

José Ricardo Caetano Costa  
Hemerson Luiz Pase  
(Organizadores)

# A SEGURIDADE SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ORDEM NEOLIBERAL

---

Série Políticas Públicas e Justiça Social



SÉRIE: POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA  
SOCIAL

A SEGURIDADE SOCIAL E AS POLÍTICAS  
PÚBLICAS NA ORDEM NEOLIBERAL

José Ricardo Caetano Costa  
Hemerson Luiz Pase  
(Organizadores)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG

Reitor

DANILO GIROLDO

Vice-Reitor

RENATO DURO DIAS

Chefe de Gabinete do Reitor

JACIRA CRISTIANE PRADO DA SILVA

Pró-Reitor de Extensão e Cultura

DANIEL PORCIUNCULA PRADO

Pró-Reitor de Planejamento e Administração

DIEGO D'ÁVILA DA ROSA

Pró-Reitor de Infraestrutura

RAFAEL GONZALES ROCHA

Pró-Reitora de Graduação

SIBELE DA ROCHA MARTINS

Pró-Reitora de Assuntos Estudantis

DAIANE TEIXEIRA GAUTÉRIO

Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

LUCIA DE FÁTIMA SOCOOWSKI DE ANELLO

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação

EDUARDO RESENDE SECCHI

Pró-Reitora de Inovação e Tecnologia da Informação

DANÚBIA BUENO ESPÍNDOLA

#### EDITORA DA FURG

Coordenadora

CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA

#### COMITÊ EDITORIAL

Presidente

DANIEL PORCIUNCULA PRADO

Titulares

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

ANGELICA CONCEIÇÃO DIAS MIRANDA

CARLA AMORIM NEVES GONÇALVES

CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA

EDUARDO RESENDE SECCHI

ELIANA BADIALE FURLONG

LEANDRO BUGONI

LUIZ EDUARDO MAIA NERY

MARCIA CARVALHO RODRIGUES

Editora da FURG

Campus Carreiros

CEP 96203 900 – Rio Grande – RS – Brasil

editora@furg.br

Integrante do PIDL

Editora Associada à



José Ricardo Caetano Costa  
Hemerson Luiz Pase  
(Organizadores)

SÉRIE: POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA  
SOCIAL

A SEGURIDADE SOCIAL E AS POLÍTICAS  
PÚBLICAS NA ORDEM NEOLIBERAL



RIO GRANDE, RS  
2021

© José Ricardo Caetano Costa; Hemerson Luiz Pase

2021

Diagramação e arte da capa: Anael Macedo

Formatação e diagramação:

João Balansin

Gilmar Torchelsen

Cinthia Pereira

Revisão Ortográfica e Linguística:

Liliana Mendes

#### Ficha catalográfica

S456 A seguridade social e as políticas públicas na ordem neoliberal  
[Recurso Eletrônico] / Organização José Ricardo Caetano Costa,  
Hemerson Luiz Pase. – Rio Grande, RS : Ed. da FURG, 2021.  
217 p. : il. – (Políticas Públicas e Justiça Social ; 01)

Modo de acesso: <http://repositório.furg.br>

ISBN 978-65-5754-067-1 (eletrônico)

1. Políticas Públicas Inclusivas 2. Justiça Social 3. Neoliberalismo  
I. Costa, José Ricardo Caetano II. Pase, Hemerson Luiz III Título.

CDU 369

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos – CRB10/2344

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA** é Bacharel em Filosofia (UCPel) e em Direito (UFPe), sendo especialista em Ciência Política (ISP/UFPe), Mestre em Desenvolvimento Social (UCPel), Mestre em Direito Público (UNISINOS), Doutor em Serviço Social (PUCRS), com estágio pós-doutoral no Programa de Educação Ambiental (PPGEA/FURG). Coordenador do Projeto de Pesquisa-Ação CIDIJUS – Cidadania, Direitos e Justiça (FADIR/FURG). Pós-Doutorando na Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas, Cuba. Membro da Comissão de Pericias Forenses da OAB/SP. Consultor da Comissão de Seguridade Social da OAB/RS. Editor da Revista da Faculdade de Direito da FURG (JURIS). Professor de Direito Previdenciário e do Mestrado em Direito e Justiça Social da Faculdade de Direito (FADIR/FURG). Advogado Previdenciário.

**HEMERSON LUIZ PASE** é Filósofo, Mestre em Desenvolvimento e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e no Curso de Graduação em Relações Internacionais. Contribuiu com a criação e atuou como professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas até 2016. Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP).

## SUMÁRIO

<b>I – NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE CONVIVÊNCIA RECÍPROCA.....</b>	<b>10</b>
Caroline Gomes Charqueiro, Hemerson Luiz Pase.	
<b>II – ALUGUEL SOCIAL, MORADIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL EM DEBATE.....</b>	<b>27</b>
Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior.	
<b>III – O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MORADIA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS.....</b>	<b>48</b>
Nadja Karin Pellejero.	
<b>IV – ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMÍLIAS ACOLHEDORAS: EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS.....</b>	<b>70</b>
Fabiane Brum Soares Zimmermann Becker.	
<b>V – A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM CASO DE INADIMPLÊNCIA E A EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL.....</b>	<b>87</b>
Elisete Pires Duarte e Júlia Oselame Graf.	
<b>VI – A CONSTRUÇÃO DIALÉTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO E O PAPEL DO ESTADO COMO MOTOR NA ESTRUTURAÇÃO DESSAS DISPUTAS SOCIAIS .....</b>	<b>97</b>
Claudia Socoowski de Anello e Silva.	
<b>VII – A CRIAÇÃO DAS BASES PARA UMA PREVIDÊNCIA PRIVADA NO BRASIL: UMA POLÍTICA PÚBLICA ÀS AVESSAS.....</b>	<b>113</b>
Juliana Toralles dos Santos Braga.	
<b>VIII – RELAÇÕES DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>135</b>
Amanda Netto Brum e Bruna Moraes da Costa Weis.	
<b>IX – PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO NO ESTADO MODERNO E AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>148</b>
Luciana Adélia Sottillie Marcia Leite Borges.	
<b>X – O “NOVO REGIME FISCAL” E A VIOLAÇÃO DA PROGRESSIVIDADE E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITO À SAÚDE.....</b>	<b>170</b>
Hector Cury Soares e Claudio Ruiz Engelke.	
<b>I- A JUSTIÇA SOCIAL NAS AÇÕES QUE PEDEM UMA PRESTAÇÃO REFERENTE À SAÚDE PERANTE O PODER JUDICIÁRIO NUMA VISÃO DE NANCY FRASER .....</b>	<b>191</b>
Rodrigo Flores.	
<b>XI – REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SEGURIDADE SOCIAL: UM VISÍVEL RETROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS</b>	<b>208</b>
Marco Aurélio Serau Junior e José Ricardo Caetano Costa.	

## Introdução

Apresentamos o primeiro volume da série *POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL*. A qualidade e diversidade dos temas apresentados ao público demonstram o acúmulo intelectual resultante de nossos eventos (Seminários de Políticas Públicas vinculados ao PPGDJS da FADIR/FURG), bem como a significativa atuação de nossos mestrandos, mestres e professores em diversas áreas que envolvem essas políticas.

Com efeito, o processo de “naturalização da pobreza” e de implementação das políticas neoliberais, adimplidas com mais vigor a partir do Golpe institucional-mediático-judicial de 2017, exigem da academia uma reflexão mais detida e aprofundada das diversas políticas públicas então vigentes.

A temática central trazida, neste volume, versando sobre a proteção, ou desproteção social, demonstra, nos artigos que compõem esta obra, a investida - nada velada - da derrocada dos direitos sociais duramente conquistados pelos trabalhadores após a Constituição Federal de 1988.

Vejamos, resumidamente, cada um destes trabalhos.

No artigo *Neoliberalismo e Políticas Públicas: alguns apontamentos sobre a (im)possibilidade de convivência recíproca*”, Caroline Gomes Charqueiro investiga a possibilidade de compatibilizar o regime neoliberal (político e econômico) com a prestação, por parte do Estado, de políticas públicas de qualidade nas áreas da saúde, educação, segurança pública e previdência social.

No artigo *“Aluguel social, Moradia e População em Situação de Rua: políticas públicas e justiça social em debate”*, Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior analisa, criticamente, o aluguel social para o enfrentamento da situação de rua no contexto das políticas públicas e da justiça social.

No artigo *“O Papel das Políticas Públicas Direcionadas à Moradia no Município de Rio Grande/RS”*, a autora, Nadja Karin Pellejero, analisa o programa Minha Casa Minha Vida, fazendo sobre ele um estudo de caso na modalidade FDS Entidades, em que estuda o “Residencial Junção”, ou “Empreendimento Junção”, na cidade de Rio Grande/RS.

No artigo *“Acolhimento Institucional e Famílias Acolhedoras: efetividade das políticas públicas no município de Rio Grande/RS”*, Fabiane Brum Soares Zimmermann Becker enfoca algumas das medidas protetivas existentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente, as de acolhimento institucional e familiar elencadas no Art. 101, incisos VII e VIII do ECA, trazendo sua aplicabilidade ao município de Rio Grande/RS.

No artigo *“A Eficácia das Políticas Públicas nos Programas Habitacionais em Caso de Inadimplência e a Execução Extrajudicial”*, Elisete Pires Duarte e Júlia Oselame Graf analisam os impactos da execução extrajudicial no âmbito do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, apontando formas de acompanhamento até o final do processo de pagamento do imóvel financiado pelos programas habitacionais.

No artigo *“A Construção Dialética das Políticas Públicas Inclusivas da Mulher ao Mercado de Trabalho e o Papel do Estado Como Motor na Estruturação Dessas Disputas Sociais”*, Claudia Socoowski de Anello e Silva investiga a inserção da mulher ao mercado de trabalho, a partir da construção dialética das políticas públicas, pautando-se na ideia do Estado como motor dessa estruturação, examinando alguns aspectos da inflexão do PAC sobre o Bolsa-família e a forma de inclusão de mulheres beneficiárias deste programa do governo federal ao mercado de trabalho.

No artigo *“A Criação das Bases Para uma Previdência Privada no Brasil: uma política pública às avessas”*, Juliana Toralles dos Santos Braga faz uma incursão pelos principais autores neoliberais, apontando a aplicabilidade do receituário neoliberal às políticas públicas previdenciárias na América Latina, da qual o Chile é o exemplo, bem como o Brasil.

No artigo *“Relações de Gênero e Políticas Públicas”*, Amanda Netto Brum e Bruna Moraes da Costa Weis partem da concepção de gênero como marcador social: de que maneira as políticas públicas, na sociedade brasileira, têm (re)conhecido a experiência da (re)construção do gênero feminino.

No artigo *“Pessoas com Deficiência: história e evolução no estado moderno e as principais políticas públicas brasileiras”*, as autoras Luciana Adélia Sottili e Marcia Leite Borges avaliam o conceito de deficiência e incapacidade, sua gênese e alteração no tempo, bem como sua aplicação às políticas públicas no Brasil.

No artigo *“O novo Regime Fiscal” e a Violação Da Progressividade e da Proibição de Retrocesso em Matéria de Direito à Saúde*, Hector Cury Soares e Claudio Ruiz Engelke analisam a violação da progressividade e da proibição de retrocesso em matéria de direito à saúde face ao “Novo Regime Fiscal”, instituído pela Emenda à Constituição nº 95/2016.

No artigo *“A Justiça Social nas Ações que Pedem uma Prestação Referente à Saúde Perante o Poder Judiciário numa Visão de Nancy Fraser”*, Rodrigo Flores faz uma análise das decisões judiciais nas ações que pedem uma prestação referente à saúde na visão de Nancy Fraser, defendendo o princípio de uma justiça “bifocal”, fundada no reconhecimento e distribuição.

No artigo *“Reorganização Administrativa da Seguridade Social: um visível retrocesso das políticas públicas previdenciárias”*, Marco Aurélio Serau Junior e José Ricardo Caetano Costa analisam a reforma administrativa trazida à tona pelo Governo de M. Temer, por meio da Lei nº 13.341, de 29.09.2016, especialmente, no que afeta a Seguridade Social, em notória restrição às políticas públicas deste segmento.

Em tempos de sucessivas reformas à Constituição, tal como se efetivou por meio da EC n .103/19, as políticas públicas de seguridade social, especialmente a previdenciária e a assistencial, passam a dominar a agenda pública. Refletir com honestidade intelectual e com competência técnica e responsabilidade histórica é dever que se impõe a todos que buscam a garantia do Estado Democrático e Social de Direito, garantido na Constituição Cidadã de 1988.

José Ricardo Caetano Costa e Hemerson Luiz Pase (Orgs.)

# NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE CONVIVÊNCIA RECÍPROCA

Caroline Gomes Carqueiro<sup>1</sup>

Hemerson Luiz Pase<sup>2</sup>

## Introdução

A política neoliberal, adotada na maior parte dos países ocidentais, acaba por gerar, incontestavelmente, determinados reflexos na criação e na execução das políticas públicas implementadas pelos Estados. Tais reflexos, negativos em sua maioria, vêm sendo apontados em diversos estudos, conforme se demonstrará ao longo deste trabalho.

A ideia central do presente artigo é exatamente analisar o neoliberalismo, apontando os elementos necessários para a sua compreensão, bem como a sua evolução histórica. Após, questionaremos sobre a possibilidade de convivência do sistema neoliberal (com toda a lógica de mercado que dele decorre) com a prestação de políticas públicas de qualidade por parte do Estado. Afinal, seria possível compatibilizar-se o modelo econômico e político neoliberal com a efetiva prestação estatal de políticas públicas de qualidade por parte do Estado?

É o que buscaremos, ao longo deste texto, analisar e responder, ainda que de forma breve.

## 1. Neoliberalismo: Definição e breve apanhado histórico

O neoliberalismo, segundo Perry Anderson (1995, p. 9), nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, “(...) na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo (ANDERSON, 1995, p. 9)”. Surgiu como forma de contraditar,

---

<sup>1</sup>Mestranda em Direito e Justiça Social pela Fundação Universidade de Rio Grande/RS. Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Professora de Direito Civil da Faculdade Anhanguera de Pelotas/RS. Advogada.

<sup>2</sup>Mestre em Desenvolvimento e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e no Curso de Graduação em Relações Internacionais.

teórica e politicamente, o Estado intervencionista e de bem-estar (ANDERSON, 1995, p. 9), naquele momento em ascensão. Teve, como texto básico, o famoso “Caminho da Servidão”, escrito por Friedrich Hayek, em 1944, que criticava duramente a política de bem-estar social (ANDERSON, 1995, p.9) e fazia “(...) um enérgico ataque ao Partido Trabalhista inglês, que concorria (e venceria) as eleições gerais de 1945 (PEREIRA, 2013, p. 104)”. É o que se observa da seguinte passagem da obra de Hayek: “Apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão - uma servidão moderna (Hayek apud Anderson, 1995, p. 9)”.

A ideia central da obra acima referida, que, segundo Pereira (2013):

[...] se tornou um dos postulados básicos da ideologia neoliberal – é a total rejeição a qualquer tipo de interferência limitante proveniente do Estado sobre os mecanismos mercantis, considerados, pelos seus adeptos, mais eficientes e mais justos, sob todos os pontos de vista (PEREIRA, 2013, p. 104).

A prosperidade econômica, ocasionada pelo segundo pós-guerra, quando chegou ao seu fim:

[...] deu início ao que ficou conhecido como crise fiscal do Estado de Bem-Estar e ao conseqüente ressurgimento triunfante da ideologia liberal, então denominada neoliberal, que reagia à expansão crescente da proteção social gerida por Estados de Bem-Estar em várias nações europeias (PEREIRA, 2013, p. 103).

A situação não foi diversa nos Estados Unidos da América.

Assim, a política e economia neoliberais se fortaleceram no final de década de 1970, especialmente com os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher (ANDERSON, 1995, p. 3). Nesse período, como acima já descrito, a social-democracia e suas fórmulas são duramente rechaçadas, resgatando-se as concepções do capitalismo e do liberalismo clássicos. Daí, vale lembrar, surge o nome de neoliberalismo.

Nas mais famosas medidas adotadas pelo governo de Thatcher, percebe-se as principais características do neoliberalismo (até hoje vigentes): a) contração da inflação monetária; b) elevação da taxa de juros; c) baixa drástica dos impostos sobre rendimentos altos; e d) abolição de controle sobre fluxos financeiros (ANDERSON, 1995, p. 3). De outra parte, como consequência, é possível apontar: a) níveis de desemprego massivos; b) greves; c) criação de legislação antissindical; e d) cortes com gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 3).

A partir de então, embora com altos e baixos (e enfrentando, pelo menos, três grandes crises – a de 1929, 1969 e 2008), a política neoliberal se alastrou ao

redor do mundo. Na América Latina que, como afirma Perry Anderson (1995, p. 16) “(...) hoje em dia se converte na terceira grande cena de experimentações neoliberais”, tivemos a primeira experiência neoliberal, por excelência, no Chile, sob o regime ditatorial de Pinochet, e na Bolívia (ANDERSON, 1995, p.10). Entretanto, esses dois países possuíam experiências isoladas até o final dos anos 80 (ANDERSON, 1995, p.10).

A expansão neoliberal, ou como diz Anderson (1995, p.10), a “virada continental” viria, apenas, em 1988, através do governo de Salinas, no México, seguido pela política de Menem, na Argentina (1989), Carlos Andrés Perez, na Venezuela (1989) e Fujimori, no Peru (1990) (ANDERSON, 1995, p.10).

No Brasil, embora o neoliberalismo viesse, de forma lenta, adquirindo espaço, desde o final do regime militar, como alternativa política à crise instaurada no país, foi:

[...] no período Collor que efetivamente ele se tornou a ideologia dominante entre os setores do capital, dos partidos políticos conservadores e do centro do espectro político, da grande imprensa brasileira e mesmo dos setores significativos do pequeno e médio empresariado e, especialmente, daquela parcela do movimento dos trabalhadores identificada como Força Sindical. (NEGRÃO, 1996, p. 7).

Nesse período, iniciou-se o processo das privatizações estatais (que teria prosseguimento com o governo de Fernando Henrique Cardoso), e o Brasil “(...) abriu a sua economia para o capital estrangeiro e o mercado passou a ser o grande agente organizador da Nação (NEGRÃO, 1996, p. 7)”. Ainda na mesma época, os trabalhadores começaram a ver seus direitos, durante conquistados, reduzidos pelo Estado (NEGRÃO, 1996, p. 7).

O governo de Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao projeto neoliberal no Brasil, que perdura até os dias atuais em nosso país (embora com algumas variantes), mesmo diante de governos autoproclamados “de esquerda”, como os de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Aliás, como bem aponta Anderson (1995, p. 8), essa é uma das características do neoliberalismo, conseguir se manter vivo, ainda que diante de partidos e governos que se declaram como oposição. Leia-se, a respeito, a seguinte passagem de sua obra:

A hegemonia neoliberal se expressa igualmente no comportamento de partidos e governos que formalmente se definem como seus opositores. A primeira prioridade do presidente Clinton, nos Estados Unidos, foi reduzir o déficit orçamentário, e a segunda foi adotar uma legislação draconiana e regressiva contra a delinquência, lema principal também da nova liderança trabalhista da Inglaterra. (ANDERSON, 1995, p. 8).

Talvez por essa razão, aliada à consagração da ideia (imposta) de que

inexiste outra opção eficiente ao regime neoliberal <sup>3</sup>, é que, no campo político e ideológico, o neoliberalismo logrou êxito, de forma a tornar-se hegemônico. É o que nos ensina Anderson (1995, p. 12):

Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual os seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. **Esse fenômeno chama-se hegemonia**, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. (**Grifamos**, ANDERSON, 1995, p. 12).

Não nos cabe aqui, entretanto, analisar as eventuais alternativas políticas e econômicas existentes no sistema neoliberal. O estudo passará, apenas, pela compreensão dos efeitos da política neoliberal no planejamento e execução das políticas públicas e sobre a (im)possibilidade de compatibilização dos dois institutos.

## 2. As Políticas Públicas no Contexto Neoliberal

Pelas características principais do modelo neoliberal (apontadas no tópico anterior), é fácil perceber o motivo pelo qual este regime é aparentemente incompatível com a prestação de políticas públicas adequadas à população. Ora, como um sistema político e econômico voltado exclusivamente ao mercado, à obtenção de lucro, que prega o controle dos mecanismos estatais pela iniciativa privada, poderia ser harmoniosamente conjugado com a prestação satisfatória de políticas públicas (especialmente, à população mais carente e, portanto, desprovida de recursos financeiros)?

Na realidade, acreditamos que a contradição não seja meramente aparente, mas real.

Explicamos.

Primeiramente, cabe destacar a importância da presença, forte e efetiva, do Estado na implementação das políticas públicas, o que vai de encontro às pretensões neoliberais. Isso porque apenas o ente estatal, desinteressado da obtenção de lucro e (ao menos, em tese) preocupado, predominantemente, com o

---

<sup>3</sup>Nesse sentido, sobre da ideia de ausência de alternativas ao regime neoliberal: “O seu maior êxito está situado no plano político e das ideias, uma vez que ganha força a incorporação do discurso hayekiano de que a sociedade de mercado é mesmo amoral, mas é o que de melhor se pode conseguir! Se tentar conseguir melhor que isso, fica pior. Então não há saída. Temos de abrir mão de nossa suposta capacidade racional e nos submeter à lógica míope da economia de mercado, convivendo com seus resultados.” (Paulani apud Teixeira, 2010, p. 148).

bem-estar social, pode prestar políticas públicas de qualidade à população e realizar os investimentos necessários nessa área. É sabido que o financiamento das políticas públicas possui um alto custo ao Estado que, entretanto, o faz a fim de cumprir a função a ele incumbida (inclusive, constitucionalmente). Não se pode esperar, portanto, sem certa dose de ingenuidade, que o mercado vá cumprir ou contribuir, sem retorno econômico algum, com essa missão hoje desempenhada pelo Estado. Ao contrário, o que observamos é que a iniciativa privada está mais interessada na incessante busca por “superlucros”, o que não a impediria de, por exemplo, transformar a saúde e a previdência social em um negócio meramente lucrativo, afastado de qualquer caráter humanitário.

Dessa forma, é impensável a substituição da administração estatal de áreas essenciais, como a saúde, a educação e a segurança pública, pela iniciativa privada, em que pese se possa fazer inúmeras críticas à atuação do Estado nestes setores.

De outra parte, podemos apontar os problemas que vêm sendo enfrentados pela política neoliberal, especialmente, a partir de 2008. (BOSCHETTI, 2010, p. 66).

Com efeito, quanto ao assunto, o que observamos é que o neoliberalismo defende o afastamento do Estado, especialmente, no que concerne à regulação econômica, mas não se mostra apto a, sozinho, manter a economia em equilíbrio. Assim, quando necessita de auxílio econômico para contornar as crises por ele mesmo criadas, recorre ao Estado, buscando amparo em políticas econômicas que favoreçam o sistema vigente. É o que temos observado ao longo da história.

Nesse contexto, podemos afirmar que o neoliberalismo não só se mostrou incapaz de contribuir com as políticas públicas, como também prejudicou o seu desempenho. É o que, desde o final da década de 1960, se percebe.

Vamos a esta reflexão.

No final da década de 1960, uma grave crise acometeu o capitalismo. Os neoliberais atribuíram essa crise à:

“[...] ampliação dos direitos sociais, das políticas sociais, dos direitos relacionados ao trabalho, conquistados pelos trabalhadores no período usualmente conhecido como ‘30 anos gloriosos’, ou ‘os dourados do capitalismo’”. (BOSCHETTI, 2010, p. 69).

Ou seja, na década de 1930. Assim, para conter a crise, as medidas adotadas foram nitidamente diferentes daquelas efetivadas em 1929.<sup>4</sup> (BOSCHETTI, 2010, p. 69).

---

<sup>4</sup>Para aprofundamento do tema, ler “*Os custos da crise para a política social*”, de autoria de Ivanete Boschetti.

Houve, no período, uma retomada drástica dos princípios liberais, com um notável retrocesso dos direitos conquistados pela classe trabalhadora, tidos como a fonte causadora do momento crítico. (BOSCHETTI, 2010, p. 69). As medidas adotadas para contornar a situação caótica, entretanto, possuíram diferente expressão, de acordo com o país que pesquisamos. Nesse sentido, o magistério de Boschetti:

As medidas neoliberais impuseram fortes retrocessos aos direitos conquistados, mas com expressões diferenciadas nos países do capitalismo central e periférico, como é o caso do Brasil e demais países da América Latina e Caribe. Nos países do capitalismo central as medidas anticrise provocaram a derruição dos direitos e restrição das políticas sociais, com instituição da seletividade e focalização, estabelecimento de condicionalidades e testes de meio para acesso às políticas sociais, com instituição da seletividade e focalização, estabelecimento de condicionalidades e testes de meio para acesso às políticas sociais, criação de critérios rigorosos de acesso e abandono de princípios como a universalidade e redistributividade. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009).

Na América Latina, sobretudo no Brasil, a crise chega exatamente quando o país vive um processo de restituição do Estado democrático com a ampliação dos direitos da Constituição de 1988, após um longo período de regime militar que implementou políticas sociais com características tecnocráticas, centralizadoras e autoritárias. Os direitos sociais legalmente reconhecidos no período ditatorial adquiriram o sentido de compensação à supressão dos direitos políticos e civis, daí a ampliação de alguns poucos benefícios da previdência social. (BOSCHETTI, 2010, p. 69).

Da mesma maneira, ocorreu no ano de 2008.<sup>5</sup> Com efeito, a crise global experimentada no referido período, que teve como ponto desencadeador o mercado imobiliário dos Estados Unidos, apenas foi superada graças ao “socorro do fundo público”, ou, em outras palavras, graças à injeção de verba pública realizada pelo governo.<sup>6</sup> Isso porque, conforme Salvador (2010, p. 49), “os bancos ficam com os lucros e socializam os prejuízos”. Assim:

Em 2008, o Tesouro americano socorre as grandes empresas hipotecárias americanas, que respondiam por 50% dos US\$ 12 trilhões em empréstimos habitacionais, injetando US\$ 200 bilhões de recursos públicos. A partir disso, os recursos do Fundo Público dos Estados Unidos começam a ser canalizados no socorro a instituições financeiras, sociedades hipotecárias e seguradoras. Com a aprovação do plano de socorro pelo parlamento americano, em 3/10/2008, as entidades financeiras de *Wall Street* poderão receber o montante de US\$ 700 bilhões e mais de US\$ 152 bilhões em incentivos fiscais. Além de instrumentos para os reguladores federais lidarem com a crescente crise econômica – **o fundo público, nos Estados Unidos, deverá fazer um aporte superior a US\$ 1 trilhão**

---

<sup>5</sup>O presente artigo faz um apanhado sucinto da primeira grande crise resolvida brasileira com o prejuízo de direitos sociais (final de década de 1960) e a de meados de 2008, que, em realidade, se estende até hoje, em virtude da brevidade do trabalho. Para aprofundamento do tema, recomenda-se a leitura do texto “*Crise do capital e o socorro do fundo público*”, de Evilásio Salvador.

