processos de descentralização pouco avançaram até o governo FHC. A própria promulgação da Constituição de 1988 ocorreu em um contexto político em que se caracterizaram as disputas entre os atores políticos das elites regionais, além de contribuir para as suas respectivas formações.

Tão contexto formou não só todos os atores políticos envolvidos, mas em especial aquele que estava à frente do executivo estadual no período analisado, Dante de Oliveira. Durante os anos 1980, ele foi deputado estadual, depois deputado federal, prefeito da capital de Mato Grosso, Cuiabá e ministro do governo de José Sarney. No início da década de 1990, voltou a ser prefeito de Cuiabá, até ser eleito Governador em 1994. Na tabela 01 é possível visualizar a sua trajetória política.

**Tabela 01:** Trajetória Política de Dante de Oliveira

ANO	PARTIDO	FUNÇÃO EXERCIDA	EVENTOS
1976	MDB	Filiação	Cuiabá.
1978	MDB	Deputado Estadual (MT)	
1982	PMDB	Deputado Federal (MT)	
1982	PMDB	Deputado Federal	Deixou formalmente o MR-8.

1983	PMDB	Deputado Federal	Titular na Comissão do Interior.
1983	PMDB	Deputado Federal	Apresenta projeto de emenda constitucional Dante de Oliveira, que prevê eleições diretas para Presidente da República, tornando-o conhecido nacionalmente.
1984	PMDB	Deputado Federal	Dante acompanhou inúmeros eventos em apoio às “Diretas Já” em diversas capitais do Brasil, com a presença de diversas lideranças políticas nacionais.
1984	PMDB	Deputado Federal	A “Emenda Dante de Oliveira” foi rejeitada no congresso (25/04)
1985	PMDB	Deputado Federal	- Eleições diretas. Dante votou no candidato opositor ao regime militar, Tancredo Neves.
1986	PMDB	Prefeito de Cuiabá	Eleitos pelo PMDB: Dante – Prefeito Carlos Bezerra – Governo Márcio Lacerda – Senado
1986	PMDB	Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário	A convite do Governo Sarney.
1987	PMDB	-	Dante deixa o Ministério da Reforma Agrária.
1987	PMDB	Prefeito de Cuiabá	Crise financeira na prefeitura.
1990	PMDB/PDT	Prefeito de Cuiabá	Desligou-se do PMDB e ingressou no PDT.
1993	PDT	Prefeito de Cuiabá	Conseguiu regularizar o pagamento dos salários atrasados dos funcionários e negociou a dívida municipal.
1995	PDT	Governador de MT	Eleito Governador.
1997	PDT/PSDB	Governador de MT	Expulso do PDT por Leonel Brizola filia-se ao PSDB
1999	PSDB	Governador de MT	É reeleito para Governador.
2002	PSDB	Senador (candidato)	Não é eleito para o Senado.

**FONTE:** elaboração própria a partir de fontes diversas, 2018.

Na próxima seção vamos examinar o processo de descentralização em Mato Grosso tendo em vista a dinâmica nacional, isto é, busca-se elucidar como a interação de agendas entre os governos de FHC e Dante de Oliveira foi um fator deflagrador, indo além da explicação da indução por regras

constitucionais. A hipótese geral é que as agendas dos governos (e a possibilidade de combinações entre elas) são determinantes no processo de descentralização.

## 2 METODOLOGIA

De forma sucinta o presente trabalho apresenta um recorte bibliográfico, análises documentais e entrevistas semiestruturadas que focam em atores sociais chaves, participantes efetivos da dinâmica do executivo na administração pública.

A pesquisa teve caráter exploratório e descritivo, uma vez que o tema (descentralização) ainda é pouco explorado. São poucos os estudos centrados no funcionamento do executivo estadual do Mato Grosso: na base Scielo<sup>1</sup>, foram encontrados 835 artigos relacionados à “Descentralização”<sup>1</sup> e 3.299 com a palavra “Mato Grosso”. A busca pelas duas palavras simultâneas - “Descentralização Mato Grosso” - não apresentou resultado. As palavras pesquisadas, ao contrário, “Mato Grosso Descentralização”, apresentaram doze (12) incidências, sendo duas (2) interessantes para serem consideradas.<sup>1</sup> Entretanto, já na base de dados de teses da CAPES<sup>1</sup>, na busca pela palavra “Descentralização”, foram encontrados 3.603 arquivos<sup>1</sup>. Ao utilizar a palavra “Mato Grosso”, estavam correlacionados 18.750 arquivos, mas nenhum com o enfoque da presente pesquisa<sup>1</sup>.

A metodologia de pesquisa utilizada é qualitativa, com recortes bibliográficos, análise documental e entrevistas semiestruturadas para tentar explicar o “como” e o “porquê” ocorreu o processo de descentralização em Mato Grosso. Justifica-se a escolha da metodologia abordada no desejo de entender o complexo fenômeno da descentralização, permitindo, assim, visualizar o comportamento dos atores políticos envolvidos, os processos organizacionais e administrativos, dentre outros pontos relevantes, que sirvam para explanações e generalizações significativas. Dessa forma, objetivando tentar compreender o fenômeno real em profundidade, bem como as condições contextuais nas quais o fenômeno ocorre.

Assim, com um olhar clínico, a fim de que haja uma distinção entre o fenômeno e o contexto, busca-se avaliar uma ampla variedade de evidências, por exemplo, a realização do procedimento de levantamento bibliográfico preliminar, buscando esclarecer os principais conceitos que envolvem o tema escolhido, além de um levantamento das fontes primárias e secundárias de pesquisa – jornais, reportagens diversas, legislação, dados estatísticos, entrevistas, publicações – procurando fazer uma construção histórica do objeto. Incluem-se aqui documentos como o Diário Oficial (1995 – 1998), afinal, é por meio dele que toda e qualquer atitude com relação ao executivo estadual é promulgada e divulgada, ou seja, trata-se de um documento processual temporal por si só. Além disso, para completar o quadro geral da pesquisa, foi imprescindível o cumprimento de entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos com a administração do executivo estadual. Assim, realizamos este procedimento com o Vice-governador na época, o Presidente do PSDB regional naquele período e o presidente do sindicato dos servidores públicos do Estado no recorte temporal.

Desse modo, as entrevistas semiestruturadas fizeram-se necessárias para tentar construir e modelar o que foi a coligação partidária da época e se a agenda do executivo estadual era diferente ou coincidente com a agenda do executivo nacional, definindo, assim, o contorno histórico necessário do objeto de análise. As entrevistas também podem fornecer elementos importantes para analisar os mecanismos pelos quais o processo de descentralização tomou curso no governo de Mato Grosso. Para Gil (2007), esta técnica (entrevista semiestruturada) possui uma estrutura que possibilita não só abordar questões fundamentais da pesquisa, como também uma elasticidade para que o entrevistado possa responder com liberdade as pautas em foco.

### 3 DESENVOLVIMENTO

Em seu discurso na primeira sessão legislativa do ano de 1995, o governador Oliveira<sup>1</sup>, realizava um inventário do modelo recebido pelo regime autoritário, que em sua opinião, tinha gerado um grande déficit na área social e nos direitos políticos e civis. Como solução propunha a inserção do país na economia global via modernização e competitividade nos setores público e privado, tema que já estava consolidado na agenda política brasileira desde os anos 1990. No seu discurso, Mato Grosso teria papel central neste novo cenário:

Mato Grosso tem um papel histórico a cumprir pelo desenvolvimento do Brasil e pelas relações com os países vizinhos. [...] O Centro-Oeste, o coração da América, não pode continuar sendo preterido nas decisões estratégicas do Governo Federal. Mas, do mesmo modo que o Brasil precisa encontrar o seu caminho, adequando-se à nova ordem mundial, ajustando-se às condições de uma economia estável, precisamos nós, mato-grossenses, criar condições propícias ao reconhecimento nacional da nossa importância estratégica no plano econômico. Ao longo dos últimos anos, Mato Grosso vem demonstrando um crescimento econômico invejável, porém dissociado do desenvolvimento social. (Ata Nº 04 – “A”, 1995, p.: 5)

Em sintonia com a agenda de FHC naquele momento, Oliveira propunha a inserção de Mato Grosso na nova economia globalizada a fim de estabilizar o que via como cenário difícil para as contas públicas dos governos estaduais. Em seu discurso, as gestões anteriores teriam contribuído para o déficit público e inviabilizado a capacidade de ampliação dos investimentos no estado. Mais do que apontar a herança recebida dos governos anteriores, o discurso do governador procurava uma sintonia com aquele emitido pelo governo federal. Segundo dados do governo estadual, cerca de 24% da receita obtida em 1994 estava comprometida com a dívida pública e a nova gestão tinha que lidar também com salários vencidos dos servidores públicos e dificuldade de gerenciar a estrutura governamental.<sup>1</sup>

Ainda em seu discurso na Assembleia, o governador informava ter recebido um documento do presidente da República, FHC, sobre o problema de produção energética do estado e, assim, demonstrando a possibilidade

de indução que o governo federal detinha no processo de descentralização em geral. Mas o seu discurso também indicava um processo de alinhamento entre um novo modelo de gestão pública e a iniciativa privada e uma aproximação entre os dois níveis de governo:

[...] um documento que recebi, através de Fax, encaminhado pelo Presidente da República Fernando Henrique, no último dia 06 de fevereiro, que indica claramente a determinação do Presidente da República de nos atender, de nos apoiar, já designando o Itamarati, designando o Ministério de Relações Exteriores para ser o coordenador do grupo de trabalho que vai viabilizar o programa de compra de energia, através das usinas térmicas que serão implantadas no país vizinho, a Bolívia, para depois trazê-la para Mato Grosso. Por isso, eu agradeço, de coração, ao Presidente Fernando Henrique, por ter nos dado uma resposta imediata. Porque, na reunião em que tivemos com o Ministro das Relações Exteriores, na semana passada, ele já nos dizia que o Presidente já havia determinado que ele coordenasse esse grupo de trabalho para a compra de energia através do gás boliviano. Vamos atrair a iniciativa privada. (Ata Nº 04 – “A”, Assembleia Legislativa do Mato Grosso, 1995, p. 07-08).

Apesar de serem políticos de gerações diferentes, Oliveira e Cardoso conviveram durante a transição democrática, seja no interior do Congresso Nacional como também na campanha pelas eleições diretas para Presidente da República em 1984. Mais tarde, em 1994, o governador contou com o apoio do PSDB do Mato Grosso para a sua campanha política, mas tal fato não o aproximou de FHC:

Eles não tinham aproximação política intensa não, de jeito nenhum. O Dante era da oposição, ele era da esquerda. O Dante era com o Brizola. O Brizola que era o cacique do PDT. A aproximação ocorreu por pragmatismo do Dante. Então, o Dante com o primeiro ano complicado, o caixa complicado, a situação econômica por causa das cascas de banana, porque também não foi previdente de iniciar com a outra maneira para planejar o início da administração. [...] Então, houve aproximação do Dante com o Fernando Henrique primeiro com a mão estendida do governo federal, tipo FMI fazia com o Brasil antes. “Brasil, se você tiver política econômica austera, seguindo essas regras, eu te arrumo esse dinheiro, eu te faço isso, pra você ajeitar sua economia, e tudo mais”. [...] não tinha essa aproximação (com o PSDB Nacional), o Dante se elegeu pela esquerda (PDT). (Alfredo da Mota de Menezes, entrevista ao autor)

Mas o projeto de Dante Oliveira era outro, segundo o seu discurso na Assembleia. A privatização da companhia energética poderia alterar a dinâmica do setor econômico privado e acelerar o desenvolvimento do Mato Grosso. A lógica parecia ser simples: seria necessário privatizar o setor energético para solucionar não somente este setor como outros, em um efeito

cascata. O esquema desenvolvia-se em etapas: primeiro privatiza-se o setor energético; em seguida criam-se condições para atrair o investimento privado, melhorando a arrecadação e a capacidade do governo em melhorar a infraestrutura e as condições sociais da população; por fim investimentos na área de educação teriam o objetivo de qualificar a força de trabalho local.

A reforma do Estado, defendida no plano federal, também foi implementada no plano local, procurando atingir o equilíbrio fiscal por meio de uma administração pública gerencial. No primeiro ano de governo um plano emergencial foi elaborado para atingir estes objetivos, com reforma e fusão de agências públicas e profissionalização do servidor público.<sup>1</sup>

Em 1996 o governo desenha um plano de metas cujo objetivo era conter o déficit público e alterar a estrutura institucional das agências governamentais. As funções e atividades atribuídas ao Estado e aquelas atribuídas a iniciativa privada foram delimitadas – a exemplo do que ocorria no plano federal – e novas privatizações foram sugeridas. As reformas tinham como objetivo uma redefinição do papel do Estado para fortalecê-lo nas áreas que foram julgadas importantes procurando também a profissionalização da gestão pública.

As diferentes etapas dos processos de descentralização, que podem variar da municipalização de uma política ou agência até seu grau mais extremo que é a privatização ou o repasse a iniciativa privada de uma ação antes desenvolvida no âmbito estatal, não são opções apenas técnicas, mas envolvem dimensões políticas e distribuição de poder, tornando o conflito inevitável. O então vice-governador, Márcio Lacerda, mediou o debate que surgiu neste processo:

Havia uma turbulência muito grande com o funcionalismo. Mas, Bemat quebrado, Sanemat quebrada, Cohab quebrada, enfim, o estado inteiro quebrado. [...] Foi um "troço" tão violento e tão rápido, que pegou na veia a crise. [...] Então, eu não sei de onde eu tirei essa "sacada", resolvi compartilhar com a sociedade a tal da crise. Aí eu comecei, visitei bispo, arcebispo, pastor daquele grande templo, federação do comércio, da indústria. [...] Chamei lá o presidente do tribunal, o presidente da assembleia, FAMATO, FIEMT, FECOMERCIO, todo mundo, abri a reunião com o pessoal da energia, peguei o pessoal da área econômica nosso, o Secretário de Administração, de Fazenda, da Casa Civil, para eles fazerem o relato do que estava acontecendo. [...] E aí, foi que começou essa negociação que acabou em descentralização, a privatização da CEMAT, extinção do Bemat, essa reforma, essa grande reforma que foi feita no Estado. (Márcio Lacerda, entrevista ao autor)

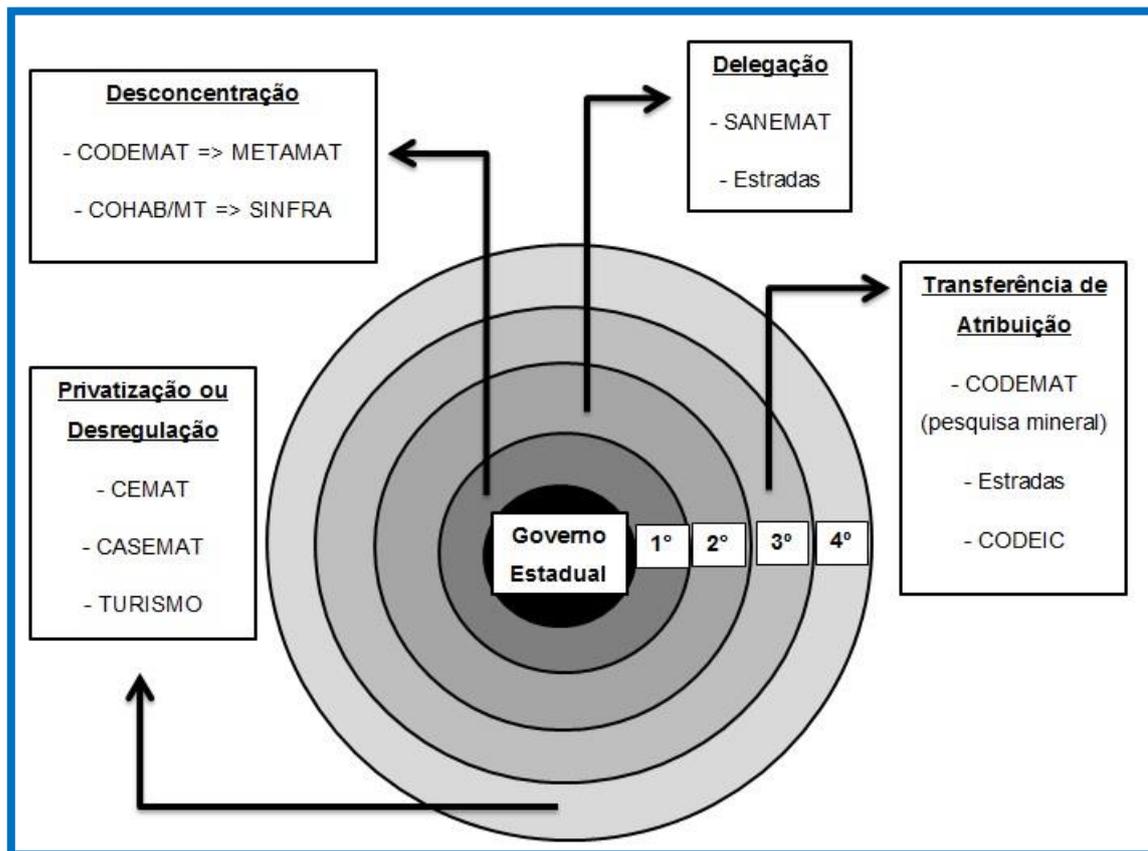
O processo de reforma do Estado no Mato Grosso, bem como da descentralização de agências governamentais foi conduzido com o suporte do governo federal, especialmente na privatização da agência de energia elétrica. Sendo a primeira grande companhia estatal do Mato Grosso a ser privatizada, seria necessária assessoria técnica para conduzir o processo, uma vez que o governo local não contava com tal infraestrutura.<sup>1</sup> No mesmo período foram extintas agências ligadas aos setores da habitação,

desenvolvimento e o banco estadual, além da privatização da companhia energética e a municipalização da companhia de saneamento.

O processo de descentralização (aqui no seu grau mais extremo via privatização) teve no governo federal o agente indutor de todo o processo. Assim, a política de privatização da companhia de energia era interessante ao governo estadual, pois entrava em conformidade com seu projeto de oferecer condições necessárias para que as indústrias se instalassem em Mato Grosso, gerando emprego e renda. Desse modo, além do papel do Estado ser redesenhado para atender as novas demandas e se retirar de outras que eram consideradas desnecessárias, – um encontro das agendas dos executivos Estadual e Nacional – o governo do Mato Grosso, privatizando a CEMAT, solucionaria um problema junto ao desenvolvimento regional.

É importante perceber que o processo de descentralização no Mato Grosso veio atrelado à reforma do Estado e ao ajuste fiscal. Em 1995, entrou em vigor o Plano Emergencial, com a preocupação de enfrentar os problemas imediatos encontrados no estado de Mato Grosso. A partir de 1996 teve início a redefinição do papel do Estado, elaborado no Plano de Metas. Neste momento, foram criadas cinco secretarias e sete secretários foram alterados – algumas vezes essas trocas ocorreram somente entre a equipe das secretarias, uma espécie de jogo de troca das cadeiras visível nas nomeações divulgadas no Diário Oficial do Estado. Em geral, novos atores não foram inseridos como Secretários de governo, preferindo o governador alterar a distribuição de poder internamente. Entre 1997 e 1999 a situação se estabiliza e apenas uma nova secretaria de governo é criada.

A figura abaixo resume o processo de descentralização e reforma do Estado no Mato Grosso durante o primeiro governo de Dante de Oliveira. Ressalta-se que não foram analisados os processos que envolviam indução constitucional, como por exemplo, nas políticas de saúde e educação. O objetivo é analisar apenas aquelas que poderiam estar correlacionadas com a estratégia de indução da União para o Estado ou do Estado com suas secretarias e com os municípios. Figura 01: Ilustração do processo de descentralização em função de seu grau



**FONTE:** elaboração própria a partir de GOVERNO DE MATO GROSSO, 1999.

Em 1999, já reeleito, Dante de Oliveira encaminha a Assembleia Legislativa um relatório resumando seus quatro anos de gestão. Na apresentação do documento, é evidente a mudança no discurso de Oliveira, entre 1995 e 1999, assumindo então as principais teses associadas ao neoliberalismo:

O limiar do século 20 [...] marcado por mudanças estruturais [...] na dinâmica exercida pelo avanço tecnológico, dando surgimento a um novo paradigma de desenvolvimento que se formaliza na globalização da economia e se processa na modernização do Estado. [...] a modernização se instala em todos os níveis das organizações, exigindo a flexibilização de estruturas, de ideias e de comportamentos onde a eficiência, eficácia, qualidade e produtividade são elementos básicos desta ordem econômica que rege o mundo e que visa satisfazer o mercado, o cliente. (Mato Grosso, 1999, p. 05)

Concluído o seu primeiro mandato, com a reforma do Estado e a descentralização em desenvolvimento, Dante de Oliveira também alterava sua trajetória política, agora identificada com as teses defendidas pelo governo FHC no plano federal. Ainda que as agendas local e nacional estivessem em sintonia, a variável realidade regional foi predominante na reforma do Estado e no processo de descentralização. Mas outras variáveis podem também ter exercido influência junto às elites regionais que conduziram essa reforma. Ainda que Oliveira tenha conduzido as reformas e aprovado o modelo de readequação do Estado para fazer frente ao mercado econômico globalizado - muito em função da situação orçamentária desvantajosa em que se encontrava o governo estadual -, ele

ainda mantinha um discurso que orbitava próximo da esquerda política, ao pontuar a importância da participação cidadã na gestão governamental e na implementação de políticas públicas.

O movimento oscilante entre polos políticos distintos buscava um diálogo com seu núcleo eleitoral sem abandonar a coalizão de forças que o sustentava naquele momento. Ou seja, implementar uma agenda política, como a que envolvia reforma do Estado e descentralização de forma simultânea, exigia do governador um comportamento capaz de dialogar com todos os segmentos políticos, ainda que tal estratégia mantinha no processo os seus ganhadores e perdedores.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de reforma do Estado analisado neste artigo apontou uma convergência não só de interesses, mas de agendas entre os níveis de governo federal – sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso – e estadual, com Dante de Oliveira como governador. O cenário “crise econômica” foi determinante para a implementação do processo de descentralização, assim como a convergência entre elites burocráticas na condução da implementação do processo de descentralização no Estado de Mato Grosso.

Ao longo desta pesquisa a descentralização foi compreendida em suas múltiplas dimensões: como uma ferramenta associada à transformação e reforma do Estado; como um mecanismo capaz de dinamizar as relações intergovernamentais; como fomentadora de participação popular nas instâncias governamentais e como solução para problemas decorrentes da ausência da atuação do Estado em setores específicos. Portanto, o processo de descentralização no Mato Grosso dependeu basicamente do contexto regional, ou seja, a crise fiscal no Estado.

Grande parte da explicação do processo de descentralização pode ser atribuída tanto pela formação política de Dante de Oliveira quanto pela realidade do Estado e o contexto regional. Oliveira, sendo um político com atuação em diferentes níveis institucionais (parlamentar em diferentes legislaturas, prefeito, ministro) detinha conhecimento seja das questões jurídicas que envolviam a administração pública como também dos processos políticos necessários para a sua realização. Estas articulações todas foram determinantes para a reforma do Estado e, conseqüentemente, para o processo de descentralização.

Mas há outra variável que foi a ação do governo federal, pois este nível de governo conduziu e possibilitou toda a reforma do Estado, inclusive do processo de descentralização. Se Fernando Henrique Cardoso teve a capacidade de montar e manter uma coalizão política capaz de realizar alterações na estrutura do Estado, o governador de Mato Grosso também seguiu este modelo ao alinhar a agenda do governo estadual com a agenda do governo FHC, implementando os processos de descentralização no estado.

Seja no início de seu mandato como governador, ainda próximo de setores da esquerda política estadual, quanto ao final de sua administração já filiado ao PSDB, Oliveira manteve um comportamento político pragmático.

Eleito em 1994 e diante da realidade regional, deflagrou um processo de descentralização e reforma do Estado. Assim podemos resumir tal processo como uma combinação de variáveis, que vão da indução do nível mais alto de governo até ao alinhamento entre elites econômicas e suas agendas. Mas o contexto regional, exemplificado na crise fiscal e econômica do governo estadual, foi o fator determinante neste processo. A entrada de um ator político relevante, no caso aqui analisado o governador do Estado, facilitou esta dinâmica.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** In Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 1998.

ALBANO, V. **Do caos ao equilíbrio fiscal: uma difícil travessia.** Cuiabá: Entrelinhas, 2001.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 28, vol. 10, p. 88-108, 1995.

ARAÚJO, V. C. **Paz sob fogo cerrado: três gerações na política de Mato Grosso (1945-2002).** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, UFMT, f. 270, 2007.

ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?** In Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31, v. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

FLEURY, S. (org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, práticas governamentais. **Caderno de Pesquisa.** São Paulo: Autores Associados, nº 74, São Paulo, 1989.

**MATO GROSSO,** Governo do Estado. Plano de metas Mato Grosso 1995-2006. Cuiabá, 1995a. p.05-93.

**MATO GROSSO:** FRENTE Cidadania e Desenvolvimento. Plano de Metas Mato Grosso 1995-2006. Cuiabá: 1994.

**MATO GROSSO.** Mensagem à Assembleia Legislativa e Relatório de Governo – Período 1995/98. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN. Coordenadoria de Planejamento – COPLAN. Cuiabá, fevereiro de 1999.

**MATO GROSSO.** Ata da Sessão Solene de Instalação da Primeira Sessão Legislativa da Décima Terceira Legislatura. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Ata Nº 004 – “A”. Realizada no dia 15 de fevereiro de 1995, às 09:00 Horas.

MURTINHO, M. N. **Análise Econômica da Divisão de Mato Grosso (1970 – 200).** Cuiabá. UFMT, 2009.

NEVES, M. M. R. de N. **Relatos Políticos** (entrevistas: memória divisionista – MT). Rio de Janeiro – RJ. Mariela Editora, 2001.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, 1998, n. 45, pp. 49-95.

SALLUM, B. **O Brasil sob Cardoso**: neoliberalismo e desenvolvimentismo. IN *Tempo Social*, 11, 2, 1999.

SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (orgs.) **Governo, políticas públicas e elites políticas nos Estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

## O PAPEL DO CRAS NA DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS EM MEIO À PANDEMIA DO COVID-19 EM BARRA DO GARÇAS-MT – 2020

## THE ROLE OF CRAS IN THE DISTRIBUTION OF BASIC BASKETS AMID THE PANDEMIC OF COVID-19 IN HERON BAR-MT – 2020

Jéssica Christina Alves Brito Guesser<sup>29</sup>  
Elizeu Demambro<sup>30</sup>

**RESUMO:** O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública que oferece benefícios, programas e serviços para pessoas que estão em vulnerabilidade social. Seus projetos são pensados para evitar e/ou minimizar os impactos econômicos, sociais e ambientais promovendo uma ação social. Assim, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do município de Barra do Garças-MT: Construir, tem como principal função a prevenção de situações consideradas vulneráveis e de risco social. Para tanto, a presente pesquisa pretende identificar as ações e projetos na perspectiva da Responsabilidade Social realizado pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS no município de Barra do Garças-MT em prol de uma ação social na distribuição de cestas básicas; analisar de que forma a seguridade social por meio do CRAS beneficie pessoas com vulnerabilidade social e verifique a aplicabilidade da Lei 8.812/1991 a qual dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. O princípio metodológico utilizado para a realização deste trabalho será o estudo de caso buscando evidências quantitativas. Quanto ao tipo de pesquisa no que tange os procedimentos de coleta, a pesquisa em questão se configura como análise documental. Foram analisadas as Fichas de Atendimento Emergencial-subsídio alimentar e relatórios que constam a demanda de doação e oferta de cestas básicas do CRAS em Barra do Garças – MT. Contatou-se, que o benefício de cesta básica é uma das primeiras formas de prestação de auxílio à população da política pública na assistência social. Pode-se concluir com essa pesquisa, que o Benefício Eventual cesta básica, é a principal atividade social do CRAS Barra do Garças – MT para ajudar as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social que necessitam do benefício eventual da cesta básica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Benefícios, Cesta básica, CRAS, Sociedade, Vulnerabilidade social.

### THE ROLE OF CRAS IN THE DISTRIBUTION OF FOOD BASKETS IN THE MIDST OF THE COVID-19 PANDEMIC IN BARRA DO GARÇAS-MT

**ABSTRACT:** The Social Assistance Reference Center (CRAS) is a public unit that offers benefits, programs and services to people who are socially vulnerable. Its projects are designed to avoid and / or reduce negative, social and environmental impacts by promoting social action. Thus, the Social Assistance

<sup>29</sup> Gestora Pública pelo Instituto Federal do Mato Grosso – Campus de Barra do Garças.

<sup>30</sup> Administrador e Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, doutorando em Ciências Empresariais e Sociais e professor do Instituto Federal do Mato Grosso – Campus de Barra do Garças.

Reference Center (CRAS) of the municipality of Barra do Garças-MT: Construir, has as its main function the prevention of situations considered vulnerable and of social risk. For this purpose, the present research intends to identify as actions and projects in the perspective of Social Responsibility carried out by the Social Assistance Reference Center - CRAS in the municipality of Barra do Garças-MT in favor of a social action in the distribution of basic food baskets; analyzes how social security through CRAS benefits people with social vulnerability and the applicability of Law 8,812 / 1991, which provides for the organization of Social Security, institutes a Costing Plan, and takes other measures. The methodological principle used to carry out this work will be the case study seeking quantitative evidence. As for the type of research in terms of collection procedures, the research in question is configured as documentary analysis. Were analyzed as Emergency Care Forms-food subsidy and reports that contain the demand for donation and offer of basic baskets of CRAS in Barra do Garças - MT. It was found that the benefit of the basic food basket is one of the first ways of providing assistance to the population of public policy in social assistance. It can be demanded with this research, that the Eventual Benefit basic basket, is the main social activity of CRAS Barra do Garças - MT to help people who live in a situation of social vulnerability that fills the eventual benefit of the basic basket.

**KEYWORDS:** Basic food basket. Society. Social vulnerability. Unit public.

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade social tem sido altamente difundida diante de uma sociedade complexa e competitiva. Cada vez mais com avanços tecnológicos e muitas exigências impostas pela sociedade, esta temática vem sendo considerada como uma importante estratégia de diferenciação no que tange a ações sociais que promovem práticas voluntárias.

Nesse sentido, a gestão pública deve atuar não apenas na difusão de iniciativas e políticas voltadas à responsabilidade social, como também na aplicação no seu próprio contexto. Deste modo, entender sobre Responsabilidade Social e sua perspectiva de atuação dentro da Administração Pública é de grande importância visando participação política e cidadã atuante dentro da sociedade. O papel da administração pública no contexto da Responsabilidade Social tem como finalidade proporcionar melhores condições de vida as pessoas em torno das políticas públicas e uma utilização eficaz dos recursos disponíveis.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública que oferece benefícios, programas e serviços para pessoas que estão em vulnerabilidade social. Dessa maneira, os projetos sociais desenvolvidos em torno do CRAS para às famílias em vulnerabilidade social são pensados de forma a evitar e/ou minimizar os impactos econômicos, sociais e ambientais promovendo uma ação social. Assim, o benefício eventual "Cesta Básica", distribuído pelo CRAS, é ofertado em situações emergenciais quando o indivíduo não tem condições para conseguir suprir suas necessidades básicas vitais para o seu desenvolvimento, como a alimentação.

Deste modo, este trabalho objetivou-se em realizar um balanço referente a demanda e oferta dos benefícios deferidos relacionados a

vulnerabilidade social, no que tange as cestas básicas; e analisar de que forma a seguridade social por meio do CRAS beneficia as pessoas com vulnerabilidade social através de uma coleta de dados e informações.

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do município de Barra do Garças-MT: Construir, tem como principal função a prevenção de situações consideradas vulneráveis e de risco social. Seu principal trabalho é o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), através do auxílio e orientações as famílias com o intuito da prevenção de situações de vulnerabilidade ou violência (CRAS, 2019). Portanto, esta pesquisa possibilitou um estudo de caso aplicado analisando e interpretando a demanda do Benefício Eventual de Vulnerabilidade Social que são gerenciadas por essa unidade pública na distribuição de cestas básicas. O questionamento que levantamos durante a análise dos dados é por ser um benefício eventual, porque as mesmas famílias/indivíduos procuram constantemente o órgão para receber tais cestas? As cestas são mesmo um benefício eventual?

## 2 METODOLOGIA

Por se tratar de um trabalho investigativo e base fundamental para todo tipo de pesquisa, a primeira etapa deste trabalho consistirá na revisão bibliográfica, através do levantamento de obras na literatura. Segundo Pizzani *et al.* (2012, p. 54), “a pesquisa bibliográfica compreende a revisão de literatura sobre as principais teorias que norteiam o trabalho científico, podendo ser realizada em livros, periódicos, artigos, sites da internet e outras fontes”. assim, o intuito é explorar ao máximo as potencialidades dos dados bibliográficos existentes e disponíveis. como forma de enriquecer as fontes de pesquisas, os materiais utilizados serão preferencialmente atuais, com no máximo dez anos de publicação.

O princípio metodológico utilizado para a realização deste trabalho será o estudo de caso buscando evidências quantitativas. essa abordagem foi aplicada para gerar uma triangulação das informações obtidas. a escolha dessa abordagem se deu com o intuito de interpretar os dados tanto de forma textual, como através de métodos estatísticos e obter resultados mais concretos, minimizando a margem de erro.

A pesquisa se configura como um estudo de caso, analisando o contexto da demanda e oferta de cestas básica do centro de referência de assistência social em barra do garças – mt: construir. a escolha do local se deu porque a primeira autora atualmente trabalha nesse espaço, tornando-se assim o CRAS em barra do garças – mt como objeto deste estudo.

Quanto ao tipo de pesquisa no que tange os procedimentos de coleta, a pesquisa em questão se configura como análise documental. foram analisadas as fichas de atendimento emergencial-subsídio alimentar (anexo 01) e relatórios que constam a demanda de doação e oferta de cestas básicas do CRAS em barra do garças – mt: construir, entre os meses de janeiro a julho de 2020. a delimitação do período se deu pelo fato do interesse em analisar dados atuais do ano de 2020, principalmente por se configurar um período de intensa vulnerabilidade social advindo da pandemia, se limitando até o mês de julho porque foram os documentos de possível acesso, uma vez que o CRAS em questão está passando por processo de digitalização de tais

documentos. os dados foram contabilizados e expressos por meio de tabelas, fazendo referência a um balanço mensal total e análise de porcentagem.

### **3 DESENVOLVIMENTO: O Centro de Referência em Assistência Social**

O papel da administração pública no contexto da Responsabilidade Social tem como finalidade proporcionar melhores condições de vida as pessoas, através das políticas públicas e uma utilização eficaz dos recursos disponíveis. Moura, Ribeiro e Monteiro (2016, p. 38) consideram que o conceito de responsabilidade social “está intimamente relacionado com o conceito de sustentabilidade/desenvolvimento sustentável, no qual estão integradas as vertentes econômicas, social e ambiental”.

A administração pública, nesse sentido, pode atuar em vários segmentos, desde a divulgação das políticas existentes, como exemplos práticos de como exercer a responsabilidade social contribuindo expressivamente para o fortalecimento da democracia participativa e promovendo uma assistência a sociedade em regiões que necessitam de proteção e atendimento a família.

Deste modo, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública responsável pela oferta de benefícios, programas e serviços em prol de uma assistência para áreas de maiores vulnerabilidades sociais. Esta unidade pública promove serviços e programas para desenvolver uma assistência às famílias atuando como uma ação social com o intuito de proteger, prevenir e assegurar a família em regiões mais carentes da cidade. Segundo Ananias (2007) as unidades dos CRAS são espaços físicos localizados em regiões mais pobres das cidades, voltadas para atendimento socioassistencial. A equipe do CRAS identifica as necessidades dos indivíduos e das famílias de cada localidade, acolhe e insere em atividades coletivas e/ou, se necessário, encaminha os integrantes do grupo familiar para outros atendimentos. Nessa condição, eles se configuram como instrumento estratégico dentro da rede de proteção e promoção social no Brasil.

#### **Assistência Social e Lei**

A sociedade é dividida entre os grupos sociais por meio de seus valores culturais, éticos e condições socioeconômicas. O serviço social surgiu no Brasil no século XX, na década de 1930, com a proposta de combater a pobreza e a desigualdade social no país em um período marcado pela industrialização e urbanização (POLITIZE, 2020). Esta profissão está vinculada as ciências sociais que propõe estudos e pesquisas em torno de questões, problemas e políticas sociais em prol de políticas públicas para a humanidade.

A assistência social é uma política pública prevista na seguridade social no Brasil e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social. Sendo um dever do Estado, sua função é voltada para atender as necessidades básicas dos sujeitos, dentro de uma concepção de política social, que ampare crianças, adolescentes, adultos e idosos carentes. A assistência social é garantida por Lei a todo cidadão que declare hipossuficiência, e de acordo Mauriel (2010, p.05):

Ela deve funcionar como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema, além de procurar corrigir injustiças e prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, contribuindo para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre.

Para tanto, o assistente social é o profissional graduado em Serviço Social e registrado no Conselho Regional de Serviço Social que atua em diversos espaços sociais por meio dos instrumentos multidisciplinares do assistencialismo no que tange as ações em prol da sociedade. De acordo com a Lei 8.662/1993 no Art. 4º, o Assistente Social deve constituir as seguintes competências:

[...] I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - Elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população;

IV - (Vetado);

V - Orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso deles no atendimento e na defesa de seus direitos;

VI - Planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais;

VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais;

VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo;

IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;

X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social;

XI - realizar estudos socioeconômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades [...]. (BRASIL, 1993, p.01).

Dessa forma, a assistência social torna-se essencial no combate as dificuldades sociais "na defesa dos direitos, ajudando a implementá-los para o benefício do cidadão" (POLITIZE, 2020, p.01), possibilitando uma transformação na realidade social. Assim, com o intuito de promover uma equidade social e romper a desigualdade social, o Estado promove ações sociais, por meio do Serviço Social, que garante a inclusão e manutenção aos segmentos sociais proporcionando um auxílio de vida e cidadania aos sujeitos que não possuem condições financeiras.

### **Seguridade social e Benefício Eventual “cesta básica”**

A seguridade Social se consolidou na Constituição Federal de 1988, no qual foram designadas as três áreas da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. De acordo com o Artigo 1 da LEI Nº 8.212 de 1991, a seguridade social compreende “um conjunto integrado e ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1991).

A seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes: Brasil (1991) destaca que a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação no custeio; f) diversidade da base de financiamento; g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social os Benefícios Eventuais fazem parte da Seguridade Social e “são um tipo de proteção social que se caracteriza por sua oferta de natureza temporária para prevenir e enfrentar situações provisórias de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por nascimentos, mortes, vulnerabilidades temporárias e calamidades” (BRASIL, 2018, p. 16). Com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742/93), os Benefícios Eventuais são cada vez mais contínuos, permitido que política de assistência social se fortifica como dever do Estado e direito do cidadão.

Os Benefícios Eventuais se apresentam no Artigo 22 da LOAS, onde discorre sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS):

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Lei nº 12.435, 2011).

O benefício eventual se configura como um dos benefícios socioassistenciais que é dever da política de assistência social. “Trata-se de uma provisão, cujos municípios e os estados federados são responsáveis por sua oferta, numa relação de cooperação quanto à gestão, regulamentação e financiamento” (BOVOLENTA, 2017, p. 509). Todavia, Bovolenta, Lima e Vieira (2011), afirmam que:

[...] os benefícios em valor ou em espécie já eram acessados antes mesmo do reconhecimento pela Constituição Federal e por leis como a LOAS em forma de auxílios. A trajetória desses auxílios passou por um ideário até a identificação deles como benefício de responsabilidade estatal e direito. O auxílio e a assistência aos mais necessitados se constituíam como algo inerente à assistência social, a qual antes, assistia aos pobres, velhos e abandonados. Somente a partir do século XX acontece de fato o reconhecimento dos direitos sociais. (BOVOLENTA; LIMA; VIEIRA, 2011 *apud* REZENDE, 2016, p. 39).

Conforme Pereira (2010), a LOAS conjectura três tipos de benefícios eventuais: i) os compulsórios, sendo estes os auxílios-natalidade e funeral destinados às famílias com renda per capita de até um quarto do salário mínimo; ii) os benefícios de caráter facultativo, instituídos conforme as necessidades oriundas das situações de vulnerabilidade social e calamidade pública; iii) e os chamados benefícios subsidiários, descritos no § 3º do art. 22, como provisão às crianças de até seis anos de idade (sendo este último subdividido em Vulnerabilidade e Calamidade Pública).

Natalidade, para atender preferencialmente: Necessidades do bebê que vai nascer; Apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento; Apoio à família no caso de morte da mãe. Funeral, para atender preferencialmente: Despesas de urna funerária, velório e sepultamento; Necessidades urgentes da família advindas da morte de um de seus provedores ou membros; Ressarcimento, no caso da ausência do Benefício Eventual no momento necessário. Vulnerabilidade Temporária, para o enfrentamento de situações de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família. Calamidade Pública, para o atendimento das vítimas de calamidade pública, de modo a garantir. (BRASIL, [2020], p. 02, grifo nosso).

O Benefício Eventual “cesta básica” é enquadrado no benefício de Vulnerabilidade temporária. A doação de alimentos é um fato histórico da assistência social “identificada desde as primeiras formas de prestação de auxílios e que permanece, em grande parte, até os dias atuais como incumbência dessa área” (BOVOLENTA, 2017).

O direito à alimentação digna é um direito humano básico e universal, sendo que não podem ser discutidos ou concretizados outros direitos, visto que sua prática é fundamental para o direito à vida (VALENTE, 2001).

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação” (ONU, 1948, artigo 25, § 1º). “No âmbito das políticas públicas, mais precisamente junto à política de assistência social, é possível identificar a presença da cesta básica, como forma de atenção à alimentação, compondo em geral o campo dos benefícios eventuais” (BOVOLENTA, 2017, p. 509).

## RESULTADOS e DISCUSSÕES

Como benefício que auxilia as famílias em vulnerabilidade social, a cesta básica é um benefício formado por produtos que são essenciais na utilização do dia a dia da família durante um mês. Dessa forma, pode ser verificado na Tabela 1 os produtos e a quantidade dos produtos que contém nas cestas básicas que são distribuídas:

**Tabela 1:** Unidade, especificação e quantidade dos produtos que compõem a cesta básica distribuída pelo CRAS Construir de Barra Grande – MT.

Produtos	Unidade	Quantidade
Arroz	1 unidade	5kg
Óleo	1 unidade	900ml
Açúcar	2 unidades	2kg
Feijão carioca e preto	1 unidade	1kg
Leite pó	1 unidade	400g
Farinha de trigo	2 unidades	2kg
Sal	1 unidade	1kg
Fubá	1 unidade	1kg
Espaguete	1 unidade	500g
Biscoito rosquinha	1 unidade	300g
Macarrão parafuso	1 unidade	500g
Lata de sardinha	2 unidades	100g
Molho de tomate	1 unidade	340g

**FONTE:** Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Barra do Garças – MT, 2020.

Nesse sentido, os beneficiários precisam estar em situação de vulnerabilidade social, risco social e na faixa da extrema pobreza. Então, mães ou pais solteiros (as) desempregados (as), idosos, adultos, ou seja, qualquer pessoa que não possua renda financeira pode ser beneficiada pela cesta básica, basta fazer a solicitação. Contudo, antes da liberação das cestas básicas, o usuário recebe uma visita domiciliar *in loco* (apresentação de informações solicitadas) para a constatação da necessidade, assim, se ele estiver apto aos critérios pelo CRAS, seu cadastro é efetivado. Após isso passa a ser feito um relatório manual, que posteriormente é digitalizado, sobre as retiradas dos benefícios. No momento da concessão da cesta é preenchido um recibo, onde uma via fica no CRAS e outra com a secretaria de assistência social.

**Figura 1:** Cestas deferidas entre 2019 e 2020



Na Tabela 2, nota-se os dados referentes a quantidade de fichas preenchidas para solicitação do benefício eventual da cesta básica: Por esse motivo, no mês de março, 100% das solicitações foram deferidas.

**Tabela 2:** Quantidade de fichas preenchidas para solicitação das cestas básicas e a quantidade de cestas básicas entregues em 2020 pelo CRAS Construir de Barra do Garças – MT.

Mês	Fichas preenchidas	Cestas básicas entregues	Percentual de aprovação fichas pedidas/cestas entregues (%)
Janeiro	0	0	0%
Fevereiro	0	0	0%
Março	55	55	100%
Abril	466	135	28,97%
Maiο	201	238	18,41%
Junho	200	326	63%
Julho	139	748	438,13%

**FONTE:** Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Barra do Garças – MT, 2020.

De acordo com a tabela acima, as solicitações para o benefício das cestas básicas ocorreram de maneira irregular, onde a maior parte dos pedidos foram registrados no mês de abril. Sendo que a maior procura aconteceu no período da pandemia de início do isolamento social ocasionado pela corona vírus (covid-19). Deste modo, o requerimento para o benefício da cesta básica foi concedido para as pessoas que declararam vulnerabilidade social principalmente entre os meses de abril a julho em que muitas pessoas ficaram desempregadas, em razão da política *lockdown* que acabou com vários empregos temporários e formais.

Percebe-se que esta unidade de assistência social alcançou a sua finalidade em torno das entregas das cestas básicas tendo um aumento a partir de março e com o seu maior índice em julho, em virtude da quarentena. Para tanto, todos que preencheram as fichas foram da mesma região, porém de bairros distintos, como explica a tabela (3) a seguir sobre os bairros atendidos pelo CRAS - Construir:

**Tabela 3:** Bairros assistidos pelo CRAS – Construir.

Bairro	Número de pessoas atendidas
--------	-----------------------------

Abel Lira	6
Cidade Jardim	28
Industrial	1
J. Amazonas	1
J. Apê	56
N. Barra Garça	50
N. Esperança	2
Nova Barra	93
Novo Horizonte	87
Ouro Fino	18
Palmares	39
Piracema	6
Solar Vile	5
São José	198
Tamburi	1
Universitaria	2
Vila Maria	97
Wilmar Perez	10
Zeca Ribeiro	7

**FONTE:** Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Barra do Garças – MT, 2020.

Assim, um total de 19 bairros foram beneficiados pelo serviço de cesta básica cujos mantimentos foram entregues dentro da entidade pública à medida que eles estavam cadastrados em situações de vulnerabilidade social.

Na tabela (4), percebe-se as entidades (que tiveram os seus nomes preservados por questões éticas) envolvidas em prol de ações comunitárias e as suas respectivas doações:

**Tabela 4:** Quantidade de cestas básicas previstas a serem entregues em 2020 das entidades colaboradoras ao CRAS Construir de Barra do Garças – MT.

Entidades	Quantidade doadas
A	55
B	200
C	407
D	830

**FONTE:** Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Construir em Barra do Garças – MT, 2020.

Este Centro de Referência de Assistência Social promove campanhas de doações para a distribuição de cestas básicas entre os meses de janeiro a dezembro. O CRAS de Barra do Garças recebe doações de outras instituições sem vínculo governamental em torno de ações sociais solidárias apoiando o combate à desigualdade socioeconômica. Dessa maneira, a unidade do CRAS Construir recebeu uma quantidade significativa de cestas para serem entregues entre os meses de agosto a dezembro.

A concessão de Cesta Básica refere-se a um dos benefícios eventuais, destinado as famílias ou indivíduo que estão em situação de vulnerabilidade social, ou seja, que possuem impossibilidade de arcar com tais despesas,

passando por dificuldades no cotidiano. O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Construir em Barra do Garças – MT é um dos órgãos presentes no município responsável pelos serviços socioassistenciais da SUAS nas áreas consideradas vulneráveis e de risco social. Seu principal trabalho é:

[...] o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), dando auxílio e orientações as famílias para prevenir situações de vulnerabilidade ou violência. Através do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, eles buscam reunir pessoas que estão na mesma faixa etária (crianças, adolescentes ou idosos) para desenvolver determinadas ações em grupos. (CRAS, 2019, s/p).

Na Tabela 1, que trata da descrição dos itens que compõem a cesta básica, podemos notar quais são os produtos e suas respectivas quantidades. São itens extremamente básicos, sem contar a quantidade destinada para cada produto. Tendo em vista uma família com 4/5 indivíduos, é perceptível que uma cesta básica não supre completamente a necessidade nutricional de tal família. De acordo com Gamba e Montal (2009),

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é composto de duas premissas inseparáveis, pois cada uma não pode ser garantida sem a realização da outra: a) a disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas<sup>15</sup> e aceitáveis para uma dada cultura (a primeira é que toda pessoa tem o direito de estar livre da fome e da má-nutrição) e b) a acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (toda pessoa tem o direito a uma alimentação adequada). (GAMBA; MONTAL, 2009, p. 59-60).

No CRAS, um número constantemente de famílias é acompanhado. No início do ano, o registro era de 55 famílias inscritas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, que também participam do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que oferece atividades culturais, de lazer, artísticas e esportivas para grupos, organizados conforme a idade. Esse número constante de assistidos é bem menor que a demanda mensal de pessoas que procuraram o CRAS nos últimos meses.

É papel do Estado, de modo incondicional, garantir alimentação a todos os cidadãos do país, seja via redução da taxa de impostos sobre os itens básicos de subsistência (que em geral compõem a cesta básica), seja garantindo equipamentos e serviços que atendam e/ou amenizem a fome, permitindo o acesso diário a alimentação, como asseguradas no campo da Segurança Alimentar e Nutricional. (BOVOLENTA, 2017, p. 515).

Se analisarmos a Tabela 2, que trata da relação de fichas preenchidas para solicitação do benefício e da relação de cestas deferidas, percebemos que nos meses de janeiro e fevereiro nenhuma solicitação para receber a cesta foi realizada, assim como nenhuma cesta foi entregue. Esse episódio se dá devido a um procedimento interno do CRAS, de realizar a concessão das cestas uma vez por ano durante um evento para as famílias acompanhadas pela assistência social, evento este que ocorreu em março.

Analisando os demais dados, é notória a discrepância em alguns meses, destacando o mês de abril que das 466 famílias/ indivíduos que solicitaram, cerca 28,97% atenderam os requisitos para receberem as cestas, ou seja, uma pequena parte dos pedidos foram deferidos, pelo fato de não se encaixarem no perfil de vulnerabilidade. O que não ocorreu no mês de maio, junho e julho, onde o número de entregas é superior ao número de solicitações. No mês de maio, o aumento percentual entre o número de pedidos em relação ao número de entregas foi de 18,41%; no mês de junho esse aumento foi de 63%; e o mês com maior aumento foi de julho, atingindo cerca de 438,13%. Essa discrepância, com base nas informações coletadas, se deu pelo fato que as entregas foram feitas para famílias/indivíduos que já tinham dado entrada nos meses anteriores e ainda se encaixavam no perfil.

O aumento considerado no número de benefícios deferidos, em relação ao número de solicitações ocorreram por consequência dos transtornos ocasionados pela pandemia do COVID-19. Em anos anteriores, era realizado a concessão de cerca de 125 cestas básicas durante todo o ano no CRAS Construir. Como podemos observar na Tabela 2, as doações por mês superam dados anteriores, chegando ao mês de julho com o total de 1.502 de cestas básicas entregues no período de quatro meses. O município declarou calamidade pública no início da quarentena, com isso o CRAS está cumprido com seu papel, que é assistir essas famílias que estão em estado de vulnerabilidade durante essa eventualidade.

O mundo vive atualmente uma pandemia ocasionada por um vírus denominado Sars-Cov-2, conhecido também como Covid-19 ou Coronavírus. Acontece que com a chegada desse vírus e a contaminação em massa da população em nível mundial, os governantes decretaram isolamento social da população. Sendo assim, escolas, comércio, cinemas, shows, teatros, parques, praias e qualquer local como possível foco de aglomeração estavam impedidos de funcionar. Todos os segmentos que não faziam parte dos serviços essenciais sofreram consequências ainda imensuráveis, com isso, muitas pessoas perderam seus empregos, fecharam suas empresas e a população mais carente sofreu ainda mais com a falta de verba e políticas públicas eficientes.

De acordo com Cocnpa (2020) a pandemia do novo coronavírus chega ao Brasil em um momento de estagnação econômica, desmonte dos sistemas de saúde e proteção social, paralisação de praticamente todos os programas de SAN, aumento acelerado da pobreza e, especialmente, da extrema pobreza, e o aumento expressivo da população em situação de rua. Dados de 2018, já mostravam que pessoas em extrema pobreza somavam um total de 13,5 milhões de pessoas, em uma escala ascendente que se iniciou em 2015. Como fome e pobreza são fenômenos correlatos, isto contribui ainda mais para que o Brasil se encontre em uma situação de profunda vulnerabilidade diante da pandemia.

De acordo com os dados da Tabela 2, mais especificamente a coluna que apresenta a variável das fichas preenchidas, o mês de março com abril houve um aumento de solicitações de cerca de 747,27%. Um dado significativamente expressivo, levando em conta que abril foi o mês de maior ápice do isolamento social no Brasil, podemos levantar como hipótese que possivelmente foi o mês de maior impacto econômico para as

famílias/indivíduos assistidos pelo CRAS Construir. Entre abril e maio, houve uma diminuição percentual de 56,87% das solicitações. O que se nota entre os meses de maio para junho é uma estabilidade, com uma diminuição quase que insignificante de 0,50%.

De junho para julho essa diminuição de solicitações atinge os 30,84%. Verificando isoladamente esses dados percentuais, poderíamos declarar que a diminuição do preenchimento das fichas de solicitações ocorre em decorrência de menos famílias estarem necessitadas de tal benefício. Entretanto, como já foi declarado anteriormente, famílias que já tinham feito suas fichas e necessitavam novamente do benefício, retornavam na unidade do CRAS solicitando uma nova visita social e mediante a comprovação que permanecia dentro dos requisitos, não precisavam preencher novamente as fichas, apenas preenchiam um novo recibo (Anexo 2), que era anexado na ficha de atendimento (Anexo 1).

Vale ressaltar que os beneficiários do Bolsa família não estão recebendo o benefício eventual cesta básica, uma vez que estão recebendo o Auxílio emergencial que é ofertado justamente para cobrir esta necessidade. Em contrapartida, o CRAS está amparando famílias em situação de risco, mais especificamente, venezuelanos, tendo casos com 11 indivíduos compondo uma mesma família.

Na ocorrência de calamidade pública, já é esperado o aumento na procura de tais benefícios, com os impactos da pandemia do COVID-19 houve um aumento no número de desemprego e conseqüentemente mais famílias entraram na zona de vulnerabilidade. Segundo Coca (2020) dentre os fatores que podem motivar maiores picos de fome no contexto pós-COVID-19 constam o aumento do desemprego, a desestruturação de cadeias de abastecimento, a diminuição da demanda ocasionada pela crise econômica e a conseqüente inviabilização de unidades de produção familiares etc. (COCA, 2020, p. 02).

De acordo com Martins (2017) a cesta básica é usada como um "calmante" quando não sabemos como lidar com as situações que emergem no cotidiano da prática profissional no SUAS, mas queremos amenizar de alguma forma o sofrimento do cidadão. Assim, a resposta do poder público para diferentes demandas é sempre a mesma: provisão de alimentos, isso quando há resposta, o que acaba por maquiar as reais desproteções sociais e violações de direitos existentes. (MARTINS, 2017).

Levando em conta que a palavra eventual significa *que ocorre algumas vezes; em certas ocasiões; ocasional*, podemos estar diante de uma situação que não seja de vulnerabilidade eventual, e sim de uma situação constante de pobreza que seria um reflexo do contexto socioeconômico e político do país e que não se solucionar rápido, por ser uma condição estrutural enraizada. "Desta forma, lidar com uma necessidade permanente como se fosse esporádica é uma forma de eximir o Estado de suas responsabilidades" (MARTINS, 2017, p. 04). Bovolenta (2017) afirma que Vale a pena pontuar que uma situação de vulnerabilidade social é diferente de uma situação de vulnerabilidade temporária, associando a primeira com a ideia de condição e a segunda como um evento, um fato. No caso dos benefícios eventuais, estes não são provisões perante a vivência contínua de vulnerabilidade, ainda que essa possa também acarretar episódios inesperados que requeiram provisão e proteção estatal (...). Mesmo porque o

enfrentamento e a superação da situação de vulnerabilidade social precisam contar com um campo de proteção social mais amplo e estruturado, composto por bens e serviços materializados por meio dos programas, projetos, benefícios e equipamentos das várias políticas públicas.

De acordo com os dados da Tabela 3, 19 bairros foram atendidos entre janeiro e julho de 2020. Os bairros que tiveram mais atendimentos foram São José, com 198 pessoas atendidas, seguidas de Vila Maria, 97, Nova Barra, 93 e Novo Horizonte, 87. São bairros localizados em comunidades carentes, com maior número de famílias que estão em situação de vulnerabilidade.

Já está evidente que uma das principais ações do CRAS Construir é a concessão de cestas básicas, pelo menos durante o cenário atual de pandemia no ano de 2020. Pois, todos os outros setores da assistência social do CRAS Construir se encontram paralisados, com exceção dos atendimentos psicológicos e distribuição de cobertores e máscaras. As demais atividades como orientações, cursos/oficinas, atividades esportivas (natação, dança, entre outros) não estão ocorrendo como medida preventiva para evitar aglomeração de pessoas. Se atentarmos aos dados apresentados na Tabela 4, 1.492 cestas básicas foram doadas oriundas de entidades não governamentais e públicas, sendo entregues no CRAS Construir e distribuída para as famílias/indivíduos em estado de vulnerabilidade. Em anos anteriores a média de doação era de 125 cesta durante o ano, em 2020 o aumento percentual de cestas deferidas até o momento foi de 1096%. Diante desse cenário é possível verificar a importância dos produtos presentes na cesta básica, que muitas vezes é o único alimento que incrementam a alimentação diária dessas famílias.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O benefício de cesta básica é uma das primeiras formas de prestação de auxílio à população da política pública na assistência social. A distribuição de cesta básica no ano de 2020, é a maior entrega registrada desde a inauguração do CRAS Construir de Barra do Garças – MT.

Podemos concluir com essa pesquisa, que o Benefício Eventual cesta básica, é a principal atividade social do CRAS Barra do Garças – MT, pelo menos no atual tempo de calamidade pública. As famílias e indivíduos que o CRAS Construir assiste, são pessoas que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade social, necessitando do benefício eventual cesta básica de forma constante, como forma de sobrevivência.

Assim sendo, o CRAS Construir de Barra do Garças é um sistema de assistência pública que garante seguridade social, tornando-se fundamental no dia-dia de muitas famílias, seja através das orientações durante os atendimentos, oferta do serviço PAIF, articulação e fortalecimento da rede de Proteção Social Básica local. Entretanto, todos esses serviços por hora estão suspensos, justamente por conta de ter que cumprir com uma das suas funções principais que é atuar na prevenção de risco, que é o cenário que todos os cidadãos de Barra de Garças enfrentam, assim como os demais brasileiros e cidadãos de outros países que se encontram em quarentena, uma situação reconhecimento de calamidade.

Nesta conjuntura, o amparo da assistência social foi arrogado para fornecer as necessidades básicas das famílias/indivíduos vulneráveis, através dos benefícios eventuais. A impossibilidade de arcar com despesas de subsistência, diante desta calamidade pública, também gerou comoção por parte de entidades não governamentais que se comprometeram em fazer doações de cestas básicas, deixando evidente a importância do papel do “assistencialismo” e a honorabilidade.

Em resumo, ainda há muito o que se fazer, visto que combater situações de pobreza significa está diante de um desafio incessante para a equipe do CRAS e para o conjunto das Políticas Públicas.

## REFERÊNCIAS

ANANIAS, P. Um lugar de (re) fazer histórias. **Revista CRAS**, Brasília, v.7, n.1, p.01-56, 2007

BATISTA, E. C.; MATOS, L. A. L.; NASCIMENTO, A. B. A entrevista como técnica de investigação na pesquisa qualitativa. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.11, n.3, p.23-38, 2017.

BOVOLENTA, G. A. Os benefícios eventuais previstos na Loas: o que são e como estão. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 365-387, 2011.

BOVOLENTA, G. A. Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 507-525, 2017.

BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8662.htm). Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Benefícios Eventuais no SUAS**. Brasília, DF. [2020]. Disponível em:

<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Folders/beneficios\\_eventuais.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Folders/beneficios_eventuais.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional da Assistência Social **Orientações técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS**. 2018. Disponível em:

<[www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientações%20Técnicas%20sobre%20Benefícios%20Eventuais%20no%20SUAS.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientações%20Técnicas%20sobre%20Benefícios%20Eventuais%20no%20SUAS.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Diário Oficial da União. **LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Casa Civil, Brasília, 1991. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 12 de ago. 2020.

CHAER, G.; DINIZ, R.; RIBEIRO, E. A técnica do questionário na pesquisa educacional. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, p. 251-266, 2011.

COCA, E. L. de F. A pandemia do COVID-19 e a fome como desafios globais. **Revista eletrônica Mundorama**, Disponível em: <<https://mundorama.net/?p=26959>>. Acesso em: 01 set. 2020.

COCNPA. Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Recomendações sobre o direito alimentação no contexto da covid**. 2020. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp->

content/uploads/2020/03/2020-recomendacoes-sobre-direito-alimentacao-no-contexto-da-covid-2.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

CRAS. **CRAS em Barra do Garças-MT: Construir**. CRAS. 2019. Disponível em: <<https://CRAS.site/CRAS-em-barra-do-garcas-mt-construir/>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

GAMBA, J. C. M.; MONTAL, Z. M. C. O direito humano à alimentação adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, Vol. 11, nº95, 2009

MAURIEL, A.P.O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katál**, Florianópolis, v.13, n.2, p.173-180, 2010.

MOURA, A.; RIBEIRO, V.; MONTEIRO, S. **A responsabilidade social no setor público: uma perspectiva teórica sobre a divulgação de informação**. International Business and Economics Review, n. 8, 2017.

ORGANIZAÇÃODASNAÇÕESUNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <[www.dudh.org.br](http://www.dudh.org.br)>. Acesso em: 29 ago. 2020.

PEREIRA, P. A. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 12, 2010.

PIZZANI, L. *et al.* A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 53-66, 2012.

POLITIZE. **Você sabe o que um/uma Assistente Social faz?** Brasil, 02 dez. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/assistente-social-o-que-faz>. Acesso em: 01 set. 2020.

REZENDE, I. L. **Os benefícios eventuais de assistência social e sua operacionalização no município de Florianópolis**. 2016, 78 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

VALENTE, F. L. S. **O combate à fome e a desnutrição e a promoção da alimentação adequada no contexto do direito humano à alimentação: um eixo estratégico do desenvolvimento humano sustentável**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

## Políticas Públicas de desenvolvimento rural como instrumentos de enfrentamento da pobreza e da insegurança alimentar no Brasil

### Public policies for rural development as instruments to combat poverty and food insecurity in Brazil

MENDES, Maurício Ferreira<sup>31</sup>

**RESUMO:** A partir de 2003, os governantes começaram a sinalizar a seus corpos técnicos a construção de programas sob esses novos paradigmas, que assumissem a dimensão da segurança alimentar e nutricional. Foram criados nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essas políticas se tornam mais importantes, visto que no Brasil 31,3 milhões de pessoas (16,7%) habitam áreas rurais, e a maioria das propriedades (58%) são menores que 25 hectares (SCARIOT, 2011). Essas propriedades incluem camponeses, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, pescadores, quebradeiras de coco babaçu, entre outros, que tem como meio de vida a produção agrícola e a exploração da biodiversidade para o consumo e renda. Diante do exposto, objetivou-se analisar como as políticas públicas de desenvolvimento rural (PAA e PNAE) contribuem para enfrentamento da pobreza e insegurança alimentar no Brasil. O delineamento deste trabalho foi o estudo de caso proposto por Yin (2001, p. 27) que afirma que o aspecto diferenciador do estudo de caso "reside em sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, entrevistas, observações". Además, foi utilizado o procedimento metodológico de Diagnóstico Rural Participativo (DRP), com realização de reuniões, oficinas, grupos de discussão, acompanhamento da produção e rodas de conversa.