<sup>6</sup>Vale ressaltar, uma vez mais, que as crises do capital, contornadas com os investimentos públicos, são reflexo direto da própria economia neoliberal, como nos lembra Evilásio Salvador (2010, p. 47): “As crises financeiras dos anos 1990, nos chamados países emergentes (Rússia, México, Brasil e Argentina, Tailândia, Indonésia e Filipinas) são resultados diretos da liberalização e da desregulamentação comercial e privatização dos sistemas produtivos desses países.”

***no mercado financeiro, comprando ativos “podres” das instituições financeiras. Um conjunto de medidas para socializar os prejuízos das instituições financeiras, com dinheiro público, sem proteger as famílias endividadas. (grifamos, SALVADOR, 2010, p. 51).***

Como se percebe, portanto, na tão comentada crise de 2008, o que o governo norte-americano se viu obrigado a fazer para contornar os prejuízos foi investir uma quantidade milionária (derivada do fundo público) para salvar da “quebra” diversas instituições financeiras. Uma vez mais, nenhuma preocupação foi demonstrada (ou política pública elaborada) com as famílias endividadas. Ao contrário, tal parcela da população, além de arcar (ainda que indiretamente) com os custos da crise (cuja “solução”, saliente-se novamente, veio de recursos públicos), viu-se completamente desamparada pelo governo, sem a implementação de qualquer política pública que visasse assegurar a sua reestruturação econômica. Nesse sentido, Pereira (2013):

Basta recordar os vultosos auxílios financeiros doados pelo governo dos EUA às financeiras e aos bancos na atual crise, enquanto milhões de trabalhadores perderam seus empregos, suas habitações e seu poder de compra. Com a presença interventora maciça do Estado foram implementadas políticas redistributivas em âmbito global, contudo, às avessas: a transferência de riquezas e poder se dá de forma regressiva: das classes trabalhadoras às classes dominantes. (PEREIRA, 2013, p. 159).

Aliás, em grande parte dos países atingidos pela crise, a situação foi semelhante, ou seja, houve cortes nos gastos com a proteção à seguridade social e forte aporte financeiro no estímulo ao setor privado. Sobre o tema, leia-se a passagem abaixo transcrita:

A OIT (2009) concluiu, com base nas medidas anunciadas por 32 países contra a crise, que o montante destinado a pacotes de estímulo chegou a US\$ 1,19 trilhão, mas que apenas 1,8% do total foi investido em ações de proteção social e somente 9,2% das despesas foram destinadas a promover emprego. (SALVADOR, 2010, p. 55).

Na América Latina, a situação não foi diversa, pois:

Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se “desmancham no ar”, chamam o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos e para conceder generosos incentivos fiscais ao capital, sem o controle democrático dos cidadãos.

Cresce o hiato entre pobres e ricos na cena contemporânea, alimentado, entre outros fatores, pela reorientação do fundo público para atender aos interesses do capital. Com isso, o fundo se torna menos público e elevam-se exponencialmente os poderes assimétricos na democracia contemporânea. (SALVADOR e TEIXEIRA, 2012, p. 10).

Assim, observamos o mesmo cenário repetir-se na maior parte dos países da América Latina, tendo em conta que eles, “(...) buscando encontrar dinheiro, e sem saber como atuar (HOUTART, 2016, p. 134)”, acabam chegando à idêntica

resposta, qual seja a adoção de “(...) medidas liberais, senão neoliberais, com o Estado usando as reservas do seguro social, e o setor trabalhista desfavorecendo o operário. (HOUTART, 2016, p. 134).

É o que podemos perceber igualmente no Brasil.

Embora o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tenha afirmado, em 2008, que a crise, se chegasse ao Brasil, seria uma “*marolinha*”, a verdade é que determinadas medidas, de caráter político e econômico, foram tomadas para que a situação, em nosso país, não chegasse ao ponto crítico vivenciado nos Estados Unidos.

Assim, com a finalidade de beneficiar, por exemplo, o sistema financeiro, “o governo brasileiro, vislumbrando os primeiros efeitos da crise, tomou algumas medidas para liberar mais recursos ao sistema bancário, flexibilizando as exigências dos depósitos compulsórios das instituições financeiras”, (SALVADOR, 2010, p. 53). Por outro lado, pouca (ou nenhuma) política pública foi vista no Brasil com o objetivo de contornar os efeitos da crise na vida do trabalhador assalariado. É o que indicam os dados a seguir reproduzidos:

A OIT também destaca que 93% dos desempregados brasileiros não são beneficiados com os programas anticrise, sendo um dos países em que os desempregados têm menor proteção social, apesar de os mais atingidos pela crise serem os trabalhadores. Convém lembrar que no Brasil, nos três meses de maior impacto da crise, foram eliminados 756 mil postos de trabalho, revelando a fragilidade das relações de trabalho, ou seja, a pouca durabilidade de ocupações no nosso mercado de trabalho. (Salvador, 2010, p. 56).

O que acabou por agravar ainda mais a situação brasileira é que as medidas destinadas a contornar a crise (e de desoneração tributária) afetaram, de forma expressiva, o financiamento da seguridade social (das políticas públicas voltadas à previdência, saúde e assistência social), (SALVADOR, 2010, p. 56). Acompanhe, logo abaixo, os dados trazidos por Salvador (2010):

De acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), ao longo do ano de 2009, o desempenho da arrecadação tributária em relação a esse ano encolheu 3,05%. Em termos reais, em valores deflacionados pelo IPCA, o equivalente a uma perda de R\$ 21, 5 bilhões. Os tributos que mais contribuíram para essa queda de arrecadação foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social para o PIS/Pasep, que são fontes importantes no financiamento da seguridade social brasileira, respondendo por 49% do declínio da arrecadação tributária. (SALVADOR, 2010, p. 56).

Contribuiu, igualmente, para esse processo de decréscimo da arrecadação tributária (na área da seguridade social) a DRU (Desvinculação das Receitas da União), pois ela “(...) transforma os recursos destinados ao financiamento da

seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida.” (SALVADOR, 2010, p. 59).

Ainda em relação à diminuição da arrecadação tributária, vale lembrar a lição de Salvador e Teixeira (2012) acerca das desonerações tributárias. Com efeito, como muito bem explica o mencionado autor:

O controle democrático dificilmente abrange as desonerações tributárias, não apenas pela própria complexidade e aridez do tema, mas particularmente em virtude da própria opacidade das informações acerca do montante deixado de ser arrecadado anualmente. Na transparência do orçamento público, em âmbito federal, nota-se avanços na dimensão do gasto, com a criação de sistemas de informação sobre a execução financeira, e recuos do lado do financiamento, pela (in) transparência do traço regressivo dos tributos e da expansão de desonerações tributárias. (SALVADOR e TEIXEIRA, 2012, p. 10).

Resta inevitavelmente comprometida, dessa forma, “(...) a participação dos cidadãos, e de seus representantes, em todo o processo da contribuição pública, assim como o acesso da sociedade às contas públicas”, (SALVADOR e TEIXEIRA, 2012, p.10).

E, ainda que fosse superada a questão da dificuldade de compreensão, por parte do cidadão, dos dados e informações relativos aos gastos tributários (e desonerações), temos o problema de a divulgação ser realizada após a tomada de decisão pelo governo. Ou seja, não há participação popular na avaliação sobre a necessidade e/ou conveniência da concessão das mencionadas desonerações. É o que pensam Salvador e Teixeira (2012), conforme se extrai do seguinte trecho de seu trabalho:

Em que pese os esforços de avançar na definição, sistematização e divulgação do gasto tributário, trata-se da divulgação de loteamentos de dados indecifráveis ao cidadão. Ademais, trata-se da divulgação de dados do que já foi realizado e que não teve a participação da sociedade. Isso não significa que o conhecimento e acompanhamento destes aspectos não sejam estratégicos para adensar o conhecimento da realidade e fortalecer as bandeiras de luta. Contudo, estabeleceu-se a discordância entre o avanço tímido da transparência e a anulação da participação de sujeitos combativos da sociedade civil nas decisões das finanças públicas. Aqui reside um agravante substancial do controle democrático, a “blindagem da economia” no sentido de subtrair a dimensão pública e política na definição da economia, sob a alegação de tratar-se de assunto de domínio técnico. Por detrás disso, priva-se os sujeitos coletivos do debate de questões, tais como taxa de juros, tributos, etc., que incidem diretamente nas suas condições de vida. Subverte-se a democracia em busca de negar a socialização da política e exacerbar a concentração de poder do Estado e do capital. (SALVADOR e TEIXEIRA, 2012, p. 10).

A verdade é que o Brasil, acompanhando a crise econômica mundial, vem

implementando uma série de políticas chamadas de “austeridade”, (BAYLOS, 2016, p. 44), especialmente após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016.

Com efeito, como bem aponta Baylos (2016), a Europa experimenta, desde a crise do Euro em 2010, tais medidas “austeras”, que possuem como principal efeito e objetivo central:

[...] o de dismantelar as garantias estatais e coletivas do trabalho e reconfigurar em parâmetros meramente assistencialistas as estruturas da Seguridade Social, impedir os investimentos e o gasto social dos serviços públicos de ensino e saúde pública, entorpecer a atuação do Estado mediante a redução dos efetivos dos empregados públicos e de seus salários. (BAYLOS, 2016, p. 44).

Além disso, segundo o professor Baylos (2016), temos como característica de períodos de austeridade:

[...] um anti-sindicalismo próprio de da ideologia neoliberal que o alimenta, degrada as garantias do trabalho como forma de dissolver o poder e a presença sindical, rompe a capacidade geral de representação do sindicato ao tentar entorpecer o direito de representação, o direito de negociação coletiva e reduzir a taxa de cobertura da mesma, impede a capacidade de interlocução com o poder público e sepulta o diálogo social, além de reprimir a capacidade de pressão e intimidação que o sindicalismo possui, através principalmente da greve e do direito de manifestação pública. (BAYLOS, 2016, p. 44).

Ainda de acordo com o mesmo autor, a partir do ano de 2010, “Grécia, Espanha, Portugal primeiro, logo Itália, Bélgica e agora França submergem-se nesse mesmo pântano. E a situação se prolonga também de modo idêntico no leste europeu.” (BAYLOS, 2016, p. 44). Parece-nos irrefutável concluir que as medidas supracitadas, e cerceadoras de direitos e garantias individuais e coletivas, são conseqüência lógica da crise do sistema neoliberal que, uma vez diante de dificuldades, impõe o sacrifício à maioria da população, especialmente, da camada mais empobrecida.

Na América Latina, a situação foi semelhante e, com a crise econômica, retoma-se, também, na maioria dos países, a agenda neoliberal com todos os seus desdobramentos políticos e econômicos (e o conseqüente cerceamento de direitos). É o que se observa, por exemplo, na Argentina, com vitória de Macri.

O Brasil, como já mencionado anteriormente, vem, desde 2008, socorrendo-se do fundo público, a fim de minimizar a crise econômico-financeira que atravessa (e perdura até os dias atuais). E o vem fazendo sem a devida participação popular, seja no processo de destinação de receitas, seja no de desonerações tributárias.

A questão é que, durante os governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, não podemos apontar (ao menos de forma tão drástica como hoje estamos vivenciando) a adoção das medidas ditas de “austeridade” devido à recessão econômica.

Entretanto, após o processo de *impeachment*, no fatídico ano de 2016, o neoliberalismo é reafirmado como projeto político e econômico do governo de Michel Temer, mostrando, a partir de então, a sua mais cruel e nefasta faceta no Brasil.

De lá para cá, apenas a título exemplificativo, tivemos a criticada reforma trabalhista, aprovada em novembro de 2017, e responsável pela fragilização (ou extinção) de diversos direitos trabalhistas, duramente conquistados e concretizados pela classe trabalhadora ao longo dos anos. Observamos, ainda, ser aprovada a PEC 55, responsável pelo provável congelamento, durante 20 anos, de gastos em áreas essenciais e estratégicas como a saúde e educação, e nas políticas públicas a elas correspondentes.

Podemos apontar, também, a polêmica “venda do *pré-sal*” ao capital estrangeiro e a tentativa (embora frustrada) de uma reforma da previdência que, igualmente, retiraria direitos, sob o argumento do déficit previdenciário não comprovado pelo governo, segundo diversos especialistas e dados da denominada *CPI da Previdência*, presidida pelo Senador Paulo Paim.<sup>7</sup>

A situação atual do Brasil apenas confirma a regra exposta anteriormente neste artigo, no sentido de que, havendo aprofundamento da crise econômica, o sistema financeiro e os grandes conglomerados econômicos não apenas se socorrem de recursos públicos (fundo público), mas ainda impõem sacrifícios à população, que se vê privada de direitos historicamente conquistados e da prestação de políticas públicas de qualidade em áreas essenciais (como a saúde e a educação). Na verdade, como bem nos lembra Genro (2016):

As políticas de inclusão social ou as políticas compensatórias, com este projeto, só são suportáveis à medida que não comprometam o pagamento da dívida pública e a transferência de renda financeira, que ele promove, do setor do trabalho produtivo para o setor financeiro, que acumula sem trabalho. (GENRO, 2016, p. 391).

No mesmo sentido, Pereira (2013, p. 103), para quem “a influência teórica do neoliberalismo e do neoconservadorismo nas práticas políticas, econômicas e sociais foram devastadoras”.

---

<sup>7</sup>Os dados completos e o relatório final da CPI estão acessíveis em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>.

É facilmente perceptível, pelo exposto até o momento, que o neoliberalismo prega o afastamento do Estado, mas a ele recorre nos momentos de crise. Isso é notório desde países como os Estados Unidos até os denominados de capitalismo periférico, como o Brasil.

Outro ponto marcante é o fato de que, uma vez instaurada a crise financeira, os governos (independentemente de partido ou ideologia política) optam por fazer cortes no orçamento destinado às políticas públicas (área da seguridade social). Assim, os mais afetados pelas crises do capital são justamente os trabalhadores, que contribuem durante toda a sua vida laboral para, de forma abrupta, se ver (senão totalmente) fortemente comprometidos.

Assim, percebemos que, sempre que uma crise assola o neoliberalismo, as políticas públicas se mostram duplamente prejudicadas. Primeiramente, porque há um retrocesso nos direitos sociais, durante conquistados pela classe trabalhadora, a fim de que os gastos com saúde, previdência social etc. sejam diminuídos para que o Estado possa fazer um aporte de capital em setores economicamente mais rentáveis para a classe detentora do capital. Em um segundo plano, porque existe investimento de recursos públicos (que poderiam ser empregados em outros setores, trazendo mais benefícios à população) no setor privado para que a crise possa ser contornada e a situação retorne ao seu *status quo ante*, ou seja, para que os detentores do poder econômico permaneçam em idêntica posição, em detrimento do bem-estar da maior parte da população (que é quem mantém o sistema em funcionamento e, indiretamente, financia os gastos estatais provocados pela crise do capital). E tais sacrifícios impostos à maior parcela da população independem, como nos lembram Salvador e Teixeira (2012, p. 01), do fato de ser o próprio capital o causador da crise:

O atual momento da economia mundial é dominado pela acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista destacando-se a imposição de políticas liberalizantes e de flexibilização do mercado de trabalho. Desde a década 1990, o mundo é marcado por sucessivas crises financeiras, que trazem por consequências a recessão econômica e o aumento do desemprego em escala global. **Como não existe processo do capital sem o crédito, ainda que a esfera mais visível seja a financeira, a crise é do capitalismo.** (Grifamos, Salvador e Teixeira, 2012, p. 01).

Além disso, não podemos deixar de mencionar a lógica de privatização e *mercadificação* presente na ideologia neoliberal, segundo a qual “Tudo o que é público e pode gerar lucratividade foi (ou possivelmente será, caso esta ideologia

não seja contida) engolido pelo mercado e seus mecanismos de extração do lucro.” (PEREIRA, 2013, p. 158). E, segundo nosso entendimento, áreas essenciais ao desenvolvimento e ao bom funcionamento do Estado (tais como saúde, educação e previdência social) não podem ser entregues nas mãos e à lógica da extração de lucros do mercado.

Por todas as razões acima expostas, entendemos pela incompatibilidade do sistema neoliberal com uma prestação de políticas públicas de qualidade. Tal conclusão resulta do necessário afastamento da figura do Estado que, como explicitado anteriormente, entendemos essencial à execução de políticas públicas eficientes e, ainda, da busca desmedida pelo lucro, presente nas instituições impregnadas da política neoliberal.

Aliás, vale salientar, compactuamos com a posição de Teixeira (2010, p. 140-141) que, embora em uma perspectiva um pouco diferenciada da utilizada neste trabalho, defende que o capitalismo seria incompatível até mesmo com a noção de democracia. Nesse sentido, a autora chega a afirmar que “(...) um capitalismo “social”, verdadeiramente democrático e igualitário, na afirmação acertada de Wood (2003), é mais real e utópico que o socialismo”, (TEIXEIRA, 2010, p. 141).

A autora fundamenta a sua opinião no fato de que existem limites aos direitos de cidadania no capitalismo em razão da própria essência do sistema, o que acabaria por impedir a participação democrática da sociedade como um todo, (TEIXEIRA, 2010, p. 141-142). Isso porque, embora determinadas medidas adotadas na vigência de um sistema capitalista possam reduzir as desigualdades sociais, “(...) não são capazes de minar a propriedade privada e a estrutura de classes, determinantes no processo dessas desigualdades” (TEIXEIRA, 2010, p. 142). Assim, uma efetiva participação democrática, com uma prestação satisfatória de políticas públicas, por parte do Estado, não seria possível.

No entanto, a pensadora não desanima e demonstra acreditar na possibilidade de conquista de alguns direitos sociais através da luta da classe trabalhadora. Assevera que a expansão dos direitos de cidadania é um processo contraditório, marcado por avanços e retrocessos, justamente em virtude da tensão (e contradição) existente entre a lógica capitalista (e a economia de mercado) e a concessão de direitos às camadas populares (TEIXEIRA, 2010, p. 142). Idêntica posição é sustentada por Coutinho (1994), conforme se extrai da seguinte passagem da conferência por ele proferida:

[...] eu diria que uma das principais características da modernidade é a presença nela de um processo dinâmico e contraditório, mas de certo modo constante, de aprofundamento e universalização da cidadania, ou, em outras palavras, de crescente democratização das relações sociais. Esse processo é contraditório, sujeito a avanços e recuos, porque no limite, como vimos, há um antagonismo estrutural entre essa universalização da cidadania e a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista, cuja implantação, consolidação e expansão foi, decerto, outra das características marcantes da modernidade. (COUTINHO, 1994, p. 24).

Assim, transportando os conceitos e ideias dos autores acima estudados, firmamos posição no sentido de que, embora existente uma inegável contradição entre a lógica neoliberal e a prestação de políticas públicas efetivas, algumas conquistas são possíveis a partir da organização da sociedade civil.

Desse modo, ainda que o neoliberalismo impeça a eliminação das desigualdades sociais, ou melhor, das causas de tais desigualdades, diante da luta organizada da sociedade civil e dos movimentos sociais, o Estado e o setor privado deverão, inevitavelmente, ter que se curvar às demandas sociais. Quanto ao ponto, concordamos com Guimarães (2016) no sentido de que é

[...] urgente deter o processo de concentração de renda (que a crise acentua) para que seja possível construir uma sociedade mais justa, mais democrática, mais próspera, mais estável.

Para que este objetivo possa ser alcançado, é preciso que a sociedade brasileira não se submeta à ditadura do 'mercado', cujos integrantes tem sido os grandes beneficiários da crise, que se iniciou em 2008 e não apresenta sinais de fim. (GUIMARÃES, 2016, p.383).

Faz-se necessário, dessa maneira, que a sociedade civil organizada e os movimentos sociais lutem dentro dos parâmetros constitucionais e do regime democrático, com a finalidade de alcançar a efetivação e a manutenção de seus direitos de cidadania, e condições mais justas e dignas de vida. Somente a pressão popular é capaz de alterar o quadro vigente.

Talvez, no quadro brasileiro, falte, justamente, a noção da importância e do valor da participação popular. Mas isso já seria tema para outro trabalho.

## **Considerações Finais**

A partir do trabalho realizado, é possível extrair as seguintes conclusões:

O neoliberalismo, enquanto sistema político e econômico, adquiriu força na década de 1970, especialmente com os governos de Reagan e Thatcher.

Na América Latina, o neoliberalismo ascendeu no final da década de 1980. No Brasil, mais especificamente, ganhou espaço especial com o governo Collor e

mantem-se como sistema econômico e político vigente até os dias atuais.

O neoliberalismo conseguiu alcançar algo praticamente impensável, adquirindo caráter hegemônico. Assim, conseguiram seus pensadores fixar a ideia de que não há alternativa possível ao modelo neoliberal.

É imprescindível a presença forte e efetiva do Estado na execução das políticas públicas. Isso porque, tendo tais políticas gastos elevados, apenas o ente estatal, que atua de forma economicamente desinteressada, pode geri-las de forma satisfatória. A intervenção expressiva do Estado, entretanto, vai de encontro às pretensões neoliberais.

É impensável substituir-se o ente estatal pela iniciativa privada no controle e na execução de políticas públicas. Tal fato acabaria por gerar uma indevida mercantilização de setores fundamentais como a educação, saúde, previdência social e segurança pública, por exemplo.

As sucessivas crises enfrentadas pelo capitalismo e pelo regime neoliberal acabaram por comprometer, em todas as ocasiões, o financiamento e a gestão das políticas públicas.

Com efeito, embora o neoliberalismo pregue o afastamento da figura do Estado (em especial, na regulação da economia) nas situações em que a iniciativa privada se encontra em crise, é, ao fundo público, a que recorre. Assim, são os recursos públicos que acabam, inevitavelmente, financiando a gestão dos momentos críticos vividos pelos detentores do capital.

Todavia, nenhum retorno é oferecido à grande massa da população que, ao contrário, observa, como acima referido, tem diminuídos seus direitos.

No Brasil, a situação não é diferente e, desde 2008, temos assistido ao fundo público socorrer a iniciativa privada, das mais diversas formas (seja com o aporte de receitas ou com a desoneração tributária), sem qualquer espécie de consulta à população interessada.

Entretanto, a partir de 2016, com o processo de *Impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e com a tomada de poder pelo atual presidente Michel Temer, verificamos a nefasta ascensão do regime neoliberal, especialmente, com a “venda” do pré-sal, a retirada de direitos trabalhistas e o congelamento de investimentos públicos em áreas essenciais como a saúde e a educação, e as políticas públicas a elas vinculadas.

Pelo exposto, sustentamos a incompatibilidade do regime neoliberal com a

prestação de políticas públicas de qualidade. Não se está, aqui, referindo que é impossível a criação ou a manutenção de políticas no regime neoliberal, mas apenas que elas não receberão a dotação orçamentária merecida e não terão o apoio necessário para se manter de forma longa, abrangente e adequada.

Aliás, como mencionado ao longo do texto, o neoliberalismo se mostra incompatível até mesmo com o conceito de democracia enquanto participação popular.

Em que pese a incompatibilidade apontada entre a prestação de políticas públicas efetivas e o modelo neoliberal, é possível que se apontem avanços decorrentes das lutas dos movimentos sociais e da sociedade civil. Nesse contexto, apenas uma maior organização dessas instituições poderia permitir um avanço mais considerável na área das políticas sociais.

### **Referências Bibliográficas**

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In SADER, Emir., GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995;

BAYLOS, Antônio. **Excepcionalidade Política e Neoliberalismo: Europa e Brasil**. In: PRONER, Carol. CITTADINO, Gisele. TENENBAUM, Marcio. FILHO, Wilson Ramos (Orgs.) *A Resistência ao Golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016;

BOSCHETTI, Ivanete. **Os Custos da Crise para a Política Social**. In: BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. DOS SANTOS, Silvana Mara de Moraes. MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010;

COUTINHO. Carlos Nelson. **Notas Sobre Cidadania e Modernidade**. Transcrição da conferência pronunciada na EMBRATEL, com transmissão em rede nacional de televisão executiva, em 20 de maio de 1994, em um ciclo de palestras sobre “Modernidade”. *Contra a Corrente – ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000;

GENRO, Tarso. **Agonia e Êxtase do Liberalismo Decadente**. In: PRONER, Carol. CITTADINO, Gisele. TENENBAUM, Marcio. FILHO, Wilson Ramos (Orgs.). *A Resistência ao Golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016;

HOUTART, François. **América Latina Sofre sob o Jugo do Capital**. In: PRONER, Carol. CITTADINO, Gisele. TENENBAUM, Marcio. FILHO, Wilson Ramos (Orgs.). *A Resistência ao Golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016;

PEREIRA, Camila Potyara. SIQUEIRA, Marcos César Alves. **As Contradições da Política de Assistência Social Neoliberal.** In: BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. DOS SANTOS, Silvana Mara de Moraes. MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos.* São Paulo: Cortez, 2010;

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes.** Brasília: UNB, 2013, 307 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2013/53001010035P1/TES.PDF>>. Acesso em 10.mar.2018;

SALVADOR, Evilásio. **Crise do Capital e Socorro do Fundo Público.** In: BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. DOS SANTOS, Silvana Mara de Moraes. MIOTO, Regina Célia Tamasso (orgs.) *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos.* São Paulo: Cortez, 2010;

SALVADOR, Evilásio. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais.** Disponível em: <[https://direitosociais.org.br/media/uploads/comunicacao\\_enpess\\_evilasio\\_e\\_sandra.pdf](https://direitosociais.org.br/media/uploads/comunicacao_enpess_evilasio_e_sandra.pdf)>. Acesso em 10.mar.2018;

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Que Democracia? Soberania Popular ou Soberania do Mercado?** In: BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. DOS SANTOS, Silvana Mara de Moraes. MIOTO, Regina Célia Tamasso (orgs.) *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos.* São Paulo: Cortez, 2010;

NEGRÃO. João José de Oliveira. **O Governo FHC e o Neoliberalismo.** Disponível em <<http://revistas.pucsp.br>>. Acesso em 1.jul.2014;

## **ALUGUEL SOCIAL, MORADIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL EM DEBATE**

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior<sup>8</sup>

### **Introdução**

O revigoramento do discurso em prol do Estado mínimo (para os pobres) na atualidade brasileira, conforme a cartilha neoliberal, reafirma a importância dos debates acerca das políticas públicas. Diante do cenário apontado pela Oxfam Brasil – seis brasileiros possuem a mesma riqueza que os cem milhões mais pobres, 5% dos mais ricos detêm renda equivalente aos 95% restantes, mais de dezesseis milhões de pessoas sobrevivem abaixo da linha da pobreza, e “uma trabalhadora que ganha um salário mínimo por mês levará 19 anos para receber o equivalente aos rendimentos de um “super-rico” em um único mês” (OXFAM, 2017, p. 6) –, é inegável a relevância das políticas públicas para combater a desigualdade, a exclusão social e a pobreza.

Tanto os postulados de justiça social (sustentados na redistribuição de renda) quanto normas constitucionais (referentes à dignidade da pessoa humana, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais, mencionando-se, também, o rol de direitos fundamentais, notadamente os sociais, e a organização da Assistência Social) corroboram o dever do Estado no amparo aos pobres. Sustentar a imutabilidade das injustiças sociais contribui para a perpetuação da espoliação histórica da classe trabalhadora e reforça, discursivamente, a opressão que recai sobre os pobres.

Nesse diapasão, as questões relativas à população em situação de rua e às políticas públicas se destacam. Dita população é extremamente pobre, sendo considerada a forma mais precária de existência na sociedade contemporânea

---

<sup>8</sup>Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

(BRASIL, 2009b; CABRAL JÚNIOR, 2017; PINTO, 2007; SPOSATI, 1997; VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1994). Eis a sua definição:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).<sup>9</sup>

A previsão implícita de um direito fundamental à moradia foi reassentada, explicitamente, pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o Art. 6º da Constituição brasileira.<sup>10</sup> Mesmo assim, evidencia-se que, embora não seja o único, o direito à moradia é aquele cuja violação incide mais marcadamente sobre a população em situação de rua.

Na tentativa de enfrentamento dessa questão social, alguns raros entes federativos instituíram o aluguel social (também conhecido como bolsa aluguel, auxílio-moradia, e terminologias similares) como uma espécie de benefício assistencial destinado à locação residencial temporária de pessoas e famílias de baixa renda, isto é:

[...] um benefício temporário, destinado a estratos específicos e sob condicionantes, seja em  
unção de desastres naturais, necessidade de realocação por conta de obras e intervenções ou outros – nestes casos, o poder público paga um valor a título de ajuda para que a família possa alugar temporariamente uma casa (BALBIM, 2015, p. 12).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Para os fins aqui delimitados, a definição apresentada sobre a população em situação de rua é suficiente. Sem embargo, as críticas existentes podem ser consultadas em Cabral Júnior (2017) e Silva e Costa (2015).

<sup>10</sup>Saliente-se que o artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição brasileira, assegura que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” “os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988). Embora a Constituição utilize o termo “individuais”, Acca (2013, p. 105) aduz que “a doutrina é praticamente unânime em considerar os direitos sociais como cláusulas pétreas”, afastando a interpretação meramente literal e compreendendo a Constituição em seu conjunto – marcadamente em razão da relação próxima entre direitos fundamentais sociais e dignidade da pessoa humana.

<sup>11</sup>Balbim (2015, p. 12) compreende a “locação social” como um fenômeno mais amplo que a “bolsa aluguel”: “Existe uma confusão entre o entendimento desta política a partir de outros exemplos mundiais e aquilo que se fez ou ainda se faz em caráter experimental ou em casos de urgência no Brasil. Utiliza-se esta expressão [locação social], muitas vezes, para tratar do que é mais apropriadamente chamado de bolsa aluguel [...]. Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou ‘aluguel’. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem.” Na mesma linha de raciocínio, Milano (2013, p. 60-61) aduz que “o aluguel social (ou locação social) é um modelo de provisão habitacional destinado à população de baixa renda que pode ser praticado de diferentes maneiras. O proprietário original do

Objetiva-se, neste trabalho, dessarte, por intermédio do método de abordagem dedutivo, pela pesquisa bibliográfica e pela legislativa sobre o tema, analisar criticamente o aluguel social para o enfrentamento da situação de rua no contexto das políticas públicas e da justiça social. Justifica-se a presente pesquisa porque são escassos os estudos científicos sobre tal benefício e, praticamente, inexistente a abordagem sobre o aluguel social à população em situação de rua.

## **1. Políticas Públicas e População em Situação de Rua: o direito à moradia como mínimo existencial e a excepcionalidade da reserva do possível**

A realidade vivenciada pela população em situação de rua é de violação cotidiana aos direitos fundamentais e nunca é supérfluo trazê-la à tona, máxime diante da invisibilização<sup>12</sup> que lhe é imposta. O discurso romantizado da situação de rua como um ambiente libertário e como consequência de uma escolha individual e voluntária de vida é contraditado por pesquisas, notadamente as de cunho empírico, que apontam o condicionamento sócio-histórico, a luta pela sobrevivência e a irresignação das pessoas em permanecer na situação de rua. (CABRAL JÚNIOR, 2017). Aliás, Simões Júnior (1992, p. 37) comenta que a situação de rua é a última saída para quem não possui abrigo, ou seja, um destino que ocorre “somente quando o indivíduo vê esgotadas todas as possibilidades de conseguir uma opção de moradia (desde a casa de parentes até o aluguel de um cômodo em cortiço)”.

As políticas públicas sociais, nesse diapasão, são indispensáveis porque devem objetivar “a redistribuição dos benefícios sociais visando a (sic) diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”

---

imóvel pode ser tanto o setor público quando o setor privado. Um dos modelos de locação social se dá quando o governo concede benefícios aos proprietários de imóveis que deixam aos cuidados de um gestor a locação desses espaços. [...] Outra possibilidade de locação social é aquela em que o poder público é o proprietário do imóvel e as moradias são alugadas diretamente aos beneficiários, sem intervenção do setor privado.” A autora, então, concluiu que, na sua pesquisa, “não serão considerados ‘aluguel social’ os casos em que o poder público oferece um auxílio ou bolsa aluguel às famílias de baixa renda para que estas encontrem suas moradias no mercado formal de imóveis para locação. Tampouco serão consideradas como ‘aluguel social’ as moradias provisórias ofertadas pelo poder público às (sic) famílias que aguardam moradias definitivas com fins de propriedade. Essa modalidade de locação é bastante comum, mas não auxilia na redução do déficit habitacional brasileiro e não considera o aluguel como uma opção de moradia definitiva”, (MILANO, 2013, p. 61). No presente trabalho, contudo, utiliza-se a terminologia “aluguel social” e elege-se a sua concepção como bolsa aluguel porque normas jurídicas brasileiras adotam tal postura e, diante disso, pretende-se problematizá-la como instrumento para a melhoria da qualidade de vida da população em situação de rua. Aliás, Santos, Medeiros e Luft (2016) também discorrem sobre o aluguel social como bolsa aluguel quando o analisam no contexto do Estado e do Município do Rio de Janeiro.

<sup>12</sup>A população em situação de rua não é invisível, mas invisibilizada pela sociedade e pelo Estado.

(HÖFLING, 2001, p. 31). Nas políticas públicas, exige-se a ação estatal<sup>13</sup> para a satisfação das necessidades sociais, sob a égide da justiça social (PEREIRA, 2009); e, quanto maiores as necessidades verificadas, mais contundente deve ser a intervenção estatal.<sup>14</sup> Até porque:

[...] somos obrigados a começar pela constatação de um primeiro pressuposto de toda a existência humana, e, portanto, de toda a história, ou seja, o de que todos os homens devem ter condições de viver para poder “fazer a história”. Mas, para viver, é preciso antes de tudo beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais. O primeiro fato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitem satisfazer essas necessidades, a produção da própria vida material; e isso mesmo constitui um fato histórico, uma condição fundamental de toda a história que se deve, ainda hoje como há milhares de anos, preencher dia a dia, hora a hora, simplesmente para manter os homens com vida. (MARX e ENGELS, 1998, p. 21).

De fato, a injustiça social reinante denota que o mito da autorregulação pelo mercado não se consumou nas sociedades capitalistas, de modo que o constitucionalismo do século XX, que também orientou a Constituição brasileira, busca a intervenção econômica para alterar a estrutura social (BERCOVICI, 2005). Sob tais premissas, a atuação estatal a favor dos interesses dos oprimidos e a luta pela efetivação dos direitos fundamentais são deveras relevantes para a população em situação de rua.

Isso é corroborado pelo Art. 170, *caput*, da Constituição Brasileira, que dispõe que a ordem econômica “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Ainda, o Art. 193, da mesma Constituição, determina que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como

---

<sup>13</sup> Na pesquisa realizada por Cabral Júnior (2017), constatou-se que 94,37% das pessoas questionadas, que não estavam em situação de rua, entenderam que é dever estatal a intervenção para enfrentar a situação de rua. Inobstante, o reforço aos abrigos para pernoite e estada foi a medida mais sugerida (36,87% dos respondentes), situando-se a arrecadação/fornecimento de alimentação ou vestimenta na quarta colocação (11,04% dos respondentes). Essas duas sugestões de ações em relação à situação de rua – que correspondem a quase metade do percentual das propostas de atividades estatais listadas pelos respondentes – são evidentemente paliativas, porque não combatem o cerne da questão social, atuando somente sobre seus efeitos.

<sup>14</sup> Salutar que se pontue que Cabral Júnior e Costa (2016, p. 239) apontaram empecilhos específicos que se interpõem às políticas públicas referentes às pessoas em situação de rua. “Sinteticamente, as barreiras são: (a) considerar a situação de rua como um estado, e não como um processo, tolhendo as esperanças de superação, bem como retratar a rua como uma possível moradia; (b) a dificuldade de pesquisa, mapeamento e conhecimento mais detalhado sobre as pessoas em situação de rua; (c) a dificuldade de cientificação da população em situação de rua acerca dos direitos que lhe pertencem; (d) o estabelecimento de um mínimo social, de um padrão de vida básico ou de um padrão de vida ótimo para a população em situação de rua, na conjuntura da Lei Orgânica da Assistência Social; (e) o tratamento homogêneo do Estado para com a população em situação de rua; (f) a ausência de voz direta e de representatividade política das pessoas em situação de rua nos espaços públicos; (g) o caráter assistencialista que pode assumir as políticas sociais para a população em situação de rua, não como uma medida emancipatória; e (h) a intimidade atual do cenário político brasileiro com o neoliberalismo”.

objetivo o bem-estar e as justiças sociais” (BRASIL, 1988). Entretanto, a disparidade econômica e a ofensa a direitos fundamentais acusam que o texto constitucional ainda é realidade distante das pessoas em situação de rua.

A reflexão do Movimento Nacional da População de Rua é percuciente:

O modelo de Estado adotado e implantado no país visa somente o (sic) crescimento econômico, sem pensar no desenvolvimento social e na qualidade de vida para todos. A agilidade com que se constroem edifícios, avenidas e praças, não se aplica em nenhum momento às perspectivas de uma política mais humana e social. O que se vê é a população de rua sendo retirada do único espaço que lhe restou, muitas vezes com o uso de força policial, sendo amontoados em albergues, ou mesmo expulsos das cidades. (MOVIMENTO NACIONAL DE POPULAÇÃO DE RUA, 2009, p. 182).

Igualmente, a efetivação do direito à moradia exige a ação estatal. Como direito fundamental social, a eficácia do direito à moradia prescinde da elaboração de normas infraconstitucionais pelo Legislativo. O Art. 5º, § 1º, da Constituição brasileira, determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, (BRASIL, 1988). Basicamente, como resumiu Acca (2013), as razões que levam à conclusão de que a aplicação dos direitos fundamentais sociais não necessitam de legislação infraconstitucional são: a redação do Art. 5º, § 1º, retromencionado, segundo o qual a aplicação dos direitos fundamentais deriva da própria Constituição, de modo que o aguardo da atividade legislativa traria não imediatividade à norma constitucional. Pressupor legislação infraconstitucional para a aplicação de direitos constitucionais é submeter a aplicação de dispositivos constitucionais a normas jurídicas de hierarquia inferior sem previsão expressa. Logo, o direito à moradia, possuindo aplicabilidade imediata - autoaplicabilidade – não se trata de norma meramente programática<sup>15</sup>.

O texto constitucional estabelece que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Art. 23, *caput*) “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais” (inciso IX) e

---

<sup>15</sup>Sarlet (2009, p. 294, grifos do autor), após deixar indubitável que “todas as normas consagradoras de direitos fundamentais são dotadas de eficácia e, em certa medida, diretamente aplicáveis já ao nível da Constituição e independentemente de intermediação legislativa”, detalha que “todas as normas de direitos fundamentais são diretamente (imediatamente) aplicáveis na medida de sua eficácia, o que não impede que se possa falar de uma dimensão ‘programática’ dos direitos fundamentais”. Isto é: “admitir que no âmbito dos direitos sociais se possa sustentar a existência de uma ‘dimensão programática’, na esfera dos efeitos especialmente vinculados à dimensão jurídico-objetiva (mas passíveis de subjetivação, como igualmente se pretende deixar evidenciado), dimensão esta que não exclui necessariamente a condição de os (sic) direitos fundamentais como direitos subjetivos, não equivale (a depender da linha argumentativa trilhada) a aceitar que os direitos fundamentais sociais se correspondam (sic), na sua condição de direitos, às normas programáticas”.

"combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos" (inciso X), (BRASIL, 1988). E Sarlet (2009/2010, p. 36-37) aduz que o direito fundamental social à moradia também possui – para além da dimensão negativa – dimensão positiva, de cunho prestacional. Isto é: incumbe ao Estado atuar positivamente na promoção, na proteção e no cumprimento das normas sobre o direito à moradia.

Como corolário, a Constituição brasileira refuta os argumentos que não responsabilizam o Poder Público pela efetivação do direito à moradia para todos, inclusive, para as pessoas em situação de rua. E não poderia ser diferente, porque a moradia é integrante do mínimo existencial, como um direito de subsistência, (SARLET, 2009; 2009/2010), haja vista que este se caracteriza como um direito vinculado, intrinsecamente, “às condições mínimas de existência humana digna”, como direito essencial e inalienável (TORRES, 1989, p. 29).

Aliás, o próprio mínimo existencial, mormente quando relacionado aos direitos fundamentais sociais, trata-se de um direito (e garantia) fundamental implícito no texto constitucional brasileiro, cuja definição é mais ampla do que o mero mínimo vital, abrangendo tanto o mínimo existencial fisiológico quanto o mínimo existencial sociocultural, (SARLET, 2009). A exposição de Sarlet (2009/2010, p. 15) sobre o deletério e inconstitucional cenário que envolve o desabrigo denota a não materialização do mínimo social no que concerne às pessoas em situação de rua:

Sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

Entretanto, a denominada teoria da “reserva do possível” indica que a não efetivação pelo Estado de direitos e de políticas públicas é justificável diante da ausência de recursos, geralmente econômicos. “A reserva do possível é uma condição da realidade que determina a submissão dos direitos fundamentais prestacionais aos recursos existentes”, (OLSEN, 2006, p. 225).

É importante que se considere, contudo, que a teoria da reserva do possível foi forjada na Alemanha, cuja realidade é evidentemente diversa da brasileira. (AZEVEDO, ALMEIDA e PORTES, 2013). Ademais, é inaplicável a reserva do possível nos exatos moldes desenvolvidos na Alemanha, pois a Constituição

brasileira não possui disposição expressa sobre a reserva do possível como possui a Lei Fundamental Alemã.<sup>16</sup> (KELBERT, 2011). A importação acrítica de tal modelo europeu para uma sociedade latino-americana de nuances específicas, como é a brasileira, configura etnocentrismo, prática criticada por Boneti (2006), porque ligada a uma epistemologia que atribui a produção da verdade absoluta e universal a um único centro, situado nos países de capitalismo central, razão dominante que acompanhou a ascensão do capitalismo como modelo hegemônico.

Para Azevedo, Almeida e Portes (2013, p. 35), a cláusula de reserva do possível se constitui em “verdadeiro escape construído no propósito de propagação de uma ideologia relativizadora do compromisso estatal perante os administrados, sobretudo na tutela dos direitos sociais”.<sup>17</sup> Isso porque, frequentemente, a reserva do possível é o álibi manejado por governantes para fomentar a concepção de um Estado abstencionista.

Ressalte-se, junto com Kelbert (2011), ser indubitável a efetivação dos direitos fundamentais depender de fatores econômicos e da disponibilidade de verbas públicas. O que se assevera é a primordialidade da concretização estatal de tais direitos, seja com a previsão de orçamento específico, seja com a realocação de recursos, seja com a reforma da arrecadação tributária, aumentando a tributação sobre os mais ricos e diminuindo-a sobre os mais pobres –, seja pela responsabilidade e planejamento político na destinação dos recursos, entre outras possibilidades. (AZEVEDO, ALMEIDA e PORTES, 2013; KELBERT, 2011; SARLET, 2009). Em outras palavras:

Efetivar direitos fundamentais exige a disponibilidade de recursos estatais indispensáveis à satisfação de prestações materiais aos cidadãos. Lado outro, a reserva do possível não pode ser encarada como um pretexto do Poder Executivo na omissão de suas prestações públicas, pois deve haver o respeito e o comprometimento perante o cumprimento dos direitos fundamentais. É preciso haver cautela ao justificar a reserva do possível, pois o Estado não pode destituir-se de sua condição de sujeito passivo dos direitos fundamentais. (AZEVEDO, ALMEIDA e PORTES, 2013, p. 53)

---

<sup>16</sup>O artigo 109, § 2º, da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, dispõe que “a Federação e os Estados cumprem conjuntamente as obrigações da República Federal da Alemanha provenientes dos atos jurídicos da Comunidade Europeia, com base no artigo 104 do tratado de fundação da Comunidade Europeia, para o cumprimento da disciplina orçamentária e levam em conta nesse âmbito as exigências do equilíbrio da economia em seu todo”. (ALEMANHA, 2011).

<sup>17</sup>Sarlet (2009, p. 356), no mesmo sentido, discorre que “a reserva do possível há de ser encarada com reservas”, porque “o que tem sido, de fato, falaciosa, é a forma pela qual muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação de direitos fundamentais, especialmente de cunho social”.

Por outro lado, a atual globalização neoliberal rompe as soberanias estatais e impõe a visão político-econômica de gestão segundo as orientações dos países de capitalismo central, expressão do neoimperialismo e do neocolonialismo. Os direitos fundamentais não podem estar adstritos a uma política econômica essencialmente excludente e desigual. (CABRAL JÚNIOR, 2017; RANGEL e SILVA, 2009).

Os estudos científicos brasileiros não costumam contextualizar a reserva do possível com o modelo econômico capitalista de sociedade, que, invariavelmente, compromete e determina o metabolismo social. O próprio postulado sobre o qual se baseiam as teorias acerca da reserva do possível, admitindo que “a característica fundamental da ordem econômica é de escassez, e não de abundância” (CALIENDO, 2013, p. 176)<sup>18</sup>, assume a lógica de distribuição desigual do capital como premissa imutável e, nessa perspectiva, aceita o sacrifício de direitos. Isso não significa dizer que a economia é constituída pela abundância e pela infinitude de recursos, mas sim que a ideologia da absoluta escassez não somente se confirma diante da extrema desigualdade socioeconômica e do enorme acúmulo de capital que privilegia apenas uma pequena elite (notadamente, nos países de capitalismo periférico), bem como se traduz em mais um artifício da dominação de classe.

Olsen (2006) discorre que a onda globalizatória neoliberal, do final do século XX, dirigida pelo poder econômico internacional, reascendeu o postulado da autorregulação da sociedade pelo mercado e da redução do papel do Estado no âmbito econômico e social. O Brasil, país de capitalismo dependente (FERNANDES, 1975), fomenta as desigualdades socioeconômicas à medida que obedece às ordens do capitalismo financeiro internacional, porém colide com os objetivos da República e com a promoção dos direitos fundamentais sociais, pois paira no discurso neoliberal que os direitos sociais são excessivamente onerosos para o Estado. Esse ideário de prevalência da economia capitalista sobre os direitos fundamentais é terreno fértil para o enaltecimento da reserva do possível (OLSEN, 2006).

Barretto (2011), no mesmo sentido, afirma:

Outro argumento falacioso refere-se ao custo dos direitos sociais. Chamada, também, da falácia da “reserva do possível” representa um argumento preponderante no projeto

---

<sup>18</sup>Apesar da citação referida, Caliendo (2013, p. 177) diz que “considerando que o Direito não tem o condão de gerar recursos materiais por decreto e nem alterar por portaria o nível de desenvolvimento econômico, social e cultural de um país deve-se, contudo, assumir como tarefa a exigência o programa das Constituições, sob a égide de um Estado Democrático e Social de Direito, em buscar maximizar o acesso aos direitos fundamentais e reduzir progressivamente os limites da reserva do possível”.

neoliberal contemporâneo. Vestida de uma ilusória racionalidade, que caracteriza a “reserva do possível” como o limite fático à efetivação dos direitos sociais prestacionais, esse argumento ignora em que medida o custo é consubstancial a todos os direitos fundamentais. Não podemos nos esquecer do alto custo do aparelho estatal administrativo-judicial (sic) necessário para garantir os direitos civis e políticos. Portanto, a escassez de recursos como argumento para a não observância dos direitos sociais acaba afetando, precisamente em virtude da integridade dos direitos humanos, tanto os direitos civis e políticos, como os direitos sociais. Estabelecer uma relação de continuidade entre a escassez de recursos públicos e a afirmação de direitos acaba resultando em ameaça à existência de todos os direitos. Supõe, além do mais, que o sistema jurídico serviria para solucionar conflitos em situação ideal de igualdade absoluta, onde não houvessem (sic) carências e situações sociais de necessidade, funcionando o direito no quadro de relações contratuais, sinalagmáticas, entre agentes sociais com os mesmos poderes. (BARRETTO, 2011, p. 500-501)

Além disso, consoante aponta Kelbert (2011), outro fator que desequilibra o orçamento para a efetivação dos direitos sociais é a Desvinculação de Receitas da União – DRU. A DRU foi assim denominada pela Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000<sup>19</sup>, e reinventada por Emendas que lhe sucederam. Atualmente, a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, deu prosseguimento à DRU, até 31 de dezembro de 2023, aumentando a desvinculação para 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, bem como permitindo que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituassem a DRU. Nota-se que:

[...] a consequência mais importante que pode ser extraída da análise da DRU é a desvinculação de receitas originalmente vinculadas, deixando ao arbítrio do gestor público o gasto com o percentual desvinculado. Isso significaria, na prática, que as verbas destinadas ao financiamento dos direitos sociais podem ser usadas livremente em outros setores, como por exemplo, para o pagamento de juros da dívida pública. (KELBERT, 2011, p. 122)<sup>20</sup>

Pelas discussões expostas, conclui-se que a reserva do possível é medida de incidência excepcional. Ou seja, “resta abrangida na obrigação de todos os órgãos estatais e agentes políticos a tarefa de maximizar os recursos e minimizar o impacto da reserva do possível”, (SARLET, 2009, p. 321-322 e 356).<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>Rubrica da EC 27/2000: “Acrescenta o Art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União”.

<sup>20</sup>Kelbert (2011) sustenta a inconstitucionalidade (material) da DRU porque ela permite que recursos arrecadados para finalidades específicas sejam utilizados em outras não previstas constitucionalmente. E o fato de se tratar de norma constitucional não afeta a possibilidade de que seja tratada como inconstitucional, porque as alterações constitucionais, via emenda que transgridam cláusulas pétreas, devem ser consideradas inconstitucionais.

<sup>21</sup>Interessante trazer à discussão as palavras de Sarlet (2009, p. 288): “a reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial

O direito à moradia à população em situação de rua não pode ficar à mercê do discurso que apoia inadvertidamente a reserva do possível. Tendo em vista a íntima associação com o direito à moradia, igual constatação é inferida quanto ao aluguel social, porque também relacionado à dignidade da pessoa humana, à solidariedade e ao mínimo existencial, (ROGAR, 2014). A justificação de impossibilidade de efetivação dos direitos fundamentais sociais em razão das alegadas insuficiências econômicas, no seio das sociedades capitalistas, não raras vezes, é engodo para a implantação de medidas de encolhimento estatal no que se refere às políticas públicas, reforçando a opressão aos subalternos e o acúmulo de capital pelas elites.

## **2. Aluguel Social: contextualizações e contradições na perspectiva da justiça social**

Chancelando a sua ineficiência na consolidação do direito fundamental à moradia para todos, muito em razão da submissão do Estado brasileiro aos interesses do capital internacional, entes federativos criaram um subterfúgio para a tentativa de resolução temporária da ausência de abrigo: o aluguel social. Trata-se de um benefício assistencial, de caráter eventual<sup>22</sup>, cuja finalidade é a locação residencial temporária por pessoas e famílias de baixa renda.

No plano constitucional, o aluguel social busca garantir (ainda que limitada e temporariamente) o direito fundamental social à moradia, estreitamente vinculado à dignidade da pessoa humana. Outrossim, é evidente a relação do aluguel social com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais - objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no Art. 3º, da Constituição brasileira.

O fundamento infraconstitucional basilar do aluguel social é conferido à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), que prevê benefícios assistenciais eventuais “aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (Art. 22, *caput*, cuja redação foi dada pela Lei nº 12.435, de 6 de

---

em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental”.