**PALAVRAS-CHAVE:** POLÍTICAS PÚBLICAS. AGRICULTURA

**ABSTRACT:** From 2003, the rulers began to signal to their technical bodies the construction of programs under these new paradigms, which assumed the dimension of food and nutritional security. In this context, the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) were created. These policies become more important, since in Brazil 31.3 million people (16.7%) inland rural areas, and most properties (58%) are smaller than 25 hectares (SCARIOT, 2011). These properties include peasants, land reform settlers, traditional peoples and communities, fishermen, babassu coconut breakers, among others, which has as a way of life agricultural production and the exploitation of biodiversity for consumption and income. In view of the above, this study aimed to analyze how public policies of rural development (PAA and PNAE) contribute to coping with poverty and food insecurity in Brazil. The design of this study was the case study proposed by Yin (2001, p. 27) which states that the differentiating aspect of the case study "lies in its ability to deal

---

<sup>31</sup> Doutor em Geografia pela UFG/IESA e professor do curso de Geografia da Universidade Federal do Tocantins (UFT), câmpus Araguaína, e colaborador do programa de mestrado em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais (PPGDire). . E-mail: [mauricio.f3@hotmail.com](mailto:mauricio.f3@hotmail.com)

with a wide variety of evidence - documents, interviews, observations". In addition, the methodological procedure of Participatory Rural Diagnosis (DRP) was used, with meetings, workshops, discussion groups, monitoring of production and conversation wheels.

**KEYWORDS:** PUBLIC POLICY. AGRICULTURE.

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo atravessa uma crise sem precedentes, com parcela significativa da população em estado de pobreza e insegurança alimentar e nutricional. Trata-se do esgotamento de um projeto civilizacional que tem como alicerce acumular riqueza nas mãos da classe dominante em detrimento da classe explorada, sem considerar os limites naturais e humanos necessários à sua própria reprodução e a manutenção na terra (PLOEG, 2009).

Na América Latina, a insegurança alimentar afetou em 2014, 28% da população. Porém, de acordo com o documento "*Panorama Social da América Latina*", entre 2005 e 2012 a incidência da pobreza multidimensional reduziu-se, como média em dezessete países da região, de 39% para 28% da população. Os países da América Latina que mais registraram queda neste indicador foram: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela (CEPAL<sup>32</sup>, 2015). Apesar da queda dos índices de pobreza e miséria, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a América Latina caminha em passos lentos para erradicar a fome, a desigualdade de distribuição da renda e a ausência de políticas públicas voltadas para o camponês.

No Brasil, 50,05 milhões de pessoas vivem na pobreza, sofrendo algum tipo de insegurança alimentar, dos quais 7,2 milhões são considerados do tipo mais grave, ou seja, quando se vive abaixo da linha de pobreza<sup>33</sup>. A ameaça da fome é mais frequente entre os jovens, entre as mulheres, entre a população negra e entre os habitantes da zona rural (PLOEG, 2009).

Para tentar mudar esta realidade, a partir dos anos de 70, os conceitos de soberania e segurança alimentar e nutricional despertam no Brasil, esses conceitos passaram a ser utilizados pelos formuladores de políticas públicas governamentais, passando a ser discutido na sociedade, no poder público e nas universidades. As lideranças sociais pressionaram de forma mais intensa os governos, para que uma nova proposta de organização de modelo agrícola fosse efetivada no Brasil (VIGNA e MINEIRO, 2009).

A partir de 2003, os governantes começaram a sinalizar a seus corpos técnicos a construção de programas sob esses novos paradigmas, que

---

<sup>32</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) possui escritórios no México, Colômbia, Porto Rico, Brasil, Argentina, Uruguai e Estados Unidos. O escritório da CEPAL no Brasil desenvolve trabalhos de pesquisa e cooperação técnica, mediante acordos com diversos órgãos da administração federal, analisando as transformações da economia brasileira, prestando assistência técnica, realizando projetos em temas do desenvolvimento, treinamento de recursos humanos, organização de seminários, intercâmbio de técnicos, bem como apoio a estados e municípios, entidades de classe e universidades. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br>>. Acesso em: out. 2016.

<sup>33</sup> Não há consenso sobre o critério adotado como linha de pobreza no Brasil, porém o mais usado é a do Banco Mundial de 1990, que estabeleceu que a linha de pobreza mundial é quando a pessoa vive com menos de 1 US\$ por dia.

assumissem a dimensão da segurança alimentar e nutricional. Foram criados nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essas políticas se tornam mais importantes, visto que no Brasil 31,3 milhões de pessoas (16,7%) habitam áreas rurais, e a maioria das propriedades (58%) são menores que 25 hectares (SCARIOT, 2011). Essas propriedades incluem camponeses, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, pescadores, quebradeiras de coco babaçu, entre outros, que tem como meio de vida a produção agrícola e a exploração da biodiversidade para o consumo e renda.

Diante do exposto, objetivou-se analisar como as políticas públicas de desenvolvimento rural (PAA e PNAE) contribuem para enfrentamento da pobreza e insegurança alimentar no Brasil. O delineamento deste trabalho foi o estudo de caso proposto por Yin (2001, p. 27) que afirma que o aspecto diferenciador do estudo de caso "reside em sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, entrevistas, observações". Ademais, foi utilizado o procedimento metodológico de Diagnóstico Rural Participativo (DRP), com realização de reuniões, oficinas, grupos de discussão, acompanhamento da produção e rodas de conversa (VERDEJO, 2010).

Este texto foi estruturado em duas partes, além dessa introdução, considerações finais e referências. Na primeira efetuou-se a análise das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na segunda parte analisou-se como ocorre o empoderamento dos camponeses agroecológicos de Mato Grosso e qual a importância das políticas públicas nesse processo.

## **2 DESENVOLVIMENTO:** Políticas de desenvolvimento rural no Brasil

Foram necessários praticamente 500 anos para enfim o Brasil criar a primeira política pública que beneficiasse o campesinato, mesmo assim de forma paliativa, sem resolver o principal problema que é o acesso a propriedade da terra. Ao invés disso, optou-se em todo o processo histórico em instituir mecanismos para facilitar a incorporação de grandes extensões de terras, muitas vezes de forma fraudulenta a *meia dúzia* de latifundiários e agricultores capitalistas.

Depois de séculos lutando contra o latifúndio e a violência, o campesinato conseguiu ocupar algumas terras inférteis que os grandes senhores da época Brasil-Colônia não tinham mais interesse. No entanto, após a segunda grande guerra (1939-1945), o campo brasileiro passou por uma reorganização territorial que ocasionou a expulsão novamente e a desterritorialização de grande parcela da população camponesa, que se viu obrigada a partir para os centros urbanos formando favelas e/ou vivendo em áreas que a elite não tinha interesse, além de se tornarem empregados da incipiente indústria, vivendo em condições precárias.

Esse processo, reconhecido como modernização da agricultura, tinha como objetivo nominal a diminuição da fome no mundo, através da incorporação de novos meios de produção, como máquinas modernas, sementes geneticamente modificadas, uso intenso de defensivos agrícolas, etc., oferecidos por um programa norte-americano denominado *Revolução*

Verde<sup>34</sup>, que prometia o aumento da produtividade e a diminuição do tempo de cultivo.

Ocultados por trás desse objetivo de redução da fome no mundo, porém, estavam interesses econômicos e mercadológicos gigantescos. Prova disso, é que a modernização da agricultura não só excluiu a população responsável pela produção de alimentos no Brasil, deste processo, como também, contribuiu para a intensificação da desigualdade na distribuição de terras e o aumento da pobreza e insegurança alimentar no campo e na cidade, além da degradação dos recursos naturais.

Um dos principais impactos oriundos do processo de modernização da agricultura foi a desterritorialização de camponeses e seu enfraquecimento enquanto categoria ou porção de classe responsável pela produção de alimentos no Brasil. Diante do quadro, o movimento social percebeu que se tornava necessário a defesa e o fortalecimento dessa população contra o modelo capitalista que enfraquece a agricultura camponesa e compromete a soberania alimentar dessas populações e mesmo a do país.

O campo brasileiro tem se transformado de forma crescente e veloz numa paisagem capitalista, difícil de ser contida por meio de políticas públicas. O avanço do agronegócio e da financeirização da empresa agroindustrial tem agravado a situação dos trabalhadores do campo evidenciada no desemprego e subemprego, no endividamento dos pequenos produtores rurais, nos processos migratórios, no moderno trabalho escravo, no trabalho infantil e nas formas diretas e indiretas de exploração do trabalhador (MACHADO e VENDRAMINI, 2013: 1, grifo das autoras).

Este panorama é muito complexo, visto que se encontram questões sociais e políticas, como o acesso à terra, a ausência de reforma agrária real e que atenda às necessidades dos camponeses. A concentração de terras na América Latina alcança cifras irracionais, em países como Paraguai, onde 1% dos proprietários concentram 77% das terras; e no Brasil não é muito diferente, 1% dos agricultores capitalistas possui 46% das terras cultiváveis (CARDONA e VÉLEZ, 2009).

Quanto à falta de políticas públicas para o campesinato, Hespanhol (2014), afirma que no Brasil, até final dos anos de 1970, prevaleceram as políticas públicas de cunho desenvolvimentista, focalizadas no estímulo ao crescimento econômico, sem maiores preocupações com aspectos sociais e ambientais.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcos da intervenção de políticas públicas desenvolvimentista no Brasil. Essas políticas visavam transformar o rural e modernizá-lo, não levando em conta os impactos negativos. Conforme Grisa (2012: 18) no país foi se “inserindo uma estratégia ampla de desenvolvimento

---

<sup>34</sup> A partir dos anos 1960, a *Revolução Verde*, uma variante da revolução agrícola contemporânea desprovida de motorização-mecanização, desenvolveu-se amplamente. Baseada na seleção de variedades com bom rendimento potencial de arroz, milho, trigo, soja e de outras culturas de exportação, com ampla utilização de fertilizantes químicos, de produtos de tratamento, sementes modificadas, a *Revolução Verde* foi adotada pelos agricultores capitalistas que eram capazes de adquirir esses novos meios de produção nas regiões favorecidas. Ressaltamos que em muitos países, os poderes públicos favoreceram intensamente a difusão dessa revolução, implementando políticas de incentivo aos preços agrícolas, de subvenções aos insumos, de bonificação dos juros de empréstimo e de investimentos em infraestruturas de irrigação, drenagem e transporte (MAZOYER e ROUDART, 2009: 28-29).

baseada na industrialização por substituição de importações, ou seja, o Estado assume de forma explícita o processo de capitalização do campo juntamente com o capital”.

A autora (op. cit.), afirma que nos resultados da capitalização do campo foram considerados somente os produtos considerados tidos como *modernos*, associados aos interesses dos [agricultores] capitalistas e destinados à exportação ou à substituição de importações, como soja, trigo, cana-de-açúcar, café e laranja, privilegiando somente os grupos econômicos com tradição mercantil, não cabendo nada de incentivos e/ou destinação de recursos públicos diferenciados para a agricultura camponesa diversificada e produtora de alimentos em pequena escala. A maioria das propriedades rurais capitalizadas que recebia créditos subsidiados, apoio de pesquisa e assistência técnica estava localizada, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste do território brasileiro.

Os camponeses e trabalhadores pobres somente colheram as consequências das políticas de modernização da agricultura, como: a perda da terra, o endividamento no sistema financeiro, a dependência dos mercados agrícolas, a perda de saberes tradicionais por causa da imposição de pacotes tecnológicos embutidos no crédito, o êxodo do campo para as cidades em busca de melhores oportunidades, a violência e a exclusão de direitos básicos para o exercício da cidadania.

Tantos efeitos negativos sobre o campesinato engendraram movimentos sociais e fortaleceram o sindicalismo dos trabalhadores rurais que pressionaram o governo brasileiro entre 1970 e 1990 por políticas diferenciadas para o setor. Assim o governo acenou para a criação de programas de apoio à agricultura camponesa. Porém, todas as iniciativas ocorreram de forma anódina, apresentando poucos resultados concretos para melhorar as condições de vida do campesinato brasileiro.

Entre os programas propostos e executados no período, citamos o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE)<sup>35</sup> do governo militar, mais tarde o Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)<sup>36</sup> já na denominada Nova República. “Estes programas buscavam melhorias nas condições de produção e comercialização do camponês, sendo suas ações aplicadas em vários domínios: geração e difusão de tecnologias, ATER, ações fundiárias, etc.” (GRISA, 2012: 20).

Na criação destes programas, os camponeses e os movimentos sociais foram totalmente desconsiderados nas discussões. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)<sup>37</sup> chegou em 1985, a repudiar os

---

<sup>35</sup> Institucionalizado em 1974, o POLONORDESTE resultou da integração entre as ideias do Banco Mundial e do governo brasileiro. O programa agregava interesses crescentes de ambos por programas orientados pela pobreza e pelos princípios do Desenvolvimento Rural Integrado. Foi construído sem o diálogo com os camponeses e tampouco houve a participação dos movimentos sociais na sua execução (GRISA, 2012: 91).

<sup>36</sup> Institucionalizado em 1985, o PAPP foi criado visando erradicar a pobreza no meio rural por meio do fomento à produção e à produtividade. O PAPP fazia parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento. Também não houve nenhuma participação dos camponeses (GRISA, 2012: 96).

<sup>37</sup> A CONTAG completou 50 anos de fundação em 22/12/2013. Atualmente, com as 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAG's) e mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR's) filiados, compõe o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), que luta pelos direitos de mais de 15,7 milhões

referidos programas citados por terem sido elaborados sem ao menos ouvir as organizações dos camponeses, podendo ser considerada uma das razões que contribuíram para o fracasso do POLONORDESTE e do PAPP.

O movimento sindical dos trabalhadores tinha a convicção de que era urgente e necessário criar fóruns e outros espaços de participação na tomada de decisões dos governos. Somente assim, as políticas se tornariam públicas e atenderiam as necessidades da agricultura camponesa e poderiam ganhar relevância e funcionar de fato.

Hespanhol (2014), argumenta que a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a partir dos anos 1980, pela ONU, via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi fundamental para surgir as primeiras mudanças no formato de políticas públicas de vários países, inclusive no Brasil. O IDH que leva em conta indicadores de renda, educação e longevidade, tornava possível implementar políticas públicas que visavam diminuir as desigualdades sociais.

Finalmente, em junho de 1996, como um dos resultados das mobilizações e negociações nacionais de vários *Gritos da Terra*, foi criada no Brasil a primeira política efetivamente voltada para a agricultura camponesa. Trata-se da primeira versão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF).

Esta política permitiu o acesso diferenciado dos camponeses a recursos financeiros de crédito e investimento rural (por meio de projetos) para atividades a serem desenvolvidas nos estabelecimentos camponeses. Os projetos deveriam gerar renda aos camponeses, podendo ser destinados para o custeio da safra, atividade agroindustrial e para adquirir máquinas e equipamentos, com juros subsidiados e condições de pagamento mais adequadas ao funcionamento das unidades produtivas.

Apesar da criação do PRONAF, muitos camponeses não conseguem acessá-lo, seja por falta da titulação dos lotes, falta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública e de qualidade para elaboração dos projetos, sem falar da burocracia das instituições financeiras oficiais para liberação dos recursos.

Em Mato Grosso, muitos escritórios particulares elaboram os projetos PRONAF para os camponeses, cobrando até 20% do total do projeto e muitas vezes sem nenhum compromisso de melhorar as condições de vida do camponês, ocasionado somente o seu endividamento antes mesmo da liberação dos recursos.

Foi somente no governo Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, que as políticas públicas ganharam nova abordagem, sendo instituídas políticas com enfoque territorial. “Uma das primeiras iniciativas foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do MDA, a qual passou a ter a incumbência de estimular e coordenar projetos de desenvolvimento de territórios rurais” (HESPANHOL, 2014, p.6).

A abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes e políticas públicas. Essa abordagem considera a redução das desigualdades, o respeito à diversidade,

---

de camponeses, acampados e assentados da reforma agrária, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos. Disponível em: <<https://www.contag.org.br/>>. Acesso em: out. 2016.

a solidariedade, a justiça social, como objetivos primordiais a serem atingidos. Para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a estratégia implementada pela SDT/MDA está estruturada a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade), a institucionalidade territorial (participação e representatividade) e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Desta maneira desenvolvem-se ações na construção social representada pelo território, caracterizado por sua história, sua identidade e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos (BRASIL, 2005, p. 6).

Nesse contexto, surgem novas políticas públicas para o campesinato, entre elas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambas estruturantes das ações do Programa Fome Zero do Governo Federal. Essas políticas, tem como enfoque as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, promovendo a inclusão social e fortalecendo a agricultura camponesa.

O Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura camponesa foi instituído pela Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003 (BRASIL, 2003), resultante dos diversos conflitos e pressões dos movimentos sociais para que o Brasil tivesse uma agenda política pautada no reconhecimento da produção camponesa. Outro marco foi a reestruturação do Programa Nacional de Alimentação de Escolar em 2009, que teve sua origem na década de 1940, quando o governo defendia a intenção de oferecer alimentação escolar, mas não foi concretizado por falta de recursos financeiros e vontade política.

O PNAE implementado pela Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), começou a atender com alimentação escolar servida em toda a rede pública de Educação Básica e exigir dos gestores que no mínimo 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam investidos em alimentos da produção camponesa dos municípios. Por tudo isso, o governo Lula foi o que mais reconheceu a importância do campesinato brasileiro durante os mais de 500 anos de história.

A partir da criação de políticas estruturantes como estas, foi possível alavancar o desenvolvimento de muitos municípios pobres e desiguais, que dependem exclusivamente dos recursos do Governo Federal, visto que garante a comercialização da produção local dos camponeses dos assentamentos e comunidades tradicionais, fortalece os circuitos curtos de comercialização e valoriza os produtos regionais e diversificados.

Em Mato Grosso, antes de 2009, nas poucas escolas que ofertavam alimentação escolar, os produtos oferecidos eram bolacha industrializada e leite em pó, vindos de São Paulo e outros estados brasileiros. Hoje é possível comercializar a produção de acerola e outros produtos do quintal para serem servidos às crianças do próprio assentamento, ou seja, o camponês gera renda e as crianças consomem alimentos nutritivos e diversificados.

Outras políticas com abordagem territorial foram implementadas, a partir de 2003, como: o Programa Nacional de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), O Programa Nacional de Eletrificação Rural Luz para todos, o Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), entre outras. Todas essas políticas se propõem apoiar as atividades produtivas, a cidadania e a infraestrutura para o campesinato. Esses avanços só foram possíveis devido a capacidade de mobilização e

intervenção política dos camponeses, de suas representações e dos movimentos sociais.

A recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pelo Governo Federal, em 2003, por exemplo, foi fundamental para uma participação mais efetiva da sociedade organizada. Esse fórum permanente de debate, elaboração e articulação das diferentes ações, programas e políticas de soberania alimentar e nutricional permitiu qualificar a atuação do Estado, bem como as pautas de negociação dos movimentos sociais com o governo em torno destas temáticas (PORTO, 2008).

Porto (2008) argumenta que a agricultura camponesa ainda não se fortaleceu no Brasil, devido a todo um arcabouço institucional voltado para dar sustentação aos latifundiários e agricultores capitalistas. Em compensação falta instrumentos articulados de política agrícola, como crédito, seguro, capacitação, ATER que ajustem às especificidades do campesinato e dos povos e comunidades tradicionais, fatores estes, que dificultam que a produção sustentável se multiplique e se expanda.

Apesar de certo avanço, as políticas públicas para o setor estão distantes como resposta às demandas que visam a superação da desigual e injusta estrutura fundiária brasileira. A prioridade das políticas estatais ainda está reforçando o modelo do agronegócio. Porém, sem negar de “forma alguma que vontade política, mobilização social, investimento público (orçamentário, de pessoal, legal e logístico) e regulação estatal - elementos das políticas públicas - são fundamentais à reversão de situações de desigualdade” (FONSECA, 2013: 2).

Essa constatação não significa diminuir o papel das políticas públicas nem em termos conceituais nem empíricos, haja vista as transformações que estão em curso desde o Governo Lula aos dias de hoje. Significa analisar seus alcances e limites com vistas à compreensão do que cabe às políticas públicas estatais e o que cabe à luta política da sociedade politicamente organizada (FONSECA, 2013, p. 3).

### **Agroecologia, segurança alimentar e políticas públicas: o caso da ARPEP**

De acordo com o Censo Agropecuário (2006), foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura camponesa, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este numeroso contingente de camponeses ocupa uma área de 80,2 milhões de hectares, ou seja, apenas 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estes resultados mostram uma estrutura agrária concentrada no país; os estabelecimentos dos agricultores capitalistas, apesar de representarem 15,6% do total, ocupam 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos camponeses é de 18,3 hectares, e a dos agricultores capitalistas, de 309,1 hectares.

Apesar da concentração terras no Brasil, a agricultura camponesa gera mais de 80% da ocupação no setor rural e responde por 7 de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola. Atualmente, a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros vem das pequenas propriedades. Além disso, a agricultura camponesa favorece o

emprego de práticas produtivas ecologicamente sustentáveis, como a agroecologia, como a diversificação de cultivos, a utilização de caldas naturais e a conservação do patrimônio genético por meio da manutenção dos bancos de sementes crioulas (CONAB, 2015). Isso demonstra como a agricultura camponesa é estratégica para o país, necessitando de mais investimentos e políticas públicas que de fato beneficiem os camponeses.

Outro fato a ser considerado é que no Brasil, as atividades integrantes do sistema agroalimentar têm importante significado econômico. O modelo de desenvolvimento rural caracterizado por processos históricos de ocupação e uso do espaço agrário contribuíram fortemente para o elevado grau de desigualdade social. As precárias condições de vida de grande parcela das famílias rurais brasileiras demonstram este fato. Além disso, agravou-se o problema ambiental em virtude do padrão de modernização da agricultura, estimulado pelas políticas públicas desenvolvimentistas, baseado no intenso uso de agroquímicos, dependência de sementes híbridas e elevada mecanização (CNSAN, 2014).

No Brasil, há inúmeras experiências de plantas medicinais, extrativismo, sementes crioulas, agroecologia, conforme levantamento da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), realizado durante o II Encontro Nacional de Agroecologia em Recife, Pernambuco, porém, ainda não tendo apoio suficiente e nem reconhecimento da sociedade. Mas como disse a professora Maria Narazeth Wanderley da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE),

Está na hora da sociedade brasileira não apenas dar um voto de confiança a esses camponeses, mas sobretudo reconhecer a sua capacidade de assumir, efetivamente, seu papel enquanto ator social, protagonista da construção de outra agricultura e de um outro meio rural no nosso país" (PLOEG, 2009, p.9).

Felizmente, mudanças nesse sentido, estão acontecendo no Brasil, visto que foram criadas políticas públicas de desenvolvimento rural tendo como enfoque a segurança alimentar e nutricional. Somando-se a isso, o comprometimento de boa fração dos camponeses com a agroecologia e a produção sustentável são fundamentais para a não dependência tecnológica imposta pelas empresas multinacionais. Para dar visibilidade e divulgar as experiências, relataremos uma experiência no Mato Grosso, que utilizam a agroecologia e o extrativismo e acessam as políticas públicas como o PAA e o PNAE.

Trata-se da Associação Regional de Produtores Extrativistas (ARPEP), que está situada na região Sudoeste de Mato Grosso. O estado de Mato Grosso é um dos maiores produtores de soja, algodão e milho do país, em detrimento as culturas básicas e fundamentais, como mandioca, feijão e arroz. As políticas estaduais são na sua grande maioria voltadas ao agronegócio. Porém os camponeses resistem e utilizam a agroecologia em suas propriedades, adotando os 10 princípios agroecológicos. Estes princípios foram estimulados primeiramente pelos camponeses de Mirassol D'Oeste, e depois incorporado por outras associações e camponeses:

1. Recuperar o manejo do solo de forma ecológica;
2. Eliminar o uso dos venenos, substituindo por caldas e biofertilizantes e práticas de controle biológico;

3. Diversificação da produção para garantia da segurança alimentar e nutricional na família e no assentamento e/ou comunidade rural;
4. Resgatar e valorizar as sementes crioulas;
5. Garantir a disponibilidade de água em quantidade para a produção e família;
6. Conservar a vegetação nativa, pois as árvores são fundamentais para o equilíbrio ecológico e controle dos insetos que possam prejudicar a lavoura;
7. Participar de espaços de aprendizagem coletivos sobre produção de base agroecológica (fóruns, encontros, cursos e seminários);
8. Mobilizar e estimular o vizinho e todo o assentamento a adotar a agroecologia como modo de produção;
9. Reconhecer e valorizar o trabalho da mulher camponesa e da juventude rural;
10. Construir de forma associada à própria infraestrutura de produção, transporte, agroindustrialização e gerenciamento, garantindo a independência e a justa divisão dos benefícios.

Esses princípios agroecológicos são fundamentais para a busca de autonomia dos camponeses, visto que ao contrário dos modos de produção capitalista e empresarial, a agricultura camponesa constrói o seu progresso a partir do emprego de seu trabalho e de seus conhecimentos na valorização dos potenciais ecológicos e socioculturais locais (PLOEG, 2009).

A ARPEP tem atuação regional e abrange três assentamentos em Mato Grosso e conta atualmente com 103 famílias associadas. Os camponeses produzem diversos alimentos: banana, mandioca, abóbora, feijão, arroz entre outros, além de utilizarem a biodiversidade local, como os frutos nativos na alimentação e as plantas medicinais para cura de enfermidades. Segundo a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) realizada em 2004 em Brasília, a produção de alimentos pelas famílias rurais deve ser valorizada como elemento-chave para o acesso a uma alimentação segura e de qualidade. Assim, mesmo quando enfretam flutuações de sua renda monetária, essas famílias têm seu alimento assegurado.

A ARPEP comercializa seus produtos via políticas públicas PAA e PNAE, além de outros canais de comercialização como venda direta ao consumidor. De acordo com Porto (2008), as políticas públicas voltadas para a agricultura camponesa têm ganhado relevância nos últimos anos, visto que foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2003. Além da inclusão dos produtos extrativistas na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) do governo brasileiro.

Portanto, a comercialização de produtos da agricultura camponesa por meio do mercado institucional é um fenômeno relativamente recente, as primeiras experiências dessa natureza foram localizadas e muitas vezes descontínuas no tempo. A criação do PAA, por meio da Lei n. 10.696 de 2003 (BRASIL, 2003), trouxe uma série de inovações importantes como a dispensa de licitação na aquisição de produtos da agricultura camponesa e a permissão de que as aquisições sejam feitas com base em preços que levam em consideração as diferenças regionais e a realidade da agricultura camponesa (SCHIMITT e GUIMARÃES, 2008).

A experiência de agricultura camponesa aqui apresentada e várias outras espalhadas pelo Brasil ocupam um papel muito importante em uma

estratégia de desenvolvimento que engloba o objetivo da segurança alimentar e nutricional, que seja economicamente sustentável, com crescente equidade e inclusão social. Combinando elementos de oferta e de demanda de alimentos, a agricultura camponesa estimula a produção diversificada e amplia a capacidade de consumo de alimentos e de outros bens pelas famílias rurais.

Seu fortalecimento cumpre papel nuclear tanto para a segurança alimentar quanto para a sustentabilidade do sistema alimentar. Ao promover a melhoria das condições de vida das famílias rurais, o estímulo à agricultura camponesa é componente central no enfrentamento da elevada desigualdade social brasileira (CNSAN, 2014).

Por outro lado, é urgente e necessário a criação de condições para a permanência das famílias rurais no campo e, simultaneamente as contribuições da agricultura camponesa para a segurança alimentar e nutricional são elementos de grande repercussão social e ambiental. Para que isso ocorra, faz-se necessário um vigoroso processo de transição para um modelo de desenvolvimento rural fundamentado na valorização do patrimônio natural de nosso território e no aproveitamento da capacidade de trabalho e da criatividade da agricultura camponesa (CNSAN, 2014).

Pesquisas e estudos da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA, 2007) apontam os principais problemas que causam insegurança alimentar no Brasil: concentração de terras, uso de agrotóxicos, monoculturas, degradação ambiental, dificuldade de acesso à água de qualidade, desvalorização dos alimentos tradicionais e má qualidade da alimentação e desigualdade de gênero. Por isso, a importância das políticas públicas terem uma visão integradora e que possam empoderar os camponeses, contribuindo para melhorias para sua fixação na terra e geração de renda.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os camponeses têm promovido o debate sobre a segurança alimentar e nutricional, pois os alimentos são produzidos em base agroecológica e diversificados, aspectos que são fundamentais para a sustentabilidade e manutenção dos agroecossistemas.

Nesse sentido, políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar são essenciais para manutenção e reprodução dos camponeses no estado de Mato Grosso, mais precisamente na região Sudoeste, visto que contribuem a diminuição da pobreza no campo. Além de promover a aproximação entre camponeses e o poder público, processo fundamental para aprimoramento das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento rural. Porém, todas estas iniciativas são recentes e muitos camponeses não têm acesso a essas políticas, devido à Assistência Técnica Extensão Rural (ATER) brasileira ser direcionada para o agricultor capitalista.

Por fim, constata-se que a pobreza vem diminuindo significativamente no Brasil, mas é necessário que aconteçam reformas para que todos tenham acesso à terra e renda por meio intermédio da reforma agrária, valorização profissional de jovens em atividades que propiciem a geração de renda, para que o ciclo da reprodução da pobreza seja interrompido no campo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: set. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: out. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA.** Políticas públicas de desenvolvimento rural, 2010. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sdt/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: out. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (2015).** Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/olalacms/uploads/arquivos/16\\_01\\_27\\_15\\_02\\_51\\_a\\_ssentados\\_revista\\_14.pdf](http://www.conab.gov.br/olalacms/uploads/arquivos/16_01_27_15_02_51_a_ssentados_revista_14.pdf)>. acesso em: nov. 2016.
- CARDONA, D.; VÉLEZ, I. Crise climática, fome para os povos. **Revista Proposta**, v. 33, n.1, p. 22-27, 2009.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **A redução da pobreza e da extrema pobreza se estanca na maioria dos países da América Latina.** Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-paises-de-america>>. Acesso em: out. 2016.
- CNSAN - CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.** Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo. 2004. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san>. Acesso em nov. 2016.
- CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **Lutas e conquistas do campo.** 2015. Disponível em: <<https://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=432&ap=1&nw=1>>. Acesso em: out. 2016.
- FONSECA, Francisco. **Políticas públicas no capitalismo contemporâneo: alcances e limites.** Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Politicas-publicas-no-capitalismo-contemporaneo-alcances-e-limites/27469>>. Acesso em: nov. 2016.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ, 2012.
- HESPAHOL, N. Manutenção e reprodução na pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas. **Campo-Território**, v. 9, n. 18, p. 1-17, 2014.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: nov. 2016.

- MACHADO, I. F.; VENDRAMINI, C. R. Políticas públicas para a educação do campo: da necessidade aos limites. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**. v. 8, n. 1, p. 1-16, 2013.
- MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2008. 559p.
- PLOEG, J. D. V. Sete teses sobre a agricultura camponesa. In: PETERSEN, PAULO (Org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. 1º ed. Rio de Janeiro: ASPTA, 2009. p. 17-33.
- PORTO, S. I. Acesso a mercados: desafios e oportunidades. **Revista Agriculturas**, v. 5, n. 2, p. 4-6, jul. 2008.
- SCARIOT, A. O. **Manejo de plantas do Cerrado: subsídios técnicos às políticas públicas de uso sustentável de uso e conservação da biodiversidade**. Projeto técnico: Embrapa Cenargen, Brasília, 2011, 39p.
- SCHIMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional como instrumento da agricultura familiar de base ecológica. **Revista Agriculturas**, v. 5, n. 2, p. 7-13, jul. 2008.
- VERDEJO, M. E. **Diagnóstico Rural Participativo: Guia prático DRP**. Brasília: MDA/Secretaria de Agricultura familiar, 2010.
- VIGNA, E.; MINEIRO, A. S. Soberania, Segurança Alimentar e Liberalização Comercial. **Revista Proposta**, v. 33 n. 1, p. 4-8, 2009.
- YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**, 4. ed. Porto Alegre, 2010.

POLITIK(C)C

**RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL MUNICIPAL: O CASO DE ARENÁPOLIS/MT BASEADO NOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PERÍODO DE 2011 A 2015 COMPARADO A RESULTADOS ALCANÇADOS**

**RESPONSIBILITY IN MUNICIPAL TAX MANAGEMENT: THE CASE OF ARENÁPOLIS/MT BASED ON INVESTMENTS IN EDUCATION AND HEALTH IN THE PERIOD FROM 2011 TO 2015 COMPARED TO RESULTS ACHIEVED**

Ana Paula Silva de Andrade<sup>38</sup>  
Rodrigo Henrique Pinheiro<sup>39</sup>  
Cleci Grzebieluckas<sup>40</sup>

**RESUMO:** O presente artigo objetiva apresentar os investimentos municipais efetuados nas áreas de educação e saúde no período de 2011 a 2015 e compará-los aos resultados alcançados pelo município de Arenápolis/MT nas respectivas áreas. A Constituição Federal, no artigo 7º preconiza que a educação e saúde, juntamente com a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, entre outros, são direitos sociais de todos os cidadãos brasileiros e por representarem grandes conjuntos de despesas da execução orçamentária da União, devem consagrar o princípio da moralidade administrativa como base da atuação da administração pública, em caso contrário, contendo risco de penalização aos gestores. No levantamento realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), ano base 2016, Arenápolis apresentou desenvolvimento moderado com índice geral de 0,6816, resultado que posicionou o município na 74ª colocação estadual e na 2.544ª colocação nacional quanto ao desenvolvimento municipal, entretanto, percebe-se que o nível de investimento de recursos públicos não refletiu, necessariamente, melhora ou piora da qualidade dos serviços prestados.