<sup>22</sup>“Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”, (artigo 1º, *caput*, do Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007).

julho de 2011). Por sua vez, o seu Art. 22, § 1º, inciso II, determina a instituição de serviços socioassistenciais às pessoas em situação de rua, e a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (BRASIL, 2008) tem como uma de suas estratégias habitacionais o desenvolvimento e a implantação de uma política de locação social em articulação com Governos estaduais e municipais.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 14.039, de 6 de julho de 2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012), “institui o Programa Aluguel Social”, cujo escopo é a “transferência de recursos para famílias de baixa renda, com o objetivo de custear a locação de imóveis por tempo determinado” (Art. 1º, *caput*) para a finalidade residencial (Art. 1º, § 2º), vedando-se a sublocação (Art. 11). As famílias de baixa renda são aquelas que possuem renda mensal de zero a três salários mínimos (Art. 1º, § 1º), e o valor máximo do benefício equivale a R\$500,00 (quinhentos reais) mensais (Art. 3º).

O prazo máximo de fruição do benefício corresponde a um ano, “podendo ser prorrogado a critério da Administração Estadual se permanecerem as condições que determinaram a concessão” (Art. 8º). Os beneficiários do aluguel social, segundo a lei estadual gaúcha, são:

Art. 2º: Poderão ter direito à concessão do benefício de que trata o “caput” do art. 1º, até o reassentamento definitivo e de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira do Estado, as famílias nas seguintes situações:

- I - residentes em áreas destinadas à execução de obras de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento estadual;
- II - que estejam em situação de risco, decorrente de calamidade pública ou de situação de emergência; e
- III - residentes em áreas públicas, em especial em áreas de risco, com processo de regularização fundiária. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Constata-se que não estão abrangidas, aqui, as pessoas em situação de rua – como ocorre comumente com os aluguéis sociais regulamentados pelos Estados e pelos Municípios do Brasil. Os incisos do Art. 2º são direcionados às pessoas que possuem residência, mas, temporariamente, estão impossibilitadas de habitá-la. São situações de vulnerabilidade em tese transitórias. Não há a referência expressa às pessoas em situação de rua. Mais um exemplo de omissão estatal (no caso, legislativa) relativamente à população em situação de rua, historicamente esquecida e invisibilizada.

Por outro lado, o contrário é estabelecido, por exemplo, pela Lei nº 2.116, de 16 de março de 2009, do Acre (ACRE, 2009). Denominado “bolsa moradia transitória”, tal benefício, no Estado acreano, é destinado, expressamente, às

pessoas em situação de rua (Art. 3º, inciso IV, combinado com o Art. 3º, § 1º, inciso III, alínea “b”). O Art. 1º, da Lei assenta que o benefício, visa ao resgate da cidadania e da dignidade humana, pretensão condizente com os parâmetros que devem orientar as políticas públicas em geral, incluindo as voltadas à população em situação de rua.

O valor máximo da bolsa moradia transitória corresponde a R\$300,00 (trezentos reais) mensais (Art. 2º) e define que os beneficiários pertençam à família cuja renda bruta seja igual ou inferior a três salários mínimos, bem como não possuam imóvel próprio (Art. 4º). O prazo da bolsa moradia transitória é de seis meses, podendo ser prorrogado uma única vez, por idêntico período (Art. 5º).

O Município de Aracruz, do Estado do Espírito Santo, também confere, pela Lei nº 3.444, de 29 de junho de 2011 (ARACRUZ, 2011), o direito ao aluguel social às pessoas em situação de rua. Embora não haja menção expressa, o Art. 2º, inciso V, dispõe que a situação de alta vulnerabilidade social autoriza o deferimento do aluguel social, cuja interpretação permite que se conclua que é destinado, também, à população em situação de rua.

Os requisitos para a obtenção do aluguel social são os seguintes:

Art. 3º: Além das hipóteses descritas no art. 2º são requisitos para a adesão ao Projeto do Aluguel Social, cumulativamente:

I - residir no município há pelo menos 01 (um) ano, ou, excepcionalmente, estar em alojamento/abrigo provisório por interferência de programas/projetos públicos;

II - morar em áreas de Interesse Social delimitadas pelo Órgão competente;

III - ter renda per capita conforme descrita no art. 5º;

IV - não possuir outro imóvel;

V - ser avaliado pelos Técnicos da Secretaria de Habitação e Trabalho (sic) do Município;

VI - ser cadastrado na Secretaria de Habitação e Trabalho e encaminhado aos projetos sociais, no intuito de buscar a promoção social dos membros da família (ARACRUZ, 2011).

No Município de Aracruz, o subsídio do aluguel social, segundo o Art. 5º, é estipulado conforme a renda per capita familiar do beneficiário, variando entre R\$280,50 (duzentos e oitenta reais e cinquenta centavos) e R\$357,00 (trezentos e cinquenta e sete reais). O prazo do aluguel social é de um ano, possibilitando-se à prorrogação por igual período (Art. 1º).

Como último exemplo, cite-se o Decreto nº 67, de 19 de junho de 2015 (SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA, 2015), da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua, do Estado do Rio de Janeiro, que estatui, expressamente, o direito ao aluguel social para “famílias ou indivíduos em situação de rua” (Art. 1º, inciso IV). O

valor do aluguel social é R\$300,00 (trezentos reais) (Art. 7º), e o prazo do aluguel social é de seis meses, prorrogável pelo mesmo período (Art. 1, § 2º).

Na ótica judiciária, por sua vez, aluda-se à histórica ação civil pública (nº 5028664-85.2016.4.04.7100)<sup>23</sup> ajuizada pela Defensoria Pública da União<sup>24</sup>, em 20 de abril de 2016, em face da União, do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre, distribuída à 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Porto Alegre/RS. O pedido principal da peça exordial centrou-se no oferecimento de subsídio-moradia (isto é, de aluguel social) às pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, conforme ora se transcreve:

Condenar a União a (sic) concessão de subsídio-moradia às pessoas cadastradas em situação de rua no Cadastro Único em patamar não-inferior a R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) e a revisão periódica do valor do benefício financeiro; ou

Em pedido subsidiário, caso V. Exa. entenda que há co-responsabilidade financeira dos demais entes federativos (Estados e municípios), condene os três réus ao pagamento de auxílio/subsídio-moradia às pessoas em situação de rua consoante previsto na Lei 11.124/2005, fixando a cota-parte de responsabilidade da União, Estado e Município e a revisão periódica do valor do benefício financeiro (AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5028664-85.2016.4.04.7100).

Todavia, a sentença, proferida em 25 de julho de 2016, indeferiu a petição inicial e julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, sustentando a ausência de interesse processual. Em resumo, argumentou-se que a procedência do pedido implicaria transbordamento da competência constitucional do Poder Judiciário: “Não é tarefa do Judiciário instituir a política pública da moradia segundo delineada na petição inicial, com todos os regramentos, condicionantes e peculiaridades”. Ou seja, aderiu-se à concepção de que se trata de ativismo judicial<sup>25</sup> a determinação judiciária da concretização de políticas públicas. Da sentença, a Defensoria Pública da União interpôs recurso de apelação.<sup>26</sup>

Sem adentrar no mérito da ocorrência, ou não, de ativismo judicial no caso em análise, porque demandaria um maior espaço para discussões aprofundadas diante da complexidade do tema, o fato é que a Defensoria Pública da União

<sup>23</sup>Para mais informações processuais da ação civil pública no primeiro grau de jurisdição, consulte: <<https://www2.jfrs.jus.br/consulta-processual/?consulta-processual=1&txtValor=50286648520164047100&selForma=NU&selOrigem=RS&todasfases=S&txtDataFase=01/01/1970>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>24</sup>Agradecimento ao Defensor Público Federal Geórgio Endrigo Carneiro da Rosa pelo fornecimento da cópia da petição inicial da ação civil pública em comento.

<sup>25</sup>Sucintamente, o ativismo judicial é verificado quando o Judiciário atua para além de seus limites, interferindo na atuação de outros Poderes. (TASSINARI, 2013).

<sup>26</sup>Até a conclusão deste trabalho, o recurso não havia sido julgado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

desvelou, também, no plano processual, as mazelas sociais associadas à situação de rua. Essencialmente, a fundamentação contida na petição inicial aduzia que a moradia é uma necessidade básica humana, e a existência de pessoas em situação de rua é consequência da inércia estatal.

Além disso, a Defensoria Pública da União sublinhou os privilégios que detêm os membros dos Poderes da República, haja vista que “o custo-financeiro desta operação, considerando as 48.620 (quarenta e oito mil, seiscentos e vinte) pessoas em situação de rua cadastradas no país, seria de aproximadamente R\$ 438 (quatrocentos e trinta e oito) milhões ao ano”, isto é, valor aproximado “ao crédito extraordinário no valor de R\$ 419.460.681,00 (quatrocentos e dezenove milhões, quatrocentos e sessenta mil, seiscentos e oitenta e um reais) para pagamento de auxílio-moradia aos membros dos Poderes da República no ano de 2016”.

A ousadia necessária traduzida na pretensão da ação civil pública simboliza que deve ser incisivo e audacioso o enfrentamento das violações de direitos fundamentais à população em situação de rua, dada a gravidade dos malefícios provocados. As pequenas tensões provocadas no sistema socioeconômico e no próprio Estado significam novas reivindicações em prol dos oprimidos.

Porém, reafirme-se que a figura do aluguel social é extremamente ambivalente:

Partindo-se do pressuposto de que a situação de rua, na sociedade moderna, é decorrência do modelo socioeconômico capitalista, o aluguel social possuiria duas funções antagônicas. A primeira, de reforço ao mercado imobiliário e à lógica do sistema, por meio de investimento de recursos públicos no setor privado; e a segunda, de melhoria de vida das pessoas em situação de rua, à medida que procura fornecer-lhes um abrigo temporário. (CABRAL JÚNIOR; CRUZ; COSTA, 2017, p. 3).

Com efeito, assumindo o aluguel social a função de política pública prioritária no enfrentamento da situação de rua, repassa-se ao mercado imobiliário, regido por regras individualistas e inclinadas ao lucro, o papel de fornecer moradia adequada a preço acessível à população em situação de rua. Evidente que os interesses se defrontam: o interesse social relativo à materialização do direito à moradia (valor de uso), e o interesse privado patrimonialista de lucratividade através da exploração do mercado de locação de imóveis (valor de troca).

Castel (2012) e Polanyi (2000) expõem como a hegemonia da ideologia liberal econômica degradou a humanidade, transformando a propriedade em mercadoria, privatizando-a e reorganizando as sociedades industriais, que passaram

a ser concebidas como a conjunção de indivíduos proprietários. Tal perspectiva de pensamento não se coaduna com a noção de propriedade coletiva e mercantiliza a moradia, sujeitando-a à preconização conferida à propriedade privada.

Na configuração hodierna das sociedades capitalistas, observam-se áreas centrais providas de transporte coletivo, espaços públicos de lazer, saneamento básico, hospitais, enfim, serviços públicos de qualidade. Nesses ambientes, o mercado imobiliário eleva os preços dos alugueis. De outra ponta, as zonas periféricas, como as favelas, por exemplo, exibem a falta de infraestrutura e o descaso do Poder Público no que tange à execução de serviços públicos essenciais (KOWARICK, 1979; MARICATO, 2015).

Desse modo, os valores supramencionados para os alugueis sociais são incompatíveis com a realidade dos centros urbanos brasileiros. Por conta disso, o lugar reservado à locação, via aluguel social, reforça a segregação socioespacial urbana, porque a quantia em dinheiro dos benefícios não se coaduna com os altos preços locatícios dos imóveis localizados nas regiões centrais das cidades. Expressão da injustiça social: centro para os ricos, e periferia para os pobres.

Em contrapartida, o aluguel social possui papel que o aproxima da redistribuição de renda, a dimensão econômica da justiça social (FRASER, 2002). A desigualdade socioeconômica brasileira precisa ser combatida, e o aluguel social se propõe a fornecer, temporariamente, renda para a locação residencial. Para aqueles que sobrevivem sem moradia, o proveito proporcionado pelo aluguel social representa evidente melhora nas condições existenciais.

Portanto, não obstante a sua ambivalência, e reiterando as suas insuficiências, o direito ao aluguel social é relevante para a luta contra a situação de rua<sup>27</sup>. Ainda que temporariamente, o abrigo propiciado pelo aluguel social visa a satisfazer uma das necessidades cotidianas da população em situação de rua<sup>28</sup>, “o que facilitaria a organização da vida em torno de um abrigo para a luta em prol da superação definitiva da situação de rua” (CABRAL JÚNIOR, 2017, p. 135).

Saliente-se, todavia, que o aluguel social, isoladamente, não possui o condão de propiciar uma vida autônoma e independente às pessoas, de modo que é necessário que políticas públicas sejam efetivadas a fim de que a situação de rua

---

<sup>27</sup>Conforme Alayón (1995, p. 54), “ainda que a prática assistencial não solucione por si mesma (tal como sabemos) os problemas estruturais e de fundo dos nossos povos, não se deve impedir que ela se concretize em respostas a necessidades tangíveis, articulando-se com reivindicações maiores”.

<sup>28</sup>E frise-se que a moradia é apenas uma das necessidades da população em situação de rua, que também sobre a violação do direito ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação, entre outros (CABRAL JÚNIOR, 2017).

seja superada durante o período de fruição do benefício. Do contrário, transcorrido tal período, é notória a possibilidade do retorno à situação de rua pelos beneficiários do aluguel social. (CABRAL JÚNIOR; CRUZ; COSTA, p. 3)

Por conseguinte, é inexorável que, ao aluguel social, sejam associadas políticas públicas emancipatórias (CABRAL JÚNIOR; CRUZ; COSTA, 2017). A mera concessão do benefício, sem a alteração do contexto socioeconômico que gera e nutre a situação de rua, máxime no cenário brasileiro de extrema desigualdade social, conduzirá à perpetuação da existência do aluguel social diante da permanente existência de pessoas que ingressarão ou permanecerão na situação de rua.

### **Considerações Finais**

A luta por políticas públicas emancipatórias é atitude que contraria os interesses dirigentes. As correntes que subscrevem o Estado mínimo em relação às políticas públicas, alegando alto custo dos direitos, tornam, cada vez mais árdua, a busca pela efetivação do direito à moradia para a população em situação de rua.

Ocorre que a moradia é direito fundamental social constitucionalmente assegurado, o que lhe confere uma proteção jurídica especialíssima e compele o Estado a ações positivas para efetivá-la. Como integra o mínimo existencial humano, o direito à moradia às pessoas em situação de rua, sujeitas a condições precárias de existência, não pode ser refém dos discursos favoráveis à reserva do possível, que justificam a inércia estatal pela ausência de recursos.

O aluguel social, ainda que alvo de críticas e contradições, surge como um instrumento que objetiva, temporariamente, auxiliar a obtenção de uma residência. É preferível a fruição do aluguel social à inexistência de sua previsão legal, como ocorre em diversos entes federativos brasileiros. Além disso, o fomento ao mercado imobiliário capitalista pode ser evitado mediante a utilização de imóveis públicos para a locação social à população em situação de rua.

O tratamento incipiente que ainda é dado ao aluguel social sugere que muito ainda precisa ser debatido. Entretanto, enquanto isso, a população em situação de rua permanece lutando cotidianamente pela sobrevivência. O aluguel social, logo, é um passo inicial para a melhoria da qualidade de vida das pessoas em situação de rua, inobstante necessite ser aprimorado e seguido por políticas públicas emancipatórias direcionadas à justiça social.

## Referências Bibliográficas

- ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013;
- ACRE. **Lei nº 2.116, de 16 de março de 2009**. Dispõe sobre a instituição do Programa Bolsa Moradia Transitória. Rio Branco, 2009. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2116.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2018;
- ALAYÓN, Norberto. **Assistência e Assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995;
- ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949**. Tradução de Assis Mendonça. Berlim, 2011. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2018;
- ARACRUZ. **Lei nº 3.444, de 29 de junho de 2011**. Dispõe sobre o Projeto “Aluguel Social” e revoga o Art. 4º da lei 1.863, de 27/09/1995. Aracruz, 2011. Disponível em: <<http://www.pma.es.gov.br/arquivos/leis/3444.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- AZEVEDO, Eder Marques de; ALMEIDA, Gustavo Barçante de; PORTES, Paola Alvarenga. **O Mito da Teoria da Reserva do Possível: os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais**. Revista Direito e Desenvolvimento. João Pessoa, v. 4, n. 8, p.33-59, jul./dez. 2013;
- BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. (Texto para Discussão, n. 2134);
- BARRETTO, Vicente de Paulo. **Reflexões Sobre os Direitos Sociais**. Revista Quaestio Iuris. v. 4, n. 1, p. 488-512, 2011;
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005;
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania**. Juris. Rio Grande, v. 26, p. 189-204, 2016;
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28fev. 2018;
- BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o Art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6307.htm)>. Acesso em: 2

mar. 2018;

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2018;

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018;

BRASIL. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018;

BRASIL. **Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2018;

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart. **Direito e População em Situação de Rua: limites e possibilidades emancipatórias na cidade do Rio Grande**. Rio Grande, 2017, 173 p. (Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande para a obtenção do título de mestre em Direito e Justiça Social);

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart; COSTA, José Ricardo Caetano. **Barreiras à Cidadania nas Políticas Sociais para a População em Situação de Rua**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 6, n. 2, p. 229-241, 2016;

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart; CRUZ, Carla Rosane Pereira; COSTA, Eder Dion de Paula. **Aluguel Social e População em Situação de Rua: considerações sobre a necessária alteração da legislação do Estado do Rio Grande do Sul**. In: ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UFPEL, XIX, 20-24nov. 2017, Pelotas. Anais eletrônicos do XIX Encontro de Pós-Graduação da UFPel. Pelotas: UFPel, 2017. Disponível em: <[http://cti.ufpel.edu.br/siepe/arquivos/2017/SA\\_00660.pdf](http://cti.ufpel.edu.br/siepe/arquivos/2017/SA_00660.pdf)>. Acesso em: 28fev. 2018;

CALIENDO, Paulo. **Reserva do Possível, Direitos Fundamentais e Tributação**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2ª ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Cap. 8, p. 175-186, 2013;

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**.

- Tradução de Iraci D. Poleti. 10 ed. Petrópolis: Vozes, 2012;
- FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975;
- FRASER, Nancy. **A Justiça Social na Globalização: redistribuição, reconhecimento e participação**. Tradução de Teresa Tavares. Revista Crítica de Ciências Sociais. n. 63, p. 7-20, out. 2002;
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) Sociais**. Cadernos Cedes. Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001;
- KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do Possível e a Efetividade dos Direitos Sociais no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011;
- KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979;
- MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015;
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998;
- MILANO, Joana Zattoni. **Um Lugar para Chamar de Seu?: o Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**. Porto Alegre, 2013, 154 p. (Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional);
- MOVIMENTO NACIONAL DE POPULAÇÃO DE RUA. **População de Rua: vidas e trajetórias**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 171-190, 2009. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2018;
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais Frente à Reserva do Possível**. Curitiba, 378 p. (Dissertação apresentada à Universidade Federal do Paraná para a obtenção do título de mestre em Direito), 2006;
- OXFAM. **A Distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2018;
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009;
- PINTO, Maira Meira. **Sou Capaz: uma experiência de auto-organização de moradores**

**de rua.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007;

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época.** Tradução de Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.;

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. **O Direito Fundamental à Moradia como Mínimo Existencial, e sua Efetivação à luz do Estatuto da Cidade.** Veredas do Direito. Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, jul./dez. 2009;

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.039, de 6 de julho de 2012.** Institui o Programa Aluguel Social. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/14.039.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2018;

ROGAR, Renata. **O Aluguel Social como Forma de Efetivação do Direito à Moradia: a funcionalização da responsabilidade do Estado na espécie.** Rio de Janeiro, 2014, 128 p. (Dissertação apresentada à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro para a obtenção do título de mestre em Direito);

SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA. **Decreto nº 67, de 19 de junho de 2015.** Define critérios para inclusão de beneficiários em Programa Municipal de Aluguel Social. Santo Antônio de Pádua, 2015. Disponível em: <<https://www.santoantoniodepadua.rj.gov.br/transparencia/index.php?p=4&f=0&t=1&r=0>>. Acesso em: 3 mar. 2018;

SANTOS, Angela Moulim S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. **Direito à Moradia: um direito social em construção no Brasil – A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro.** Revista Planejamento e Políticas Públicas. n. 46, p. 217-242, jan./jun. 2016;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10 ed. rev. atual. e. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009;

SARLET. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RESE). Salvador, n. 20, p. 1-46, dez./jan./fev. 2009/2010;

SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira da. **Direitos Humanos da População em Situação de Rua? Paradoxos e aproximações a uma vida digna.** Revista Direitos Humanos e Democracia. n. 6, p. 117-135, jul./dez. 2015;

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. **Moradores de rua.** São Paulo: Pólis, 1992;

SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania.** Revista Serviço Social & Sociedade. n. 55, p. 9-38, nov. 1997;

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo Judicial: limites da atuação do judiciário.**

Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013;

TORRES, Ricardo Lobo. ***O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais***. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989;

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. ***População de Rua: quem é, como vive, como é vista***. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

## O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MORADIA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS

Nadja Karin Pellejero<sup>29</sup>

### Introdução

No mundo contemporâneo, observa-se que a reestruturação capitalista para a forma flexível acarretou grandes transformações, as quais repercutiram, diretamente, no âmbito das sociedades, não somente em nível global, mas, notoriamente, verificados e vivenciados em espaços locais. Há, nas últimas décadas, um crescente processo de “aculturação”, no qual se vive sob a égide de valores e identidades externos, que vão sendo disseminados pelas potências capitalistas como meio de impor a “força” desses estados sobre aqueles menos favorecidos, os quais são vistos como fontes de mão de obra barata, mercado consumidor e polos atrativos à implementação de indústrias e fábricas, tendo em vista as facilidades e isenções fiscais que atraem verdadeiros conglomerados e multinacionais, que se fixam explorando e expandindo seu poderio socioeconômico.

Veja-se que tal expansão não é somente de cunho econômico, mas, também, de “invasão” cultural, que traz consigo distintos e novos hábitos de consumo, relações de trabalho, discursos, ideologias e formas de vida.

O que ocorre a seguir é uma adaptação forçada das pessoas que vivem nestas sociedades, consideradas, por muitos, como periféricas, que acabam adequando-se às questões mínimas de sobrevivência, diante de que vendem sua força de trabalho por valores que os mantêm em condições de pobreza e sub-humanas e em moradias precárias.

O “Estado-Nação”, que deveria estar presente buscando alternativas para que isso não ocorresse, acaba rendendo-se ao poderio econômico dos Estados que ditam as condições do mercado, muitas vezes, cedendo a acordos, tratados e convenções que atendem, apenas, a interesses externos ou, em outras, omitindo-se.

---

<sup>29</sup>Mestre em Direito e Justiça Social (FURG), Mestre em Ciências Sociais (UFPEL), integrante e pesquisadora no projeto CIDIJUS – Cidadania, Direitos e Justiça (FURG).

O que se percebe, então, é um jogo político, em que os que detêm menos poder cedem – diga-se esse poder como sendo o econômico – em detrimento, muitas vezes, dos interesses de seus povos, territórios e culturas.

O geógrafo David Harvey aborda, perfeitamente, em diversos aspectos, esta situação em suas obras: “Condição Pós-Moderna” e “Espaços de Esperança”. Na primeira, atenta-se para as sociedades modernas em que a produção em função dos lucros é o eixo norteador destas economias, e, na segunda, traz à tona a discussão sobre a reconstrução de uma estrutura social que aponta trajetórias às diferentes e desiguais realidades sociais do desenvolvimento urbano.

O estudo das políticas públicas tem fomentado grandes debates e pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento, seja no campo administrativo, social, seja no jurídico. Pesquisa-se esta temática através do aporte teórico ou por situações vivenciais e práticas, sendo possível melhor compreendê-la através de um enfoque em serviços públicos, ou ainda, como prestação efetuada à população. O direito à moradia digna teve sua origem na necessidade de soluções que reduzam o alto déficit habitacional que vem ocorrendo no país, mormente nas médias e grandes cidades, atingindo, principalmente, as camadas populares mais humildes.

Qualquer ser humano possui a necessidade intrínseca de “ter onde morar”; a moradia é, antes de tudo, um elemento basilar da existência humana, essencial para garantir a própria sobrevivência, sendo entendida como local de descanso físico e emocional, espaço onde se tem o abrigo e a proteção contra o mundo externo, referência de acolhimento, e, ainda, integração familiar.

Logo, compreende-se como imprescindível zelar pelo reconhecimento, garantia e efetivação desse direito, então, fundamental. O conceito de moradia vai além do simples “sonho da casa própria”, pois ultrapassa o conceito de propriedade, posse, ou, até mesmo, noções de detenção ou ocupações e invasões. Ainda, resta, também, transpor a singela conceituação material de casa como sendo um imóvel, entendido de forma simplista, localizado em um endereço, estruturado pelo seu tamanho ou pelo número de habitações que possui.

Deve-se buscar atingir outros critérios que se relacionem ao acesso a serviços públicos essenciais, a fim de que os moradores possam usufruir dignamente de seus direitos enquanto cidadãos, contando com prestações de serviços básicos, como fornecimento de água, energia elétrica, além de estrutura sanitária e de escoamento, bem como transporte e segurança.

Entende-se que habitação, casa, domicílio, residência, assentamento, moradia, lar e abrigo são termos que têm em comum o fato de representarem o local em que alguém vive. Todos abrangem um plexo de interesses e necessidades básicas vocacionadas à proteção, segurança e bem-estar do morador.

Os problemas envolvendo a efetivação do direito à moradia são os mais diversos e, sob alguns aspectos, dotados de grande complexidade. Sob o enfoque das políticas públicas, pode-se relacionar o elevado déficit de oferta de unidades habitacionais, em especial, a pessoas de média e baixa renda. Sabe-se que, mesmo que haja recursos que se direcionem ao financiamento da casa própria, as exigências estão, na maioria das vezes, fora do alcance de grande parte da população - o que faz com que os possíveis candidatos (especialmente, os de camadas mais populares) não consigam reunir os requisitos necessários para atendê-las. Ademais, outro problema é que a desenfreada urbanização contribuiu para uma ocupação irracional e mal distribuída do próprio espaço físico das cidades, com um aproveitamento irregular das diversas áreas que compõem a malha urbana.

O direito à moradia teve recepção na legislação brasileira, principalmente, porque o Brasil é signatário de tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, direito este que se incorporou à Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a qual o incluiu no Art. 6º, que trata dos direitos fundamentais sociais. A moradia é um direito fundamental e sua aplicabilidade deve ser instantânea e de eficácia plena, porém, devido às previsões orçamentárias do Estado, muitas vezes, não permitem que se tenha um alcance capaz de atingir os anseios da maioria da população.

Diante disso, a implementação de políticas públicas habitacionais no país acaba não sendo tão exitosa como se prevê, eis que, entre as classes sociais menos favorecidas, sempre existiu um grande déficit habitacional, em que pese o comprometimento dos últimos governos federais com a implementação de Programas como Minha Casa Minha Vida, entre outros, conforme será abordado neste trabalho.

## **1. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Demais Reflexos nas Políticas Públicas em Rio Grande/RS**

O PMCMV é, originariamente, um programa econômico concebido pelos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, inicialmente, cumpre salientar que a Lei

Federal nº. 11.977, de 07 de julho de 2009, a qual instituiu o PMCMV, buscou alternativas que incentivassem a construção e a aquisição de novas moradias pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. O programa buscou incluir requisitos mínimos às políticas estaduais e municipais de prioridade no atendimento habitacional, específicas para cada localidade, porém, como forma de obter uma maior abrangência, foram criados, depois, novos programas habitacionais, tais como: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que buscou incluir famílias com rendimentos de até seis salários mínimos e que tivessem o interesse de adquirir sua primeira casa própria. O PMCMV foi uma proposta inovadora no enfrentamento do problema habitacional, pois buscou ofertar à população de baixa renda moradia de baixo custo, através de um processo de seleção criterioso que contemplasse realmente quem necessitava de tal política habitacional.

O Minha Casa Minha Vida objetivou acelerar o crescimento econômico, juntamente com o PAC - que surgiu a partir de janeiro de 2007, tendo seu início englobado um conjunto de políticas econômicas projetadas a serem cumpridas dentro de um plano plurianual de 04 anos, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões de reais em um período entre 2007 e 2010, incluindo uma série de investimentos na área de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte e outros, os quais foram divididos em cinco blocos distintos.

O plano teve, ainda, a sua segunda etapa, conhecida como o PAC 2, lançada em 29 de março de 2010. A meta de gastos para a nova fase do plano foi de R\$1,59 trilhões de reais, numa série de segmentos destinados a seis áreas: transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação.

Na ocasião, foi implantada, também, a segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo era reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda.<sup>30</sup>

Lançado em 2009, o PMCMV do governo Federal visa oferecer melhores condições de financiamento de unidades habitacionais aos brasileiros de baixa renda. Em Rio Grande, desde que o programa foi criado, foram entregues muitas moradias. Interessa-se ressaltar que ele é dividido em modalidades, dentre elas, o

---

<sup>30</sup>Tais informações são nitidamente explicadas pela Secretaria Nacional de Habitação no portal do Governo Federal. Deve ser verificada a adequabilidade da contrapartida oferecida aos percentuais mínimos definidos pelo Ministério das Cidades, em conformidade com a LDO e com base no IDH-M, conforme disposto no site do Ministério das Cidades, por município/estado/DF, no endereço [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

Minha Casa Minha Vida, financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e o Minha Casa Minha Vida Entidades. Informa-se, a título de curiosidade, que, nos municípios vizinhos Pelotas e Santa Vitória do Palmar, no mesmo período, foram entregues, aproximadamente, 3.600 (três mil e seiscentas) unidades habitacionais, respectivamente.

De acordo com o secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária, Gilmar Ávila, de Rio Grande, existem conjuntos habitacionais que foram feitos com recursos do Minha Casa Minha Vida e do Minha Casa Minha Vida Entidades. Salientou que as duas modalidades se diferenciam - no Minha Casa Minha Vida. Os recursos são do FAR, e o proponente é a Prefeitura Municipal, a qual realiza o chamamento público à seleção das construtoras. De outra forma, no Programa "Entidades", os proponentes são as associações e as cooperativas credenciadas junto ao Ministério das Cidades. No município em estudo, segundo dados trazidos pela Secretaria de Habitação, a construção do primeiro conjunto habitacional, pelo Minha Casa Minha Vida com recursos (FAR), começou em 2010 e foi concluída em 2012; é este o Residencial Carreiros (Champagnat), o qual possui 240 unidades habitacionais. Na época, a Prefeitura Municipal fez o chamamento público, e as empresas interessadas participaram do processo.

Ainda, outra obra totalmente construída e já entregue foi o Residencial São João, que conta com 180 (cento e oitenta) unidades habitacionais. Neste, as construções iniciaram entre o final de 2010 e começo de 2011, sendo entregues logo na virada de 2013. O Residencial São João, também, foi construído com recursos do FAR, entretanto, neste, a Caixa Econômica Federal organizou o processo de chamamento público, tal fato desencadeou-se porque a seleção das famílias foi pelo Minha Casa Minha Vida Entidades, e a área na qual o residencial foi erguido era patrimônio pertencente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em construção, tem-se a obra do Residencial Bragança que contemplará 748 (setecentos e quarenta e oito) unidades habitacionais, nas faixas 2 e 3 MCMV, e abrigando, assim, mais de 130 (cento e trinta) famílias que já estão cadastradas na Secretaria de Habitação. A questão da moradia perpassa outras questões, frutos de um crescimento desigual e excludente observado, principalmente, nos centros urbanos, questões estas como situações da especulação imobiliária e dificuldade de acesso do trabalhador ao seu local de trabalho, condicionando o surgimento de outros problemas, como a redução das suas horas de descanso e maiores despesas

com transportes.

Há que se falar, inclusive, nessas situações, do princípio da segregação urbana, conceito trabalhado por Rolnik (2015)<sup>31</sup>. Entende-se a segregação como um processo em que ocorre uma organização espacial baseada no surgimento de áreas homogêneas em seu conteúdo interno e outras díspares em relação ao conjunto da cidade, que prejudica, unicamente, as populações carentes, em decorrência da valorização da terra urbana, até mesmo da renovação urbanística, assim, gerando um fator preponderante à expulsão da população carente à periferia.

## **1.2. A questão urbana no Brasil**

Há muito tempo, vem se discutindo acerca dos problemas habitacionais no país, especificamente na área urbana. No decorrer dos anos, o direito à moradia tem estado ausente de grande parte da população brasileira, eis que o direito, infelizmente, muitas vezes, atrela-se às regras do capitalismo de forma desigual e seletiva.

No Brasil, as políticas públicas relacionadas à habitação foram, em sua origem, populistas, especialmente nos anos entre 1930 e 1950, incluindo o período militar subsequente - apesar de, no período Vargas, terem havido tentativas de implementar uma política habitacional, algo que, na prática, não ocorreu, eis que as estruturas criadas para efetuar soluções no problema habitacional não tinham em sua essência tal objetivo. Exemplo são os diversos Institutos, a exemplo dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Previdência Social) e das CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões), que tinham como objetivo garantir a seguridade social, pois tratava-se - especificamente - de aposentadoria.

A habitação não era a essência de tais políticas públicas, sendo deixada em segundo plano nos institutos previdenciários acima referidos – porque, neles, priorizava-se a capitalização de recursos, sendo que estes só seriam utilizados para programas de construções de moradias na década de 30, através do Decreto 19.469, de 17/12/1930.

A partir dessa década, foi que o Estado Novo passou, efetivamente, a

---

<sup>31</sup>A autora aduz que o processo de segregação socioespacial, conceitualmente, surge com a “Escola de Chicago”, primeiramente, com Robert Park e, a seguir, com Mackenzie, que define como uma concentração de tipos de população dentro de um dado território. Na cidade capitalista, a segregação está relacionada às diferenças de classes e à localização destas no espaço urbano. É nele que se verifica como as classes utilizam e se apropriam de espaços localmente diferenciados.

mobilizar os recursos financeiros, direcionando-os à questão da moradia. Há, nesse período, uma série de entraves institucionais e políticos, eis que o problema maior era: como sustentar um sistema de políticas públicas habitacionais que se destinam à população de baixa renda em um Estado onde não há grandes subsídios que contemplem essa necessidade?

Contudo, a camada popular, principalmente em situações de crise financeira, é relegada a um segundo plano. Ocorre que as políticas habitacionais priorizam as classes média e alta por terem maior capacidade de endividamento. Exemplo disso ocorreu com o BNH, conforme será visto a seguir, que, diante do aumento da inadimplência desencadeado pela crise, alterou o foco da concessão de financiamentos, beneficiando, assim, especialmente a classe média.

Historicamente, pode-se afirmar que uma das primeiras ações que impactaram o setor da habitação no País foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), no ano de 1946. Esta fundação foi direcionada, especificamente, à construção de casas populares. A instituição foi um marco, pois caracterizou a ruptura de políticas implementada pelos IAPs à medida que tentou focar na promoção da aquisição de habitação pelas classes de baixa renda.

A FCP objetivou a concessão de incentivos a fim de diminuir custos para a aquisição de moradias populares, através de subsídios indiretos, como, por exemplo, a construção delas em terrenos doados pelas prefeituras, taxas de juros diminuídas e um prazo de financiamento mais longo para o comprador final do imóvel.

Entretanto, apesar de realizar várias operações concernentes a políticas urbanas, tal fundação teve suas atribuições reduzidas drasticamente no ano de 1952, tendo como motivo desencadeador a falta de interesse político e aplicação de recursos que viabilizassem sua plena operabilidade. Convém lembrar que a década de 50 foi marcada por um forte desenvolvimento entre crescimento da industrialização e intervencionismo estatal, direcionado no sentido de que o espaço urbano se adequasse ao fluxo de automóveis que aumentara consideravelmente. Mas, novamente, a desigualdade social era gritante, pois a classe média era quem tinha acesso a bens de consumo e, por conseguinte, acesso a financiamentos de imóveis. Por outro lado, as classes mais desfavorecidas estabeleciam-se às margens ou em periferias dos centros urbanos em loteamentos ilegais, lugares de difícil acesso, sem a mínima estrutura. Quanto a isso, cabe, aqui, uma colocação

pertinente trazida por Rolnik (2015), que, assim, afirma:

Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria “ilegal” não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semi-legais, ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. (ROLNIK, 2015. p 175).

Observa-se que, desde os períodos acima citados até os dias atuais, a denominação “ilegal” continua sendo usada no mesmo sentido excludente, sem considerar o contexto social, territorial e sociológico dessas populações.

Continuando a abordagem histórico-política, no período do governo de Juscelino Kubitschek, não houve maiores avanços quanto à minimização do problema habitacional, eis que, mesmo que construídas mais moradias, estas eram permeadas por relações de clientelismo e jogo de interesses, à medida que critérios obscuros determinavam “onde” seriam construídas e “a quem” seriam destinadas. Sua veracidade é tanta que a FCP viveu por quase 20 (vinte) anos e, nesse período, construiu algo aproximado a 17.000 (dezessete mil) moradias.

Em 1964, houve a extinção da FCP e o governo militar criou o PNH (Plano Nacional de Habitação). Tal plano priorizava impulsionar a economia através do incentivo à construção civil para que se atingisse uma melhor estrutura social, buscando, no planejamento urbano, a “solução” para as ocupações e loteamentos “ilegais”, sem observar, entretanto, as necessidades dessas populações, de forma que a essas eram destinadas áreas distantes dos centros urbanos.

Pode-se imaginar um processo de “higienização” análogo ao que foi implementado neste ano pelo Prefeito de São Paulo, João Dória, o qual tem atuado na contramão das políticas públicas, segregando moradores a partir de remoções que não oferecem alternativas dignas, tais como “para onde ir”.

Tem-se, então, que, no final dos anos 60, não houve uma preocupação com políticas públicas referentes à moradia, mas uma preocupação em marginalizar as populações de baixa renda e criminalizar movimentos sociais de resistência, que surgiam a fim de tentar combater tais políticas segregacionistas.

Nessas circunstâncias, há que se analisar a atuação do então criado Banco Nacional de Habitação (BNH), que se transforma em uma referência na questão urbana da época. Este banco, e foi pioneiro por ser direcionado, totalmente, ao setor habitacional, e, também, responsável pelo financiamento de materiais de

construção, programas de saneamento, entre outros. Nessa fase, surgiu um sistema de financiamento que possibilitaria captar montantes subsidiados, tendo como base o FGTS, os quais resultaram em valores importantes para o início desses investimentos.

Ainda, o BNH tinha como função controlar o SFH - Sistema Financeiro de Habitação (criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964) - orientando a forma que se implementariam as políticas para aquisição da casa própria e, a seguir, criando as COHABS. Logo, para tentar minimizar esses impactos, surgiu o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), no qual houve um pequeno avanço no sentido de que ele questionava se, de fato, havia condições de infraestrutura e saneamento para os novos moradores, porém, na prática, não houve êxito em sua implementação, pois os locais onde foram construídos, normalmente, eram longínquos e de difícil acesso à população.

No ano de 1986, em meio à grande crise financeira, ocorreu a extinção do BNH e, com isso, a transferência de suas à Caixa Econômica Federal (CEF) - a qual, a partir daí, tornou-se, “exclusivamente”, responsável pelos programas de financiamento da casa própria, restando, assim, a ausência de comprometimento do governo para com o problema da moradia, eis que nada havia sido solucionado e a população mais pobre continuava à margem de todo esse processo, sem ter direito a uma vida digna.

No que concerne às cidades, a questão da Reforma Urbana foi proposta somente em 1963, sendo formulada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Contudo, o golpe de 1964 aniquilou totalmente tal demanda. Ainda, em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que buscou unir diversos segmentos sociais - os quais, primeiramente, reivindicavam questões relativas ao acesso à moradia -, porém, com o passar do tempo, surgiu um novo engajamento diante da imperiosa necessidade de se alcançar a ideia de “uma cidade para todos”, cidade esta com acesso a transportes, à segurança, à infraestrutura adequada e à possibilidade de uma moradia digna.

Tal movimento buscou que se elaborasse uma proposta legal que modificasse o *status* vigente, primando por não mais excluir das políticas públicas relativas à moradia a parcela da população de baixa renda, ou seja, aquela mais hipossuficiente e alijada de uma vida digna, pois, sem moradia, era impossível até mesmo exercer seus direitos enquanto “cidadão”, eis que: as alternativas de

habitação, que incluem infraestrutura e serviços urbanos, demandadas pela maior parte da população não eram encontráveis nem no mercado, nem nas políticas públicas” (MARICATO 2015, p. 81).

Em 1986, o MNRU conceituou a reforma urbana a partir de uma nova proposta ética: a qual entendia a necessidade de um novo modelo que não partiria mais de uma urbanização pautada na desigualdade social, e a exclusão e segregação do espaço urbano seguiam atendendo aos interesses das classes mais elevadas e da especulação de grandes empreendimentos imobiliários. Há um processo de reflexão e politização à medida que se busca uma efetivação da justiça social através da inclusão, reivindica-se uma reforma urbana que, efetivamente, dê acesso “ao direito à cidade”, em que se cumpra a função social que tanto se almeja.

Nos anos 90, no governo de Fernando Collor de Mello, foi criado o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que intencionava financiar em torno de 245 (duzentas e quarenta e cinco) mil moradias, mas o financiamento em questão não ocorreu. Depois, no mandato de Itamar Franco, nos anos de 1992 a 1994, foram criados os Programas Habitar Brasil e Morar Município, os quais objetivavam o financiamento a fim de que fossem construídas casas populares direcionadas às camadas de baixa renda, contudo tais propostas não obtiveram êxito devido aos inúmeros entraves burocráticos e exigências que impossibilitavam muitos municípios de captarem os recursos necessários.

Mais tarde, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, houve certa esperança (talvez por ser este um sociólogo) de que se verificasse um maior engajamento e comprometimento com questões sociais, algo que, também, não aconteceu. Dentre tantas situações que causaram frustração, tem-se a dos recursos oriundos do FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), os quais foram manipulados de forma a consolidar e favorecer a classe média, o que, certamente, foi ao encontro da política neoliberal adotada pelo governo e, talvez, das exigências impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional).

Nesse contexto, de acordo com Maricato (1998):

De modo não muito diferente dos governos anteriores, o de FHC baseou seus investimentos habitacionais em recursos onerosos: FGTS e SBPE: Os recursos “a fundo perdido” do Orçamento Geral da União (OGU), indispensáveis para atingir a população de baixa renda através da promoção pública, foram diminutos, como revela dados divulgados pela própria SEPURB: entre 1995 e 1997 a União investiu R\$ 612.648,00 de recursos orçamentários na área de habitação, o que resulta em aproximadamente R\$ 200.000,00 por ano. Essa quantia é menor do que investe na

área o Chile, país que tem perto de 12 milhões de habitantes (menos de 10% da população brasileira), investe na área. No mesmo período foram aplicados R\$ 3.255.198,00 de recursos do FGTS nos programas habitacionais. (MARICATO, 1998 p.06).

Diante da análise acima, verifica-se que, na prática, não houve interesse político que atendesse às demandas sociais, principalmente, àquelas relacionadas ao problema da moradia. De forma meramente discursiva, tal governo abordava questões relativas à descentralização e à diversidade, mas, por outro lado, enfatizava, de forma preconceituosa, conceitos como: áreas ilegais, regiões de favelas e ocupações em periferias.

Relevante ressaltar um marco importante ocorrido no governo de FHC: a criação do Estatuto da Cidade, em 2001 (Lei Federal nº 10.257), a qual tramitou durante quase 10 (dez) anos até sua aprovação e promulgação. Tal Estatuto é um instrumento jurídico utilizado até os dias atuais no planejamento urbano como garantidor da aplicabilidade de políticas públicas que priorizem as regularizações fundiárias pautadas na função social da propriedade.

Em linhas gerais, entende-se que, historicamente, as políticas públicas relacionadas à moradia não atingiram o objetivo que se esperava, eis que o acesso à moradia não foi direcionado às classes populares e de baixa renda, e sim à classe média. Estas moradias deveriam ter sido implementadas não com segregação e isolamento, mas com a priorização da inclusão das classes menos favorecidas.

Essa política habitacional, distorcida e ineficaz, contribuiu, decisivamente, para que convergíssemos à realidade atual, que continua sendo modificada através dos últimos mandatos presidenciais, conforme será analisado a seguir, a partir de investimentos direcionados a classes populares, a fim de que seja efetivada de vez a justiça social que tanto se almeja. Certamente, é um trabalho árduo, pois os aproximados 16 (dezesesseis) anos de mandato nos governos Lula e Dilma (interrompido, este último, a partir de um “Golpe” que dilacerou a democracia no País) não seriam suficientes para suprir uma demanda que atravessa quase um século.

### **1.3 O governo Lula (2003 a 2010) e o governo Dilma (2011 a 2016) e a efetivação do direito à moradia**

Segundo dados do Governo Federal, há, na atualidade, uma defasagem habitacional de aproximadamente 8 (oito) milhões de moradias, sendo este

problema vivenciado, em sua esmagadora maioria, nos grandes centros urbanos. Diante disso, busca-se implementar políticas públicas que viabilizam o acesso à moradia e, por assim dizer, o acesso à própria cidade. O ano de 2002 foi um momento marcante na história do processo político brasileiro, a vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas urnas representou uma ruptura com o “velho modelo político”, consolidando, assim, uma série de expectativas e esperanças no tangente às reformas e implementação de políticas públicas que priorizassem as camadas mais pobres do País. Conforme Rolnik (2015):

O chamado Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado por Lula, tendo em vista a construção de uma política para o país que associasse o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e à geração de emprego. (ROLNIK, 2015. pg.295).

A questão urbana foi uma das principais preocupações do governo Lula - considerando que houve um grande crescimento no contingente populacional urbano, notadamente, nos últimos 50 anos, tendo este aumentado de 31,2% para 75,6%.

A criação do Ministério das Cidades não deixou dúvidas quanto ao fato deste problema (o crescimento populacional urbano) ser uma das prioridades a ser tratada pelo respectivo presidente. O Ministério das Cidades foi criado para coordenar e, também, atuar na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no intuito de, assim, envolver integralmente políticas públicas direcionadas à cidade.

E, ainda, como proposta, buscava a necessária articulação entre União, Estados e Municípios a fim de que, estrategicamente, fosse criada uma forma de resolver, ou, ao menos, minimizar os problemas urbanos do país, especialmente, os relacionados ao grande déficit habitacional, bem como a regularização fundiária, sendo, assim, buscou efetivar estas políticas públicas, muitas vezes, amparadas pelo Estatuto das Cidades.

Contudo, diante da urgência de buscar soluções que resolvessem o problema da moradia, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), oriundo da Medida Provisória 459/2009, a qual foi convertida na Lei nº 11.977, datada de 07 de julho de 2009, que abrangia famílias com renda bruta de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), salientando que o Ministério das Cidades era responsável por sua gestão, e à Caixa Econômica Federal (CEF) incumbia o papel de operacionalizá-lo.

É essencial observar que tais imóveis são de propriedade exclusiva do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e integram seu patrimônio até serem

alienados. Informa-se que as famílias beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo Município, Governo do Estado ou Distrito Federal, e sua seleção de famílias é realizada pela própria CEF. Os recursos utilizados no Programa advêm do FAR, e foram de, aproximadamente, R\$ 14 (quatorze) bilhões, sendo a distribuição orçamentária realizada nas 27 (vinte e sete) Unidades Federativas do Brasil.

Interessante é que, segundo dados do Governo Federal, a fins de orçamento, o que está em pauta é um estudo do déficit habitacional dos municípios que compõe as respectivas unidades, de modo que haja a contratação do orçamento disponibilizado. São priorizados os projetos que apresentam a seguinte ordem: maior contrapartida/participação dos Estados e Municípios; menor valor de aquisição das unidades habitacionais; empreendimentos em regime de loteamento, existência de prévia infraestrutura e atendimento às regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura (usinas, hidrelétricas, portos).

Conforme dados trazidos, entende-se que o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil, sendo considerado, por muitos estudiosos, como o programa que modificou a questão da habitação no país, eis que buscou sanar o problema da moradia da forma mais holística possível, relevando desde a localização do imóvel até o perfil das famílias escolhidas, e, ainda, a infraestrutura do local. Ademais, procurou auxiliar na geração de emprego à medida que criou milhares de oportunidades laborais aos trabalhadores da construção civil.

Segundo dados do próprio site do Governo Federal, o programa busca, ainda hoje, facilitar a conquista da casa própria às famílias de baixa renda. As concessões de benefícios pelo MCMV são feitas por faixa de renda, sendo que existem dois programas: o urbano e o rural. Aqui, será analisado somente o primeiro, por ser este objeto do trabalho proposto, eis que este se destina a moradores de centros urbanos, de acordo com as faixas de renda bruta mensal das famílias, agrupadas conforme os rendimentos. Aquelas que possuem renda até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) podem ser atendidas pelas modalidades da FAIXA 1: MCMV Faixa 1, MCMV Entidades, ou MCMV Financiamento; ainda, as com rendimentos até R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) podem ser atendidas, apenas, pela modalidade MCMV Financiamento, dividida em FAIXA 1,5, FAIXA 2 ou FAIXA 3.

Ainda, há o programa MCMV-Entidades - uma modalidade da FAIXA 1 -, programa que permite famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade

Organizadora – EO (Associações, Cooperativas e outros) – e habilitada, a produzirem suas unidades habitacionais. A meta total do Governo Lula-Dilma era construir um milhão de moradias, de acordo com a Caixa Econômica Federal. O MCMV objetivava a redução significativa do déficit habitacional brasileiro, o favorecimento da regularização fundiária urbana com a criação de fonte de demanda de capital e trabalho e, por fim, o aumento do investimento na construção civil.

O governo da Presidente Dilma Rousseff deu continuidade à proposta implementada nas gestões anteriores do Presidente Lula, sendo os investimentos do Governo Federal, nessa denominada “Segunda Etapa” do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV2), aproximadamente dez vezes maior que o investido no programa inicial – 34 (trinta e quatro) bilhões de reais -, um montante de R\$ 278.200.000,00 (duzentos e setenta e oito bilhões e duzentos mil reais).

Outra situação que diferenciou a segunda fase do programa da primeira foi a ampliação de faixa de renda dos beneficiados, a qual, nesta segunda fase, visou atender, em sua maior parte (60%), famílias com rendimentos menores, *in casu*, as que possuíam rendimentos de até R\$ 1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais).

Cumprir frisar, também, que houve um aumento na destinação de verbas, aumento este de R\$ 16 (dezesseis) bilhões para R\$ 30 (trinta) bilhões, a fim de atender questões relativas à urbanização e regularização de áreas, bem como auxiliar na construção de moradias e isentar as pessoas de baixa renda também quanto às despesas de seguro habitacional e à emissão de documentos em cartórios.

Importante, ainda, esclarecer que essas moradias, em sua maioria, destinavam-se aos beneficiários da zona urbana que possuíam uma renda mensal cujo teto alcançava R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), e a outra parte dos imóveis contemplava a população rural com renda anual de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Na prática, isto implicaria um subsídio que diminuiria, consideravelmente, o preço que as pessoas pagariam pelo custo do imóvel, eis que, para elas, seria muito difícil arcar com financiamentos de valores mais elevados. Por isso, este programa também pode ser caracterizado como de transferência de renda.

Não se pode esquecer o papel desempenhado pela Secretaria Nacional de Habitação SNH, a qual acompanha, mediante avaliações, a implementação da Política Nacional de Habitação PNH, buscando articular-se com os demais entes federados para a aplicação de políticas públicas que visem à promoção e ao acesso

universal à moradia.

A SNH - vinculada ao Ministério das Cidades – coordenou, ainda no governo Lula, a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), prevista na Lei 11.124/05, a responsável por estruturar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Uma das principais características desse plano foi a necessidade de um amplo processo de participação, a fim de que se garantisse o direito à cidade e, por conseguinte, o direito à uma moradia digna. Organizaram-se, assim, debates regionais e setoriais, sendo estes locais essenciais para deliberação política. Houve previsão de revisão orçamentária, bem como planejamento na utilização de recursos, a fim de que se pudesse tentar universalizar o acesso à moradia digna para uma grande parte da população brasileira. Porém, dado ao duro golpe que a democracia sofreu e à impunidade e instabilidade que logo se instauraram no País, permeado pela retirada de direitos e retrocessos, jamais imaginados, podemos esperar pela aniquilação de programas sociais.