**PALAVRAS-CHAVE:** CONTROLE, INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO, INVESTIMENTOS EM SAÚDE, RESPONSABILIDADE FISCAL.

**ABSTRACT:** This theoretical essay aims to present the municipal investments made in the fields of education and health in the period from 2011 to 2015 and to compare them with the results achieved by the municipality of Arenápolis/MT in the respective areas. The Federal Constitution, in article 7, recommends that education and health, together with food, work, housing, transportation, leisure and security, among others, are social rights of all Brazilian citizens and because they represent large groups of expenditure of the budget execution of the Union, should enshrine the principle of

---

<sup>38</sup> Bióloga especialista em Gestão em Meio Ambiente e Saúde, pela Faculdade Afirmativo e Mestre em Ambiente e Sistema de Produção – PPGASP/UNEMAT.

<sup>39</sup> Administrador especialista em Políticas Públicas pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) Mestre em Ambiente e Sistemas de Produção pela Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT)

<sup>40</sup> Graduada em Ciências Contábeis e Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2010)

administrative morality as the basis of the public administration performance, otherwise, with a risk of punishment to managers. In the survey conducted by the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (Firjan), base year 2016, Arenópolis presented moderate development with a general index of 0.6816, a result that placed the municipality in the 74th state position and 2,544 to municipal development, however, it can be seen that the level of investment of public resources did not necessarily reflect improvement or worsening of the quality of the services provided.

**KEYWORDS:** CONTROL, INVESTMENTS IN EDUCATION, INVESTMENTS IN HEALTH, FISCAL RESPONSABILITY

## 1 INTRODUÇÃO

No levantamento realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), intitulado Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>41</sup>, ano base 2016, Arenópolis apresentou desenvolvimento moderado com índice geral de 0,6816, embora a avaliação das áreas, de maneira isolada, demonstre situações de desenvolvimento distintas: educação 0,9005; saúde 0,7167; emprego e renda 0,4277. Ainda que esse resultado posicione o município na 74ª colocação estadual e na 2.544ª colocação nacional quanto ao desenvolvimento municipal (43,26% dos municípios mato-grossenses e 37,60% dos municípios brasileiros alcançaram índices entre 0,6 e 0,7) (FIRJAN, 2018), convém analisarmos a discrepância entre os índices educação, saúde e emprego e renda comparando os recursos financeiros investidos com os resultados alcançados no período de 2011 a 2015.

O foco principal deste ensaio teórico, voltado à temática ambiente, sociedade e desenvolvimento, é apresentar os investimentos municipais dedicados às áreas de educação e saúde durante o período de 2011 a 2015 comparando-os aos resultados alcançados nessas áreas, primordiais ao bem-estar humano. Para tanto, o primeiro objetivo será realizar o levantamento das informações orçamentárias direcionadas ao montante do orçamento municipal acompanhado das despesas consolidadas, a receita-base considerada para a avaliação dos montantes investidos e os respectivos níveis de investimentos representados. Num segundo momento serão apresentados os resultados alcançados pelos indicadores de desempenho Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Nascidos Vivos e Mortalidade.

Para o desenvolvimento da atividade optamos pela pesquisa de cunho documental a partir de fontes consideradas tanto primárias quanto secundárias, extraídas dos portais do ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS) e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). As informações orçamentárias foram obtidas nos Relatórios Técnicos elaborados pelas equipes de auditoria quando das visitas *in loco* para julgamento das Contas Anuais de Governo e de Gestão municipais, disponíveis no site do TCE/MT, menu Contas Anuais, Prefeituras. Os resultados

---

<sup>41</sup> Referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, o IFDM monitora as áreas educação, emprego e renda e saúde utilizando estatísticas públicas oficiais e atribui conceitos denominados baixo estágio de desenvolvimento (entre 0 e 0,4), desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6), desenvolvimento moderado (entre 0,6 e 0,8) e alto estágio de desenvolvimento (entre 0,8 e 1) (FIRJAN, 2018).

do Ideb, 4º Série / 5º Ano; 8º Série / 9º Ano, foram extraídos no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), menu Educação Básica, Ideb, Resultados e Metas do Ideb. Os resultados referentes a Nascidos Vivos; Mortalidade encontram-se disponíveis no site do MS, menu Saúde no Brasil, Dados e Indicadores da Saúde (TABNET), DATASUS, Estatísticas Vitais.

Como resultado geral percebe-se que as variáveis, sejam populacionais, orçamentárias ou de resultados alcançados, apresentaram relações desproporcionais, pois, ainda que os dados populacionais demonstrem que a população arenapolitana diminuiu a uma média de 1% ao ano, diferente dos quantitativos estadual e nacional que aumentaram ao menos 1% ao ano, o orçamento anual cresceu 12,5% no período, alcançando uma média de 2,5% ao ano. Embora perceba-se crescimento dos montantes orçamentários, tanto acima dos índices inflacionários quanto da evolução populacional, os resultados dos indicadores de desempenho considerados neste ensaio teórico demonstraram em geral estagnação na qualidade dos serviços públicos.

A seguir apresentamos a vertente da responsabilidade fiscal na administração pública brasileira, a contextualização histórica referente ao surgimento do município de Arenópolis a partir dos aspectos de sua emancipação política, do perfil municipal no período analisado considerando gastos e resultados percebidos no período 2011-2015 e as considerações gerais. Este ensaio justifica-se em razão da existência de estruturas tanto administrativas quanto financeiras inadequadas do ponto de vista do controle e gestão dos recursos públicos nacionais (SACRAMENTO; PINHO, 2004).

Acreditamos que a verificação dos resultados fiscais, ainda que não em sua totalidade como demanda a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), comparada com alguns resultados isolados alcançados pelo ente nas áreas de educação e saúde (embora uma análise pormenorizada demandasse comparações relacionadas à receita corrente líquida, resultado primário, gastos com pessoal, restos a pagar e operações de crédito, por exemplo), contribui para o aperfeiçoamento de debates relacionados aos controles na administração pública, às estruturas fiscais das diferentes esferas de governo e os investimentos mínimos constitucionais realizados pelos entes nas áreas de educação e saúde e como estão relacionados ao desenvolvimento histórico do município.

## **2 DESENVOLVIMENTO: RESPONSABILIDADE FISCAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Historicamente os municípios brasileiros buscaram maior autonomia financeira do poder central, intenção que se fortaleceu a partir da segunda metade da década de 1980, com o processo de redemocratização do país que culminaria com a promulgação da Constituição de 1988. Por meio dela, os municípios passaram a ser considerados entes federados e autônomos, possibilitando maior participação na distribuição dos recursos arrecadados (ARAÚJO et al., 2015).

Kalife (2004) faz notar que a Constituição Federal, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como base da atuação da

administração pública, igualmente consagrou a necessidade de proteção à moralidade, implicando na responsabilização do administrador público, amoral ou imoral.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como ficou conhecida a Lei Complementar Nº 101/2000, constituiu uma ferramenta para determinar as diretrizes para uma boa execução do erário público. Atuando como complemento de leis já existentes, como a Lei Nº 4.320/1964, que normatiza as finanças públicas no Brasil, veio primar pela eficiência na gestão pública e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas, trazendo alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais (COSTA, 2011).

Silva e Reis (2005) relatam que a referida lei fixa limites para a dívida, para os gastos de pessoal, com percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim que o administrador público verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo estabelecido pela Lei, pois caso continue a existir excessos, sofrerá penalidades.

Ressalta Kalife (2004), que a conduta do administrador público, em despeito aos princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal e da moralidade administrativa, enquadra-se nos denominados atos de improbidade.

Barboza (2013) reporta que improbidade administrativa é a caracterização atribuída pela Lei Nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a determinadas condutas praticadas por agentes públicos e também por particulares que nelas tomem parte, sendo especificada pelos artigos 9º, 10º e 11º da LIA: o art. 9º definindo os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito; o art. 10º, os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário e o art. 11º, os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

A Lei nº 10.028/2000 permite ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, enquanto a Lei nº 8.429/92 permite ao Poder Judiciário o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (KALIFE, 2004).

A condenação por ato de improbidade acarreta a aplicação de diversas reprimendas, que compreendem desde a reversão de bens e valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio individual, perda da função pública até a suspensão de direitos políticos por até 10 anos e a proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios. Essas reprimendas estão graduadas conforme a espécie de ato praticado, em uma ordem decrescente de gravidade (WEICHERT, 2013).

Carvalho (2013) avalia que a LRF é relevante para os cidadãos porque dispõe sobre as sanções e contém a descrição das condutas dos agentes públicos que enriqueceram, que causaram danos ao patrimônio público e que violaram os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade para com o Estado.

Kalife (2004) assinala ainda que o administrador público precisa ser eficiente, planejando o orçamento pautado pela obediência à objetividade e à imparcialidade, sendo aquele que produz o efeito desejado da execução orçamentária, que apresenta bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei.

### **3 CONTEXTO HISTÓRICO E PERFIL DO MUNICÍPIO DE ARENÁPOLIS/MT**

#### **3.1 A Emancipação Política Municipal**

O município de Arenápolis situa-se no estado do Mato Grosso, na microrregião do Alto Paraguai, distando cerca de 260 km da capital estadual, Cuiabá (VIZIOLI; FANTIN, 2016), alcançando o divisor das Bacias Amazônica e Platina e divisando com os municípios de Nortelândia, Denise, Santo Afonso e Nova Marilândia, segundo o Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso (2018).

Foi criado pela Lei Estadual nº 704, de 15 de dezembro de 1953, com território desmembrado do município de Barra do Bugres e que determinou que a Sede Municipal seria estabelecida na povoação de “Areias”, passando a ser denominada Arenápolis.

Em divisão territorial datada de 01 de janeiro de 1979, o município foi constituído de 3 distritos: Arenápolis, Marilândia e Santo Afonso, tendo a lei estadual nº 5900, de 19 de dezembro de 1991, desmembrado o distrito de Nova Marilândia (ex-Marilândia), seguida pela lei estadual nº 5909, de 20 de dezembro de 1991, que desmembrou também o distrito de Santo Afonso, ambos elevados à categoria de município (IBGE, 2018).

Em divisão territorial datada de 1997, o município passou a ser constituído somente do distrito sede, com 415,585 km<sup>2</sup>, de acordo com o IBGE Cidades (2018). Se tivesse mantido os distritos, a área territorial total do município hoje corresponderia aproximadamente à 3.526,225 km<sup>2</sup>.

**Figura 1** – Território de Arenápolis/MT.



**FONTE** – Wikimapia (2018). Disponível em: <http://wikimapia.org/#lang=pt&lat=-14.461361&lon=-56.838541&z=15&m=b&show=/14158144/pt/Arenápolis>

Conforme artigo da Revista Cafeicultura (2007), a partir de 1970, paulistas, catarinenses, dentre outros, migraram para a região dedicando-se a diversificação da agricultura, passando por dificuldades nas plantações de café, mas granjeando sucesso em outras culturas, constituindo hoje um município de comércio representativo na região, tendo o extrativismo mineral, a pecuária e a agricultura como principais atividades econômicas.

### **3.2 Formação Histórica e Consolidação do Município**

A formação da cidade propriamente dita, como em muitas localidades mato-grossenses, iniciou-se a partir de 1936, quando garimpeiros passaram a explorar a área da margem direita do rio Santana, abaixo do Ribeirão Areias, descobrindo formações favoráveis à cata do diamante (PORTAL MATO GROSSO, 2008).

Numa retrospectiva histórica, é válido sublinhar que a partir do século XVIII, Mato Grosso já apresenta uma forte ligação entre colonização e garimpagem do ouro, considerada fator principal da colonização de uma região distante, de difícil acesso e repleta de doenças tropicais, mas que propiciou o ápice econômico da região até sua acentuada decadência no século XIX (MIRANDA, 1997; PASSOS, 2001).

Os mesmos autores atribuem as causas do abandono das minas à exaustão dos depósitos secundários com teores altos, ataques de índios e doenças tropicais, tais como malária e febre amarela, ocasionando o declínio do garimpo e um subsequente processo intenso de empobrecimento da população que a ele se dedicava e que encontrou nas descobertas de

diamante - no rio Arinos e do Alto Paraguai - uma atividade que substituiu a extração do ouro.

Ocorrências de diamantes no estado do Mato Grosso têm registros desde o início do século XVIII (BRASIL, 2017), persistindo a figura do garimpeiro, que na acepção da palavra, é aquele que trabalha diretamente na extração do minério e, que pela ótica da colonização, legou forte herança cultural em diversas regiões do estado.

Passos (2011) explica as diferentes formas de relação com o ofício: existem aqueles que trabalham no garimpo só durante algumas semanas e retornam, em seguida, às suas atividades urbanas ou rurais e existem os garimpeiros de tempo integral, que empreendem jornadas de uma à outra região do garimpo, que vão transformando e recriando, com seu trabalho, a história da paisagem das regiões nas quais se inserem, integrando-se ou não às suas atividades econômicas.

Marta (2011) define o garimpeiro de diamantes como figura mais estável, com deslocamento lento e consolidado, atuando de maneira continuada, diária, rotineira e previsível, buscando a possibilidade de riqueza e dessa expectativa sobrevivendo de forma instável, criando assim um espaço igualmente precário, básico e limitado.

Uma das questões mais acentuadas é a presença de diferentes e complementares formas de organização do trabalho na mineração: a informalidade do garimpeiro que trabalha na clandestinidade em lavras ilegais e o garimpeiro contratado por empresas de extração mineral. Todavia, independente da forma de organização do trabalho, a precariedade das suas condições é uma constante histórica (RODRIGUES; GARCÍA, 2012).

Com o garimpo, os problemas sociais se avolumam em função da marginalidade, promiscuidade e aparecimento de surtos endêmicos de malária, leishmaniose e doenças venéreas, assim como a rápida e progressiva degradação humana e ambiental, advinda do uso indiscriminado do mercúrio, desmatamento e assoreamento das drenagens e rios, desequilibrando a fauna e flora regional, persistem com seus efeitos negativos a longo prazo (MIRANDA, 1997).

Nos seus aspectos legais, atendem razões de ordem social e às vezes de ordem política, na busca de emprego e renda para populações, na procura pela sobrevivência, que na maioria das vezes, não possui qualquer outra qualificação prévia, configurando uma massa de mão de obra majoritariamente braçal (MARTA, 2011).

### **3.3 O Perfil Municipal**

Dados da Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM) apontam que o município de Arenópolis se destaca como um polo comercial de sua microrregião, atualmente constituindo a localidade que mais gera empregos diretos com o cultivo de soja, cana de açúcar, banana, abacaxi, mandioca e hortifruticultura, ressaltado seu fortalecimento econômico pós instalação de indústrias em Nova Marilândia/MT.

O mercado de trabalho formal municipal apresentou durante quatro anos saldos positivos de geração de novas ocupações no período compreendido de 2004 a 2010, totalizando 103 novas vagas naquele período.

No último ano as admissões registraram 492 contratações contra 469 demissões, com o comércio sendo o setor com maior volume de empregos formais, com 256 postos de trabalho, seguido pelo setor de Administração Pública com 218 postos em 2010. Somados, os setores representaram 58,7% do total dos empregos formais no município (AMM, 2018).

No que tange à evolução populacional de Arenápolis no período considerado pelo estudo, comparando-a com a situação estadual e nacional (Quadro 1), o município apresentou diminuição populacional na ordem de 5,08%, diferentemente do percebido em Mato Grosso e Brasil, pois ambos obtiveram aumento populacional de 6,16% e 3,57%, respectivamente.

**Quadro 1** – População estimada de Arenápolis, Mato Grosso e Brasil no período de 2011 a 2015.

ANO	POPULAÇÃO ESTIMADA		
	Arenápolis	Mato Grosso	Brasil
<b>2011</b>	10.218	3.075.936	197.397.018
<b>2012</b>	10.122	3.115.336	199.242.462
<b>2013</b>	9.955	3.182.113	201.032.714
<b>2014</b>	9.825	3.224.357	202.768.562
<b>2015</b>	9.699	3.265.486	204.450.649
<b>≠ (período)</b>	-519	189.550	7.053.631

FONTE – Adaptado do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018).

### 3.2.1 Situação Orçamentária Acompanhada das Receitas e Despesas Consolidadas

Na intenção de contribuir com a gestão pública nacional diante de aspectos relacionados ao controle social, eficiência e transparência, a Firjan desenvolveu algumas ferramentas capazes de apoiar a Administração Pública brasileira. A partir dos resultados fiscais apresentados pela gestão municipal, nota-se que o conceito atribuído aos resultados se manteve estagnados entre C e D, embora represente piora avaliativa na ordem de 0,1485<sup>42</sup> (Quadro 2). Diferente do aspecto populacional, a posição municipal no *ranking* da instituição oscilou tanto para posições superiores quanto inferiores, mas o resultado do período também aponta piora, perdendo 12 posições a nível estadual e 1.031 posições a nível nacional (FIRJAN, 2018).

**Quadro 2** – Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) de Arenápolis no período de 2011 a 2015.

<sup>42</sup> O IFGF debate a forma como os tributos são geridos pelas administrações públicas municipais brasileiras a partir de cinco indicadores (receita própria; gastos com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida), atribuindo então conceitos denominados como A (gestão de excelência, resultados superiores a 0,8), B (boa gestão, resultados entre 0,6 e 0,8), C (gestão em dificuldade, resultados entre 0,4 e 0,6) e D (gestão crítica, resultados inferiores a 0,4) (FIRJAN, 2018).

ANO	IFGF		RANKING	
	Conceito	Índice	Mato Grosso	Brasil
2011	C	0,5162	111°	2.591°
2012	C	0,4707	114°	3.092°
2013	D	0,2933	128°	4.476°
2014	C	0,4948	102°	2.442°
2015	D	0,3677	123°	3.622°

**FONTE** – Adaptado do site da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2018).

As informações orçamentárias (Quadro 3) demonstram que o montante de recursos públicos disponibilizados aos gestores ao longo do período aumentou 14,22%, ainda que apresentando variações tanto negativas (2013; 2015) quanto positivas (2012; 2014). Semelhantemente, os montantes representativos das receitas-base para fins de cálculo do cumprimento da legislação federal quanto aos investimentos mínimos para a manutenção do ensino e ações e serviços de saúde aumentaram 14,49% no período. Chama atenção a evolução orçamentária de 15,81%, acompanhada pela evolução da receita-base na ordem de 12,16%, referente ao exercício financeiro de 2013.

**Quadro 3** – Informações orçamentárias de Arenópolis no período de 2011 a 2015.

ANO	ORÇAMENTO	RECEITA-BASE	INVESTIMENTOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS	
			EDUCAÇÃO (25%)	SAÚDE (15%)
2011	R\$14.451.881,42	R\$9.247.502,53	R\$2.505.959,26	R\$2.138.618,55
2012	R\$14.895.298,60	R\$9.826.529,55	R\$2.577.682,57	R\$1.911.379,66
2013	R\$14.421.650,81	R\$9.187.259,48	R\$2.981.441,52	R\$4.634.753,00
2014	R\$16.702.232,65	R\$10.304.819,94	R\$2.786.410,24	R\$3.445.686,30
2015	R\$16.507.309,92	R\$10.587.204,85	R\$2.974.391,73	R\$1.849.723,64
≠ (período)	R\$2.055.428,50	R\$1.339.702,32	R\$468.432,47	R\$-288.894,91

**FONTE** – Adaptado do site do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT, 2018).

### 3.2.2 Investimentos e Resultados em Educação

A exemplo das variações dos montantes orçamentários e das respectivas receitas-base, os montantes direcionados à manutenção do ensino sob responsabilidade municipal apresentaram variações tanto positivas (2012; 2013; 2015) quanto negativas (2014). No período a variação foi de

18,69%, pouco acima das variações orçamentárias (15,81%) e receita-base (12,16%).

**Quadro 4** – Nível de investimento na manutenção do ensino em Arenápolis no período de 2011 a 2015.

EXERCÍCIO FINANCEIRO	2011	2012	2013	2014	2015
<b>NÍVEL DE INVESTIMENTO</b>	27,10%	26,23%	32,45%	27,04%	28,09%

**FONTE** – Adaptado do site do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT, 2018).

Os investimentos destinados à manutenção do ensino atenderam ao limite mínimo de 25% consagrados pela Constituição Federal e demais legislações pertinentes ao assunto, com destaque para o exercício financeiro de 2013, onde encontra-se tanto o maior montante financeiro (R\$2.981.441,52) quanto o maior nível de investimento (32,45%) no período para a área, quando a média do período fora de R\$2.765.177,06 e 28,18%, respectivamente.

**Quadro 5** – Ideb projetado e observado em Arenápolis no período de 2011 a 2015.

ANO	IDEB PROJETADO		IDEB OBSERVADO	
	4º Série / 5º Ano	8º Série / 9º Ano	4º Série / 5º Ano	8º Série / 9º Ano
<b>2011</b>	4,7	4,4	4,7	4,8
<b>2013</b>	5	4,8	5,4	4,8
<b>2015</b>	5,3	5,2	5,7	4,6
<b>≠ (período)</b>	0,6	0,8	1	-0,2

**FONTE** – Adaptado do site do Ministério da Educação (MEC/INEP, 2018).

Importante ferramenta para o acompanhamento da qualidade da educação básica brasileira e condutora de políticas públicas educacionais, os resultados do Ideb em Arenápolis apresentaram variação semelhante às demais variáveis já analisadas. Ainda que o exercício financeiro de 2013 tenha sido destacado como aquele com maior representação de montantes financeiros e níveis investidos, os resultados em sala de aula não apresentaram a mesma evolução: em 2013 os resultados da 4º série / 5º ano melhoraram 0,4 enquanto os da 8º série / 9º ano mantiveram-se estáveis. Destaque negativo para o período de 2015: melhorou o resultado da 4º série / 5º ano em 0,4, mas piorou o da 8º série / 9º em 0,6.

### 3.2.3 Investimentos e Resultados em Saúde

Os montantes financeiros destinados às ações e serviços de saúde pelo município apresentaram variações tanto positivas (2013) quanto negativas (2012; 2014; 2015) vultuosas. No período a variação foi de -13,51%, totalmente contrária às variações orçamentárias (15,81%) e receita-base (12,16%).

**Quadro 6** – Nível de investimento nas ações e serviços de saúde em Arenópolis no período de 2011 a 2015.

EXERCÍCIO FINANCEIRO	2011	2012	2013	2014	2015
<b>NÍVEL DE INVESTIMENTO</b>	23,13%	19,45%	50,44%	33,43%	17,47%

**FONTE** – Adaptado do site do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT, 2018).

Mesmo atendendo ao limite mínimo de 15% da receita-base a ser destinado para as ações e serviços públicos de saúde conforme exigido pela legislação brasileira, destaca-se os níveis investidos nos exercícios financeiros de 2013 e 2014 (além do triplo e do dobro exigido pela legislação, respectivamente), ainda que a diferença (R\$2.785.029,36) do maior investimento financeiro (2013) para o menor (2015) seja maior até do que o investido nos exercícios financeiros de 2011, 2012 e 2015. A média do período fora de R\$2.796.032,23 e 28,78%, respectivamente.

**Quadro 7** – Estatísticas vitais de Arenópolis no período de 2011 a 2015.

ANO	INDICADORES DE SAÚDE	
	Nascidos Vivos	Mortalidade
<b>2011</b>	132	63
<b>2012</b>	151	63
<b>2013</b>	151	57
<b>2014</b>	170	63
<b>2015</b>	140	59
<b>≠ (período)</b>	8	-4

**FONTE** – Adaptado do site do Ministério da Saúde (MS/DATASUS, 2018).

Os resultados dos indicadores de saúde utilizados neste estudo demonstram disparidade quando comparados aos montantes e respectivos níveis de investimentos na área de saúde. O resultado de nascidos vivos melhorou nos anos de 2012 (14,39%) e 2014 (12,58%), mas piorou em 2015 (17,65%), sendo que o resultado do período apresentou estagnação. Quanto ao resultado de mortalidade, percebe-se melhora nos anos de 2013 (9,52%) e 2015 (6,35%), mas piora em 2014 (10,53%), com estagnação do resultado acumulado.

## CONSIDERAÇÕES GERAIS

Discutir a qualidade da gestão municipal sem considerar as áreas de educação e saúde parece inviável, isso porque, junto com o tema como segurança pública, são assuntos que não saem da boca dos candidatos em época de eleição, seja para justificar possíveis resultados positivos, seja para

justificar a impossibilidade de ter alcançado um melhor resultado em razão das burocracias necessárias e conhecidas pelos que trabalham para a Administração Pública. Diferente da posição de destaque que ambas as áreas detêm, tanto na Constituição Federal quanto nos debates políticos, este trabalho demonstra que o cidadão não deve ater-se apenas a avaliações quantitativas, a exemplo dos montantes financeiros investidos e demonstrados, mas também aos reflexos que aqueles recursos causaram àqueles que dependem dos serviços públicos.

Educação e Saúde, juntamente com “a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados”, são direitos sociais de todos os cidadãos brasileiros (BRASIL, 1988, art. 7º) e muitos deles representam grandes conjuntos de despesas da execução orçamentária da União: encargos especiais, 56%; previdência social, 23%; saúde, 4%; educação, 4%; assistência social, 3%; trabalho, 3%; defesa nacional, 2%; judiciária, 1% (BRASIL, 2017). Avaliar os sistemas de saúde existentes, assim como as estruturas do sistema educacional brasileiro, perante as diversas dimensões e perspectivas não é tarefa fácil devido aos macros e microproblemas históricos existentes: desigualdade social, analfabetismo, idade ante nível de ensino, riqueza versus pobreza, baixa escolaridade, acesso restrito (BRASIL, 2015), prevalência de doenças etc. (BRASIL, 2017), são alguns exemplos.

Este ensaio teórico tem sua origem nas disposições gerais das principais normas brasileiras relacionadas à gestão orçamentária e fiscal, cita-se a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar Nº 101/2.000 (LRF) e a Lei Nº 4.320/1.964 (Lei de Orçamentos Públicos), paralelo ao compromisso dos gestores municipais em relação à qualidade da prestação dos serviços públicos, neste caso específico sobre as áreas de educação e saúde, aliado à qualidade do gasto público em prol do desenvolvimento municipal.

O motivo deste estudo encontra-se na necessidade de contribuirmos para a redução do distanciamento da sociedade em relação às ações da Administração Pública brasileira, principalmente quando discutidos termos como controle social, resultados de políticas públicas e dinheiro público, ainda mais se pensarmos que a cada biênio o cidadão brasileiro experimenta seu poder diante das urnas, muitas vezes sem o devido amadurecimento da importância e consequência de seu voto.

Com o objetivo de apresentar os investimentos municipais dedicados às áreas de educação e saúde durante o período de 2011 a 2015 e compará-los aos resultados alcançados pelo município de Arenópolis/MT nessas áreas, percebemos que o nível de investimento de recursos públicos não reflete, necessariamente, melhora ou piora da qualidade dos serviços prestados. Neste caso específico, o ano de 2013 demonstra que o generoso montante financeiro destinados à saúde pouco alterou a realidade dos cidadãos arenapolitanos em relação aos resultados dos indicadores nascidos vivos e mortalidade, ainda que uma interpretação isolada venha a abrihantar a gestão quando publicado que o determinado governo investiu 50,44% dos recursos próprios do município nas ações e serviços de saúde, além do triplo do mínimo a ser investido conforme indica nossa Carta Magna (BRASIL, 1988).

Diferente da área da saúde, a área da educação naquele município não vislumbra de investimentos vultuosos, embora a média de investimentos

no período tenha se mantido distante do nível mínimo determinado pela legislação. Percebemos que a área de ensino necessita de atenção dos gestores em razão dos resultados pouco evolutivos apresentados e distantes da média 6,0 tida como meta nacional a ser atingida até 2021, justamente para a comemoração simbólica do bicentenário da Independência em 2022 conforme relatado nas metas intermediárias do Ideb para as diferentes esferas de governo brasileiras (INEP, 2018).

Dentre as variáveis consideradas (população; orçamento; receita-base; montantes investidos em educação e saúde; níveis de investimentos em educação e saúde; resultado dos indicadores de desempenho de educação e saúde), chama atenção a oscilação referente os montantes e níveis relacionados à área de saúde. Dessa forma, parece que essas variáveis não representam o cenário real ou não chamam a devida atenção dos responsáveis pela gestão.

Generalizando, podemos encontrar dois cenários distintos: 1º) que os representantes do povo gerem o município de maneira eficiente (investe-se além dos mínimos determinados), mas não eficaz (variabilidade considerável dos resultados); 2º) os limites mínimos exigidos não são condizentes com a realidade local (talvez o orçamento anual necessite de mais recursos) e o ente preocupa-se estritamente ao cumprimento legal, desconsiderando os princípios relacionados à fiscalização contábil, financeira e orçamentária destinados à gestão dos recursos públicos (BRASIL, 1988, art. 70). Independente do cenário real, o governo em tela parece ter desconsiderado o princípio da economicidade<sup>43</sup> nas ações e desconhecer que dentre os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), constam saúde e bem-estar (objetivo 3) e educação de qualidade (objetivo 4), ainda que nosso país seja reconhecido pela instituição “como referência internacional no combate à pobreza” (BRASIL, 2017, p. 22).

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000300739&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300739&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 de julho 2018.

BARBOZA, M. N. **Definição de improbidade administrativa**. In: Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8429. Brasília: ESMPU, 2013. 2. ed. rev. e atual. 133 p. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/cem-perguntas-e-respostas-sobre-improbidade-administrativa-2a-edicao-revista-e-atualizada>>. Acesso em: 06 de julho de 2018.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades. Arenópolis - MT**. Disponível em:

---

<sup>43</sup> “Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. É a alternativa mais econômica para a solução de determinado problema (MATO GROSSO, 2017, p. 16).

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/arenapolis/panorama>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB – Resultados e Metas**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=1677226>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. **Estatísticas Vitais**. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. SECRETARIA DE GEOLOGIA, MINERAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL. **Projeto Diamante Brasil: áreas kimberlíticas e diamantíferas do estado de Mato Grosso**. Brasília, 2017. 46 p. Disponível em: <[http://rigeo.cprm.gov.br/jspui/bitstream/doc/17618/1/irm\\_areas\\_kimberl\\_diamant\\_mt.pdf](http://rigeo.cprm.gov.br/jspui/bitstream/doc/17618/1/irm_areas_kimberl_diamant_mt.pdf)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação: Exercício de 2014**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório Sistemático de Fiscalização: Saúde: Exercício 2015-2016**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2017.

CARVALHO, G. P. **Prefácio**. In: Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8429. Brasília: ESMPU, 2013. 2. ed. rev. e atual. 133 p. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/cem-perguntas-e-respostas-sobre-improbidade-administrativa-2a-edicao-revista-e-atualizada>>. Acesso em: 06 de julho de 2018.

COSTA, J. A. A eficácia da lei de responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos municipais. In: **Congresso UFSC de Controladoria e Finanças**, 2011. Anais do 4º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças; org. por Maria Denize Henrique Casagrande. – Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/4CCF/20101129180548.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2018.

KALIFE, M.A. Administração Pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a Controladoria. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 1, p. 268-270, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/5897>>. Acesso em 06 de julho de 2018.

MATO GROSSO. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Lei Nº 704, de 15 de dezembro de 1953**. Cria o município de Arenópolis e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/legislacao/16436/visualizar>>. Acesso em 06 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 5.900, de 19 de dezembro de 1991**. Cria o município de Nova Marilândia, desmembrado dos municípios de Arenápolis e Diamantino. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/legislacao/?tipo=&restringeBusca=e&palavraChave=&numeroNorma=5900&anoNorma=1991&autor=&search=>>. Acesso em: 06 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 5.909, de 20 de dezembro de 1991**. Cria o município de Santo Afonso, desmembrado do município de Arenápolis. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/legislacao/?tipo=&restringeBusca=e&palavraChave=&numeroNorma=5909&anoNorma=1991&autor=&search=>>. Acesso em: 06 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Contas Anuais**. Disponível em: <[http://www.tce.mt.gov.br/resultado\\_contas/tjur/tipo\\_jur/prefeituras](http://www.tce.mt.gov.br/resultado_contas/tjur/tipo_jur/prefeituras)>. Acesso em: 4 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Glossário do Cidadão**. 4. ed. Cuiabá: Publicontas, 2017.

MARTA, J. M. C. Caracterização de Garimpos em Mato Grosso. **Revista de Estudos Sociais**, v. 2, n. 4, p. 65-77, maio 2011. ISSN 2358-7024. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/164>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

MIRANDA, J. G.; A produção de ouro no Estado de Mato Grosso. 1997. 122 f. **Dissertação** (mestrado em Administração e Políticas de Recursos Minerais) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1997. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/287266/1/Miranda\\_JocyGoncalod e\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/287266/1/Miranda_JocyGoncalod e_M.pdf)>. Acesso em: 03 de julho de 2018.

PASSOS, M. M. **O Mundo do Garimpo**. In: 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2001, Santiago. 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Santiago: Universidad Católica de Chile, 2001. v. 1. p. 4-12. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Procesosambientales/Geomorfologia/02.pdf>>. Acesso em: 03 de julho de 2018.

PORTAL MATO GROSSO. **História de Arenápolis**. 2008. Disponível em: <<http://www.portalmatogrosso.com.br/municipios/arenapolis/dados-gerais/historia-de-arenapolis/435>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

REVISTA CAFEICULTURA. **História dos Municípios de Arenápolis, Canarana e Poconé** – MT. Minas Gerais: 2007. Disponível em: <<http://revistacafeicultura.com.br/?mat=9084>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

RODRIGUES, C. C.; GARCIA, M. F. **Garimpo: extrativismo e precariedade das relações sociais de produção no Seridó paraibano**. In: PROCEEDINGS OF XIII JORNADA DO TRABALHO, 1., 2012, Presidente Prudente. Centro de Estudos de Geografia do Trabalho. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000142012000100022&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000142012000100022&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. **Transparência da Administração Pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo**

**exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador.** Revista de Contabilidade da Universidade Federal da Bahia (UFBA), v. 1, n. 1 (2007). Disponível em: <  
<https://portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

SILVA, S. A.; REIS, J. A. G.; A Eficiência e Eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal: promovendo a mudança na cultura fiscal do país. In: **IX Encontro Latino-Americano de Iniciação Científica**, 2005. Universidade do Vale do Paraíba, 2005. Disponível em: [http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2005/inic/06.htm](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2005/inic/06.htm) >. Acesso em: 05 de julho de 2015.

SISTEMA FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Índices Firjan. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal | Ano Base 2016: recorte municipal, abrangência nacional** (IFDM 2018). Junho/2018. Disponível em: <  
[http://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](http://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2018.

WEICHERT, M. A. **Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa.** In: Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8429. Brasília: ESMPU, 2013. 2. ed. rev. e atual. 133 p. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/cem-perguntas-e-respostas-sobre-improbidade-administrativa-2a-edicao-revista-e-atualizada>>. Acesso em: 06 de julho de 2018.

**SUCSSÃO:** DILEMAS ENCONTRADOS PELA JUVENTUDE PARA PERMANÊNCIA NO CAMPO

**SUCCESSION:** DILEMMAS ENCOUNTERED BY YOUTH TO STAY IN THE FIELD

Amanda Loiola<sup>44</sup>  
Francisco Xavier Freire Rodrigues<sup>45</sup>  
Cleci Grzebieluckas<sup>46</sup>

**RESUMO:** As atividades agrícolas exercem importância para o abastecimento de alimentos no país, boa parte dessa demanda advém da agricultura familiar e dos pequenos produtores. Porém o êxodo rural é crescente, por conta da falta de sucessão dos jovens agricultores nas propriedades rurais. Diante das preocupações envolvendo o meio rural no Brasil, a sucessão é um tema emergente, que necessita de maior atenção do Estado. O objetivo deste estudo foi identificar os motivos da falta de sucessão no campo, descrevendo as principais características e desafios dos protagonistas do tema: os jovens. Foi utilizado levantamento bibliográfico, contendo informações dos estudos realizados, com base na literatura clássica e atual. Foi identificado que a sucessão depende, dentre outros fatores, do desenvolvimento de políticas públicas para estimular o jovem a permanecer no campo e usar sua capacidade para melhorar alternativas agrícolas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Juventude no Brasil; Juventude rural; Sucessão

**SUCCESSION:** DILEMMAS FOUND OF YOUTH TO PERMANENCE IN THE FIELD.

**ABSTRACT:** Agricultural activities have importance for food supplies in the country, much of this demand comes from familiar agriculture and small producers. But the rural exodus is growing, due to the lack of succession of young farmers on farms. In the face of concerns involving the rural areas in Brazil, the succession is an emerging theme that needs further attention of the State. The objective of this study was to identify the reasons for the lack of succession in the field, describing the main characteristics and challenges of the theme protagonists: the young. It was carried out literature containing information of the studies, based on classical and contemporary literature. It was identified that the succession depends, among other factors, the

<sup>44</sup> Administradora, Mestre em Ambiente Sistema de Produção/UNEMAT e Prof. do Instituto Federal do Mato Grosso – Câmpus de Campo Novo do Parecis.

<sup>45</sup> Sociólogo, Prof. Adjunto da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e Professor do Programa de Mestrado em Sociologia da UFMT;

<sup>46</sup> Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado de Mato Grosso -UNEMAT (2006),Mestre em Administração de Empresas pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2007), Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2010). Professora adjunta na Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT Campus de Tangará da Serra MT, ministra aulas no Programa de Mestrado em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola - PPGASP e nos cursos de Ciências Contábeis e Administração em Agronegócio.

development of public policies to encourage the youth to permanence on the field and use its ability to improve agricultural alternatives.

**KEYWORDS:** YOUTH IN BRAZIL; RURAL YOUTH; SUCCESSION.

## 1 INTRODUÇÃO

As atividades agrícolas exercem grande importância para o abastecimento de alimento por todo mundo. Atende as necessidades do mercado externo com as exportações, fomenta a economia, gera empregos e renda, fortalecendo o mercado interno. Contudo, para que a agricultura continue sendo protagonista do crescimento do país, é necessário que as gerações de jovens agricultores assumam os papéis de proprietários e responsáveis pela continuidade das atividades no campo, ou seja, é preciso que haja a sucessão rural.

Autores como Carvalho (2007, p.15) descrevem a sucessão quanto a um processo endógeno, no qual um dos filhos sucede o pai na administração da área rural, assumindo assim, a continuidade da produção na Unidade. Porém, o processo de sucessão tem como desafio a permanência do jovem na terra. Esse por sua vez, enfrenta muitos desafios, como as dificuldades da falta de estrutura no campo, falta de assistência técnica adequada, renda, menos oportunidades educacionais, além da influência das tecnologias do mundo urbano atreladas as expectativas da própria fase da juventude. Mas serão somente esses motivos responsáveis pelo êxodo rural?

O fato é que o campo está se tornando menos atrativo para esse grupo e as cidades cada vez mais lotadas, gerando preocupações para o Estado. Haja visto essa realidade, esse estudo objetivou descrever o panorama da juventude no Brasil, as diferenças entre o jovem urbano e o jovem rural, tal como suas desigualdades e analisar os principais motivos geradores de entraves à sucessão na agricultura familiar.

Buscando atender esse objetivo, foi realizado um levantamento bibliográfico contendo análises sobre os estudos da juventude rural e a sucessão no Brasil. Dessa maneira, foi abordado a visão de autores que realizam pesquisas sobre o tema foi identificado as principais características dos jovens no Brasil, o jovem rural e os desafios encontrados para a permanência e continuidade das atividades campesinas, tal como um breve relato sobre as políticas públicas desenvolvidas para evitar o êxodo rural.

## 2 DESENVOLVIMENTO: Panorama da juventude no Brasil

O conceito de juventude é bastante prolixo na literatura, pois nunca na história do Brasil se debateu tanto sobre esse grupo como atualmente. A juventude é pauta das ações governamentais, protagonista na criação de políticas públicas e foco dos meios de comunicação, afinal é o público-alvo para simbolizar o consumo, a moda, o novo. Nesse sentido, KaeHL (2004, p.44) afirma que todos querem ser jovens, pois de acordo com a autora, "a juventude é um estado de espírito, é um jeito do corpo, é um sinal de saúde e disposição, é um perfil do consumidor, uma fatia do mercado que todos querem se incluir".(KAEHL,2004, p 44).

Para entender o pensamento contemporâneo sobre os jovens, Stecanela (2010, p.3), destaca que a juventude, durante muito tempo, foi encarada como uma fase de transição, em um tempo de preparação para a vida adulta, porém essa concepção foi alterada com a vinda da modernidade, na qual é apontada por ela, como um marco separatório, onde os limites da idade e as referências cronológicas cederam lugar as referências funcionais, especialmente no que diz respeito as atividades econômicas.

A autora destaca que a juventude passou a ser encarada como categoria social, a partir do momento que a representar uma ameaça à ordem social, a continuidade do bem-estar da sociedade, causando problemas a si própria e para a sociedade como um todo, e é baseado nesse modelo de pensamento que a juventude é analisada, além de sua transitoriedade, por duas características: o mito como modelo cultural e o estilo de vida

Nesse aspecto, o período da juventude é encarado pela sociedade contemporânea como um dilema, que envolve expectativas e preocupações. Geram expectativas por conta de serem considerados como parte do futuro da nação, especialmente por idade ativa e seus efeitos positivos para o desenvolvimento socioeconômico. Já com relação às preocupações, os jovens são associados a "problemas", como delinquência, comportamentos de risco, uso de drogas, violência, entre outros, que fazem com que a sociedade reaja com medidas de enfretamento a esse grupo etário (CASTRO et al., 2009, p.30).

Em meio a essas divergências, cabe aqui destacar, que esse período da vida envolve um processo de transição para a vida adulta, e as decisões tomadas nessa fase podem definir seu o futuro. Nessa perspectiva, Costanzi (2009, P.23) afirma que é preciso levar em consideração a heterogeneidade e a diversidade existente entre os padrões de vida de distintos grupos de jovens, tal como a complexidade dos processos tradicionais de transição do ciclo de vida dessas pessoas. Segundo este autor, isso ocorre por conta das alterações no mercado de trabalho, arranjo físico das famílias, ao aumento da expectativa de vida, aliado também a complexidade das experiências e expectativas da atual geração de jovens.

Para entender a juventude brasileira e os impasses enfrentados por ela atualmente, é preciso retomar aos modelos desenvolvidos no processo de industrialização, pois de acordo com Castro et al. (2009, p.36), nessa época, o país tinha seu sistema de proteção baseado na capacidade contributiva dos assalariados, dessa forma, quando os jovens se inseriam no mercado, contavam com a solidariedade da Previdência Social, onde os trabalhadores ativos trabalhavam e contribuía para os inativos. Paralelo a essa ação, o Estado também investia em educação para os jovens, no sentido de desenvolver aptidões exigidas para a qualificação para o trabalho. No entanto, essa fase perdeu força nos de 1980 e 1990, oferecendo lugar a competição no mercado e medidas para sair da crise da dívida externa.

O autor ainda afirma que, nesse momento o enfoque permaneceu no jovem como capital humano, ao mesmo tempo em que se buscava alternativas para problemas com a violência e jovens em situações de risco. Investimentos em atividades culturais foi uma saída para a contenção desses

problemas. Porém, as políticas criadas naquela época eram focadas para diminuição da pobreza especificamente para crianças e suas famílias. Dessa maneira, até o final do século XX, a juventude era vista como segmento específico que envolvia prevenção da violência, exclusão social e capacitação para o trabalho. Spósito et al. (2003,p.17), complementa que no final dos anos de 1990, ocorreram iniciativas públicas em parcerias com ONGs e fundações empresariais que tinham como prioridades atender os jovens excluídos ou em situação de risco, reforçando mais uma vez a apresentação da juventude como um problema a ser enfrentado.

Conforme Barcellos (2014, p.61), percebe-se uma mudança no processo histórico da juventude no Brasil com as eleições presidenciais e a formação do governo Lula (2003-2010), onde a temática ganhou maior destaque e começou-se a ser discutida a criação de uma estrutura político-administrativa específica para tratar do assunto pelo Estado. Nesse contexto de articulações e atribuições, em 2005 é criada a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), com o propósito de integrar os programas e ações do governo e suas secretarias. Juntamente a SNJ, também foi institucionalizado o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve). Esses órgãos definiram a atuação das políticas públicas para juventude a pessoas que possuem faixa etária compreendendo de 15 a 29 anos de idade.

O autor destaca que esse processo aconteceu devido a três principais acontecimentos: Projeto Juventude, do Instituto Cidadania, que envolveu debates, levantamentos sobre o jovem no país; a criação da Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados (CEJUVENT) e a formação do Grupo Interministerial de Juventude, o qual tinha como principal objetivo definir uma política pública integrada para a juventude. Esse grupo elencou mais de 150 ações do governo desenvolvidas em 45 programas e desempenhadas por 18 ministérios ou secretarias, porém apenas 19 eram voltadas para os jovens entre 15 e 24 anos.

Desde então, em meio às articulações do governo, debates e políticas envolvendo a juventude no Brasil, percebe-se uma preocupação em engajar ações para melhorar a qualidade de vida do jovem no país. Apesar do avanço, as situações dos jovens apresentam desigualdades e desafios, principalmente envolvendo condições de faixa de renda, raça, cor, região do país e a população jovem do meio rural. Esses desafios também são encontrados no acesso a melhores oportunidades no mercado de trabalho, a cultura e lazer, a meios tecnológicos e ao combate à violência (CASTRO et al., 2009, p.36).

### **Características da população jovem no Brasil**

As características do jovem brasileiro serão pautadas nos dados estatísticos do censo 2010 e Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNADE), realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abordando aspectos como cor, sexo, diferenças regionais, educação, trabalho e violência. Com relação a Educação, conforme dados do PNADE (2014) o analfabetismo entre os jovens de 15 anos ou mais de idade diminuiu de 12,4% no ano de 2001 para 8,5% em 2013.

A tabela a seguir, retrata a Educação dos jovens em idade e nível adequado de formação.

**Tabela 1 – Educação da população jovem separada por gênero, cor e região. Brasil – 2010**

Grupo com idade entre 15 e 17 anos	Regiões do Brasil				
	Sul	Sudeste	Centro oeste	Norte	Nordeste
<b>Homens brancos</b>	268.795	565.277	72.457	42.893	166.110
<b>Mulheres brancas</b>	311.479	632.566	87.494	53.463	224.525
<b>Homens pardos ou negros</b>	64.302	440.076	98.834	121.781	349.546
<b>Mulheres pardas ou negras</b>	78.974	511.378	116.372	149.882	475.694
<b>Homens brancos</b>	219.689	471.950	73.261	28.308	120.748
<b>Mulheres brancas</b>	292.667	584.191	93.507	41.344	164.205
<b>Homens pardos ou negros</b>	22.430	154.381	54.848	48.671	137.726
<b>Mulheres pardas ou negras</b>	32.175	213.430	75.021	70.898	202.533

**FONTE:** Elaborado pelo autor, com base nas estatísticas do Censo Demográfico 2010, IBGE AMOSTA POR DOMICÍLIO – 2015

A partir dos dados da tabela 1, pode-se constatar que em todos os casos, o número de mulheres que possuem nível adequado de escolarização adequado a idade é maior que os homens. Percebe-se que jovens brancos (homens e mulheres) da região sul apresentam maior grau de distanciamento dos jovens pardos ou negros, com relação ao acesso à educação no nível adequado. Na região sudeste a diferença é menor no grupo de idade entre 15 e 17 anos. Na região norte e nordeste, os jovens pardos ou negros se sobressaem, motivo explicado também pela concentração de pessoas dessa modalidade, conforme a tabela 2.

**Tabela 2 – Proporção da população jovem separada por gênero, cor e região. Brasil – 2010**

Grupo com idade entre 15 e 29 anos	Regiões do Brasil				
	Sul	Sudeste	Centro oeste	Norte	Nordeste
<b>Homens brancos</b>	25,80	25,20	26,40	28,20	27,40
<b>Mulheres brancas</b>	24,60	23,80	26,00	28,50	26,30
<b>Homens pardos ou negros</b>	28,20	28,40	29,00	29,60	29,10
<b>Mulheres pardas ou negras</b>	26,70	26,80	28,50	30,00	28,30

**FONTE:** Elaborado pelo autor, com base nas estatísticas do Censo Demográfico 2010, IBGE – 2015

Na tabela 2, é possível perceber que a população de homens pardos ou negros é maior em todas as regiões do país, seguida das mulheres com a mesma cor. Porém, o maior número de pessoas jovens concentra-se nas regiões norte e nordeste. Em comparação com a primeira tabela, onde

evidenciou a educação, nota-se que mesmo havendo mais jovens negros e pardos, o acesso à educação ainda é menor que os jovens brancos.

**Tabela 3 – População jovem com acesso ao trabalho formal separados por gênero, cor e região. Brasil - 2010**

Grupo com idade entre 16 e 29 anos	Regiões do Brasil				
	Sul	Sudeste	Centro oeste	Norte	Nordeste
<b>Homens brancos</b>	1.372.731	2.496.551	329.610	142.841	504.678
<b>Mulheres brancas</b>	1.139.902	2.088.913	257.295	104.501	375.439
<b>Homens pardos ou negros</b>	387.649	2.177.285	498.483	403.304	1.182.856
<b>Mulheres pardas ou negras</b>	247.512	1.415.329	301.403	223.311	661.529

**FONTE:** Elaborado pelo autor, com base nas estatísticas do Censo Demográfico 2010, IBGE – 2015

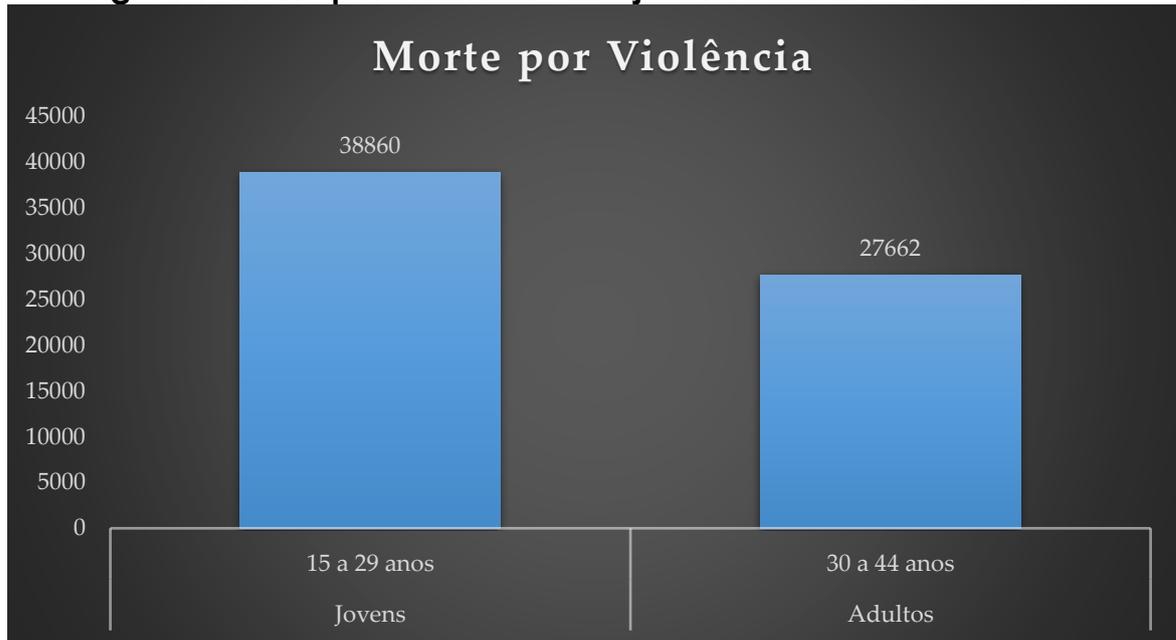
Com relação ao acesso ao trabalho formal exercido pela população jovem, a tabela 3 aponta que as regiões sul e sudeste apresentam as melhores condições de trabalho formal para os jovens, com destaque para a região sudeste, na qual apresenta os maiores índices para os grupos de homens e mulheres negras ou pardas. Na região nordeste, os homens considerados negros e pardos ocupam o maior número de postos de trabalho formal. É evidente que esse grupo exerce grande importância para o fortalecimento da economia do país e para a criação de novos postos de trabalho.

Através da análise das tabelas 1, 2 e 3 é possível verificar que os jovens estão se concentrando nas regiões norte e nordeste do país, porém o acesso à educação e trabalho são encontrados nas regiões sul e sudeste, apontando que muitos jovens podem ainda enfrentar dificuldades nessas questões, visto que a educação é a principal forma para se obter condições favoráveis de emprego e renda. É possível também notar que há diferenças predominantes nas dimensões de educação e emprego relacionadas a cor e etnia, pois constata-se que a população negra ou parda é a maioria em todas as regiões do país, porém não são os mesmos a ocupar as cadeiras na escola ou possuir vagas de trabalho.

Além das dimensões apontadas anteriormente, os jovens também são vistos como principais alvos da violência, que pode ser gerada por ações e comportamentos advindos deles próprios e podendo causar sequelas irreparáveis, até mesmo a outros na sociedade. Rezende e Tafner (2005, p.335) descreve que os jovens constituem um grupo que não são apenas classificados como **fonte** promissora e futuro da nação, mas como pessoas que geram problemas e/ ou afetados por eles, sendo portados infratores e vítimas da violência.

Em busca de detalhar o quanto a violência pode interferir na vida dos jovens, abaixo são apresentados em gráficos, um levantamento de Estatísticas do Registro Civil, do IBGE sobre a mortalidade dos jovens. A figura 1 compara a mortalidade de jovens e adultos por causas violentas.

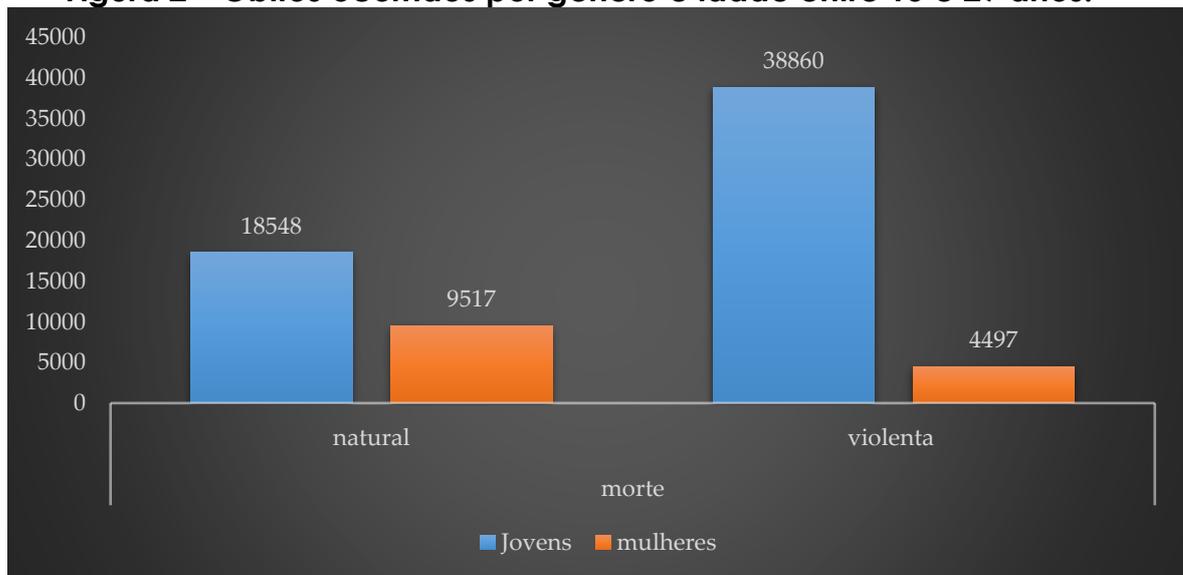
**Figura 1 - Morte por violência entre jovens e adultos. Brasil – 2013.**



**FONTE:** Elaborado pelo autor, com base nas estatísticas do Registro Civil, IBGE – 2013

A partir desses dados, pode-se evidenciar jovens são bem mais afetados pela violência, correspondendo a 38.860 pessoas.

**Figura 2 – Óbitos ocorridos por gênero e idade entre 15 e 29 anos.**



**FONTE:** Elaborado pelo autor, com base nas estatísticas do Registro Civil, IBGE – 2013.

Na figura 2 traz informações da mortalidade de jovens comparados por causa natural e violenta. A taxa de mortalidade por causas violentas, como assassinatos e acidentes de trânsito é realmente elevada, principalmente entre os homens, cerca de oito vezes maior do que as mulheres. De acordo com Sistema de Informações de Mortalidade do Sistema Único de Saúde (SIM/SUS). Os casos de morte violentas entre jovens negros também é superior aos brancos, com uma taxa média de 206,9 indivíduos por grupo de 100 mil pessoas. A violência levou 43.357 vidas no ano de 2013.

Apesar de haver o aumento da população jovem, esse grupo está mais suscetível a violência, e faz-se necessário analisar cuidadosamente as

dificuldades no momento de articular políticas públicas para essa faixa etária, concentrando os investimentos em um dos pilares mais eficientes, a educação, pois a partir dela, é possível evitar alguns caminhos que resultam na violência.

## Juventude Rural

A juventude rural carrega consigo todas as expectativas e desafios da categoria jovem, contudo, sua classificação abrange uma diversidade social advinda de experiência de trabalhos, sociabilidade, troca cultural, laços familiares e interação com o meio ambiente, fazendo com que haja uma autoidentificação por esse grupo, caracterizados como camponês, quilombola, assentado, ribeirinho, negro, agricultor familiar, sem-terra, extrativista, entre outros (GALINDO, 2012, p.3).

O censo realizado em 2010, aponta que 8 milhões de jovens, de 15 a 29 anos, estão no meio rural, distribuídos conforme a tabela abaixo.

**Tabela 4 - População jovem entre 15 e 29 anos no Brasil / Urbano e Rural. Estimativa feita sobre a porcentagem geral de população rural de cada região e do país**

	Urbanos	Rurais	Total
<b>Região Sul</b>	5.966.915	1.061.252	7.028.167
<b>Região Norte</b>	3.436.517	1.239.016	4.675.533
<b>Região Nordeste</b>	10.940.226	4.025.883	14.966.109
<b>Região Centro-Oeste</b>	3.451.703	435.349	3.887.052
<b>Região Sudeste</b>	19.515.809	1.491.520	21.007.329
<b>Brasil</b>	<b>43.311.170</b>	<b>8.253.020</b>	<b>51.564.190</b>

FONTE: Barcellos (2014).

Percebe-se que o êxodo rural é crescente, quando é levado em consideração os dados do censo de 2000, no qual apontava 9 milhões de jovens. Apesar da saída dos jovens no campo, Galindo (2012, p.3) complementa que a juventude rural mantém sua identidade através do vínculo com a terra, com a produção, pois a atividade e o manejo exercidos pela família, são transmitidos de geração em geração. Além desse vínculo, existem múltiplas dimensões que caracterizam essa categoria, como os componentes étnicos, de gênero, territorial, orientação sexual e religioso, no qual a autora aborda que devem ser levados em consideração no momento de definir políticas públicas para esses grupos.

Apesar da juventude rural buscar o reconhecimento como indivíduos que possuem direitos e pensamento crítico, muitas contradições envolvem essa população. A tradição da autoridade masculina no campo, relações patriarcais e a pressão relacionada ao gênero está muito presente nas relações familiares. Segundo Yamamoto (2004, p.128) essa prática ainda é frequente, porém com um viés "modernizado", ou também conhecido como "modernização conservadora", ligação advinda entre as famílias tradicionais e o moderno agronegócio.

O fato é que a conservação de uma figura masculina frente as decisões da área rural, excluem as mulheres de uma possível imagem de liderança no campo, cabendo a elas, manter o papel do serviço doméstico, associado aos afazeres de cuidados com os filhos e muitas vezes, com jornada duplicada de trabalho, alternando entre a casa e a roça. Em suma, a vida das jovens rurais é tratada de forma invisível e inferior de trabalho. (PEREIRA; CAVALCANTE; OLIVEIRA, 2012)

Dessa forma, esta situação pode ser favorável para saída das mulheres jovens para o meio urbano. Carneiro (2006, p.3) complementa esse pensamento quando afirma que o sistema de valores existente impede o acesso da mulher à terra. Outra contradição, apontada por Spanevello (2008, p. 90) é que o grupo jovem, inúmeras vezes são vistos e tratados pelos agricultores mais velhos, como pessoas que não querem permanecer no campo nem mesmo na agricultura, por achar o trabalho penoso, ou pelo divertimento e movimento das cidades, não levando em consideração os pensamentos e vivências dos jovens sobre esse aspecto.

Dentre esses fatores, Barcellos (2014, p.25), relata que a juventude rural é constantemente associada à migração do meio rural para o meio urbano, ou seja, a diminuição demográfica da população rural. E esse processo ocorre, de acordo com Vantropa (2009, p.5), pela impossibilidade dos jovens em alcançar o desenvolvimento econômico com as atividades agrícolas, desestimulando não apenas a continuidade dessas pessoas no campo, como também as melhorias que poderiam ser implantadas por essa geração, reconhecida principalmente pela vontade de mudar as realidades.

Os estudos realizados por Flores e Silva (2014, p.143) apontam essa migração, devido ao fato de os jovens não reconhecerem um futuro promissor no campo, por conta da ausência de perspectivas, falta de oportunidade de empregos e acesso à cultura, lazer, educação de qualidade e continuada, infraestrutura, entre outros, e são iludidos pelos benefícios que a cidade oferece, porém que necessitam de recursos financeiros para serem alcançados. As autoras afirmam que:

Os jovens do campo dividem algumas preferências com os jovens da cidade e o acesso às tecnologias é de interesse de ambos, pois o jovem citadino busca, cada vez mais, novas tecnologias. E o jovem rural anseia ter acesso a estas por acreditar que facilitam sua permanência em seu meio social, agregam valor ao seu trabalho e à sua produção, expectativas que não necessariamente se concretizam por meio das tecnologias (FLORES E SILVA, 2012, p.143)

Essa perspectiva de melhorias nas condições de vida no meio rural é chamada por Stropasolas (2006, p.67) como “nova ruralidade”, na qual busca-se destacar a importância do meio rural, a diversidade das atividades agrícolas desenvolvidas dentro da mesma propriedade e a relevância nas novas proposições das populações que ali residem. Silva (2012, p.7) reafirma esse pensamento, quando destaca que o campo e a agricultura devem ser vistos além da fonte de renda, e ser compreendido como espaços que possibilite aos jovens a realização de projetos pessoais, no qual esta nova vitalidade possa atrair os jovens, e oferecendo oportunidades profissionais.

A permanência do jovem no campo é fator primordial para o progresso da agricultura em suas variadas formas, como também para o agronegócio, haja vista que este, também precisa do jovem para ser continuado. Nesse sentido, Weisheimer (2009, p. 69), destaca que o jovem, pode ser encarado como um “recurso latente” pela sociedade, no qual aparecem como grupo estratégico, envolvendo além de reprodução das relações sociais, mas também como agente transformador dessas relações.

### **3 Sucessão: conceitos e definições**

O termo Sucessão vem sendo muito discutido na atualidade por conta do êxodo rural crescente no país, colocando em risco a continuidade das atividades agrícolas e a vida camponesa. Por conta dessa preocupação, Spanevello (2008, p.22) aborda que a lógica da sucessão se concentra na necessidade de manter o patrimônio familiar, que é representado pela terra, através da transmissão aos filhos. Complementando esse conceito, Stropasolas (2011, p.26) versa que o processo sucessório compreende a retirada da geração mais idosa da administração do estabelecimento, colaborando para a formação profissional de um novo agricultor, sendo assim, a sucessão é um processo que vai além da transferência de patrimônio, mas também que envolve relações socioculturais.

Na visão de Weisheimer (2009, p.23), a sucessão é responsável por novas gerações de agricultores e inclui fatores a serem considerados, como: a sucessão profissional, que envolve a passagem das responsabilidades do trabalho, da terra para a geração seguinte; a transferência legal do patrimônio e dos bens para um dos possíveis herdeiros e a aposentadoria da geração atual, que implica na continuidade da gestão dos ativos da propriedade pela geração futura.