A criação do Ministério das Cidades foi essencial para a melhoria na implementação de políticas públicas relacionadas a várias questões urbanas, como a moradia (objeto da pesquisa em questão). Os Arts. 82 e 183 do texto constitucional de 1988 foram o marco inicial do direcionamento legal, que foi ao encontro de uma Reforma Urbana mais justa e eficaz, mas somente com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, é que tal realidade estaria mais próxima disso. O Estatuto possui, como essência, os instrumentos jurídicos e urbanísticos necessários para a real efetivação de uma política urbana, que implementam a gestão democrática das cidades, eis que “no encontro de diferentes cenas urbanas, e do movimento daí resultante, que a cidade se faz como obra humana” (LEFÈBVRE, 2001, pg. 52).

Em seu texto, o Estatuto da Cidade estipula os instrumentos que o Poder Público, no município, pode utilizar a fim de enfrentar a desigualdade social e territorial no meio urbano, mediante regulamentação e ampla discussão de problemas relacionados à moradia e à regularização fundiária. A Gestão Democrática Municipal (que consta no Art. 2º) é um deles, texto que regulamenta a participação popular nas decisões jurídicas e políticas dos municípios concernentes ao planejamento urbano e às discussões orçamentárias, entre outros.

## **2. O Município de Rio Grande, seu Plano Diretor e Aplicação de Políticas Públicas Direcionadas à Moradia**

Na atualidade, o Município do Rio Grande segue essas diretrizes possuindo um Plano Diretor Participativo, plano “gerado” em consonância com a gestão democrática, atendendo a todos os preceitos legais constantes no Art. 41 do Estatuto da Cidade, sendo um deles a questão habitacional, já que possui mais de vinte mil habitantes.<sup>32</sup> Dessa feita, foi o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande (2008) um instrumento muito importante para auxiliar na solução dos problemas do município, apesar de que, em seu processo de implementação, não houve a devida participação da população, conforme esperado.

Por fim, importante lembrar, ainda, que um dos importantes marcos no tangente às políticas habitacionais foi a aprovação do PL 268/2015, que tramitou na Câmara de Vereadores (proposto a partir de um estudo dos vazios urbanos realizado pelo Executivo Municipal no ano de 2014), este refere-se às questões como parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) de áreas, conforme previsão dos Arts. 5º e 6º da Legislação Federal (Lei nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade), para, assim, promover um melhor aproveitamento de terrenos vazios ociosos bem localizados e atendidos por infraestrutura pública. Observe-se que, atualmente, no País, para que se inicie um processo de regularização fundiária, devem existir dois meios: regularização judicial e estratégias conjuntas entre municípios e cartórios.

A lei que criou o programa Minha Casa Minha Vida trouxe consigo dispositivos a respeito da regularização fundiária. Um deles trata da questão administrativa, que permite ao prefeito da cidade e ao cartório local, conjuntamente, dar início à regularização, sem a necessidade de uma demanda judicial. Assim, com a proposta de garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para o benefício dos moradores de assentamentos urbanos irregulares, criou-se o projeto “Papel Passado”. A iniciativa foi uma ação do Governo Federal, implementada através da Secretaria Nacional de Acessibilidade e dos Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Tal projeto só se tornou possível diante da transferência de recursos federais a fim de que se procedesse às intervenções técnicas, administrativas e judiciais que

---

<sup>32</sup>Segundo dados atuais do IBGE, população estimada em 2016: 208.641 (duzentos e oito mil, seiscentos e quarenta e um habitantes).

visibilizassem a regularização de edificações habitacionais residenciais e o parcelamento do solo urbano para a população de baixa renda.

O fim foi de êxito, porque dentre os quatro municípios selecionados para o programa do Governo Federal do Rio Grande do Sul estava Rio Grande. A escolha, implementada pelo Ministério das Cidades, foi essencial para que muitos rio-grandinos pudessem registrar o seu imóvel. Conforme entrevista, o secretário Gilmar Ávila informou que, no município, foram beneficiadas mais de 3000 (três mil) famílias, sendo estas representantes de, aproximadamente, 11% das 28 (vinte e oito) mil famílias contempladas pelo programa em todo o País. Tal política de regularização fundiária é essencial para que se possam regularizar áreas e empoderar aqueles que não têm acesso ao judiciário para adquirir a propriedade de seus imóveis.

O processo de regularização fundiária no Rio Grande foi, na verdade, gerido por uma equipe denominada Grupo de Trabalho Institucional (GTI), coordenada pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) e composta pelas Secretarias de Meio Ambiente, de Infraestrutura, de Coordenação e Planejamento, Procuradoria Geral do Município, Cartório de Registro de Imóveis e Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES). O Grupo de Trabalho Institucional (GTI) foi essencial para atender aos interesses das comunidades, sem desconsiderar as questões técnicas que envolvem o registro dos imóveis.<sup>33</sup>

O cadastramento dos moradores foi iniciado em junho de 2012, contudo, por encontrar-se incompleto, a Secretaria de Habitação está realizando, ainda neste ano de 2017, sua finalização. Esse acréscimo de informações vem sendo feito a fim de auxiliar no processo de regularização fundiária das áreas. Assim sendo, esta política pública habitacional certamente logrou efetivar a função social almejada, eis que foi, através dela, que se tornou possível consolidar, de forma mais equânime, democrática, e, com menos desigualdade, o direito à cidade.

## **2.1 Estudo de caso: Residencial Junção**

O Residencial Junção surgiu a partir de um terreno em bairro de mesmo nome, bairro, este, situado em área bem localizada em zona adjacente ao centro da cidade, também próximo à Universidade Federal de Rio Grande, e à - futura -

---

<sup>33</sup>Informações prestadas em entrevista com o Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária – Gilmar Ávila.

Estação Rodoviária da cidade. Esse terreno, onde está sendo construído o empreendimento, foi doado pela União<sup>34</sup>, salienta-se que tal localização<sup>35</sup> consolida serviços públicos, infraestrutura e transportes, o que é muito importante quando se trata de moradia digna, e não de risco.

O Residencial Junção (ou Empreendimento Junção, como denominado em alguns documentos) é formado por cooperativas habitacionais através do programa Minha Casa Minha Vida (FDS Entidades)<sup>36</sup> em parceria com a Prefeitura Municipal, por meio da SMHRF, a qual cumpre representar o poder municipal como facilitadora e mediadora da implementação das políticas públicas relacionadas à habitação e ao desenvolvimento urbano.

Objetiva-se, aqui, o acesso à moradia a 1.297 (mil, duzentas e noventa e sete) famílias, sendo estas de baixa renda e, segundo o secretário de habitação, que têm suas origens procedentes de moradia de aluguel, coabitação e áreas de risco. Sendo assim, essencial o cuidado no método e na qualidade do trabalho social para com os beneficiários do projeto antes de entrarem nas unidades e após, tendo em vista os empreendimentos já entregues em outros municípios e estados com este formato e que hoje sofrem um total desequilíbrio nas relações coletivas dos condomínios e em sua sustentabilidade tanto patrimonial quanto em relações humanas.

O projeto, iniciado em 28.08.2014, possui vínculo com cinco cooperativas selecionadas para a construção destas unidades, são elas: COOPERNOVA - Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda; UNIPERFFIL - Cooperativa Perffil de Trabalhadores Ltda; COOTRAHAB – Cooperativa de Trabalho Habitação e Consumo Construindo Cidadania, COOPERLAR – Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar Ltda e COOPARROIO – Cooperativa Habitacional e de Produção Agro-Industrial Arroio da Manteiga Ltda.

O Empreendimento Residencial Junção teve recurso liberado para a Fase 02 e início de obras autorizado em 2016, sendo que, até o início de 2018, aconteceu a entrega oficial dos contratos das cooperativas pelos representantes da Caixa

---

<sup>34</sup>O Governo Federal, através da superintendência do patrimônio da união no R, repassou o terreno para a execução da obra de 1127 apartamentos e 170 casas.

<sup>35</sup>Conforme mapa a seguir publicado pela WRI Cidades Assessoria.

<sup>36</sup>De acordo com o secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária, Gilmar Ávila, no Rio Grande, existem conjuntos habitacionais que foram feitos com recursos do Minha Casa Minha Vida e do Minha Casa Minha Vida Entidades. Ele explica que as duas modalidades se diferenciam, porque, no Minha Casa Minha Vida, os recursos são do FAR, e como proponente tem-se a Prefeitura Municipal, que realiza o chamamento público à seleção das construtoras. Já no Entidades (como o caso do Residencial Junção), os proponentes são as associações e cooperativas credenciadas junto ao Ministério das Cidades.

Econômica Federal, com a presença das famílias, entidades e instituições envolvidas na construção de 1.120 (mil, cento e vinte) apartamentos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Bairro Junção.

No total, serão investidos mais de 90 (noventa) milhões de reais no complexo que compreenderá 70 (setenta) blocos de apartamentos, ruas, avenidas, rede de esgoto e de água, além de um loteamento de casas. O empreendimento faz parte da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida e é destinado às famílias de baixa renda. Serão, no total, 1.276 (mil, duzentas e setenta e seis) unidades habitacionais instaladas com toda a infraestrutura pública, tais como, praças, áreas de lazer, salões de festas, quadras poliesportivas e próximas a serviços públicos importantes, como a nova UPA (Unidade de Saúde), a nova estação rodoviária, o terminal de integração do transporte coletivo e escolas.

A primeira etapa foi a elaboração do projeto, quando concluída e aprovada em todos os órgãos necessários, inclusive na Caixa Econômica Federal, se iniciou a segunda fase - que contava com a assinatura do contrato (ocorrida em maio de 2016) para o imediato início das obras. Na parte inicial deste projeto, foram investidos cerca de R\$ 100 (cem) milhões de reais, sendo R\$ 12 (doze) milhões deste total em recursos do Executivo Municipal, que foram direcionados ao planejamento urbano, ou seja, a toda parte externa do empreendimento, abrangendo desde o esgoto até a pavimentação, entre outros.

A referida obra contratada é fragmentada em etapas. A previsão, para execução da obra, é de 24 a 36 meses. Cada condomínio será composto por blocos de apartamentos com quatro pavimentos, cada um com uma unidade habitacional constituída por ambiente integrado de sala e cozinha, dois dormitórios e banheiro e uma sacada com área de serviço e churrasqueira. Nas áreas de uso comum, haverá estacionamento, salões de festas, salas comerciais, áreas de lazer e esporte.

O secretário de habitação, Gilmar Ávila, salientou a importância deste projeto para o Município e como modelo de política de habitação social, desde a sua concepção com a garantia da localização em uma área dotada de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços, até o comprometimento do Poder Público com a execução das obras de infraestrutura viária, iluminação pública, redes de distribuição de água e esgoto.

Segue-se priorizando a participação popular e o diálogo com as famílias integrantes deste empreendimento; estas participam de inúmeras assembleias e

reuniões, em que debatem assuntos de seu interesse e, ainda, organizam saídas de campo para que possam visitar as construções, fazendo a verificação do local e o andamento da obra, assim como suas etapas de execução.

A experiência de participação dos futuros moradores em todas as fases do empreendimento, desde a elaboração do projeto até essa fase de implantação da obra, tem por objetivo a preparação destes para a convivência e gestão dos condomínios após a entrega do referido residencial. As visitas programadas seguem um cronograma já definido em reuniões.

São realizadas, ainda, oficinas do Projeto Social do empreendimento a partir do diagnóstico das famílias cadastradas para aprendizagem propostas em cursos e oficinas que buscam atender às demandas da educação, cidadania, geração de emprego e renda. Importante salientar que, na verificação do diagnóstico, foi constatada uma predominância de baixa escolaridade de mulheres responsáveis pela família e grande número de desempregados e trabalhadores informais.

A Prefeitura Municipal do Rio Grande, em parceria com entidades organizadoras, atuou na execução de diversas atividades do Trabalho Técnico Social, através de seus órgãos e secretarias afins, com os temas propostos na área da educação, saúde, questões de gênero, cidadania, meio ambiente, saneamento, direito à cidade e segurança.

Outra questão importante, verificada neste programa social, é que encontramos nele uma maciça participação dos futuros moradores em todas as etapas do projeto, que realizam assembleias a fim de tomar decisões, as quais garantem a legitimidade dos trabalhos desenvolvidos pelas equipes técnicas de engenharia e social. Notório, também, que, nas assembleias, é reiterada a importância da participação das famílias em todas as etapas do projeto, desde a fase de planejamento até a fase atual, que coincide com a execução da obra, a fim de que sejam elaboradas regras de convivência entre os futuros moradores.

### **Considerações Finais**

O processo espacial e social de segregação urbana possui implicações diretas com o problema da moradia, sendo de urgência necessidade a implementação de políticas públicas que atendam a demandas como esta. A busca pela efetivação do direito à moradia, direito este não somente de cunho social, mas

também fundamental, vem, paulatinamente, crescendo na seara jurídica e social – em decorrência, talvez, do grande déficit habitacional, bem como a dificuldade ao acesso a uma moradia digna à grande parte da população, especialmente, as que vivem em situação de pobreza, e, na maioria das vezes, em regiões periféricas sem infraestrutura adequada.

Verificou-se, na pesquisa fomentada, que, historicamente, até a década de 90, os principais programas habitacionais e sociais implementados, na tentativa de solucionar a questão da moradia digna, não tiveram relevância ou surtiram os efeitos esperados a fim de que se minimizasse o referido problema social.

Os governos de Lula e, em seguida, de Dilma, buscaram consolidar a atuação conjunta de projetos em nível municipal, estadual e federal. Entre as políticas públicas direcionadas à moradia, o Programa Minha Casa Minha Vida é - e por um tempo será um marco, eis que se consolidou como o maior programa de referência no setor habitacional do País. O programa simboliza uma grande aproximação dos interesses pleiteados por movimentos sociais com o poder público, possuindo reconhecimento internacional, sendo tratado como uma referência no que tange a conquistas sociais de grande relevância. O município do Rio Grande é um exemplo dessa grande conquista social estudada, aqui, se instrumentalizou, *in loco*, aplicações das mencionadas políticas públicas.

Inegável a grande importância de projetos como este para o Município, projetos que podem ser considerados como parte de um "Novo Modelo" político de habitação social, pois, em todas as suas etapas, foram priorizados os interesses das populações envolvidas, desde a sua concepção com a garantia da localização em uma área dotada de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços até o comprometimento do Poder Público com a execução das obras de infraestrutura viária, iluminação pública, redes de distribuição de água e esgoto.

E, mais, como foram políticas públicas direcionadas às populações de baixa renda e, considerando, o curto lapso temporal em que foram implementadas, bem como o número elevado de famílias contempladas, segundo os dados apresentados e discutidos neste trabalho, são, certamente, referências a serem seguidas por outros municípios que também tenham como proposta principal a inclusão, o acesso à moradia digna e a efetivação da justiça social que tanto se espera no País.

## Referências Bibliográficas

- BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;
- BRASIL – MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional De Habitação** Ministério das Cidades. Novembro de 2004;
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha Completa Minha Casa Minha Vida. 2015**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 12.jul.2017;
- HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo. Loyola, 1992;
- IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1997;
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 23 de novembro de 2017;
- LEFÈBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001;
- MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015;
- MARICATO, Ermínia. **Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. Disponível em: [http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato\\_politicaurbanafhc.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf) Acesso em: 26 de maio de 2017;
- MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.07.2001)**. RDA 255, Rio de Janeiro, 2001;
- ROLNIK, R. **Exclusão Territorial e Violência: O caso do Estado de São Paulo**. Cadernos de Textos, Belo Horizonte, v. 2, 2000;
- RUSCHEINSKY, Aloísio. **Metamorfoses da Cidadania**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999;
- SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia aos Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: Notas a Respeito da Evolução em Matéria Jurisprudencial, com destaque para a Atuação do Supremo Tribunal Federal**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, Ed. Fórum, ano 02, n. 8, out./dez. 2008, p. 55-92. Disponível em: <[http://www.animaopet.com.br/primeira\\_edicao/artigo\\_Ingo\\_Wolfgang\\_Sarlet\\_o\\_direito.pdf](http://www.animaopet.com.br/primeira_edicao/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf)>. Acesso em 08 novembro de 2017;
- SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004;

# **ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMÍLIAS ACOLHEDORAS: EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**

Fabiane Brum Soares Zimmermann Becker<sup>37</sup>

## **Introdução**

O presente trabalho é fruto de pesquisa bibliográfica e documental e tem como intuito compreender duas das medidas protetivas (acolhimento institucional e acolhimento familiar) previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como verificar a efetividade destas no âmbito do Município do Rio Grande/RS.

Para tanto, menciona-se a construção histórico-cultural que demonstra o momento histórico em que as crianças e adolescentes deixaram de ser considerados “objetos” e passaram a ser considerados “sujeitos de direitos” no ordenamento jurídico brasileiro e, ainda, revela as hipóteses em que é permitida a retirada da criança ou adolescente do seio da família de origem e seu encaminhamento para Família Acolhedora ou Acolhimento Institucional por determinado período, até que possa retornar ao lar originário ou ser encaminhado para família substituta através da adoção.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo e, como método de procedimento, o monográfico, utilizando-se pesquisa bibliográfica e documental, baseada em informações existentes no *site* do Conselho Nacional de Justiça – CNJ - e acórdãos do egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

## **1. Ordenamento jurídico protetivo dos direitos das Crianças e dos Adolescentes**

A Constituição Federal e a Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança foram os documentos que elencaram os princípios que embasaram o Direito da Criança e do Adolescente.

---

<sup>37</sup>Especialista em Direito Processual Civil. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito do Curso de Mestrado Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Assessora de Juiz de Direito. E-mail: fbrum89@gmail.com.

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, traz os princípios, *metaprincípios* e princípios derivados que asseguram os direitos das crianças e adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Fonseca (2012) relembra que a “pré-história” do direito escapa quase inteiramente ao nosso conhecimento, mas, no momento em que os povos entraram na história, já havia o poder parental e/ou maternal sobre os filhos. Esse poder sobre os filhos era quase absoluto, não havendo qualquer valoração à vida ou à liberdade.

No direito romano, o pai de família (*pater familias*) era a autoridade máxima no clã familiar, com um poder quase ilimitado sobre a criança (*patria potestas*); poder que se constituía pelo nascimento de pais unidos em matrimônio legítimo (*justae nuptiae*) ou por ato jurídico: adoção (*adoptio*), ad-rogação (*adrogatio*) e legitimação.

Com o tempo, apenas os filhos de famílias militares tiveram algum reconhecimento, como o direito de dispor dos bens adquiridos pela atividade dos pais na guerra. Foi com o cristianismo, pela defesa dos fracos, que as crianças começaram a ser consideradas diante do poder extremo do *pater familias*.

A história da criança, desde a Idade Média, foi registrada no início dos anos 60, no conhecido estudo de *Philippe Ariès*, anotando-se que “a descoberta da infância começou no século XIII, e sua evolução pode ser acompanhada na história da arte e na iconografia dos séculos XV e XVI”.

Ainda, Fonseca (2012), na idade moderna, tal território era um “campo quase virgem” e grande parte dos primeiros trabalhos a respeito da infância “eram de caráter profundamente institucional, que descrevia o surgimento dos sistemas escolares, as leis sobre o trabalho infantil, as agências especializadas em delinquentes juvenis, os serviços de bem-estar infantil e assim por diante.” Como quer que seja, somente na idade moderna, a criança começa a ser percebida de uma forma diversa do adulto.

Há quem sustente, entretanto, que o interesse ou a indiferença com relação à criança não são a característica desse ou daquele período da história, pois “as duas atitudes coexistem no seio de uma mesma sociedade, uma prevalecendo sobre a outra em determinado momento por motivos culturais e sociais que nem sempre é fácil distinguir”.

As manifestações legislativas, no plano internacional, em prol dos direitos das crianças e adolescentes, surgiram com a Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, concluída em Genebra, a 30 de setembro de 1921,

cujo Protocolo de Emenda, no Brasil, foi promulgado pelo Decreto nº 37.176/55, bem como com a Declaração de Genebra, de 26 de março de 1924, que foi a primeira menção a direito das crianças como tais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, em 1948, salientou os cuidados especiais às crianças e à maternidade, depois seguida da Declaração Universal dos Direitos da Criança, da Organização das Nações Unidas (ONU – UNICEF), em 20 de novembro de 1959. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de *San José*, da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, reafirmou os Direitos da Criança, especialmente, no Art. 19<sup>38</sup>, o que foi, posteriormente, confirmado no Protocolo de *San Salvador*, em 17 de novembro de 1998.

Com as regras de *Beijing*, em 29 de novembro de 1985, as quais versavam sobre o tratamento a jovens infratores, 30 (trinta) anos depois da Declaração Universal, adveio a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, datada de 20 de novembro de 1989, sendo considerado o primeiro instrumento internacional que fixou um enquadramento jurídico completo à proteção dos direitos das crianças, representando “o mínimo que toda a sociedade deve garantir às suas crianças, reconhecendo em um único documento as normas que os países signatários devem adotar e incorporar às suas leis”.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, é a convenção de Direitos humanos que possui maior número de ratificações e é sobre suas bases que foram assentados os atuais direitos de crianças e adolescentes, tendo sido ratificada pelo Brasil, em 24 de setembro de 1990 (Decreto nº 99.710/90). Tem essa normativa a “peculiaridade de ser toda ela formada por cláusulas pétreas”, ou seja, que devem ser respeitadas em todas as situações, sendo uma das diferenças com a Declaração.

Em 1990, em Nova Iorque, deu-se o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, na sede das Nações Unidas, quando 71 (setenta e um) líderes mundiais se comprometeram a melhorar a saúde de crianças e mães, combater a desnutrição, o analfabetismo e erradicar as doenças que vêm matando milhões de crianças a cada ano.

Para tanto, firmaram a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos anos 90. Em 25 de maio de 2000, foram adotados, por Resolução da ONU, dois Protocolos Facultativos, que visam

---

<sup>38</sup>Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.

fortalecer o rol de medidas protetivas no que tange às violações: protocolo sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil e o Protocolo Facultativo sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados. (FONSECA, 2012).

Os direitos da infância foram um elo indissociável para a vida em comunidade, fundando-se no amparo e na proteção da dignidade da pessoa humana, embora sabido que crianças e adolescentes trilham um caminho mais espinhoso na comparação com outros sujeitos.

Neste contexto, podemos resumir a situação histórica de crianças e adolescentes da seguinte maneira: 1) antiguidade, nenhum direito ou reconhecimento. Em Roma, havia o poder quase ilimitado do *pater familias*; 2) na Idade Média, uma suavização do poder quase absoluto do pai, sendo que, no seu fim e no Renascimento, aparece uma nova ideia de criança, que se reflete na “distinção progressiva entre o mundo da criança e o mundo dos adultos”; 3) nos séculos XVI, XVII, XVIII, começa a despontar o “sentimento de infância”, a consciência das particularidades da criança em relação aos adultos; 4) no século XIX, a criança trabalha e é explorada pela Revolução Industrial, o que faz surgir uma consciência das especificidades da criança e da necessidade de reconhecer-lhes direitos; e 5) no século XX, surge a proclamação dos direitos da criança, que se torna “o centro privilegiado de atenção de inúmeras teorias e investigações científicas”. (FONSECA, 2012).

Analisando a evolução da legislação no Brasil, Antônio César Lima da Fonseca sustenta que, quanto mais se retroage na história, maiores são as chances de observarmos a falta de proteção jurídica à criança, com registros de abandono, morte, espancamento e violência física e sexual. (FONSECA, 2012).

A evolução dos direitos de crianças e adolescentes, no Brasil, partiu do denominado “direito do menor”, expressão que reduzia a importância da criança como ser humano para o direito da criança e do adolescente.

Inicialmente, imperava a doutrina do Direito Penal do Menor, tendo por base os Códigos Penais de 1830 e 1890, em que havia um misto correcional e assistencial, encaminhados “sob concepções de altruísmo ou caridade”, no qual unicamente o juiz analisava a atuação do jovem no plano penal. No ano de 1926, determinou-se a elaboração de uma legislação sobre menores, o que ocorreu com o surgimento do “Código Mello Mattos”, considerado o primeiro Código de Menores da América Latina. O Código em comento representou a abertura significativa do

tratamento à criança para a época, preocupado em que fosse considerado o estado físico, moral e mental da criança, e, ainda, a situação social, moral e econômica do País. Com a revogação do Código Mello Mattos, surgiu o “Código de Menores”, Lei nº 6.697/79, escorando a chamada doutrina da situação irregular, que “inaugura nova fase do direito menorista no Brasil”.

Nos anos 80, vieram os movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, fundados nos Pactos e Convenções Internacionais anteriormente mencionados, consagrando-se a Doutrina da Proteção Integral, fundada em três pilares, quais sejam: reconhecimento da peculiar condição da criança e jovem como pessoa em desenvolvimento titular de proteção especial, crianças e jovens têm direito à convivência familiar e as Nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção com absoluta prioridade.

Com a Constituição Federal de 1988, o Art. 227 e os seus parágrafos implantaram o que já estava mais ou menos delineado no panorama internacional para a defesa de crianças e adolescentes, bem como para seu tratamento como pessoas e sujeitos de direitos civis (FONSECA, 2012).

Na Constituição Federal, mais especificamente no art. 227, encontram-se os direitos e garantias que a família, sociedade e Estado, devem promover à população infantil, mas é no Estatuto que se encontra o rol detalhado do que implica elevar crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos. (DORNELES; GRAZIANO SOBRINO, 2011, p. 254).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentando o Art. 227, da Constituição Federal de 1988, mudou a ótica com que devem ser vistas crianças e adolescentes, as quais eram vistas como “objetos” na Doutrina da Situação Irregular, são, hoje, reconhecidas como “sujeitos de direitos civis” (FONSECA, 2012).

Diante da proteção constitucional assegurada às crianças e aos adolescentes, imperiosa análise de 02 (duas) medidas protetivas existentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, acolhimento institucional e acolhimento familiar, as quais podem ser aplicadas, caso seja necessário o afastamento do menor de idade do seio da família natural ou extensa.

## **2. Medidas protetivas: Acolhimento Institucional e Família Acolhedora**

O Art. 227, *caput*, da Constituição Federal é regulamentado pelos arts. 19 a 52 – D do Estatuto da Criança e do Adolescente, elencados no Capítulo III, do Título II, do ECA.

Toda criança e todo adolescente possui direito à convivência familiar e comunitária, ou seja, tem direito a ter e conviver com uma família.