Além dessas possibilidades, o autor também acrescenta outras variáveis que contribuem para o processo de sucessão, tais como as oportunidades de trabalho independente, o envolvimento da unidade produtiva, tamanho da propriedade, a renda familiar, acesso à escolarização, permanência na cultura camponesa, perspectivas de herdar terras e matrimônio com um (a) agricultor (a). Em todas as perspectivas, o jovem ou a nova geração deve ter a vontade de permanecer no campo ou nas atividades agrícolas.

A sucessão é fundamentada por muitos atores e possui várias dimensões, porém, Spanevello (2008, p.44), versa que a literatura sobre esse tema se baseia especificamente em dois fatores: “1) a sucessão é fundamentalmente um processo com várias fases/estágios; 2) a sucessão é marcada por um processo de socialização dos filhos desde crianças nas atividades agrícolas do estabelecimento”. Na visão da autora, a sucessão também pode ser explicada diante das situações sociais e econômicas, vivenciadas internamente por cada família em seu estabelecimento.

### **Sucessão Rural e sua importância para a sustentabilidade no meio agrícola**

De acordo com o censo demográfico de 2010 (IBGE, 2015), menos pessoas estão morando na área rural, com uma diminuição de 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010, no qual apontam que maioria delas se deslocaram para a área urbana. Caso esse número continue crescendo, o abastecimento

de alimentos e atividades do meio agrícola, pode ser comprometida. Muito se fala sobre sustentabilidade no meio ambiente e principalmente no meio agrícola, e um dos conceitos para que se alcance esse propósito, é gerar capacidades para as gerações futuras se manterem com os recursos disponíveis e garantir a continuidade do ser humano, mas cabe salientar, que também é necessário encontrar maneiras para garantir a permanência dessas gerações no campo e encontrar meios para conciliar os desafios entre preservação e produção, ou seja, produzir mais com menos.

Para que não falte comida na mesa do brasileiro, é necessário que haja a sucessão no campo, que os filhos dos agricultores queiram permanecer na terra, continuando as atividades exercidas pelos familiares. Contudo, a permanência no campo, vem se tornando preocupação para o país, pois o êxodo rural vem aumentando gradativamente, e a questão sucessória possui inúmeras vertentes que envolve desde a questão agrária (posse da terra, dificuldades de infraestrutura, falta de assistência técnica e investimentos) até a concepção do jovem em escolher ficar ou sair do campo (STROPASOLAS,2006; PETTER, 2013).

**Figura 3 População rural de 15 a 29 anos (2000-2010)**



**FONTE:** Adaptado de Barcellos e Cover (2014).

A figura 3 demonstra a saída do jovem do campo entre 2000 e 2010, que resulta de vários motivos, como falta de expectativa de melhores rendas, deficiências em educação, falta de lazer, tecnologias, entre outros fatores que geram desigualdades sociais entre o jovem urbano e jovem rural, dificultando a continuidade no meio rural.

Para entender esse contexto rural, na concepção de Spanevello (2008, p.39), é preciso levar em consideração que a sucessão está inserida na dimensão de reprodução social, na qual é baseada na perspectiva na continuidade dos indivíduos ou/e grupos sociais, envolvendo a produção de bens materiais e a organização dessa produção advinda do trabalho. Almeida (1986, p.67) versa que a reprodução social é dividida em dois enfoques: a reprodução anual ou ciclo curto e a reprodução geracional ou de ciclo longo.

O ciclo curto diz respeito ao trabalho, conhecimentos tradicionais, o manejo com os recursos naturais e sua importância para o consumo da família, ou seja, leva em consideração os aspectos econômicos. O ciclo longo, compreende as perspectivas da perpetuação da família, relacionados a fatores como o nascimento, casamento, morte, herança. Nesta reprodução de ciclo longo, está inserida a formação de novos agricultores, que envolve a sucessão.

Em geral, a sucessão é apontada por Carvalho (2007, p.15) como um processo interno à propriedade rural, onde há a transferência da administração da unidade produtiva para um dos filhos. No entanto, a sucessão não é tão simples como parece. Ela envolve problemáticas, o êxodo rural por parte dos jovens (possíveis sucessores) é uma das razões mais preocupantes para a não ocorrência da sucessão atualmente. Faccione (2013, p.21) aponta alguns fatores determinantes para a saída dos jovens para as cidades, entre eles, a questão do gênero, onde a mulher é vista apenas para o trabalho secundário, estimulando a saída das mesmas em proporções maiores do que a saída de homens do meio rural.

Sob essa perspectiva, a sucessão também pode ser prejudicada pela linha agrícola exercida pela família, os estudos de Oliveira e Schneider (2009, p.160) apontam esse fato, quando relatam que as atividades ecológicas e a pluriatividade atraem mais os jovens e é considerado entre eles, como o maior projeto profissional dentro do campo. Para os que não convivem com essa realidade, os estudos apontaram que os entrevistados pretendem ser somente agricultores, ou desejam ir morar na cidade, ou ainda querem ser ecologistas ou pluriativos, mas fora de sua unidade familiar. Dessa maneira, a migração dos jovens para os centros urbanos ou para outros setores, gera a crise da sucessão, uma vez que não haverá herdeiros para sucederem seus pais.

De fato, também deve-se levar em consideração, fatores como a transição da idade, as interações sociais, culturais do meio onde vivem, ao mesmo tempo que são influenciados pelas mudanças socioculturais da atualidade, a modernidade e o acesso a tecnologias e novas formas de lazer, fazem com que o jovem compare a vida no campo com a vida na cidade, e muitas vezes o campo é considerado arcaico e sem possibilidades de melhorias, enquanto que o meio urbano é visto como moderno e aberto para oportunidades (DALCIN E TROIAN,2009; CARVALHO,2007).

A elaboração de políticas públicas que garantam a permanência do jovem no campo é fundamental para sucessão rural e para implementações inovadoras para a preservação do meio ambiente paralelo a qualidade de vida das pessoas que vivem da exploração dos recursos naturais. Nesse aspecto, não há como desvincular a sucessão da sustentabilidade rural, que precisa ser analisada cuidadosamente pelo Estado, de forma singular, visando o progresso do campo, dos sistemas de produção e das pessoas que ali vivem.

Dentro da perspectiva de atrelar iniciativas governamentais para estimular o jovem a permanecer no campo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou em um 2003 a Assessoria da Juventude com o intuito de contribuir para que a juventude rural tenha visibilidade e sua voz ganhe força junto ao governo federal. Diante da preocupação das saídas dos jovens do campo, o MDA está articulando o Plano Nacional da Juventude e Sucessão Rural, com a proposta de participação ativa dos jovens rurais, através de instancias de discussão com comitê da juventude e a realização de

conferências nacionais para colher propostas e sugestões para a aplicabilidade do plano. Além dessas iniciativas, cabe ressaltar as principais políticas criadas e ainda vigentes para a juventude rural.

**Quadro – 1 Principais Políticas públicas e Programas para a juventude rural no Brasil.**

Políticas/ Programas	Órgãos Governamentais	Principais benefícios
<b>Pronaf Jovem.</b>	Secretaria da Agricultura Familiar	Linha de financiamento com o objetivo de desenvolver atividades agrícolas da agricultura familiar.
<b>Pro jovem campo-Saberes da terra.</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) - Ministério da Educação, SRA e SDT - MDA	Pretende elevar a escolarização no campo; qualificação profissional para atividades agrícolas
<b>Programa Nossa primeira terra.</b>	Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) - MDA.	Linha de financiamento que visa a aquisição e investimento em imóveis e infraestrutura rurais.
<b>Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR)</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Criado para tratar temas que envolvem a juventude rural, articular ações para esse público.

**FONTE:** Adaptado de Silva e Andrade (2009).

Dentre as políticas apresentadas no quadro 1, a que ganha mais destaque é o Pronaf Jovem, que de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) é uma forma de o jovem agricultor obter linha de financiamento para investir em atividades agrícolas, turismo rural e outras atividades de interesse. Beneficia jovens de 16 a 29 anos que se enquadram em famílias pertencentes ao Pronaf, com um limite de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

O primeiro Seminário Nacional de “Juventude Rural e Políticas Públicas” realizado em 2012, deu voz a muitos jovens rurais e entidades afim, resultando no livro Juventude Rural e Políticas Públicas no Brasil, no qual é abordado as realidades da vida do jovem rural, suas diversas identidades, principais dificuldades e desafios e a visão do jovem sobre as políticas para agricultura. Nessa perspectiva, o Pronaf Jovem é apontado por eles como uma política limitante, que possui entraves como a elevada burocracia e exigências, alto risco de endividamento, deve haver o vínculo com o pai e assistência técnica defasada. Os jovens ouvidos, o avaliam como interessante, mas necessita ser melhorada, principalmente com relação ao limite estabelecido. (MENEZES; STROPASSOLAS, BARCELLOS 2014, p.91)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi analisado, é possível perceber que há muitas particularidades que envolvem a sucessão e as iniciativas adotadas pelo Estado para manter o jovem nas propriedades rurais precisam antes de tudo, levar em consideração as características da fase “jovem”, a identidade de cada grupo, seja ele indígena, quilombola, negro ou branco, assim como a influência da inclusão digital e das novas tecnologias e encarar as mudanças como possibilidades de melhoria de vida para a população do campo.

A sucessão rural vai ter sucesso a partir do momento que o futuro agricultor ver no meio rural expectativa de vida, de crescimento, no qual ele não precise se deslocar até a cidade para se consultar com um médico, para ter acesso a escola que ofereça desde o ensino básico até o superior e técnico, onde ele possa não apenas trabalhar de domingo a domingo, mas que tenha lazer, cultura, conhecimento e aplicar esse conhecimento para melhorar o alimento produzido em sua terra, com apoio de assistência técnica e infraestrutura, benefícios advindos de políticas bem aplicadas e de acordo com a realidade de cada região. Talvez, depois de corrigida essas “deficiências” o jovem ainda queira ir para a cidade, mas não morar e sim para levar o alimento que abastece o urbano.

## REFERENCIAS

ALMEIDA, M. W. B. Redescobrir a família rural. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.1, n.1, p.66-83, jun.1986.

ANDRADE, C. C.; SILVA, E.R.A. **A política nacional da juventude: avanços e dificuldades**. In: CASTRO, J.A. et al.(Org). **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009. P. 41-70.

BARCELLOS, S. B. **A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social**. 2014. 306 f. Tese (doutorado em ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

**BRASIL**. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. 2014. Censo Demográfico de 2010.

CARNEIRO, M. J. **Acesso à terra e condições sociais de gênero: reflexões a partir da realidade brasileira**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2006.

CARVALHO, V.R.F. Sucessão da atividade na pequena propriedade rural na perspectiva da família e de gênero. In: Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural, 45, 2007, Londrina. **Anais...** Londrina: SOBER, 2007.16p.

CASTRO, J.A. et al. **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

COSTANZI, R. N. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009. Disponível em: [http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/youth\\_employment/pub/trabalho\\_decente\\_juventude\\_brasil\\_252.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/youth_employment/pub/trabalho_decente_juventude_brasil_252.pdf) Acesso em: 20 set. 2015.

DALCIN, D.; TROIAN, A. Jovem no meio rural a dicotomia entre sair e permanecer: um estudo de caso. In SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 1, 2009. CIDADES. **Anais...** cidade: UFPR,2009. p. 1-20.

FLORES, A.F; SILVA S. **Juventude assentada: guardiã do futuro do assentamento?** Um estudo de caso no assentamento Bela Vista do Chibarro Araraquara/SP. In: MENEZES; STROPASSOLAS; BARCELLOS (Org.) **Juventude rural e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2014. P.133- 144.

KEHL, M. R. A juventude como sintoma da cultura. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004

FACIONI, DEJANIRA. **Análise da sucessão em assentamento no estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande. 2013. 111 f. Dissertação ( Mestrado em Administração) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2013.

GALINDO, E. **Em pauta: a juventude do rural e as políticas públicas**. In: MENEZES; STROPASSOLAS; BARCELLOS (Org.) **Juventude rural e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2014. P.122- 132.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

MENEZES, M. A.; STROPASSOLAS V.; BARCELLOS S.B. **Juventude Rural e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília : Presidência da República, 2014.

OLIVEIRA, D; SCHINEIDER, S. O futuro das unidades familiares: uma análise das possibilidades de sucessão hereditária entre os agricultores e ecologistas de Ipê (RS) In: Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SOBER, 2009.

PEREIRA E.M; CAVALCANTE, F.B.S; OLIVEIRA, L.N. **juventude rural, gênero e questão agrária: uma aproximação da realidade cearense a partir do projeto de extensão “juventude e cooperação agrícola”**. In: MENEZES; STROPASSOLAS; BARCELLOS (Org.) **Juventude rural e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2014. P.145- 154.

REZENDE,F. TAFNER,P. **Brasil: o estado de uma nação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_brasil\\_desenv\\_en\\_2005.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_brasil_desenv_en_2005.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SPANVELLO, R. M. **A dinâmica sucessória na agricultura familiar**. 2008. 236 f Tese (Doutorado em desenvolvimento rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SPÓSITO, M. P. et al.(2003). **Juventude e políticas públicas no Brasil**. In: **Revista Brasileira de Educação**.

STECANELA, N. **Jovens e cotidiano: trânsitos pelas culturas juvenis e pela escola da vida**. Caxias do Sul: Educs, 2010

STROPASOLAS, Valmir Luiz. **O mundo rural no horizonte dos jovens**. Florianópolis Ed. UFSC, 2006.

SILVA,E. J. S. **Jovens agricultores: entre a reprodução e a ressignificação da vida no campo**. In: Simpósio Internacional sobre a juventude brasileira. 5. Recife, 2012. **Anais...** Recife: UFPE, 2012. Disponível em:<<http://www.unicap.br/jubra/wp-content/uploads/2012/10/TRABALHO-139.pdf>> Acesso em: 20 set. 2015.

VANTROBA, E. A. **Necessidades e perspectivas para a permanência do jovem no campo no seu ambiente**. Irati/PR: PDE, dez. 2009. Disponível em:

<<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/2447-8.pdf> >.

Acesso em: 16 set. 2015.

WEISHEIMER, N. **A situação juvenil na agricultura familiar**. 2009. 331 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Curso de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

POLITIKON

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL:** O caso do Programa Bolsa Família em Tangará da Serra – Mato Grosso- Brasil

**PUBLIC POLICIES IN RURAL AREAS:** The case of the Bolsa Família Program in Tangará da Serra – Mato Grosso-Brazil

Amanda Isabela Hakime Barcelos<sup>47</sup>  
Camila Regina Lima Guimarães<sup>2</sup>  
Rita Camila Keserle de Oliveira<sup>3</sup>  
Gilmar Laforga<sup>48</sup>

**RESUMO:** O trabalho em questão analisa a execução do Programa Bolsa Família no meio rural. Desta maneira, teve por objetivo averiguar os limites do acompanhamento ofertado às famílias que vivem no meio rural e que estão em descumprimento com as condicionalidades do Programa Bolsa Família. O ensaio foi dividido em quatro subtópicos, sendo o primeiro referente à Política Pública de Assistência Social no Brasil. O segundo refere-se ao Programa Bolsa Família e sua execução no município de Tangará da Serra – MT. Na sequência, o terceiro analisa as Informações sobre o Programa Bolsa Família no meio rural no município de Tangará da Serra – MT e, por fim, o quarto retrata a importância do acompanhamento das famílias que estão em descumprimento com as condicionalidades do Bolsa Família no meio rural. Concluiu-se que o programa de transferência de renda tem uma abrangência muito maior do que o valor financeiro e traz à família uma agenda que prioriza o cuidado com a saúde e o compromisso com a educação e que as condicionalidades são um compromisso estabelecido entre o cidadão e o poder público e que cabe à Política Pública de assistência social às ações de localizar, sensibilizar, e encaminhar junto à rede socioassistencial aqueles que estão em descumprimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA. ASSISTÊNCIA SOCIAL. CONDICIONALIDADES.

**ABSTRACT:** The work in question analyzes the execution of the Bolsa Família Programme in rural areas. In this way, the objective was to investigate the limits of the monitoring activities of families living in rural areas and if they are in breach of conditionalities. The essay was divided into four subtopics, the first one referring to the Public Policy of Social Assistance in Brazil. The second regarding the Bolsa Família Programme and its execution in the municipality of

---

<sup>47</sup> Graduada em Agronomia pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) e Mestranda em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

<sup>2</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Especialista em Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos (UNOPAR).

<sup>3</sup> Graduada em Administração em Agronegócios pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) e Especialização em Gestão de Pessoas nas Organizações pela Universidade de Cuiabá (UNIC).

<sup>48</sup> Doutor em Engenharia da Produção/UFSCAR e Prof. Adjunto da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT)

Tangará da Serra - MT. The third section analyzes the information about the Bolsa Família Programme in rural areas in Tangará da Serra - MT, and finally, the fourth describes the importance of monitoring the families who are in breach of the conditionality of Bolsa Família in the middle rural. It was concluded that the income transfer program covers much more than the financial value and brings to the family an agenda that prioritizes health care and commitment to an education and education as conditionalities are a commitment established between the citizen and the public power and that the Public Policy of Social Assistance is responsible for the actions of locating, sensitizing, and forwarding to the social assistance network that are in breach.

**KEYWORDS:** INCOME TRANSFER PROGRAM. SOCIAL ASSISTANCE. CONDITIONALITIES.

## 1 INTRODUÇÃO

No decorrer da história a agricultura familiar esteve às margens da ação do Estado brasileiro. Contudo, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995, emergiram outras políticas para o desenvolvimento rural. Arelado a isso, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) em 2001 e com a regulamentação da Lei da Agricultura Familiar reconhecendo essa categoria social, as políticas públicas passaram a se fortalecer para este segmento (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

De acordo com Almeida et al. (2015), atualmente, um dos maiores desafios no meio rural brasileiro é conciliar o crescimento econômico com a erradicação da pobreza. Visando isso, criou-se o Programa Bolsa Família, um programa de transferência direta de renda, com o objetivo de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, beneficiando famílias em condição de pobreza ou extrema pobreza em todo o Brasil, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A partir de 1930 os programas de transferência de renda passaram a ser desenvolvidos na Europa, surgindo como uma alternativa para combater a pobreza (SANTANA, 2007). No Brasil, esses programas se desenvolveram a partir de 1990, e, atualmente se apresentam como programas que têm como foco os segmentos mais pobres da população (ALMEIDA et al, 2015).

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Lei nº 10.836/2004, com a finalidade de garantir o acesso aos direitos sociais básicos às famílias brasileiras de baixa renda. A inserção nesse programa requer algumas condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias nas áreas da saúde, educação e assistência social, para garantir o recebimento mensal do benefício, que remetem ao pressuposto de que o investimento na educação e na saúde das crianças pode contribuir para o rompimento da transmissão da pobreza entre as gerações (DIAS; PASSOS, 2014).

Os resultados de Lignani e Costa (2008) revelam que, após o recebimento do PBF, o consumo de uma dieta considerada básica e de baixo preço, como os alimentos pertencentes ao grupo de cereais, teve um aumento no seu consumo. Segundo as autoras, isto sugere que essas famílias, antes de ingressar no Bolsa Família, tinham dificuldades de consumir até mesmo o arroz e o feijão. Os resultados finais da pesquisa mostram que as famílias nordestinas beneficiadas pelo PBF aumentaram em até duas vezes a

chance de consumir um tipo de carne e alimentos industrializados, o que indica a importância do valor do benefício na compra desses alimentos.

Na pesquisa de Costa (2008), destaca-se a importância do empoderamento da mulher que recebe o Bolsa Família, ou seja, o grupo em estudo recebe grande influência das políticas públicas no direcionamento cultural e socioeconômico no contexto em que vivem.

Para Almeida et al. (2015), no meio rural, o Programa Bolsa Família tem um desafio maior que é o de gerar condições que possibilitem a inclusão das famílias na sociedade, o que, segundo os autores, ocorre através da garantia da educação e qualificação dos jovens através de cursos que promovam o acesso ao conhecimento, o que, conseqüentemente, poderia minimizar o êxodo rural.

Os resultados alcançados pelo Programa são diversos, entre os quais estão: a redução da evasão escolar, redução da vulnerabilidade econômica e aumento do consumo das famílias beneficiadas. Segundo dados do MDS (2017), entre junho e julho deste ano, 96,1% dos estudantes beneficiários cumpriram a frequência escolar exigida pelo programa, e, no que diz respeito a saúde, no último semestre, 5,7 milhões de crianças de até 7 anos foram assistidas.

De acordo com Noce e Neto (2016), as políticas públicas de combate à pobreza devem se basear no conhecimento da realidade dos beneficiários, pois apenas conhecendo-se as condições, as aspirações e as prioridades dos sujeitos alvos, a política será eficaz. Zimmermann et al. (2014), afirmam que embora seja reconhecida a importância do Programa Bolsa Família, a redução da pobreza no meio rural requer mudanças estruturais profundas, que dizem respeito a promover o acesso à renda; a desconcentração fundiária e o acesso à água, estradas, energia elétrica e saneamento básico.

Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é averiguar os limites do acompanhamento ofertado às famílias que vivem no meio rural e que estão em descumprimento com as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **Política Pública de Assistência Social no Brasil**

A Política de Assistência Social, a partir da Constituição Federal, de 1988, constitui-se em direito do cidadão, dever do Estado. No entanto, cabe aos municípios, conforme os dispositivos legais, a execução da Política de Assistência Social pela prestação de serviços e a concessão de benefícios socioassistenciais.

A Lei Orgânica do Município de Tangará da Serra, de 05 de abril de 1990, trata em seu Capítulo VII da Assistência Social:

Art. 190 - O Município deve assumir prioritariamente o amparo e a proteção às crianças e aos jovens em situação de risco e os programas devem atender às características culturais e socioeconômicas locais.

Art. 191 - O Município prestará em regime de convênio, apoio técnico e financeiro a todas as entidades beneficentes e de assistência, que executarem programas socioeducativos,

destinados às crianças, adolescentes, idosos e aos deficientes, na forma da Lei.

Art. 192 - É obrigação do Município prestar apoio técnico-financeiro, assistência médica e odontológica às crianças das creches mantidas por instituições beneficentes e de assistência de Tangará da Serra, mediante celebração de convênios na forma da lei;

Art. 193 - A prestação de assistência social deve ser garantida aos usuários e aos servidores do sistema penitenciário do Município.

Art. 194 - O Poder Público Municipal mantém estrutura própria para prestação de serviços de assistência social, financiado com recursos da seguridade social, do Orçamento próprio do Município e de outras fontes.

Parágrafo Único - Os recursos repassados pelos órgãos Federais e Estaduais serão centralizados pelo Poder Público Municipal e aplicados nos programas estabelecidos pelo Município.

Art. 195 - As entidades beneficentes, filantrópicas e de assistência social, poderão participar, em caráter supletivo e/ou complementar, das ações de assistência social e da formulação de sua política, priorizando os serviços que tenham a perspectiva da assistência social enquanto direito universalizado e não clientelista e tutelar.

Parágrafo Único - A supervisão e o acompanhamento das ações desenvolvidas na área social serão feitos pelo Poder Público Municipal, em conjunto com os setores organizados da sociedade." (BRASIL, 1990).

A Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social foi criada através da lei nº 499/89 com as seguintes finalidades: execução de programas de assistência as gestantes, aos idosos e a infância; execução de programas de assistência ao trabalhador, aos imigrantes e a população carente do município; coordenação das ações de órgãos públicos e privados na solução dos problemas sociais da comunidade; e fiscalização da aplicação dos recursos municipais transferidos à instituição de caráter social.

No ano de 1990 com a lei nº 597/90 a Secretaria passou a ser denominada de Secretaria Municipal de Ação Social e a partir do ano de 1997 a Secretaria passa a ser denominada Secretaria Municipal de Assistência Social.

Os instrumentos da Política Municipal de Assistência Social que estão regulamentados são: Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, atualizado em 2010, frente às transformações atuais pelas quais tem passado a Assistência Social, em âmbito nacional.

O Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social foram instituídos através da Lei 1.1160 de 19 de dezembro de 1995, sendo alterado pela Lei nº 3.515 de 02 de março de 2011, sendo que o FMAS possui CNPJ próprio. Os serviços socioassistenciais custeados com recursos próprios, bem como os cofinanciados (estadual e federal) são registrados no FMAS, cujo ordenador de despesa é o Secretário Municipal de Assistência Social.

Com aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, que organiza, de forma descentralizada, a oferta dos serviços socioassistenciais em dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, o município habilitou-se em nível de Gestão Plena.

A Proteção Social Básica objetiva a prevenção de situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de Proteção Social Básica são desenvolvidos nos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social.

A Proteção Social Especial destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. Os serviços de Proteção Social Especial são desenvolvidos no Centro de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS.

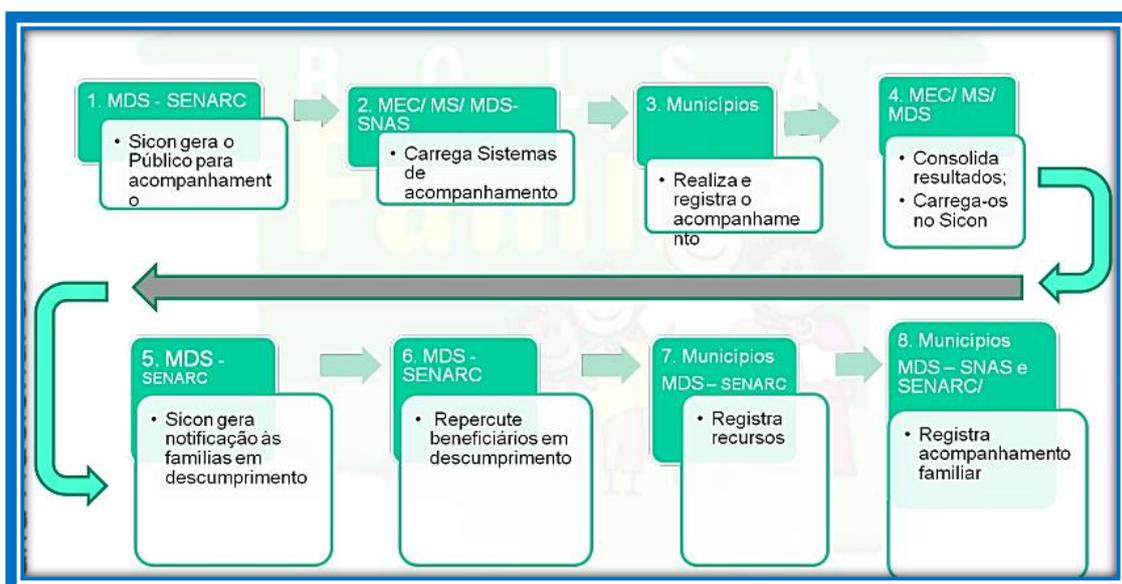


Figura 01 – Processo de Acompanhamento Bolsa Família Brasil

**FONTE:** Assistência Social Alagoas, 2016

Quanto ao Programa Bolsa Família o acompanhamento é realizado, no município, por uma “Instância de Controle Social – ICS” exclusiva do Programa Bolsa Família (PBF) e dos programas de transferência de renda.

O órgão gestor municipal faz transferência de recursos por convênio para Entidades de Assistência Sociais no município, que se encontram cadastradas junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

### **O Programa Bolsa Família e sua execução no município de Tangará da Serra – MT.**

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 85 a R\$ 170) e extrema pobreza

(com renda mensal por pessoa de até R\$ 85), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Para que as famílias tenham acesso ao benefício, devem possuir crianças ou adolescentes de até 17 anos (ROCHA et al., 2016).

O PBF integra a estratégia Fome Zero, que tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. As famílias são selecionadas com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais para Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país (BRASIL, 2017).

Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do Programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e têm como referência os dados do Censo e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos do IBGE, porém, apenas o cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no Programa e o recebimento do benefício (CASTRO et al., 2009).

Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério principal é a renda *per capita* da família, como já mencionado anteriormente, e são incluídas primeiro as famílias com a menor renda (CASTRO et al., 2009).

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (BRASIL, 2017).

As condições para o recebimento do Bolsa Família são as seguintes: no que diz respeito à saúde, as famílias têm que manter o cartão de vacinação em dia e realizar o acompanhamento do crescimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes devem realizar o pré-natal. Com relação à educação, todos 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% (UCELI et al., 2014).

De acordo com Dias e Passos (2014), ao descumprir as condicionalidades os beneficiários estarão sujeitos à efeitos que podem ser

advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento. A advertência serve para alertar a família sobre alguma irregularidade, não havendo suspensão do benefício. O bloqueio permite a possibilidade de se entrar com recurso e que ocorra a liberação do benefício retroativamente, caso a irregularidade seja resolvida. Na suspensão existe a possibilidade de recurso e liberação do benefício, mas não há pagamento retroativo. O cancelamento corresponde ao desligamento do programa, o que pode ocorrer por irregularidades ou por alteração da renda familiar, que não necessitaria mais do benefício.

O Bolsa Família unificou os programas sociais existentes até então como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação visando um maior direcionamento dos recursos financeiros bem como aumentar significativamente o número de famílias atendidas.

O município de Tangará da Serra/MT integrava os programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) e, em 2005, através do Termo de Adesão assinado pela Gestão Municipal assumiu o Programa Bolsa Família. Inicialmente eram apenas 1.224 famílias beneficiárias, número que aumentou significativamente e que atualmente atende 2.557 famílias, conforme folha de pagamento do mês de janeiro.

De acordo com últimos dados levantados pelo censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2006, o Município é formado por uma população estimada em 79.870 habitantes, sendo que a estimativa de famílias com perfil para o Programa Bolsa Família é de 4.152 famílias que passarão a integrar o programa (IBGE, 2017).

### **Análise das Informações sobre o Programa Bolsa Família no meio rural no município de Tangará da Serra – MT.**

De acordo com os dados do mês de setembro de 2017, fornecidos pela Secretaria de Assistência Municipal de Tangará da Serra/MT, aproximadamente 178 famílias na área rural recebem o benefício do Bolsa Família.

Com relação ao acompanhamento familiar junto à população rural a situação é bastante delicada, visto que devem ser considerados fatores culturais, infraestrutura e necessidade de equipe capacitada para o desenvolvimento das atividades.

Todavia, a Secretaria de Assistência Municipal informou que foi criada uma equipe volante com a finalidade de suprir essa carência de acompanhamento das famílias na área rural. A Secretaria ainda informa que muitas famílias acabam perdendo o benefício devido à manutenção da assistência envolver outras políticas públicas. Um exemplo seria o caso de uma família que deve manter a criança na Escola, mas na região rural não possui esta estrutura, neste caso, o cadastro da família acaba sendo bloqueado até que se consiga matricular esta criança.

O mesmo caso foi identificado em Rio Verde/GO pelo pesquisador Almeida (2014), verificando-se que o número de assistentes sociais é insuficiente para o acompanhamento devido ao número de famílias cadastradas e beneficiárias do programa. A pesquisa ainda mostra que nas entrevistas realizadas com as famílias rurais, detectou-se que elas nunca foram

visitadas pela equipe da gestão local da assistência social; o contato dá-se apenas quando do cadastramento.

### **Importância do acompanhamento das famílias que estão em descumprimento com as condicionalidades do Bolsa Família no meio rural.**

Segundo MDS–Ministério do Desenvolvimento Social (2018), a ideia do Programa Bolsa Família é que os atuais beneficiados pelos programas sociais terão acesso a partir da educação, saúde, profissionalização, inserção no mercado de trabalho e reestruturação que se segue quando não se enfrenta mais o problema da fome. Portanto, o desafio maior é estreitar a distância entre teoria e prática, ou seja, em todos os níveis de governo, as propostas regulamentadas.

As auditorias e ações de fiscalização são realizadas também pelas instituições de controle interno e externo do Poder Executivo, que compõem a Rede Pública de Fiscalização (RPF). O trabalho conjunto dessas instituições, integrado ao do MDS, tem como objetivo fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do PBF. Todo esse processo é realizado sem que cause qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições (BRASIL, 2013g).

Todavia, existem muitas famílias que se encontram em descumprimento com as condicionalidades que o Programa Bolsa Família proporciona. Deste modo, verifica-se que muitas dificuldades surgem na operacionalização dos programas, por isso a elaboração do projeto e o empenho da ação não é o suficiente. Sendo assim, é de grande importância que a população saiba como ter acesso aos programas, reconheça seus direitos e se envolva, efetivamente, nesse processo. Além disso, investir no aprimoramento do cadastro que é preenchido pelos municípios, pois o CadÚnico é o meio pelo qual o Governo Federal e, mais recentemente, os Estados utilizam para elaborar e implementar projetos, programas e ações (CASTRO et al., 2009).

Desta maneira, iniciativas que buscam o aumento da renda familiar, da frequência escolar, do acesso à saúde, da erradicação do trabalho infantil, do aumento do número de empregados com carteira assinada, de cursos técnicos e profissionalizantes requerem, de fato, estratégias nacionais de enfrentamento que envolva todos os setores do cenário brasileiro (JACCOUD, 2013).

De acordo com a Assistente Social do município de Tangará da Serra, ressaltar os sistemas de monitoramento e controle social das políticas públicas é fundamental nesse processo. Além da fiscalização dos investimentos, o controle possibilita a avaliação do emprego e da qualidade do que está sendo oferecido à população, abrindo espaços para estudos que apontem caminhos à emancipação dos indivíduos e suas famílias e maior transparência dos gastos.

Rego e Pinzani (2014) acreditam que possa o PBF ser transformado em uma política pública voltada à cidadania e possibilite o desenvolvimento nacional centrado na democracia. O autor ainda afirma que no Brasil, 71,28% dos participantes do PBF estão no meio urbano, enquanto 28,67% no rural.

Conforme Camargo e tal. (2013), de forma geral, as famílias residentes no meio rural apresentam maiores dificuldades de acesso a serviços básicos, como iluminação elétrica, coleta de lixo, escoamento sanitário (rede pública

ou fossa séptica) e água por rede pública, devido à baixa densidade demográfica que dificulta a expansão destas redes, aumentando sua situação de vulnerabilidade. O pesquisador afirma que apenas 5,2% dos domicílios localizados no meio rural brasileiro possuem acesso simultâneo a esses serviços básicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o programa de transferência de renda tem uma abrangência muito maior do que o valor financeiro e traz à família uma agenda que prioriza o cuidado com a saúde e o compromisso com a educação, além de ter a característica de ser de livre utilização. A família é empoderada a utilizar este recurso da forma que considerar mais adequada, assim permite acesso ao lazer ou a aquisição de quaisquer produtos que sejam desejados pela família. Verifica-se que na maioria das vezes acabam sendo utilizados na aquisição de material escolar, vestuário e alimentação.

Ao priorizar o acompanhamento familiar de forma intersetorial por unidades de saúde e assistência social, de modo a garantir o cumprimento das condicionalidades inicia-se um trabalho que visa a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, ou seja, quando exige-se da família 75% de frequência escolar de crianças e adolescentes estima-se que essas crianças e adolescentes tenham maior escolaridade e, futuramente, melhor qualificação profissional e melhores oportunidades de trabalho do que seus pais tiveram.

O desenvolvimento da família por meio do fortalecimento dos vínculos intrafamiliares e comunitários, considerando como família o grupo de pessoas que convivem num mesmo local, unidas por laços de consanguinidade ou de afetividade, fortalece as características da família brasileira, que agrega indivíduos que convivem por diversos motivos, inclusive motivados pela própria pobreza como uma estratégia para sobreviver a ela.

Neste contexto, é importante compreender que as condicionalidades são um compromisso estabelecido entre o cidadão e o poder público e que cabe à Política Pública de assistência social às ações de localizar, sensibilizar, e encaminhar junto à rede socioassistencial aqueles que estão em descumprimento com as condicionalidades, famílias essas que, muitas vezes, são motivadas pelo ciclo de negligência e violência resultantes da própria situação de pobreza vivenciada, e portanto, não conseguem cumprir com os compromissos do programa.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. B. **Efetividade social do programa bolsa família na segurança alimentar das famílias rurais no município de Rio Verde/GO**. Dissertação. Universidade Federal de Goiás. 2014.
- ALMEIDA, F. B.; ALMEIDA, L. M. M. C.; FERRANTE, V. L. S. B. Avaliação do Programa Bolsa Família na segurança alimentar das famílias rurais do município de Rio Verde, GO: efeitos, entraves e diferenciações. **Interações**, v. 16, n. 2, 2015.

BRASIL. Bolsa Família – **Fiscalização**. 2013g. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalização>>. Acesso em: 22 outubro 2017.

BRASIL. **Bolsa Família**. 2017. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>. Acesso em: 12 novembro 2017.-

BRASIL. **Lei orgânica do município de Tangará da Serra/MT**. 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-tangara-da-serra-mt>>. Acesso em: 21 outubro 2017.

CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o cadastro único revela? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CASTRO, H. C. O.; WALTER, M. I. M. T.; SANTANA, C. M. B.; STEPHANOU, M. C. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/03.pdf>>. Acesso em: 09 novembro 2017.

COSTA, D. M. **Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/29P.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2017.

DIAS, R. M. S. B.; PASSOS, I. C. F. A Implementação do Programa Bolsa Família no nível local: A experiência do município de Divinópolis/MG. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 9, n. 2, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/tangara-da-serra/panorama>>. Acesso em: 20 outubro 2017.

JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, 2013. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/125/125>>. Acesso em: 10 novembro 2017.

LIGNANI, J.B. COSTA, R. S. **Participação do Programa Bolsa Família nas modificações do consumo alimentar de famílias beneficiadas pelo programa**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/28P.pdf>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 16 outubro 2017.

NOCE, M. A.; NETO, J. A. F. Uma análise de política pública brasileira de desenvolvimento rural, com foco no combate à pobreza no campo. **Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, v. 1, n. 8, 2016.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora da Unesp, 2014.

ROCHA, M. A.; MATTOS, L. B.; RODRIGUES, C. T.; LIMA, J. E. Efeito do programa bolsa família sobre o consumo dos domicílios rurais e urbanos no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 47, n. 2, 2016.

SANTANA, J. A. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. In: SEMINÁRIO POPULAÇÃO, POBREZA E

DESIGUALDADE, 1., 2007, Belo Horizonte, MG. **Resumos...** Belo Horizonte, MG: Cedeplar/UFMG, 2007. p. 1-19.

UCELI, A. F.; GOMES, M. F. M.; CUNHA, D. A.; MOREIRA, R. B. O Programa Bolsa Família e a oferta de trabalho na região nordeste no ano de 2009. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 4, p. 7-16, 2014

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; TECCHIO, A.; LEITE, S. P.; BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G.; MALUF, R. J.; MATTEI, L. Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. **Campo-território: revista de geografia agrária**, v. 9, n. 17, 2014.

Pedro Paulo<sup>49</sup>  
Daniele Storck Tonon<sup>50</sup>

**RESUMO:** a Constituição Federal de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho compõem os principais ordenamentos jurídicos do etnodesenvolvimento, diante desse prisma, deslumbra-se um novo cenário no entorno das políticas. a partir deste cenário desenvolveu-se uma pesquisa com objetivo de analisar as políticas de etnodesenvolvimento adotadas no noroeste mato-grossense entre 1995 e 2015, por meio dos seguintes procedimentos: revisões bibliográficas e a observação participante junto aos índios Myky, na aldeia Japuira, terra indígena Menkü. diante do estudo, conclui-se que existe um etnodesenvolvimento local sob os efeitos colaterais (negativos) das monoculturas e empreendimentos econômicos que provocam instabilidades e vulnerabilidades étnicas. a socio biodiversidade e os recursos naturais se configuram como componentes indígenas numa agenda de mercado. um estado ausente, com dificuldades em lidar com a complexidade étnica e o atendimento do pleno direito constituído, situação que contribui para a prática de atos ilícitos no interior da terra indígena, assim como acirramento dos conflitos entorno dela.

**PALAVRAS-CHAVE:** POLÍTICAS PÚBLICAS. GESTÃO. CAPITALISMO. MYKY.

**ABSTRACT:** The Federal Constitution of 1988 and the Convention 169 of are the main legal systems of ethnodevelopment. from this perspective, a new scenario emerges in the context of public policies. based on this scenario, research was developed with the objective of analyzing ethnodevelopment policies adopted in the northwest of Mato Grosso between 1995 and 2015, adopting the following procedures: literature reviews and participant observation with the Myky indigenous, in the Japuira community, indigenous land menkü. we concluded that there is a local ethnodevelopment under the (negative) side effects of monocultures and economic enterprises that provoke ethnic instabilities and vulnerabilities. socio-biodiversity and natural resources feature the indigenous components in a market agenda. an absent state, with difficulties in dealing with the ethnic complexity and the enforcement of the constitutional rights, a situation that contributes to the practice of illegal acts inside the indigenous land, as well as the intensification of the conflicts surrounding it.

**KEYWORDS:** PUBLIC POLICIES. MANAGEMENT. MARKET. MYKY.

## **1 INTRODUÇÃO**

<sup>49</sup> Licenciado em Letras e Mestre em Ambiente e Sistemas de Produção – PPGASP/UNEMAT

<sup>50</sup> Biólogo, doutora em Ecologia e Professora Visitante da Universidade do Estado do Mato Grosso – UNEMAT.

A criação dos Estados Nação, a partir do século XIX e meados do século XX, intensificam-se os movimentos separatistas e as fronteiras, acirrando conflitos em contextos globalizados. A desconsideração das minorias étnicas sendo literalmente construída sobre as regras estritas do racismo e processos civilizatórios. Fazendo frente a esses conflitos globais, ligados às relações interétnicas, criou-se a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 (BALANDIER, 1993, p. 111 - 116).

A ONU, através de estruturas articuladas, passa a promover políticas e ações de ordem humanitárias, intervindo em vários continentes, contribuindo para a dinâmica dos reordenamentos institucionais na esfera dos Estados Nação.

A Constituição Federal de 1988 dá uma nova redefinição das relações entre o Estado brasileiro e as sociedades indígenas. Os índios, de categorias em vias de extinção, evidenciam direitos étnicos diferenciados quanto as suas organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições. O Estado se constitui com o dever de proteger suas manifestações culturais, costumes e tradições (cf. Art. 215, 216 e 231, 232).

As políticas indigenistas e, principalmente, àquelas voltadas ao etnodesenvolvimento fundamentam-se nos princípios constitucionais disciplinados em capítulo próprio da carta magna. A partir daí, surge um marco no cenário brasileiro para as questões indigenistas, com interferências diretas e indiretas junto aos povos indígenas. Essa mudança constitucional se contrapõe ao pensamento integracionista pregado pela Lei nº 6.001/1973, Estatuto do Índio, criado durante o regime militar no Brasil e ainda vigente.

Sobre o prisma desse ordenamento legal e político, é que se motiva a análise das políticas do etnodesenvolvimento implantadas nas últimas décadas (1995 - 2015), pelo Estado brasileiro no noroeste do Mato Grosso (MT). E, respectivamente, chegando aos Myky, no município de Brasnorte-MT, influenciando a vida social e cultural.

Este trabalho busca trazer para o debate acadêmico as literaturas no campo das políticas do etnodesenvolvimento e das fronteiras agrícolas no noroeste de MT. A política local sob os efeitos das externalidades negativas<sup>51</sup> e as ocupações espaciais, que em geral são motivadas pela utilização dos recursos naturais do entorno e dentro das terras indígenas. Se tornando mercadoria, em grande parte, desconsiderando os elementos básicos e fundamentais para a produção e manutenção da vida indígena.

## **2 METODOLOGIA**

Para as políticas do etnodesenvolvimento, implantadas pelo Estado brasileiro nas últimas décadas (1995 a 2015), chegando até o Noroeste do Mato Grosso e aos Myky do município de Brasnorte MT, foram adotadas três etapas metodológicas. A primeira consistiu em revisões bibliográficas no campo da legislação, políticas públicas e documentação. A segunda etapa aborda as visitas e diálogos junto às instituições governamentais e não

---

<sup>51</sup> São os efeitos colaterais de uma decisão sobre as que não participam dela. No caso, as monoculturas e empreendimentos do em torno das terras indígenas (SOARES & PORTO, 2012).

governamentais. E a terceira etapa constitui-se da vivência, o dia a dia junto aos índios Myky na aldeia Japuira, terra indígena Menkü<sup>52</sup>.

Considera-se pertinente o suporte teórico interdisciplinar no campo da antropologia, história, sociologia e ambiental, como forma de sustentar as discussões políticas.

Foram efetuadas três visitas pontuais junto a FUNAI, Coordenação Regional do Noroeste de MT e na Coordenação Técnica Local em Brasnorte MT. Uma visita à Coordenação Regional da FUNAI em Cuiabá MT, onde houve diálogo com servidores da Fundação e coleta informações acerca das políticas de instalação do Comitê Regional, o Plano Nacional de Gestão Territorial Indígena (PNGATI), os Planos Básicos Ambientais do Complexo Juruena (PBAs).

Apesar do pesquisador conhecer os Myky desde 1995, enquanto servidor da FUNAI em Tangará da Serra-MT, posteriormente, em 2008, trabalhando no mesmo órgão em Juína-MT, foi imprescindível conviver e conhecer o dia a dia na aldeia.

As vivências mais intensas aconteceram de setembro/2016 a março/2017, com cinco visitas na aldeia, intercaladas com as idas à cidade de Brasnorte e Juína - Mato Grosso. Utilizou-se o diário etnográfico e gravações dos diálogos, que serviram também para os debates em torno das políticas.

É relevante acrescentar que, por ser relativamente conhecido entre os Myky, a condição de "alienígena" configurada por não ser um deles, assim como os bloqueios, principalmente, em relação a língua materna falada pelo grupo, aos poucos foram superados, favorecendo a observação participante, método adotado neste trabalho. Técnica de levantamento de informações que se dá por meio do convívio, compartilhamento de uma base comum de comunicação e intercâmbio de experiências com o "sujeito", primordialmente, dos sentidos humanos: olhar e ouvir (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p. 18 - 31; MALINOWSKI, 1984, p. 30 - 37).

O pesquisador organizou uma pequena logística na aldeia Japuira, ou seja, uma casa onde pudesse receber pessoas, chegar e sair da aldeia a qualquer momento como um deles. A partir de então aconteceram os estudos *in loco*. Foram diversas vivências, como: atividades de coleta na floresta; caçadas e pescarias; colheitas nas roças; preparação dos alimentos para as principais refeições diárias e atividades de lazer.

Houve diálogos com indígenas de outras etnias do noroeste do MT, como: *Irantxe*, *Rikbaktsa*, *Cinta Larga* e *Enawene-Nawe*. Sabe-se que esses povos também convivem no mesmo contexto de ocupações em suas terras, perdas territoriais e empreendimentos econômicos que usam os recursos hídricos da Bacia do Rio Juruena.

Na aldeia Japuira, durante as caminhadas até as roças, acompanhando as atividades diárias dos Myky, o pesquisador foi agraciado por generosos momentos de conversas junto aos pouquíssimos velhos Myky (homens e mulheres). Da mesma forma, os diálogos com indígenas e não indígenas que trabalham na escola, saúde, saneamento e transporte. Essas

---

<sup>52</sup> O termo Menkü foi utilizado para nominar a terra indígena, porém, os índios entendem que a grafia correta seria Myky (gente), termo atribuído à própria autodenominação.

ações contribuíram imensamente para o entendimento de elementos que compõe a lógica motriz do grupo social.

A oportunidade ímpar de conversar com senhor T.A. e a senhora E.A.R.A, técnicos do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) que convivem com os índios desde o contato realizado em 1971. Com a disposição e generosidade deles obtiveram-se informações importantes sobre a trajetória de vida dos Myky, assim como, a indicação de pessoas chave, dentre os índios Myky para dialogar (MALINOWISK, 1984, p. 30 - 37).

Tanto a pesquisa bibliográfica quanto a observação participante, possibilitaram uma análise qualitativa. O relativismo também como elemento de análise, porém, um olhar interdisciplinar para entender a hibridação no processo sociocultural, diante das relações indispensáveis entre a modernidade e passado dos Myky. Observar o homem quanto a sua complexidade, atributos totalmente culturais e ao mesmo tempo biológicos (CANCLINI, 2008, p.30; MORIN, 2003, p. 40).

### **3 AS POLÍTICAS DO ETNODESENVOLVIMENTO NAS ÁREAS PRÓXIMAS AOS MYKY**

Foucault (1975) traz as relações de poder enquanto instrumento capaz de explicar a produção dos saberes. O grupo social, seja ele qual for, sempre será submetido à essas relações:

Trata-se [...] de captar o poder em suas extremidades, lá onde ele se torna capilar; captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material, eventualmente violento. (FOUCAULT, 1975, p. 185)

Compreende-se que os indivíduos sempre serão os resultados das relações de poder. Portanto, ninguém está livre dessas forças, as políticas do etnodesenvolvimento trazem consigo essas relações de poder. Um poder heterogêneo, funcionando em cadeias sistemáticas ligando as pessoas. Como uma grande teia interligada, fluindo em constante movimento. Indicando que ao chegar nos locais, no território propriamente dito, essas relações de poder interferem na vida das pessoas, transformando-as, inclusive, o comportamento e as práticas sociais.

#### **Ressignificando o etnodesenvolvimento**

Para Little (2002, p 39 - 49), a terminologia “etnodesenvolvimento” ou qualquer outra palavra prefixada com “*etno*” (etnobotânica, etnopsiquiatria, etnodisciplina etc.), a exemplo, o termo etnohistória que remete a uma prática marginal e dependente frente a história verdadeira da cultura ocidental, segundo o autor, é uma história que não precisa de prefixo em razão do alto poder de imposição. Assim, o termo etnodesenvolvimento, apesar de surgir com a conotação inicial da prefixação que acrescenta e modifica o sentido literal da palavra desenvolvimento, teve por parte dos grupos étnicos (povos indígenas) a resignificação apropriada e positiva, se contrapondo, principalmente, às relações de dominação e desconsideração entre a cultura ocidental e os grupos minoritários.

Para Stavenhagen (1985) e Batalla (1995) o etnodesenvolvimento, a partir da sua resignificação no contexto indígena, surge como bandeira de lutas para garantir o direito pleno ao exercício das práticas socioculturais em prol da autonomia junto aos povos indígenas. Todavia, a desvalorização da diversidade cultural configura-se como terreno fértil às políticas que ferem a autodeterminação no entorno do *etno*.

No plano econômico, apresenta-se um etnodesenvolvimento sempre submetido às perspectivas e sugestões alheias aos interesses dos grupos sociais étnicos. Há sempre um caráter meramente alternativo e econômico, deixando a deriva os reais anseios e necessidades econômicas configuradas nas reivindicações políticas dos povos indígenas, geralmente alicerçadas em suas práticas socioculturais (STAVENHAGEN, 1985, p. 17 – 19),

Stavenhagen (1985, p. 41) conceitua o termo etnodesenvolvimento como um modelo de desenvolvimento alicerçado no reconhecimento sociocultural atribuído aos grupos sociais. Ao *etno* o direito legítimo às práticas culturais em sua amplitude. Concede aos grupos minoritários (ao *etno*) a liberdade para mediar seus interesses junto ao Estado. Dessa forma, exaure ou ao menos diminui os pretextos que desconsideram o sociocultural.

Existe sempre a tendência das agências Estatais avaliarem o sociocultural baseado em indicadores criados especificamente para as condições do não indígena, a exemplo o Produto Interno Bruto “PIB”.

Os parâmetros de avaliação preceituados pela cultura ocidental podem ser prejudiciais ao *etno*. A subsistência indígena tem valores próprios, a economia primitiva não é rentabilizada ou capitalizada. Tão pouco acumula excedente, trabalha-se para a satisfação das necessidades do grupo social, conforme Clastres (1978, p.133 – 137).

De acordo com Battalla (1995) e Little (2002), a sustentabilidade no entorno do etnodesenvolvimento se congratula com a autonomia e autodeterminação junto ao *etno*. Elementos primordiais ao desenvolvimento, evidenciando a necessidade de garantir e proteger os povos tradicionais e indígenas. Assim como reconhecer os saberes juntamente com a sua capacidade técnica de manejar o território, indicando que as políticas públicas sejam constituídas de mecanismos de controle social. Portanto, o etnodesenvolvimento surge como mediador de direitos sociais com a qualidade da participação em questões cruciais à sobrevivência étnica (STAVENHAGEN, 1985, p.41 – 42; DIEGUES, 2001, p. 106 – 107). A seguir, os principais instrumentos legais que compõem as políticas atuais sobre o etnodesenvolvimento conforme **Tabela 1**.

<b>Estatuto do Índio, Lei nº6.001/1973</b>	Enquadra os índios em processos civilizatórios baseado no paradigma evolucionista subjacente as ideias positivistas dos criadores do Serviço de Proteção ao Índio (SPI).
<b>Constituição Federal de 1988</b>	Reconhece aos indígenas, a sua organização social, costumes, línguas, crenças e o direito originário sobre a terra que habitam e a garantia do pleno exercício dos seus direitos.
<b>A Convenção 169/OIT, adotada em Genebra/1989 e a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas</b>	A OIT como instrumento normativo garantindo os princípios do etnodesenvolvimento aos povos indígenas e tribais, a Convenção entrou em vigor internacional 1991 e no Brasil em 2003.
<b>Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído em 2008</b>	Com a parceria de várias instituições, GTI conduziu o processo de construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).
<b>Decreto nº 7.056/2009</b>	Reestrutura-se a FUNAI e traz a nova política indigenista voltada à proteção, promoção social, cultural e ao etnodesenvolvimento, institui-se também, a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) com caráter paritário.

**FONTE:** Adaptado pelo autor, 2017.

## **O estatuto do índio e a Constituição Federal**

Até a Constituição Federal de 1988 os direitos indígenas se configuravam em caráter temporário. Ou seja, deixariam de existir a partir do momento que a sua integração e assimilação à comunhão nacional fosse constatada. Porém, a nova Carta Magna, nos Artigos 231 e 232, traz o reconhecimento do componente indígena, quanto a sua organização social, costumes, línguas, crenças e direito originário sobre a terra que habitam. Ainda, por meio dos Artigos 215 e 216, a garantia do pleno exercício dos direitos constituídos.

Promulgada em 1988, a CF gera conflitos legais com o Estatuto do Índio, a lei nº.6.0001/1973, deflagrando-se na premente necessidade da adequação a legislação infraconstitucional aos dispositivos constitucionais. Neste sentido tramita o Projeto Lei nº2.057/1991 que passa por incansáveis debates e modificações, ao longo dos 26 anos de existência.

Os povos indígenas do Brasil só terão direito a esse novo Estatuto após a aprovação no Congresso Nacional. Afinal, quem são os interessados no retardamento desse novo Estatuto? Existe alguém se beneficiando? A complexidade que envolve a temática indígena e seus territórios torna, por si só, um solo fértil e favorável às disputas de interesses no Brasil.

Entretanto, neste momento não seria pertinente adentrar nesses questionamentos e debates. Apesar de considerá-lo relevante na atual conjuntura política do país, uma vez que os direitos dos povos indígenas têm sido ofuscados pelos seus principais agentes.

Como ofuscamento desses direitos, pode-se citar o próprio desinteresse em paralisar a degradação ambiental nas terras indígenas litigiosas. Da mesma forma, os longos debates judiciais em torno das terras reivindicadas, como o caso da terra indígena *Manoki*, que apesar de ter sido demarcada, ainda não foi ocupada pelos índios *Irantxe* (BRASIL, 2002, p. 40 - 43). Assim como a eterna luta dos *Myky* para garantir a ampliação da terra indígena *Menkü* (BRASIL, 2012, p. 27 - 30).

As duas áreas reivindicadas pelos *Irantxe* e *Myky* passam por processos contínuos de devastação das florestas, rios e nascentes para a implementação das monoculturas, dentre outras atividades de uso irregular. Enfim, são situações de conflitos deflagrados em torno da terra, percebidos em quase todo o país (OLIVEIRA, 2015, p.28 – 83, BATISTA, 2012, 70 - 82).

A redução dos recursos naturais, ocasionados pela diminuição territorial, prejudicam sobrevivência dos *Myky* e *Irantxe* (BRASIL, 2002 e 2012). Essa constatação ocorreu pessoalmente, durante as diligências oficiais realizadas nessas áreas em 2013, 2014 e 2015, enquanto técnico do órgão indigenista. E, por último, em 2016 e 2017, como pesquisador durante as vivências (observação participante) junto aos *Myky* em Brasnorte MT. Com visitas pontuais ao castanhal e tucunzal da área reivindicada.

Conforme abordagem anterior, as políticas indigenistas no Brasil fundamentam-se na Constituição Federal de 1988, no Estatuto do Índio, em ordenamentos jurídicos de cunho internacional, como a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas. A CF de 1988 prescreve em seu capítulo VIII:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Há que se observar que, no Artigo 231 da Constituição Federal, os povos indígenas só serão removidos de suas terras, *ad referendum* do Congresso Nacional. Isso se daria em caso de catástrofe ou epidemia que coloque em risco sua população, podendo também ser removido atendendo ao interesse da soberania do país. Porém, essa remoção dependerá exclusivamente de aprovação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato quando os riscos deixarem de existir.

Entretanto, o interesse da soberania são interesses que transitam nas relações de poder (FOUCAULT, 1975), por isto é necessário cuidado quanto ao uso inadequado desse pensamento, principalmente, quando se tem fragilidade nas instâncias que ordenam, reordenam e organizam o Estado. A capitalização dos recursos naturais em terras indígenas pode representar possíveis desequilíbrios nas relações atuais, apesar da sacralização Constitucional configurar a posse da terra aos povos indígenas anteriormente à formação do Estado brasileiro.

Tanto os *Myky*, quanto os *Irantxe/Manoki* estão fora de seus territórios, foram retirados de suas terras imemoriais. Cabe ressaltar que a Carta Magna de 1988 define ainda que, os povos indígenas detêm os direitos originários das terras que habitam em caráter permanente. Aos índios confere o usufruto exclusivo das riquezas naturais existentes para o desenvolvimento de suas atividades produtivas e sua reprodução como um todo, de acordo os próprios costumes e tradições. Portanto, as terras indígenas são inalienáveis, indisponíveis, com direitos imprescritíveis. Porém, há adversas situações de desconforto entre várias etnias da região, atribuídas às disputas territoriais com não indígenas (SANTILLI, 2005, p. 58).

Todavia, os estudos antropológicos de identificação e delimitação das terras indígenas *Manoki* e *Menkü* demonstram que os recursos naturais destinados à produção e reprodução física e cultural dos *Myky* e *Irantxe/Manoki* estão nas mãos dos fazendeiros. A Lei nº6. 001/1973, regulamenta:

Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.

(...)

Art. 4º Os índios são considerados:

I - Isolados - Quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional;

II - Em vias de integração - Quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento;

III - Integrados - Quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura.

A Lei 6.001/1973, que deveria proteger os indígenas instituiu-se como uma política de integração progressiva. A assimilação surge como mecanismo de integração social, imposta da seguinte forma: índios isolados, em vias de integração ou integrados. Os índios e seus costumes seriam absorvidos pela "sociedade nacional", servindo assim, aos interesses políticos e econômicos brasileiros. Muitos povos indígenas, como os *Umutina*, do Município de Barra do Bugres MT, os *Terena* de Mato Grosso do Sul, os *Irantxe* e os *Myky*, do município de Brasnorte MT, dentre outros em condições semelhantes estariam atualmente inseridos nas categorias integradas ou em fase de integração, conforme prevê o Artigo 4 do Estatuto do Índio.

A condição de assimilação trouxe prejuízos incalculáveis aos povos indígenas, desagregando-os de seus contextos sociais, culturais e ferindo a sua própria alteridade. As frentes de expansão e colonização do passado, tal

como os processos empreendedores do agronegócio da atualidade têm um caráter de dominação político e cultural (BALANDIER, 1993).

Santilli (2005, p. 46) argumenta que o multiculturalismo permeia todos os dispositivos constitucionais dedicados à proteção da cultura está presente na obrigação do Estado proteger as manifestações culturais dos diferentes grupos sociais e étnicos. São avanços prescritos na legislação, porém, ainda há distanciamentos práticos no campo das políticas no trato dessas questões. Existe sempre a ideia da oferta equivocada de serviços de má qualidade, como condições para esse tratamento diferenciado.

As estradas para acesso às aldeias são retratos dessa realidade. Em razão do eterno abandono, as vezes, as estradas acabam sendo mantidas por madeireiros. Da mesma forma, os projetos de escolarização que ainda resistem pela possibilidade de um projeto político pedagógico, calendários e currículos atentos aos costumes locais. Ou seja, que atendam às necessidades singulares de cada grupo social.

As políticas do etnodesenvolvimento enfrentam dificuldades para entender o sistema agrícola dos Myky, orientado pela espiritualidade, dentro do contexto complexo do ritual sagrado do *Jéto*<sup>53</sup>. Por não compreender a dimensão espiritual dessas práticas, as ações do Estado aniquilam, ou até mesmo conjeturam para o seu extermínio ao promover a introdução de elementos fora desse contexto (BRASIL, 2012, p. 27 – 30; MOURA E SILVA, 1975).

Outra situação drástica são as ações do etnodesenvolvimento fazem apenas meras composições de nomenclaturas governamentais. Com planejamentos que relutam em atender às especificidades de cada povo. Não asseguram rubricas orçamentárias e financeiras em condições hábeis para atender os anseios dos povos indígenas.

Percebe-se uma grande potencialidade de “desenvolvimento” e subsistência entre vários povos indígenas. Como exemplo, as práticas extrativistas e coletas, que vão desde a castanha do Brasil entre os Myky, *Rikbatsa*, *Cinta Larga*, *Kayabi*, *Apiaka* e *Munduruku*, até outras práticas e atividades agroflorestais como o açaí, urucum, buriti, bacava e o látex. Práticas que poderiam contribuir para o desenvolvimento de vários povos, como também proteger e assegurar os acervos florestais existentes nas terras indígenas.

### **A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho**

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração das Nações Unidas, sobre os direitos dos povos indígenas, trouxeram garantias de direitos coletivos aos povos indígenas. Especialmente, quanto ao valor normativo dos seus direitos costumeiros. Uma dessas garantias é a determinação que se realizem consultas aos povos interessados sobre as medidas legislativas ou administrativas suscetíveis a afetá-los diretamente. Reconhecendo que os interesses indígenas são coletivos, ampliando os direitos garantidos na Constituição Federal de 1988.

A OIT obriga a deliberação conjunta sobre o destino das terras indígenas e de suas comunidades, respectivamente. Da mesma forma,

---

<sup>53</sup> O *Jetá* (*Yetá*) é um ritual extremamente complexo, onde operam várias entidades espirituais e integra simbolicamente as dimensões cósmicas e social, tematizando as relações de alteridade (relações de gênero, entre vivos e mortos). As roças e o ritual de *Jetá* fundamentam a ordem social do grupo (BRASIL, 2012).

reconhece os diversos sistemas de valores indígenas, diferenciando-os da sociedade envolvente. Possuem leis e normas internas próprias, ações que eclodiram, ganharam destaques e reconhecimento. Entretanto, há um tratamento diferenciado em torno do etnodesenvolvimento que se fundamenta em princípios legais.

O desafio que se coloca é de construir uma ordem societária com articulações políticas baseadas na participação social, representada por maiores permeabilidades das gestões às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos, conforme ratifica Jacobi (2003, p.322).

A heterogeneidade deflagrada no país e, em especial, entre os povos indígenas é considerada como barreira, implicando, inclusive, no distanciamento da implementação de políticas no entorno do *ethno*. Em muitos casos essa heterogeneidade étnica é usada como justificativa de pano de fundo, como elemento que motiva o retardamento das ações ou até mesmo ausência do Estado junto às populações indígenas. Alguns indicadores sociais brasileiros apontam avanços nas condições de vida das populações indígenas em geral. No entanto, existem grupos vulneráveis pela redução territorial e a escassez dos acervos naturais, como no caso do povo *Myky* e *Irantxe*, que se configura como obstáculos ao desenvolvimento num todo (BRASIL, 2012; MADEIRA, 2014).

Em geral, as ações do Estado se apresentam desconectadas das forças que regem a vida indígena, atribuídas pelas dificuldades dos agentes públicos entenderem questões básicas que direcionam a vida do grupo indígena. O poder político isolado é fadado ao insucesso em sociedades primitivas, pois nela não há lugar e nem vazão a ser preenchido pelo Estado (CLASTRES, 1978, p. 143 -151). É necessário estar atento as especificidades de cada povo.

De acordo com Souza (2006, p. 25), do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares. Seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.

Apesar dos avanços na legislação, muitos povos indígenas estão impossibilitados de se manterem em seus territórios. Situações dessa natureza podem ser constatadas junto aos *Myky*, dada a vulnerabilidade imposta pela diminuição do seu território e a crescente ascendência demográfica. É preciso estabelecer diálogos que inter-relacionem pontualmente o Estado, política, economia e sociedade.

Todavia, essa inter-relação, não pode estar amparada simplesmente em plataformas eleitorais, tão somente como programas de governo, porém, deve atentar aos princípios legais, direitos legitimados ao etnodesenvolvimento.