O autor Fonseca (2012) enfatiza que:

A Lei dispõe sobre a convivência familiar como um direito fundamental *stricto sensu*, como o direito à vida e à saúde, uma vez que o Capítulo trata não só da família natural ou família ampliada, mas de outros institutos (guarda, tutela e adoção) que são considerados “fundamentais” para os direitos de crianças e adolescentes. (FONSECA, 2012, p. 65).

Assegura-se à criança a convivência familiar e comunitária, que é “a expressão máxima de implementação da Doutrina Jurídica da Proteção Integral”.

O direito à convivência familiar, mais do que um direito “é uma necessidade” e integra os chamados direitos humanos de alcance heterogêneo, que não pertencem a todos os seres, muito embora alguns deles possam ser reconhecidos, também, a outros grupos humanos, que são os verdadeiros direitos das crianças.

Com o advento da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, ocorreu a ruptura da concepção que via a criança e o adolescente apenas como objetos de direitos e consagrou a teoria da proteção integral, na qual os infantes são sujeitos de direitos. (CUSTÓDIO; VIEIRA, 2011, p. 79).

A sistemática da convivência familiar foi intensificada, ampliada e aperfeiçoada com o advento da Lei nº 12.010, datada de 03 de agosto de 2009, incumbindo-se ao poder público e às entidades não governamentais o dever de envidar todos os esforços para que a criança ou adolescente seja mantido em sua família natural, desta sendo afastada apenas depois da absoluta e comprovada impossibilidade de convivência familiar. E, mesmo por ocasião de medidas que são impostas às crianças e aos adolescentes, ressalta o direito à convivência familiar, pois o Estatuto da Criança e do Adolescente alberga o princípio da prevalência da família, ou seja, pela preferência daquelas medidas protetivas que os mantenham ou os reintegrem na sua família natural.

Sabe-se que convivência deriva de conviver, significando viver junto em companhia de alguém ou de algum grupo; é uma ação de viver com *outrem*. Ao regulamentar esse princípio constitucional, elencado no Art. 227 da Constituição Federal, a Lei Estatutária, especialmente, no Art. 19, busca ressaltar a importância da vida em família como ambiente natural para o desenvolvimento daqueles que ainda não atingiram a vida adulta, tendo em vista que a criança e o adolescente somente poderão desenvolver-se plenamente no seio de uma família e que nenhuma outra instituição, por melhor que seja, pode substituir a família na criação do ser humano.

Fonseca (2012) destaca que a Lei nº 12.010/09 encerra o cerne da convivência familiar e da proteção integral, pois determina a “preferencialidade” da permanência da criança e do adolescente com sua família, bem como a provisoriedade de sua colocação em programas de acolhimento institucional ou familiar.

A norma legal determina que o Estado envie esforços para a inclusão social das crianças e adolescentes na família natural e para as famílias de crianças e adolescentes que se encontram em programas de acolhimento familiar ou institucional, sempre que identificadas, devem, necessariamente, ser incluídas em programas oficiais de orientação, apoio e promoção social.

O Art. 19 e seus parágrafos trazem à Lei estatutária os “acolhimentos familiar e institucional”, que são medidas protetivas, previstas no Art. 101, incisos VII e VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente, a cargo do Juiz da Infância e da Juventude, sendo desenvolvido por meio de programas criados por entidades públicas ou privadas.

As entidades voltadas ao acolhimento institucional e familiar atuam nos casos em que a criança ou o adolescente está afastada da família natural, seja em virtude do falecimento ou desaparecimento dos pais, seja em decorrência de abusos ou violações a seus direitos no ambiente familiar (BARROS, 2016, p. 169)

No acolhimento familiar, a criança ou adolescente é entregue mediante guarda para uma pessoa ou casal cadastrado e autorizado previamente pelo Programa. O acolhimento visa à colocação da criança ou adolescente no seio de uma família acolhedora, de modo que não se perca o norte da solidariedade familiar e se possa, o mais breve possível, recompor os laços afetivos. É provisório, de forma que a criança e o adolescente possam retornar ou reconstituir a família natural ou seguir para o acolhimento institucional.

O acolhimento familiar é preferencial, pois prevalece sobre o acolhimento institucional.

Nas palavras de Antônio César Lima da Fonseca (2012):

Mesmo com a amplitude, modernidade e avanço do conceito de família, os artigos 19 e os parágrafos do ECA revelam-se de importância fundamental, pois amparam a maioria das decisões em matéria de convivência e de poder familiar. É a norma básica de proteção, pois se refere ao direito da criança e do adolescente à vida comunitária e junto à família, sendo esta quem lhes deve criação, educação e proteção, assegurando-lhes também a proteção integral. (FONSECA, 2012, p. 69).

O Estatuto da Criança e do Adolescente revela como um aspecto do direito à liberdade da criança e do adolescente a participação na vida familiar e comunitária sem discriminação quanto aos filhos. As entidades que desenvolvem programas de

acolhimento, por sua vez, também devem diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares. Há ordem de restabelecimento em caso de rompimento e de preservação em caso de estremecimento dos vínculos familiares. Os vínculos familiares são aqueles elos de parentesco, de solidariedade, fraternidade e amor, que ligam entre si os membros de uma mesma família.

Fonseca (2012) ensina que a colocação de crianças e adolescentes em família substituta dar-se-á de 03 (três) modos: pela guarda, tutela ou adoção. Todavia, encontrados em situação de risco, a qual se caracteriza quando a criança ou adolescente está com seus direitos fundamentais violados ou ameaçados de lesão e estas condutas podem ocorrer por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da própria conduta da criança e do adolescente, nos termos do Art. 98 e seus incisos, do Estatuto da Criança e do Adolescente, podem os protegidos seguirem aos programas de acolhimento familiar ou de acolhimento institucional, que, na forma disciplinada no Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei nº. 12.010/09, vieram para substituir os “abrigos” e a “colocação familiar”, sempre de forma temporária e excepcional.

Os referidos acolhimentos devem ser prévios e utilizados como forma de transição à reintegração familiar ou à inserção em família substituta, nos termos do Art. 19, § 1º<sup>39</sup>, cumulado com o Art. 101, § 1º<sup>40</sup>, do Estatuto da Criança e do Adolescente, havendo prioridade no acolhimento familiar diante do acolhimento institucional, conforme dispõe o Art. 34, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>41</sup>.

A medida de colocação em acolhimento institucional elencada no artigo 101, inciso VII do Estatuto da Criança e do Adolescente deve ser vista como a “última alternativa”, desde que seja pelo prazo máximo de dois anos, com a situação da

---

<sup>39</sup>Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. § 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 3 (três) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou pela colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no Art. 28 desta Lei.

<sup>40</sup>Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no Art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: (...) § 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

<sup>41</sup>Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar. § 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.

criança ou adolescente revista e reavaliada de seis em seis meses e, se maior for o prazo, quando comprovada necessidade e que se atenda ao seu superior interesse. (FONSECA, 2012, p. 103).

Com o advento da Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017, sobrevieram significativas mudanças no que tange às disposições previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente, em relação ao prazo de acolhimento institucional que tinha, como regra, prazo máximo o período de 02 (dois) anos, salvo decisão fundamentada, demonstrando a necessidade e ou observância ao superior interesse da criança e do adolescente acolhido.

A Lei altera o Art. 19, em seu parágrafo 2º, ao definir que:

a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 18 (dezoito meses), salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (Lei nº 13.509/2017).

Percebe-se uma redução no prazo para a vigência da medida protetiva de acolhimento institucional, provavelmente, com o intuito de definir, o mais breve possível, a situação jurídica do protegido, ou seja, possibilitar o retorno ao lar de origem, sem maiores delongas, exigindo dos dispositivos envolvidos um atendimento efetivo à família, com a possibilidade de reintegração familiar e, desse modo, assegurar o direito à convivência familiar de forma concreta e efetiva ou possibilitar o encaminhamento da criança ou adolescente acolhido para colocação em família substituta para fins de adoção e, da mesma forma, ofertar ao acolhido institucionalmente o convívio familiar, neste caso, não na sua família de origem, a qual não se reestruturou para recebê-lo de volta; isento de nova situação de risco. E, sim, permitir à criança e ao adolescente a construção de novos vínculos afetivos e jurídicos por meio do instituto da adoção.

A garantia da convivência familiar se perfaz através de dois princípios basilares: o da proteção integral e o da prioridade absoluta. (...) Nos procedimentos da infância e da juventude, a preferência é sempre pela manutenção do menor junto aos genitores biológicos. Na impossibilidade, existe a colocação em acolhimento familiar ou institucional. (ISHIDA, 2016, p. 74).

A necessidade e obrigatoriedade de reavaliação do caso concreto do protegido acolhido permaneceu com as novas disposições da Lei nº. 13.509/2017, porém houve redução no prazo, o qual era de 06 (seis) meses, no máximo, e foi reduzido para 03 (três) meses, no máximo, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou

multidisciplinar, decidir, de forma fundamentada, pela possibilidade de reintegração familiar ou pela olocação em família substituta.

O Art. 19, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que traz essa redução, quando proposto foi vetado pelo Presidente da República, mas o Congresso Nacional derrubou o veto.

Neste ponto, importante registrar que, para os fins da mencionada reavaliação, existem os Provimentos nº 32 e 36 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que disciplinam a reavaliação dos protegidos que se encontram acolhidos, trazendo a obrigatoriedade da realização das denominadas “Audiências Concentradas”, as quais devem ocorrer, segundo os Provimentos, em cada semestre, preferencialmente, nos meses de abril e outubro.

Nos termos dos Provimentos nº 32 e 36 do CNJ, as referidas audiências devem ocorrer, sempre que possível, nas dependências das entidades de acolhimento, com a presença dos atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente para fins de deliberação conjunta, diante do caráter excepcional e provisório da medida protetiva, com a subsequente confecção de atas individualizadas para juntada posterior em cada um dos processos dos acolhidos.

Para o êxito das audiências concentradas, em observância ao Provimento nº 32 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, são intimados o Ministério Público, Defensoria Pública, o escrivão(ã) da Vara da Infância e da Juventude, os pais ou parentes do acolhido que com ele mantenham vínculos de afinidade e afetividade.

Igualmente, são intimados, também, para fins de envolvimento único e tomada de medidas efetivas que visem abreviar o período de institucionalização, a equipe interdisciplinar atuante perante a Vara da Infância e da Juventude, o Conselho Tutelar, a entidade de acolhimento e sua equipe interdisciplinar, a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Trabalho/Emprego e a Secretaria Municipal de Habitação para que possa ser, efetivamente, discutido o caso e procedidos os encaminhamentos necessários para a Rede de Proteção da Infância e Juventude, com o intuito de atender ao caráter provisório e excepcional do acolhimento institucional ou familiar e possibilitar, de forma exígua, o retorno da criança ou adolescente ao lar de origem ou possibilitar aos protegidos o encaminhamento regular para fins de adoção.

No município do Rio Grande/RS, as audiências concentradas são realizadas

em conformidade com as determinações contidas nos Provimentos nº 32 e 36 do Conselho Nacional de Justiça, intimando-se para a solenidade todos os dispositivos e órgãos envolvidos na seara da Infância e Juventude.

Ao final das audiências, pelo magistrado responsável pela Vara da Infância e da Juventude, é preenchido questionário junto ao *site* do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, mencionando as estratégias que foram adotadas e informando o tempo do acolhimento institucional. Os referidos dados possibilitam que seja acompanhado o trabalho realizado pelo Juiz de 1º grau na condução da medida protetiva, com o intuito de definir, o mais breve possível, a situação jurídica do acolhido.

O questionário é preenchido de forma semestral, em atendimento aos Provimentos, e conta com os seguintes questionamentos ao magistrado com jurisdição na Infância e Juventude:

Questionário eletrônico das audiências concentradas

Parte superior do formulário

SITUAÇÃO ANTES DAS AUDIÊNCIAS

Entidade de Acolhimento:

Semestre/Ano:

Total real de acolhidos no início da realização das audiências:

SITUAÇÃO DEPOIS DAS AUDIÊNCIAS

Data da primeira audiência:

Data da última audiência:

Local onde as audiências se realizaram:

Total de acolhidos por decisão e processo que tramita em comarca diversa da comarca da entidade:

Total de audiências realizadas:

Total de reintegrados à família natural (pai e/ou mãe):

Total de reintegrados à família extensa:

Total de reintegrados à família substituta:

SITUAÇÃO DOS ACOLHIDOS REMANESCENTES APÓS AS AUDIÊNCIAS

Total real de acolhidos remanescentes após o término das audiências:

Total de acolhidos remanescentes com genitores falecidos ou desconhecidos:

Total de acolhidos remanescentes com consentimento ou a pedido dos genitores para colocação em família substituta:

Total de acolhidos remanescentes há mais de 2 (dois) anos ininterruptamente:

Total de acolhidos remanescentes há mais de 6 (seis) meses sem ação de

destituição do poder familiar ajuizada:

Total de acolhidos remanescentes há mais de 6 (seis) meses com ação de destituição do poder familiar em andamento:

Total de acolhidos remanescentes há mais de 6 (seis) meses com ação de destituição do poder familiar com sentença transitada em julgado:

Total de infantes que atualmente se encontram evadidos da entidade embora ainda constem como acolhidos aguardando retorno (CNJ, S/D).

Analisando os questionamentos acima, percebe-se que, em virtude da nova redação trazida pela Lei nº. 13. 509/2017, haverá necessidade de alteração em relação ao tópico “total de acolhidos remanescentes há mais de 2 (dois) anos ininterruptamente”, passando a constar acolhidos remanescentes há mais de 18 (dezoito) meses, ou seja, 01 (um) ano e 06 (seis) meses e, provavelmente, haverá alteração a fim de adequar o questionário ao novo prazo de reavaliação “a cada 03 (três) meses, no máximo”.

Acerca do acolhimento institucional, colaciono entendimento do egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**REEXAME NECESSÁRIO. ECA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE ENTIDADE DE ACOlhIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE TERRA DE AREIA. DEVER DO PODER PÚBLICO DE ASSEGURAR, COM ABSOLUTA PRIORIDADE, OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, À LUZ DA DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL. MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. 1. De acordo com o art. 227 da Constituição Federal, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Nesse sentido, o ECA preconiza que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais das três esferas de governo, sendo que a municipalização do atendimento é a primeira das diretrizes da política de atendimento (art. 88, inc. I). Portanto, é indubitoso que compete aos Municípios fornecer subsídios para prestar o devido atendimento às crianças e adolescentes do Município que estejam expostas a situação de risco. 2. Dentre as medidas protetivas passíveis de aplicação quando verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98 do ECA, está a de acolhimento institucional (art. 101, inc. VII), impondo-se que a municipalidade disponha de entidade para tanto, inclusive para que a finalidade do acolhimento, prevista no § 1º do art. 101 do ECA, seja plenamente atendida, à luz da doutrina da proteção integral da criança e do adolescente. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. UNÂNIME. (Reexame Necessário Nº 70058263187, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 08/05/2014). (grifo nosso).**

APELAÇÃO CÍVEL. ECA. AÇÃO DE DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR. SITUAÇÃO DE RISCO VERIFICADA. PREVALÊNCIA DO INTERESSE DO MENOR. ENCAMINHAMENTO PARA ACOLHIMENTO POR FAMÍLIA SUBSTITUTA COM VISTAS À ADOÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA. **Em cotejo com o princípio da prevalência da família natural, não há olvidar princípio maior que norteia o direito posto em liça, qual seja, o do bem-estar dos menores. Situação de fato em que a criança foi acolhida institucionalmente logo após o nascimento, porquanto verificada situação de risco decorrente da conduta negligente dos apelantes, que, assim como a família extensa, apresentam extenso histórico de intervenções dos órgãos de proteção auxiliares do Juizado da Infância e da Juventude que resultaram inexitosas, culminando inclusive na aplicação de medidas extremas de acolhimento institucional e destituição do poder familiar. Conjunto probatório que autoriza a manutenção do filho comum dos apelantes sob a tutela do Estado com vistas à adoção.** APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70076362508, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sandra Brisolara Medeiros, Julgado em 28/02/2018). (grifo nosso).

Demonstrada a pertinência das medidas protetivas às crianças e aos adolescentes que vivenciam situação de risco e, por tal motivo, restaram afastadas do lar de origem, necessária à análise das medidas protetivas aplicáveis no Município do Rio Grande.

### **3. Políticas Públicas no Município do Rio Grande/RS**

No Rio Grande, município brasileiro localizado no litoral sul do Estado do Rio Grande do Sul, o acolhimento institucional é uma medida protetiva muito bem desenvolvida, à medida em que esta política pública foi efetivamente abraçada pelo ente municipal, havendo, portanto, sua concretude, não se limitando a ser uma política pública ineficaz.

O Município do Rio Grande conta com 05 (cinco) instituições de acolhimento, sendo 03 (três) particulares que recebem verba pública e 02 (duas) são públicas, ou seja, custeadas, integralmente, pelo Município, além de 01 (uma) Casa de Passagem, que é uma instituição pública.

Atualmente, existem 71 (setenta e um) acolhidos<sup>42</sup> no Município e alguns estão aptos para fins de adoção, ou seja, estão inseridos no Cadastro Nacional de Adoção, aguardando pretendente habilitado à adoção, desejando perfil compatível com o perfil do acolhido.

*In casu*, enquanto os acolhidos não encontram pretendente disponível para fins de adoção, permanecem acolhidos institucionalmente.

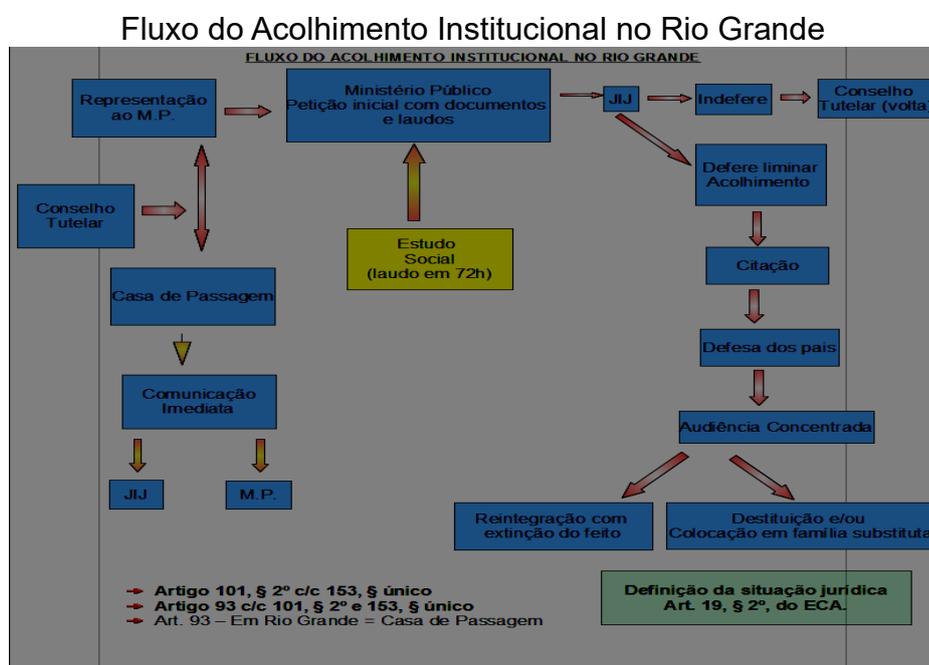
---

<sup>42</sup>Dados extraídos no dia 13 de março de 2018 do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos – CNCA vinculado ao Conselho Nacional de Justiça.

Existe um fluxo estabelecido na Comarca do Rio Grande/RS para o regular prosseguimento da medida protetiva de acolhimento institucional. O fluxo foi desenvolvido a partir de Termo Operacional elaborado pelo Ministério Público Especializado na área.

Tal fluxo tem sido considerado uma “boa prática” a ser seguida por outros municípios, a fim de agilizar e possibilitar o regular prosseguimento da medida protetiva e garantir, com prioridade, o retorno da criança ou adolescente ao lar originário ou ofertar-lhe uma família substituta, assegurando o direito à convivência familiar.

O fluxo mencionado encontra-se delineado da seguinte forma:



**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de um fluxo estabelecido na Comarca do Rio Grande/RS para o regular prosseguimento da medida protetiva de acolhimento institucional. O fluxo foi desenvolvido a partir de Termo Operacional elaborado pelo Ministério Público Especializado na área.

As Audiências Concentradas na Comarca do Rio Grande, como anteriormente mencionado, são realizadas em conformidade com os Provimentos nº 32 e 36 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ no interior das instituições de acolhimento e contam com a participação das diversas Secretarias Municipais, como a Secretaria de Cidadania e Assistência Social, Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, Secretaria da Habitação, entre outros dispositivos com elevado envolvimento na Rede de Proteção da Criança e do Adolescente, como o Conselho Tutelar, *Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)*, Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), Centro de Referência de Assistência Social

(CRAS), equipe técnica da instituição acolhedora, entre outros envolvidos.

Nesse ponto, ainda, pertinente mencionar que, recentemente, especificamente, no dia 06 de outubro de 2017, foi lançado, no Município do Rio Grande, o Programa Família Acolhedora, através da Lei Municipal nº 8.051/2016, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 14.676/2017.

Tal Programa tem preferência em relação ao acolhimento institucional, porém, devido à sua inexistência no Município, as crianças e adolescentes, em situação de risco, eram encaminhadas diretamente para o acolhimento institucional.

Ocorre que, devido à mobilização conjunta dos setores atuantes na área da Infância e da Juventude, houve movimentação do Município do Rio Grande para trazer mais esta política pública que é bastante efetiva em outros municípios e tem revelado êxito, especialmente, no de Cascavel/PR e de Santo Ângelo/RS.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Programa Família Acolhedora já se encontra presente nas Comarcas de Flores da Cunha, Herval, Passo Fundo, Pedro Osório e Cerrito, Carazinho, Uruguiana, Santo Ângelo, Pelotas e, agora, em Rio Grande.

O Programa Família Acolhedora organiza o acolhimento em residências de famílias cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, por medida protetiva, em função do abandono, ou cujas famílias e responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitadas de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem, ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção.

Trata-se de uma medida protetiva aplicável pelo juiz de forma excepcional e provisória diante da impossibilidade de manutenção na família natural e extensa. O acolhimento familiar consiste na atribuição da confiança de criança ou do adolescente a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, e visa à integração da criança ou do jovem em meio familiar, a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral. (ISHIDA, 2016, p. 76)

No contexto atual, no município do Rio Grande, algumas famílias já se cadastraram na Secretaria Municipal de Cidadania e na Assistência Social e estão aguardando a realização do Curso de Capacitação.

Por ser uma política pública, a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social é responsável pela execução e coordenação do Programa Família Acolhedora e, ainda, conta com o acompanhamento do Poder Judiciário e fiscalização do Ministério Público.

Em relação ao Programa Família Acolhedora, colaciono entendimento do egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR. INAPTIDÃO DOS GENITORES PARA O DESEMPENHO DA FUNÇÃO PARENTAL. SITUAÇÃO DE RISCO. 1. Se os genitores não possuem condições pessoais para cuidar da filha, são usuários de substâncias psicoativas e a genitora cumpre pena privativa da liberdade, jamais tendo o casal exercido de forma adequada a maternidade e a paternidade, e se a filha foi mantida em constante situação de risco, então torna-se imperiosa a destituição do poder familiar, a fim de que a criança, que se encontra inserida em família acolhedora, possa continuar a desfrutar de uma vida mais saudável e equilibrada. 2. Provada a completa negligência com que foi tratada a filha pelos genitores e o estado de abandono a que foi relegada, configurada está a situação grave de risco, constituindo conduta ilícita que é atingida na órbita civil pela sanção de destituição do poder familiar. 3. Evidenciada impossibilidade de inserir a infante em outro ambiente, dentro da família extensa, mostra-se cabível mesmo a destituição do poder familiar. Recursos desprovidos. (Apelação Cível Nº 70073923674, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 20/07/2017). (grifo nosso).*

Nesse contexto, percebe-se que as políticas públicas em relação ao acolhimento, seja institucional, seja familiar, de crianças e adolescentes no município do Rio Grande está buscando o efetivo atendimento aos princípios previstos na Carta Magna e na norma estatutária e está enfrentando um ciclo de construção, implementação e adequação para a sua concreta aplicabilidade.

### **Considerações Finais**

O artigo em comento teve como finalidade elaborar um breve apanhado histórico acerca do surgimento das normas estatutárias e evidenciar o marco histórico em que a criança e o adolescente deixaram de ser considerados objetos e passaram a ser sujeitos portadores de direitos.

Além de mencionar o contexto histórico, o presente trabalho buscou discutir duas medidas protetivas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (acolhimento familiar e institucional) e, ainda, demonstrar o avanço e a efetividade das políticas públicas municipais existentes no município do Rio Grande/RS.

No caso concreto, ao realizarmos um paralelo em relação aos demais municípios existentes no Brasil, constata-se que a medida protetiva de acolhimento institucional ainda é a mais usual, e o acolhimento familiar não está em posição de preferencialidade em relação ao acolhimento institucional, o que contraria as disposições estatutárias.

No Estado do Rio Grande do Sul, através do Poder Executivo Municipal,

percebe-se que estão ocorrendo avanços significativos na implementação e na execução da medida protetiva de acolhimento familiar, e o município do Rio Grande/RS é uma das cidades pioneiras na inauguração desta política pública tão essencial na efetividade dos direitos da criança e do adolescente, especialmente, na garantia do direito à convivência familiar.

Desse modo, concluímos que, ao conhecer os processos históricos que norteiam o surgimento dos direitos das crianças e dos adolescentes e as políticas públicas aplicáveis como operadores do Direito e/ou pesquisadores e como cidadãos, permitirá a correta compreensão das problemáticas que permeiam a seara da Infância e da Juventude e, certamente, contribuirá para impedir a violação de direitos fundamentais.

### **Referências Bibliográficas**

BARROS, Guilherme Freire de Mello. ***Direito Da Criança e do Adolescente***. 4<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Salvador. JusPODIVM, 2016;

CUSTÓDIO, André Viana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. ***Estado, Política e Direito: políticas públicas e direitos sociais***. Vol. 3. Criciúma: Ed. UNESC, 2011;

DORNELLES, João Ricardo Wanderley, GRAZIANO SOBRINHO, Sérgio Francisco Carlos. ***Estado, Política e Direito: políticas públicas e direitos fundamentais***. Vol. 2. Criciúma: Ed. UNESC, 2011;

FONSECA, Antônio César Lima da. ***Direitos Da criança e do Adolescente***. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2012;

ISHIDA, Válter Kenji. ***Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência***. 17 ed. rev. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2016.