As políticas produzem ações e mudanças na vida étnica, que podem ser negativas ou positivas. Em alguns casos são irreversíveis, como os apontamentos realizados pelo etnólogo Curt Niemuendaju (1981). Registra que no Brasil, em 1500, havia 1.400 povos, com demografia estimada entre 1.500.000 e 5.000.000 de índios. Da mesma forma, Darcy Ribeiro (1995, p.29) ao afirmar que vários povos indígenas disputavam os melhores nichos ecológicos existentes na costa atlântica brasileira e que a maioria desses povos foram totalmente dizimados.

Sabe-se que nas últimas décadas o estado de Mato Grosso, por conta da expansão agrícola, fortemente articulada na economia e política, vem se destacando no cenário econômico nacional como um grande celeiro agrícola. São atividades de expansão do agronegócio que adentraram o noroeste do Mato Grosso, região de transição entre o cerrado e a floresta Amazônica, nota-se que grande parte dessa produção é destinada ao comércio exterior, são atividades que asfixiam os territórios indígenas e afetam as práticas culturais dos índios (BATISTA, 2012, p.71 – 72; BRASIL, 2002, p. 40 - 43).

Segundo Chaves (2001), as políticas públicas implementadas, na região Amazônica, são marcadas pelos interesses e estratégias de expansão das relações capitalistas. O autor reflete acerca das forças existentes nas esferas de poder, que afetam diretamente a vida das populações tradicionais e povos indígenas.

Como descrito anteriormente, muitos povos indígenas sobrevivem em meio às ocupações que transformam seus territórios em ilhas associadas às perdas territoriais. Os *Myky* e *Irantxe/Manoki*, no município de Brasnorte MT, são exemplos desse conflito. Apesar dos Artigos 231 e 232 da Carta Magna e a Convenção 169 ainda tem muito a ser resolvido quanto aos seus direitos, principalmente, no tocante ao território demarcado (BRASIL, 2002 e 2012).

Essas atividades de ocupação espacial, ainda decorrem sob a alegação de “desenvolver” e “integrar” a região à economia nacional e internacional. Em muitos casos, ignoram o componente humano em detrimento das políticas implementadas nesse âmbito, gerando eternos conflitos pela posse da terra.

Balandier (1993) afirma que a colonização aparece como uma prova imposta à algumas sociedades marcadas por experiências sociológicas grosseiras, abalando o equilíbrio político, social e econômico das sociedades colonizadas. Questiona-se por que os *Myky*, os *Irantxe* e tantos outros povos indígenas do Brasil ainda não reocuparam seus territórios? Por que essas terras, mesmo em litígio, continuam ocupadas e delapidadas em grande parte pelo agronegócio? Por que as políticas entorno do *etno* ainda relutam em atender às “especificidades” desses povos? Grande parte dos povos indígenas perderam seus territórios e tiveram que modificar os modos de vida, o povo *Myky* é um exemplo claro disso. (DIEGUES, 2001; SHIVA, 2003).

Hoje as monoculturas e empreendimentos agropecuários provocam nas terras indígenas as externalidades negativas, ou seja, os efeitos colaterais que provocam diversos desequilíbrios ambientais. Contudo, as ações do Estado ainda não conseguem encontrar caminhos sustentáveis para as relações entre os projetos econômicos e os indígenas ilhados, em alguns casos, em minúsculas terras (DIEGUES, 2001; SHIVA, 2003; SOARES & PORTO, 2012).

De acordo com Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) há um crescimento de 205% na população indígena do país desde 1991, que na época somavam 294 mil. O número chegou a 734 mil no Censo de 2000, 150% de aumento na comparação com 1991. Atualmente são mais de 800 mil indígenas, portanto, há uma grande ascendência populacional em várias etnias. Como exemplo, os *Myky* que na época do contato, em 1971, contavam com apenas 23 pessoas. Em 2017, de acordo com os levantamentos realizados durante os trabalhos de campo, a população está configurada em 136 indivíduos, apontando o enfretamento

de problemas relativos as suas práticas socioculturais em um território diminuto (BRASIL, 2012).

## **A nova política indigenista**

Algumas medidas institucionais foram tomadas para assegurar direitos dos povos indígenas. Como a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que culminou com a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). E, recentemente, o Decreto nº7056 de dezembro de 2009, que reestrutura o órgão indigenista brasileiro, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Mudança que traz uma nova política indigenista, estruturada em princípios voltados à proteção territorial, promoção social, cultural e ao etnodesenvolvimento.

A CNPI, criada pelo Decreto 8593/2015 e instalada pela Portaria Ministerial 491/2016, se estabelece como órgão colegiado e consultivo da administração pública federal. Sendo responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, sua composição é paritária. Estabelece a participação do governo, povos indígenas e sociedade civil, caracterizando um marco nas políticas voltadas aos povos indígenas.

Com a reestruturação da FUNAI, foram extintas as Administrações Executivas Regionais e os antigos postos indígenas com suas sedes instaladas dentro das terras indígenas. Diga-se de passagem, os postos indígenas encontravam-se desarticulados e desestruturados nas aldeias.

A maioria dos postos indígenas já vinha operando suas atividades nas cidades, nas antigas sedes das Administrações Executivas Regionais da FUNAI. Ou seja, totalmente obsoleto diante da nova dinâmica dos povos indígenas do Brasil. O Decreto nº7056/2009 criou as atuais Coordenações Regionais (CR's) e junto a elas, as unidades descentralizadas categorizadas como Coordenações Técnicas Locais (CTL's).

Draibe (1993, p.35-36) enfatiza que nem sempre descentralizar, municipalizar ou "localizar" significa imediatamente democratizar, visto que são ações que podem abrir espaços às arbitrariedades.

A descentralização das responsabilidades e atribuição de encargos sem recursos são atos altamente prejudiciais. Essa situação é vivenciada na nova estrutura da FUNAI, pois até o momento, por falta de orçamento, não foi possível instalar grande parte das unidades descentralizadas, as chamadas "CRs" e "CTLs", algumas foram extintas antes de serem instaladas.

Para dificultar ainda mais as ações junto ao *etno*, surge a Emenda à Constituição (PEC 5), considerada a PEC da morte pelos indígenas, que congela os gastos primários do Estado brasileiro pelos próximos 20 anos. Colocando as políticas do etnodesenvolvimento em situação imprevisível, à mercê dos problemas cruciais ligados à vigilância, fiscalização e monitoramento das terras indígenas.

É pertinente dizer que, tanto no processo que desencadeou a reestruturação da FUNAI, quanto o contingenciamento dos recursos para as ações ligadas ao etnodesenvolvimento, não contaram com a participação indígena, ignorando a Convenção 169/OIT. Esses fatos são os resquícios das políticas praticadas no século passado, ainda presente na atualidade, que

resultam em questionamentos acerca dos reais interesses das políticas indigenistas do país.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se que as terras indígenas seriam regularizadas no Brasil. Neste sentido, quais são os entraves para o cumprimento dessa demanda importantíssima aos índios brasileiros? Estudos apontam que, aquele que detém o domínio sobre a terra, historicamente, representou para como detentor de poder. É quando se estabelece o domínio econômico, político e social. No caso dos povos indígenas, é importante lembrar que a sua alteridade também está ligada à soberania territorial (RIBEIRO, 1995, p 29 - 41; BALANDIER, 1993, p. 128).

Os direitos internacionais estabelecidos pela ONU, especialmente os prescritos pela Convenção 169 (OIT, 2011), fomentaram novos desafios nas esferas governamentais de vários países, no que se refere ao estabelecimento de normas para uma democracia plural e igualitária que respeite as diferenças culturais. Todavia, no plano econômico, existem desafios a serem resolvidos face à necessidade de promoverem padrões de "desenvolvimento" econômico que atendam à diversidade étnica e riqueza cultural existente no país (SHIVA, 2003; STAVENHAGEN, 1985).

Para Morin (2005, p.14 - 20) a complexidade deve ser um substituto eficaz da simplificação. Entretanto, não parece que as políticas estejam adotando a complexidade como caminhos, alternativas e possibilidades no âmbito da promoção e inclusão social. A complexidade nos contextos socioculturais tem elementos e indicadores que podem auxiliar a superar os problemas atuais nas relações entre o Estado e os povos indígenas.

Entretanto, a complexidade pode ser uma ferramenta essencial para o entendimento e soluções concretas. Assim como garantir os direitos prescritos pela Constituição Federal e a Convenção 169 (OIT/2011), principalmente, nas questões relativas ao desenvolvimento econômico e social dos grupos étnicos.

Através de ações conjuntas realizou-se o plano de gestão territorial indígena (PNGATI) para o povo Myky. O PNGATI aparece como mais um ordenamento jurídico que contempla as especificidades, promove a sustentabilidade dos povos indígenas e seus territórios tradicionais do presente e futuro.

O plano de gestão territorial tem como parâmetros os aspectos socioculturais, econômicos, políticos e ambientais. E, se levado a sério, marcará a eficiência das políticas públicas aos povos indígenas. Na prática, terá que funcionar como um filtro das ações (políticas) do Estado brasileiro junto ao *ethno*. Ao contrário, se tornará tão mais uma normativa ao esquecimento, caso seja ignorado pelos agentes da política pública. Não contribuindo para minimizar as incertezas no entorno do *ethno* (MORIN, 2005, p. 61).

### **Participação e controle social**

Com o Decreto nº7056/2009, que reestrutura a FUNAI, instituiu os comitês regionais paritários, compostos por 50% dos membros obrigatoriamente indígenas e com instalações nas unidades descentralizadas da FUNAI, que foi revogado pelo Decreto nº 7.778/2012, mas permanece a sua estrutura inicial.

O Comitê Regional vem ao encontro às orientações da Convenção 169. Enaltece não só a participação indígena, mas atribui responsabilidades na condução das políticas e ações voltadas à proteção territorial, ao etnodesenvolvimento, à promoção social e cultural. Com atuações pontuais no planejamento e na gestão dos recursos. Assim, o índio passa a exercer ativamente o controle social junto ao órgão indigenista e demais agências executoras das políticas indigenistas e do etnodesenvolvimento.

De acordo com Madeira (2014, p.12) o monitoramento e avaliação das políticas vão além dos ganhos gerenciais que os conhecimentos sobre políticas podem trazer. A autora enfatiza que a boa performance das políticas e programas trazem à sua legitimidade com ganhos políticos para os seus gestores. O ordenamento jurídico de criação dos comitês, através dos seus regimentos internos, oportuniza aos indígenas participarem ativamente das ações do Estado. Principalmente, no tocante ao planejamento, execução, avaliação dos resultados e controles sociais.

Os Comitês paritários surgem como uma instância legal que obriga os agentes do órgão indigenista a prestar mais transparência em suas ações. A ampla participação indígena se configura a partir de suas próprias gestões e decisões.

É inegável que os comitês trazem consigo a possibilidade da promoção dos direitos indígenas, através da formulação de políticas que possibilitam melhorar a qualidade de vida dos povos indígenas.

Entretanto, é sabido que a eficiência e a eficácia dos comitês ainda dependem da "vontade" política. Há que se garantir dotações orçamentárias e financeiras na esfera federal, destinadas exclusivamente à capacitação contínua e sistemática dos índios. Dessa forma promover concretamente a ampla socialização por parte dos principais atores indígenas. Ainda há um grande percurso a ser feito para o funcionamento dos comitês regionais paritários.

De acordo com Brasil (2012), num universo de 800.000 índios, foi possível capacitar apenas 1.642 pessoas em 2011. Isso representa somente 0,2% da população indígena do país, o insignificante dentro do universo real dos povos indígenas do Brasil.

Ao que parece, ainda não há uma agenda comprometida em discutir e promover a ampla participação indígena nesses comitês. Existem situações pontuais nesse novo ordenamento jurídico, categorizado como comitê regional, que ainda precisam ser efetivados, visto que não saíram das performances formais (do papel), registrando um distanciamento da sua praticidade.

Segundo Madeira (2014, p. 88) no Brasil, a cultura de planejar, monitorar e avaliar de forma sistemática ainda é incipiente e enfrenta resistências. Isso se dá, em grande medida, devido à confusão conceitual entre avaliação e controle ou auditoria de desempenho. Pouco se faz para assegurar que ações estejam alinhadas aos resultados previstos. Faz-se necessárias avaliações que permitam reduzir a diferença entre o desempenho esperado e o desempenho real para garantir a eficácia dessas políticas (SOUZA, 2006, p. 34).

O Comitê regional é essencial aos povos indígenas, principalmente, em momentos de agravamentos das instabilidades políticas do Estado.

Entretanto, há o enfraquecimento da instituição, pela impossibilidade de executar a sua função de competência. O orçamento da FUNAI sofreu cortes de 30% em 2017, a menor dotação orçamentária ao órgão indigenista em 14 anos. Esses impasses são os riscos das arbitrariedades ocorridas nas descentralizações, que podem representar o eufemismo do desmonte, conforme enfatiza Draibe (1993).

## **Os recursos naturais e o mercado**

A criação dos Parques Nacionais ou áreas naturais protegidas, difundidas nos Estados Unidos no século XIX, através do parque *Yellowstone*, atitudes praticadas intensamente nos países do Terceiro Mundo, em especial no Brasil, trouxe consigo, o modelo de desenvolvimento caracterizado por políticas conservacionistas.

Esse modelo de política saturou-se em razão dos conflitos de cunho ético, social, econômico, político e cultural. Principalmente, por desconsiderar as minorias étnicas e suas práticas socioculturais. Da mesma forma, os enfrentamentos de problemas decorrentes de esgotamentos dos recursos naturais e a destruição da biodiversidade. Ou seja, processos globais crescentes de degradação ambiental, atribuídos à relação humana com a natureza, conforme Diegues (2001, p.37).

De acordo com Shiva (2003, p.19-25, 68) as grandes monoculturas são práticas que provocam efeitos negativos globalizados, a todo instante desaparecem alternativas. Há um extermínio da biodiversidade no mundo, sendo imprescindível uma agenda de diálogo planetário sobre a importância da vida na terra (SOARES & PORTO, 2012, p. 21).

A partir da década de 70, ainda que bastante prematuro, cria-se uma agenda. A preservação ambiental passa a vincular o valor econômico ao componente étnico. Valor este, que pode ser considerado significativo em sua forma mais genérica, dando indicativos em contextos globais e locais acerca da sociobiodiversidade. Debate que se configura, a partir daí, como elemento importante, no tocante às políticas públicas destinadas aos povos tradicionais e indígenas. A respeito das relações do homem e a terra, Morin (2003) afirma que:

Os novos conhecimentos, que nos levam a descobrir o lugar da Terra no cosmo, a Terra-sistema, a Terra-Gaia ou biosfera, a Terra-pátria dos humanos, não têm sentido algum enquanto isolados uns dos outros. A Terra não é a soma de um planeta físico, de uma biosfera e da humanidade. A Terra é a totalidade complexa físico-biológica antropológica, onde a vida é uma emergência da história da Terra, e o homem, uma emergência da história da vida terrestre. A relação do homem com a natureza não pode ser concebida de forma reducionista, nem de forma disjuntiva. (MORIN, 2003, p. 39-40).

Morin (2003, p. 71 - 72) e Shiva (2003, p. 68) conclamam a humanidade a refletir sobre os aspectos básicos de sua ligação com o meio ambiente. Uma relação e inteiração com o todo que não deveria estar dissociada, independente ou isolada. Há que se pensar na existência e coexistência como junção obrigatória entre as espécies. O homem atribuído de cultura, que sai de um ponto e caminha em várias direções, que pode se entrelaçar e desentrelaçar dinamicamente no espaço e tempo com outros homens.

Todavia, existe a necessidade premente de entender a complexidade e a dualidade da categoria humana como vertente real. De um lado, a sua

relação com o mundo visível e material. Do outro lado, o invisível e espiritual funcionando como forças elementares na vida das pessoas. Contudo, são indicativos de possibilidades que deveriam servir para resolver conflitos e problemas gerados nas relações humanas atuais (LEFF, 1994, p. 210; MORIN, 2003, p. 70 - 72).

Assim, as políticas públicas do etnodesenvolvimento, ao sair da esfera “simplória” e “isolada” de discussões tão somente dos recursos naturais, trazem como pauta a sociobiodiversidade, atribuindo valores para atender o mercado.

A socio biodiversidade entra na agenda como um novo componente em discussão. Os conhecimentos tradicionais ficam também atrelados à utilização dos recursos naturais. Afinal, como utilizar esses recursos naturais? Quais os apontamentos em torno dessa complexidade?

As mitigações aparecem, no atual cenário dos componentes indígenas, como formas de compensar os danos ambientais causados por empreendimentos que dependem da utilização dos recursos naturais para o seu funcionamento. Observa-se então, que as políticas do etnodesenvolvimento vão se configurando em termos regionais e localizados.

Essas políticas “empreendedoras” ocupam locais importantes no território indígena. Por sua vez, são também, ambientes onde esses povos interagem com a sua própria cosmologia. Como é o caso dos índios *Myky* com o ritual sagrado do *Jéta* e acampamentos sazonais que dependem dos ecossistemas existentes em seu território. Os índios *Enawene-Nawe* e as atividades de pescarias, em que o peixe é considerado um dos elementos essenciais às oferendas ligadas ao ritual do *Yaokwa*<sup>54</sup>.

Por conta dos pactos mitigatórios e as ocupações em torno das terras indígenas, pelos projetos agropecuários, o espaço que é considerado sagrado e tradicional pelos indígenas, se torna objeto de intervenção para atender o mercado. Os empreendimentos manipulam e transformam a natureza, o local sagrado indígena sendo capitalizado (BRASIL, 2012).

Há, entretanto, uma grande possibilidade dessas políticas estarem maculando o sagrado indígena. Muitos povos indígenas se veem obrigados a readaptar ou mudar totalmente o comportamento sociocultural com o seu território. A exemplo, os *Myky*, *Iantxe*, *Rikbktsa*, *Enawene-Nawe*, que historicamente manejavam os rios da Bacia do Juruena e hoje esses estão sendo utilizados pelos empreendimentos hidrelétricos (PCHs).

Todos esses povos sempre tiveram relações fortíssimas com as florestas e os rios que drenam seus territórios. Portanto, há um mercado que provoca a instabilidade no uso racional dos recursos naturais, causam danos na diversidade ecológica e cultural, em razão da intensa modificação dos ecossistemas (LEFF, 1994).

Percebe-se que por traz da utilização da socio biodiversidade, há o discurso da preservação, conservação em torno do *etno*. Porém, no atual cenário brasileiro, são vivenciados conflitos de todas as ordens decorrentes dessa atividade. Um etnodesenvolvimento atrelado aos ditames e mediações

---

<sup>54</sup> O ritual do *Yaokwa* é considerado pela Unesco Patrimônio Cultural Imaterial brasileiro. A principal cerimônia do complexo calendário dos índios *Enawene-Nawe*. Parte fundamental do *Yokwa* se dá quando os homens saem para a pescaria coletiva de barragem (BRASIL, 2011).

de mercado, desprestigiando a socio biodiversidade (SHIVA, 2003, p.36 e p.88; DIEGUES, p. 29; CLASTRES, 1978, p. 134).

O futuro aponta para o acirramento dos conflitos em virtude da disposição dos indígenas para retomar suas terras, a fim de manter a sua alteridade e sobrevivência. De outro lado, os proprietários capitalistas que se firmam na manutenção, a qualquer preço, pela dominação do território com atividades que destroem a biodiversidade e desconsideram os conhecimentos tradicionais (RAFFESTIN, 1993; SHIVA, 2003; DIEGUES, 2001; RIBEIRO, 1995; CANUTO et. al 2015 SOARES & PORTO, 2012, p. 21).

A magnitude dos conflitos sociais motivados pelas políticas de ocupações no noroeste de Mato Grosso, assim como os acordos mitigatórios oriundos das compensações ambientais, são, ocasionadas, principalmente, pelas PCHs do Complexo Juruena, das Linhas de Transmissão (as LTs), das rodovias e ferrovias. São atividades ou eventos que colocam os povos indígenas sob um prisma incerto diante de seus projetos de vida. Assim são necessários estudos mais aprofundados que demonstrem com clareza a possível vulnerabilidade em que estão expondo os territórios *etnos*, juntamente com seus habitantes.

Durante as visitas nas casas dos Myky, na aldeia Japuira, alguns professores indígenas fizeram-me queixas sobre o fascínio que os madeireiros da região exercem em alguns membros da comunidade. Um dos líderes indígenas ressaltou que são poucas pessoas envolvidas, entretanto, causam prejuízos imensos.

A possibilidade do dinheiro fácil e estradas de boa qualidade tem sido as maiores causas do ingresso de madeireiros na terra indígena *Menkü*. Ressalta-se que situações semelhantes à dos Myky são vistas em outros grupos sociais, em condições vulneráveis, como no caso dos índios *Cinta Larga* do noroeste de Mato Grosso e os eternos conflitos com a extração ilegal de madeira nas terras indígenas. Quanto aos índios Myky, a maioria considera as ações de madeireiros prejudiciais. Segundo os velhos e lideranças Myky, os madeireiros destroem o pouco que resta das florestas e, conseqüentemente, ferem as entidades espirituais que lá habitam, causando, inclusive, as doenças ao povo.

Em uma destas visitas, um ancião que ouvira a conversa sobre os madeireiros que entram na terra indígena, destacou que os espíritos da natureza estão zangados por estarem destruindo as matas. Apontou para os céus falando sobre as tempestades, que geralmente chegam vorazes na aldeia e destroem suas casas. Por isso, naquele exato momento, estaria queimando urucum para liberar a fumaça, como forma de proteção à fúria da tempestade.

A ausência de políticas voltadas a valorização e manutenção da vida étnica contribuem para a sua vulnerabilidade. Pois, em muitos casos, a falta de alternativas limitou os indígenas acerca da reprodução e manutenção sociocultural. Há, entretanto, um Estado ausente que proporciona a prática de ações ilícitas dentro da terra indígena. Se é possível considerar ilícito, uma vez que são poucas as alternativas oferecidas a eles para viver e preservar as riquezas naturais de seus territórios e a manutenção da vida.

Todavia, as terras indígenas são também patrimônio da União, cabe ao Estado brasileiro, por meio de políticas, proporcionar condições de sobrevivência na aldeia. Uma vez que os povos indígenas têm sido os verdadeiros

guardiões dos maiores acervos naturais existentes no Brasil. Há, entretanto, ordenamentos jurídicos de caráter nacional e internacional destinados ao etnodesenvolvimento, que na prática ainda permanecem precários quanto a sua implantação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo traz para o debate acadêmico uma revisão bibliográfica das principais literaturas no campo das políticas sobre o etnodesenvolvimento, tendo como recorte o período de 1995 a 2015. A Constituição Federal de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) são apresentadas como marco dessas políticas no Brasil. Associada a revisão bibliográfica utilizou-se a observação participante junto ao povo indígena Myky, na aldeia Japuira, município de Brasnorte - Mato Grosso.

Nesse sentido verificou-se que os acordos mitigatórios oriundos das compensações ambientais, principalmente, das PCHs do Complexo Juruena e das Linhas de Transmissão (as LTs) representam atualmente um paradoxo no tocante ao controle dos impactos negativos e otimização dos impactos positivos. São eventos que trazem incertezas aos indígenas quanto aos projetos de vida. O que demonstra a necessidade de estudos aprofundados a fim verificar claramente a vulnerabilidade dos territórios *etnos* e seus habitantes.

É preciso esclarecer concretamente os níveis das instabilidades ecológicas, que podem ser de escala local, regional e até mesmo nacional. Se faz necessário estudos que apontem soluções mais sustentáveis a médio e longo prazo. Especialmente, no que se refere aos territórios *etnos*. E, contudo, atender aos princípios legais previstos na Carta Magna de 1988 e a Convenção 169 da OIT, no tocante ao etnodesenvolvimento, que ainda persiste com a velha prática da mera alternativa econômica. Pois, não consideram os reais anseios e direitos legítimos nos contextos socioculturais ou grupos minoritários, como os povos indígenas.

De acordo com Brasil (2012) os estudos do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) apontaram que os Myky são os habitantes imemoriais das duas áreas, quer seja a terra indígena *Menkü* onde eles vivem atualmente que é de 47.094 ha ou da área reivindicada que corresponde a 146.398 ha. Grande parte do acervo natural, como: os locais de caças e pescas, das coletas de castanhas, palhas de tucum, palhas de injá, taquara, argila, mel, locais das ervas medicinais e trilhas, bem como os lugares sagrados, enfim, toda potencialidade destinada à reprodução física, material e cultural dos Myky ficou de fora da terra demarcada. Sendo necessária à sua regularização, a fim de garantir a sustentabilidade do grupo social.

Os conflitos ligados às disputas pela terra têm gerado prejuízos incalculáveis aos Myky, colocando-os em situações de vulnerabilidade diante da escassez dos recursos naturais disponíveis na terra em que vivem. Uma situação atribuída aos percalços de decisões políticas do passado que adentraram no noroeste do Mato-grossense, porém, bastante presente no cenário brasileiro atual, ora pelas disputas pela terra, ora pelas externalidades negativas ou efeitos colaterais são provocados pelas grandes monoculturas e empreendimentos do agronegócio. Os quais desestruturam o componente

ambiental do entorno e no interior da terra indígena, conseqüentemente, prejudicando a vida indígena como um todo.

## REFERÊNCIAS

- BALANDIER, Georges. **A noção de situação colonial**. In: Cadernos de Campo, ano 3, n. 3. São Paulo: USP, 1993.
- BATALLA, Guillermo Bonfil. **El Etnodesarrollo**: sus premisas jurídicas, políticas, y de organización. In: OBRAS escogidas de Guillermo Bonfil. Mexico: Obra Publicada, 1995. Tomo 2.
- BATISTA, Bruna Maria et al. Revisão dos impactos ambientais gerados na fase de instalação das hidrelétricas: uma análise da sub-bacia do Alto Juruena MT. **Biodiversidade** – V.II, NI, 2012, p. 69.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília: 2011.
- \_\_\_\_\_. **Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas**. Balanço e Perspectivas de uma nova Política Indigenista. PPA 2012 -2015. Organização FUNAI, Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto do Índio**, Lei nº 6.0001, 1973.
- \_\_\_\_\_. **Resumo do relatório circunstanciado de identificação e delimitação da terra indígena Menkü**. Processo nº8620.026062/2012-06. Diário Oficial da União, seção 1, p. 27, Brasília, 19 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Resumo do relatório de identificação da terra indígena Manoki**. Processo FUNAI/BSB/1600/82. Diário Oficial da União, seção 1, nº22, p. 40, Brasília DF, 18 ago. 2002.
- CANCLINI, Néstor Garcia. **Culturas híbridas**: Estratégias para entrar e sair da modernidade/Néstor Garcia Canclini. – 4. Ed. 4. Reimpor. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- CANUTO et al. **Conflitos no Campo** – Brasil 2015 [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **O Trabalho de Antropólogo**. 2 ed. / Roberto Cardoso de Oliveira. Brasília: Paralelo 15; São Paulo UNESP, 2000. 220 P.
- CHAVES, Maria P. S. R. **Uma experiência de pesquisa--ação para gestão comunitária de tecnologias apropriadas na Amazônia**: o estudo de caso do assentamento de Reforma Agrária Iporá. 2001.Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisa de antropologia política; tradução de Theo Santiago, 2ª ed. Rio de Janeiro, F. Alves, 1978.
- DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 3.a Edição, editora Hucitec, Núcleo de Apoio à Pesquisa Sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, S. Paulo, 2001.
- DRAIBE, Sonia Miriam. **O Welfare State no Brasil**: características e perspectivas. Núcleo de Estudos de Políticas, caderno de pesquisa nº08, UNICAMP, Campinas São Paulo: 1993.
- FOUCAULT, Michel. "Genealogia e Poder". In: Microfísica do Poder. Rio de Janeiro: **Edições Graal**, 1975, p. 176.
- JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, 2003.

- LEFF, Enrique. **Ecología y Capital**. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Siglo XXI-UNAM. México D.F., 1994.
- LITTLE, Poul E. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. **Tellus**, Campo Grande, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002.
- MADEIRA, Lígia Mori. **Avaliação de Políticas Públicas** / Lígia Mori Madeira, organizadora – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Editora Abril, 1984.
- MORIN, Edgar, 1921. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento** / Edgar Morin; tradução Eloá Jacobina. - 8a ed. -Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- MOURA E SILVA, José de (Pe.); PEREIRA, Adalberto Holanda (Pe.). **História dos Menkü (Irantxe)**. Porto Alegre: Instituto Anchietano de Pesquisas, 1975. 40 p. (Pesquisas, Antropologia, 28).
- NIMUENDAJÚ, Curt. **Mapa Etno-histórico de Curt Nimuendaju**. Rio de Janeiro: IBGE, 1981.
- OLIVEIRA, Adalberto Luiz Rizzo de. Povos indígenas, desenvolvimento e conflitos socioambientais: Apaniekrá e Ramkokamekra-Canela, Poder Tutelar e Agronegócio no Sertão Maranhense. **Tessituras**, Pelotas, v. 3, n. 1, p. 42-63, jan./jun. 2015.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. Segunda edição, São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção Jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis.2005.
- SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectiva da biodiversidade e da biotecnologia/Vandana Shiva**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo. Gaia. 2003.
- SOARES, Wagner Lopes; PORTO, Marcelo Firpo. Atividade agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxicos no cerrado brasileiro. **Rev. bras. Saúde ocup.**, São Paulo, 37 (125): 17-50, 2012.
- SOUZA, Celina (2006). A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura1. CELINA SOUZA\* **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- STAVENHAGEM, Rodolfo. Etnodesenvolvimento:Uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. **Anuário Antropológico**, 84, p.11-44, 1985.

**Instituições e Desenvolvimento: percursos políticos e econômicos do Mato Grosso**

**Institutions and Development: political and economic paths of Mato Grosso**

Raimundo França<sup>55</sup>

É um livro tese, selecionado em Edital pela Editora da Universidade Federal do Mato Grosso (EDUfMT), do cientista político e letrado, Adilson Vagner de Oliveira, prof. do Instituto Federal do Mato Grosso – Campus Avançado de Tangará da Serra, que traz relevante contribuição à área de estudo da ciência política no Mato Grosso e área afins, por inúmeras razões:

- a) a primeira delas, trata-se de um trabalho de grande originalidade, pois foge do recorte tradicional da historiografia política, muito comum aos trabalhos desta natureza. Centra sua abordagem analítico crítica sobre o processo de desenvolvimento do Mato Grosso sob a perspectiva analítica do recorte do institucionalismo/interacional. Para isso, dialoga com os clássicos do pensamento político de matriz institucional (Douglass North) e os teóricos do desenvolvimento (Celso Furtado, Amartya Sen e Acemoglu);
- b) Segunda, o autor faz uma abordagem clara e sintética das correntes Institucionais (Histórico/Estrutural e Neoinstitucional) que permite, mesmo aos leigos, compreender nitidamente as diferenças e sua aplicação;
- c) Terceira, a obra traz uma construção metodológica consistente em consonância com os objetivos definidos pelo problema central: por que os municípios têm desenvolvimento desigual? Nesta trajetória, o autor estabelece como marco temporal/espacial os municípios que foram emancipados entre 1986 e 1988 no Mato Grosso, estabelecendo como critério de seleção para escolhas dos municípios – a população. Feito o isso, o autor dividiu-os em A (municípios que tiveram mais desenvolvimento) e B (municípios que tiveram menos desenvolvimento).
- d) O terceiro e quarto capítulos do trabalho trazem uma refinada aplicação investigativa com bastante precisão nos dados apresentados que ajudam a compreender de forma lúcida as diferentes razões para desenvolvimento no Mato Grosso;
- e) A partir disso, o autor consegue demonstrar a razões objetivas de sua questão central, isto é, as Instituições/Estado/as Políticas Públicas e suas interações sociais como determinantes para as diferenças de níveis de desenvolvimento;
- f) O professor/pesquisador Adilson Vagner de Oliveira inaugura uma belíssima contribuição para Ciência Política neste importante estado da Federação. Quem ainda não leu e tem interesse pelo tema terá, a partir desta obra, com quem dialogar;

Por fim, o melhor de tudo, a obra está disponível gratuitamente no link:

[INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: PERCURSOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DE MATO GROSSO | EdUFMT](#)

---

<sup>55</sup> Cientista Político, bacharel em Direito, doutor em Ciências Sociais (Política, Desenvolvimento e Sociedade), membro da Associação em Brasileira de Ciência Política e Prof. Adjunto da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT)

**Boa leitura!**