# **A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM CASO DE INADIMPLÊNCIA E A EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL**

Elisete Pires Duarte<sup>43</sup>

Júlia Oselame Graf<sup>44</sup>

## **Introdução**

O estudo das políticas públicas nesse artigo tem o escopo de enfatizar a necessidade dos projetos habitacionais para o desenvolvimento de uma sociedade com dignidade até o final de seu processo, que é o pagamento ao agente financeiro e a importância do olhar estatal para que se torne possível, realmente, o exercício da moradia e que os projetos não sirvam, apenas, para circular capital.

A autora Celina Souza observou que esse processo em torno da criação da política pública seria como uma tradução dos propósitos dos governos em programas e ações, que poderão produzir resultados no mundo real. (SOUZA, 2006, p.26).

A partir disso, o presente estudo visa mostrar que há a necessidade de o governo acompanhar os projetos de políticas públicas na área de habitação e não tão somente até a entrega da moradia.

Dessa forma, sugere-se, então, uma alteração da forma de execução dos mutuários, possibilitando a mediação e a conciliação em caso de inadimplência, excluindo a faculdade leonina de execução extrajudicial prevista na Lei do financiamento imobiliário - Lei nº 9.514/97.

## **1. Política Social: histórico e conceitos**

A demanda da sociedade por melhores condições de vida desde o século XVII, na Revolução Social, trouxe à tona estudos e constatações sobre a

---

<sup>43</sup>Aluna Especial do curso de Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande. Conselheira de Habitação de Interesse Social da Prefeitura Municipal de Rio Grande. Conselheira de Defesa do Consumidor da Prefeitura Municipal de Rio Grande. Advogada.

<sup>44</sup>Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande. Bolsista do projeto de pesquisa e extensão CIDIJUS (Cidadania, Direitos e Justiça).

necessidade de uma posição do Estado frente às desigualdades sociais, e, paralelo a isso, surgiu a chamada lei dos pobres, qual seja, a atuação e o retorno financeiro do governo à sociedade frente aos problemas sociais insurgidos.

A partir daí, poder-se-ia dizer que o Estado em ação estaria surgindo, conforme conceito de Souza:

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2006, p. 25).

Para Marshall, a lei pode ser entendida como um item num amplo programa de planejamento econômico, cujo objetivo geral não era criar uma mudança essencial (MARSHALL, 1967, p. 71).

Já no século XIX, com a reforma da referida lei, foi definido, então, o início de uma nova era assistencial. Como percebe Selma Shons:

Enfim, esse período mostra-nos ainda como um mecanismo de Assistência esteve presente no retardamento do processo como um todo, processo esse que, logicamente, a partir da economia de mercado, estava por se afirmar. Por outro lado, mostra-nos também como a lei da Assistência aos pobres de 1601 - basicamente uma Assistência de vizinhos e 'paroquial' (*work houses*) e a mendicância é passível, de punição - é retomada na Nova Lei dos Pobres de 1834, embora já sob o prisma de uma Assistência Pública, limitando-se aos que abdicaram de quaisquer outros direitos. A Assistência desse período que tem o estigma de ser para aqueles que desistiram de lutar, ou seja, é uma Assistência para doentes, velhos e/ou para preguiçosos. (SCHONS, 1999, p. 74).

Ainda, no século seguinte, surgiu o Plano Beveridge que, durante a Segunda Guerra Mundial (1942), trouxe um conceito de seguridade social para além do que já existia, qual seja, aquele composto pela saúde, previdência e assistência, além de outros aspectos relacionados ao trabalho e ao emprego.

Imperioso se mostra ressaltar a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, cujas ações correspondiam à assistência por meio de repasse de verbas públicas, conforme destaca Mestreneer (1992):

[...] é criada também em 1942, a primeira grande instituição de Assistência Social, a Legião Brasileira de Assistência, com origem na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na II Guerra Mundial. Voltada a aglutinar as organizações assistenciais, irá integrar a iniciativa privada, à do Estado intervencionista de Vargas, assegurando estatutariamente a presidência, as primeiras damas da República. (MESTRENER 1992, p.32).

Segundo Belinovski, a LBA assegurava, estatutariamente, sua presidência às primeiras damas da República, imprimindo, dessa forma, a marca do primeiro-

damismo junto à assistência social e estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas, sem um caráter continuado de política social, destinando-se à população desprovida de contribuições de previdência social. (BELINOVSKI, 2013, p. 15).

A partir da discussão neoliberal vivenciada entre os séculos XVIII e XIX em alguns lugares do mundo, e, particularmente, no século XX, no Brasil, os direitos sociais passaram a ganhar um caráter deveras importante, refletindo, então, na economia do governo, na destinação dos gastos com os direitos citados.

Do ponto de vista da organização popular, Belinovski aduz que o período entre 45 e 64 foi marcado pela existência de duas tendências: o aprofundamento das conquistas sociais em relação à população de baixa renda e o controle da mobilização e organização que começa a surgir, paulatinamente, nas comunidades. (BELINOVSKI, 2013, p. 16).

Ainda, a autora observa que, durante o período de 1964 (golpe militar) a 1988 (Constituição democrática), o país se desenvolveu economicamente, com expansão da produção, modernização e entrada do capital estrangeiro, além de as políticas sociais apresentarem um caráter assistencialista e clientelista. Conforme afirma Vianna *apud* Belinovski:

[...] no pós-64, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, definindo um perfil específico de política social, regido por princípios 'simples' e coerentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico. (VIANNA, 1990, p.8).

O século XIX trouxe à tona a revolta e o poder dos movimentos sociais frente à censura imposta pelo regime militar. Período que o país vivenciou greves e o movimento Diretas Já contra a ditadura militar, reivindicando o Estado Democrático de Direito.

A partir disso, pode-se observar o impacto do movimento social na reforma política, marcada pela ideia enraizada de consolidar o Estado Social, com direito a todos, pautado na equidade de condições de acesso ao mínimo existencial, visando salvaguardar a dignidade da pessoa humana.

A Assembleia Nacional Constituinte, baseada nos ideais reforçados nesses momentos, tratou de viabilizar o Estado no sentido de agir para a sociedade, garantindo meios para a eficácia de direitos civis, políticos e sociais.

Nesse sentido, resta importante ressaltar a observação acerca do papel do

governo a partir de Souza (2006):

[...] O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Ainda, sobre a retomada histórica marcada por avanços e retrocessos assistenciais, mas, principalmente, das reivindicações populares e discussões sobre o tema, destaca Melo (1999):

[...] a reflexão sobre o Estado brasileiro, tratado de forma generalista como uma entidade monolítica, dará lugar, paulatinamente, a uma produção mais empiricamente referida e que se recusa a tematizar o Estado de forma globalizante - ou mais acertadamente o papel do Estado-, e que discute uma política ou áreas de política. (MELO, 1999, p. 61).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passamos a ter a assistência social como direito fundamental, Para Simões (2010):

Segundo a Lei, a assistência tem por finalidade assegurar a prestação das necessidades básicas, com base nas quais as políticas públicas, com a participação da comunidade, definem os mínimos sociais, de natureza mais ampla. Para reduzir os níveis de pobreza, prevê diversas estratégias: criação de programas de geração de trabalho e renda; proteção a maternidade, as crianças e aos adolescentes; apoio a gestantes; pessoas com deficiência ou pessoas idosas, desde que carentes por meio de ações continuadas de assistência social. (SIMÕES, 2010, p. 295).

Conforme Sousa *et al*, a assistência social deixou de ser apenas uma ação de imposição entre classes e passou, então, a ter caráter de política pública de direito, cuja responsabilidade é do Estado, inserindo-se no tripé das políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza e à proteção social. (SOUSA, 2013, p.05).

Ainda sobre o assunto, Silva (2012, p. 186) aduz que a Assistência Social pode ser conceituada como um conjunto de ações destinadas a combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização e conclui promovendo a integração social dos setores favorecidos, cuja competência é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme Art. 23, inciso X, da Constituição, além dos Arts. 203 e 204, sendo, portanto, direito de todos e dever do Estado.

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

**Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, S/P).

Constata-se, portanto, que a atuação efetiva do Estado em relação às políticas públicas serve para salvaguardar a dignidade da pessoa humana.

Em relação ao assunto apresentado, resta, portanto, a necessária análise sobre o direito à moradia e a maneira que a execução extrajudicial dos contratos Minha Casa Minha Vida (MCMV) vão de encontro à política pública habitacional, uma vez que o governo se não se compromete mais com a sequência da política pública após a entrega do bem.

## **2. Execução Extrajudicial (Lei nº 9.514/97): a função social da propriedade**

A necessidade de políticas públicas habitacionais surge a partir das desigualdades econômicas enfrentadas a partir da ascensão do capitalismo, sendo, portanto, de suma importância a atuação do Estado para dar dignidade ao direito fundamental à moradia.

O Brasil vem, nas últimas duas décadas, num crescente em projetos habitacionais. A partir disso, resta importante destacar que o direito social à moradia não estava presente no texto original da Constituição, sendo incluído pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que passou a dar o seguinte texto ao Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Até os anos 80, era oportunizado à população adquirir sua moradia com subsídio do governo através de utilização do FGTS como um todo e do próprio mutuário sem um controle do adimplemento.

Porém, nas últimas duas décadas, novos formatos de financiamentos foram criados e, mais precisamente nos últimos sete anos, o governo incentivou a aquisição da casa própria através do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

O referido programa surgiu durante a crise econômica mundial que iniciou nos Estados Unidos em 2008, uma vez que o governo decidiu adotar medidas de expansão de crédito e apoio aos setores, entre eles, o imobiliário, dessa forma, o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida entrou com o propósito de expandir o mercado habitacional.

Conforme Carvalho e Stephan, na primeira fase do Programa, que corresponde aos anos de 2009 e 2010, foram contratadas 1.005 milhões de moradias. Já na segunda fase, que começou em 2011, foram contratadas 2.385 milhões de unidades. Os dados referentes ao programa, em julho de 2013, eram da ordem de 3.012.848 unidades contratadas e, até julho de 2014, o Governo Federal havia entregue 1,7 milhão de moradias, beneficiando 6,4 milhões de pessoas, totalizando um investimento de R\$361,6 bilhões, dos quais 60% voltaram-se para a menor faixa de renda, o que indica o direcionamento do programa à população de menor poder aquisitivo. (CARVALHO; STEPHAN, 2016, p. 286).

O Programa MCMV devolveu à população a capacidade de aquisição da casa própria que há muito se tinha perdido, tendo os financiamentos garantias contratuais. A partir disso, Piccinini e Constantinou (2016) destacam os objetivos do programa:

Dentre os objetivos do PMCMV estão promover a moradia digna, acessível e integrada às políticas de desenvolvimento urbano, priorizando a população em condições de acessar o mercado formal (Faixas 2 e 3) e que apenas necessita de cuidados em relação aos riscos envolvidos nas operações do financiamento imobiliário. (PICCININI; CONSTANTINO, 2016, p. 15).

Todavia, a Lei nº 9.514/97 prevê a Execução Extrajudicial para satisfação de créditos garantidos por alienação fiduciária em garantia sobre bem imóvel.

E com isso, comumente, embora a uma minoria, mas que não pode ser desprezada do amparo e ter a sua hipossuficiência reconhecida, a aquisição da casa

própria se tornou algo inatingível e num espaço de tempo pequeno.

Havendo o inadimplemento da obrigação garantida por alienação fiduciária em garantia, a propriedade do imóvel se consolida no patrimônio do credor, nos termos do Art. 26 da Lei nº 9.514/97.

A Caixa Econômica Federal, como agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda, e os programas habitacionais ao Ministério das Cidades, sendo o final da cadeia dos projetos habitacionais, tendo cunho financeiro em suas decisões.

O que acontece, de fato, é que o mutuário, ao deixar de pagar três prestações, recebe uma notificação do cartório de registro de imóveis para regularizar a situação em 15 dias.

Dessa forma, não o fazendo a propriedade volta para o patrimônio do credor. Nesse ponto, toda a função social da propriedade e dos programas habitacionais para essa minoria se esvazia diante da forma que é executada. Não se discute que os contratos devem ser adimplidos para que os programas habitacionais se mantenham, mas sim a forma de cobrança leonina codificada pela Lei nº 9.514/97.

Em suma, o procedimento da execução extrajudicial é rechaçado pela maioria da jurisprudência e dos juristas modernos, por não observar os princípios albergados pelos Arts. 5º. e incisos XXII. XXIII. XXXII. XXXV. XXXVII. LIH. LIV. LV, E 6º, da Constituição Federal.

Na revista jurídica CONSULEX nº25, ano II, volume I (p. 19), Costa aduz sobre o indigitado procedimento de execução patrimonial extrajudicial:

O Decreto-Lei nº 70, de 21.11.66, que autorizou o funcionamento de associações de poupança e empréstimo e instituiu a 'cédula hipotecária', prevê em seus artigos 31 a 35 um procedimento extrajudicial de autêntica forçada contra o devedor hipotecário, que resulta na expropriação de seus bens, em praça pública, mediante arrematação, no caso de vencida e não paga a dívida hipotecária. Essa mesma regra se aplica ao SFH, nos termos do art. 36 do mesmo Decreto-Lei. A meu ver, trata-se de um procedimento inconstitucional, por não garantir ao devedor o devido processo legal, nos termos do que prescreve o art. 5º, LIV, da Constituição Federal, in verbis: 'Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens, sem o devido processo legal, bem já como da ampla defesa, está assegurada no artigo 5º, LV, que estabelece que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e, aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes'. Ora, o Decreto-Lei em referência, em seu art. 20, prevê apenas a notificação do devedor para no prazo de 20 dias purgar a mora, não tendo, portanto, oportunidade de se defender, tendo de se submeter à expropriação de seu bem, se não puder quitar a obrigação, o que fere qualquer consciência jurídica. Tal procedimento de venda extrajudicial, portanto, a meu ver, é, à toda evidência, incompatível com tais princípios da Carta Magna, exurgindo daí a sua inconstitucionalidade.

Tal procedimento se caracteriza um meio de autotutela do credor sem observar o equilíbrio das partes quando existem técnicas de solução de conflitos através da mediação e da conciliação previstas no novo Código de Processo Civil, em seu Art. 334, que envida esforços para prestigiar a resolução integral de conflitos, proporcionando à sociedade a pacificação efetiva.

## **2.1. Princípio constitucional de direito à moradia**

A moradia se relaciona aos princípios constitucionais previstos no Art. 1º, da CF/88, notadamente: da dignidade da pessoa humana (inciso III) e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV), assim como dos objetivos fundamentais arrolados; no Art. 3º: construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III), e no princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, conforme dispõe o Art. 4º, inciso II.

Dessa forma, aduz Silva:

[...] o direito social à moradia significa tanto um direito à prestação jurídica, por meio da qual as políticas públicas são formatadas, quanto um direito à prestação material, consistente na entrega de um bem, e em ambos os casos o direito deve ser tratado como objeto de políticas públicas, obrigação constitucional essa que já vem positiva no artigo 23, inciso IX, da Constituição, pelo qual é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhorias das condições habitacionais e do saneamento básico. (SILVA, 2012, p. 174).

A realização dos direitos fundamentais sociais constitui a base para a afirmação plena do princípio da dignidade da pessoa humana, além das necessidades básicas tratadas aqui, como a moradia.

Na busca por acesso à moradia, as estratégias utilizadas pelos movimentos são diversas e vão desde diálogos com secretarias de habitação à construção de habitações populares, linhas de crédito e regularização fundiária a ocupações.

Ademais, são princípios da Política Nacional de Habitação:

- I. Direito à moradia enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988;
- II. Moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- III. Compatibilidade e integração das políticas habitacionais de todas as instâncias federativas, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- IV. Função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos da reforma urbana, a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso

do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;

V. Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e no mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;

VI. Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos.

Além disso, são diretrizes indicadas pela Secretaria Nacional de Habitação:

I. Prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito dos diversos níveis federativos;

II. Utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

III. Utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

IV. Sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

V. Incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia, previstos no Estatuto das Cidades e outros;

VI. Incentivo à pesquisa e incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;

VII. Adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas;

VIII. Adoção de mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres;

IX. Desenvolvimento institucional para que a atuação local tenha cada vez mais institucionalidade, com a criação de órgão próprio ou com internalização em algum órgão já estruturado e relacionado com a problemática da habitação, e que possa contar com os meios administrativos, técnicos e financeiros necessários.

Observa-se, portanto, uma nítida violação aos preceitos fundamentais quando o assunto é a execução extrajudicial supracitada, uma vez que acaba prejudicando a eficácia do programa habitacional discutido aqui, qual seja, o programa Minha Casa Minha Vida, conforme aduz Cartaxo Junior (2005):

[...] trata-se de um procedimento que nega todo o processo de evolução do Direito, do desenvolvimento de seus institutos, da construção das garantias do cidadão, nega, portanto, todo processo civilizatório da humanidade e volta aos primórdios de sua história, quando o Estado não possuía força suficiente para evitar que os particulares exercessem suas razões através de seus próprios meios. (CARTAXO JUNIOR, 2005).

Dessa forma, em busca do acesso à moradia e efetivação para além do Programa Minha Casa Minha Vida, uma alternativa que deve ser explorada é a utilização compulsória de vazios urbanos, a exemplo do que ocorreu no Município de Rio Grande/RS, através da Lei nº 8.031/16, que dispõe sobre a utilização compulsória de imóveis urbanos, afinal, esses vazios correspondem a 104 hectares de áreas desocupadas em áreas estratégicas da cidade, visando diminuir o déficit da habitação em Rio Grande.

## Considerações Finais

Nas duas últimas décadas, no Brasil, se provou que há possibilidades de se criar políticas públicas de habitação digna e geradora de bem-estar às populações urbanas.

O presente estudo buscou mostrar o topo da pirâmide dos programas habitacionais, uma vez que uma minoria inadimplente não deve ser ignorada pelas políticas públicas e se vê privada da moradia adquirida pelos programas do governo em razão da forma em que é realizada a cobrança da dívida por execução extrajudicial, deixando de oportunizar uma conciliação ou mediação de forma equilibrada ante a hipossuficiência do mutuário perante o agente financeiro.

Assim, é importante analisar as condições apresentadas em cada caso nas políticas públicas de habitação quando do inadimplemento, erradicando a autotutela do agente financeiro, afastando a execução extrajudicial da Lei nº 9.514/97 a partir da instauração de juntas de conciliação e mediação.

## Referências Bibliográficas

BELINOVSKI, Andréia Cristina. ***Política De Assistência Social: Avanços e Possibilidades no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) do Município de Telêmaco Borba/PR.*** Monografia de Especialização. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2013;

CARTAXO JUNIOR, Rubens. ***A execução extrajudicial no âmbito do SFH e sua dissonância com a ordem constitucional.*** In: *Âmbito Jurídico, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005;*

CARVALHO, Aline Werneck; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. ***Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico.*** Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307, abr 2016;

COSTA, José Ricardo Caetano; ISQUIERDO, Ana Maria. ***O Direito à Assistência Social Enquanto Política Pública: Gênese, Trajetória, Construção e Contradições de um Direito;***

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

MELO, Marcus André. ***Estado, governo e políticas públicas.*** In: Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política*, São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes, 1999;

- MESTRENER, Maria L. **O Estado entre a Filantropia e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001;
- PASE, Hemerson Luiz; ROCHA, Humberto José da. **O Governo Lula e as Políticas Públicas do Setor Elétrico**. Revista Debates, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 32-59, jul.-dez. 2010;
- PICCININI, Livia Salomão; CONSTANTINOU, Eliane. **Habitação Social no Brasil 1930-2015: uma reflexão sobre os programas habitacionais**. In: . Porto Alegre, 2016;
- SANTOS, Celina. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002;
- SIMÕES, Carlos: **Curso de direito do serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010;
- SILVA, Paulo Thadeu **Gomes da. Sistema Constitucional das Liberdades e das Igualdades**. São Paulo: Atlas, 2012;
- SOUSA, Maria Maglinalda Figueiredo de; NUNES, Ana Beatriz Lima Monteiro; SOUSA, Margemeire Figueiredo de; SOUSA, Mirelly Figueiredo de; ALVES, Cicero Charlison Renan. **A Assistência Social como Política Pública De Direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais**. In: *Anais da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luis, 2013;
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006;
- SPIESS, Marcos Alfonso. **Relações entre Antropologia e Políticas Públicas no Brasil: uma análise da institucionalização do campo de pesquisa. Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. IX, p. 169-191, jan/jun 2016.

## **A CONSTRUÇÃO DIALÉTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO E O PAPEL DO ESTADO COMO MOTOR NA ESTRUTURAÇÃO DESSAS DISPUTAS SOCIAIS**

Claudia Socoowski de Anello e Silva<sup>45</sup>

### **Introdução**

A inserção da mulher, nas fábricas, ocorreu, na última década do século XIX, no Brasil, durante o processo de modernização. A presença feminina era de 70% nos setores de algodão e tecelagem, sendo a maioria de imigrantes e jovens com remuneração equivalente a 65% do valor recebido por homens adultos e compreendia tarefas repetitivas e pouca qualificação, sendo as mulheres consideradas frágeis e indefesas. Algumas legislações, no plano internacional, já tratavam de algumas medidas protetivas à mulher .

Entre 1920 e 1940 (pós Primeira Guerra), houve uma redução da presença feminina nas indústrias, devido às mudanças no processo de industrialização como também às ações dos grupos contra o trabalho e às primeiras legislações protetoras.

Sem descartar as normas de direitos humanos que as precederam no plano internacional, no Brasil, é possível citar como as primeiras leis que regulam o trabalho da mulher, o Decreto 21.417-A/1932, do Governo Getúlio Vargas, concedendo à mulher dois descansos diários de meia hora cada um para fins de amamentação dos filhos, durante os primeiros seis meses de vida. Já a Constituição de 1934 proibiu a discriminação da mulher quanto a salários, vedou o trabalho em locais insalubres, garantiu o repouso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, assegurando instituição de previdência a favor da maternidade.

A Constituição de 1937 garantiu assistência médica e higiênica à gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário e, em 1943, foi

---

<sup>45</sup>Mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pelotas e Mestra em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande. Especialista em Direito Constitucional do Trabalho e Previdenciário e em Direito Processual. Advogada na área trabalhista.

editada a Lei 5.453/1943, inaugurando um capítulo dedicado à proteção do trabalho da mulher.

A década de 1960 caracterizou-se pelo crescimento da empregabilidade feminina diversificada, sob a influência de movimentos feministas e das novas tecnologias de controle de natalidade.

Nos anos 1970, houve a intensificação da participação do trabalho feminino na indústria, principalmente nas têxteis e de alimentos. Nas décadas de 1980 e 1990, as mulheres passaram a ser maioria entre os trabalhadores em setores em crescimento, como a prestação de serviços e comércio, em especial, no setor bancário, o que permitiu a participação nas mobilizações do chamado novo sindicalismo, entretanto ainda sofriam a discriminação e suas demandas eram menosprezadas. (MATOS; BORELLI, 2012).

Ao longo do século XX, houve um aumento da participação da mulher no mundo do trabalho, com ocupação em diversos setores, segundo Matos e Borelli (2012), seguida da afirmação constitucional de eliminação da discriminação e da busca pela igualdade no mercado de trabalho.

A despeito destas medidas no plano constitucional, a participação da mulher, no mercado de trabalho, continua a ocorrer em ocupações de menor remuneração, precárias e vulneráveis, de forma desigual, como a segregação ocupacional e a disparidade salarial.

Este foi, e continua sendo, um paradigma a ser quebrado, necessitando de forte atuação não só da sociedade, dos movimentos sociais, mas do Estado na incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas. Ao se privilegiar a igualdade substantiva, a ingerência do Estado é imprescindível, pois não é possível perseguir a “igualdade sem o protagonismo estatal de medidas sociais que reponham perdas moralmente injustificadas.” (PEREIRA, 2009, p.99).

Este artigo pretende, justamente, trabalhar a confluência de dois programas governamentais (bolsa-família e PAC) que incorporam a questão de gênero e se voltam para a afirmação de mulheres no mercado de trabalho.

Inicialmente, busca-se situar a realidade vivenciada pelas mulheres. Após, traz-se a discussão a respeito de trabalho, gênero, reconhecimento, cujos conceitos e discussões devem ser incorporados às políticas públicas e aos programas governamentais. A seguir, algumas reflexões a respeito da elaboração de políticas públicas a partir de confluência de programas.

## **1. Situando o Tema: breves apontamentos do vivido pelas mulheres no mundo do trabalho e suas lutas<sup>46</sup>**

A mulher, embora de suma importância para a sociedade, no contexto internacional, até pouco tempo, ocupava posição de maior grau de inferioridade. Ainda que a força de trabalho tenha sofrido disseminação no mundo globalizado, a base social de ideologias de empreedimentismo, paternalismo e privatismo, também, foi aumentada concomitantemente, e essas novas estruturas do mercado de trabalho, resultantes do aumento da base, facilitaram a exploração da força de trabalho das mulheres com ocupações em tempo parcial. Ainda presente o trabalho feminino mal pago em substituição ao masculino, como o retorno dos sistemas de trabalhos domésticos e familiar e da subcontratação. (HARVEY, 1993).

Segundo Stolz (2015):

[...] como trabalhadoras de segunda classe, as mulheres serviam ao capital como mão de obra mais barata, como cidadãs de segunda classe, as mulheres das classes abastadas serviam aos capitalistas como objeto de troca e acordos comerciais, vivendo reclusas ao âmbito privado do domínio patriarcal. Em definitivo, como mulheres, independentemente da classe social a que pertenciam, foram invisibilizadas. Como bem afirmou a socióloga e feminista brasileira Heleieth Iara Bongiovani Saffioti em sua obra clássica “A Mulher na Sociedade de Classes: Mito e Realidade”. (STOLZ, 2015, p.60).

Portanto, sem fugir à regra, no Brasil, não foi e não é diferente, recebendo tratamento de igualdade, seja no plano constitucional, assim como no plano infraconstitucional, a mulher sofria, e ainda sofre, várias restrições quanto à aquisição e à disponibilidade de direitos.

Em sua realidade vivida, com a necessidade de contribuir para o sustento da família, a mulher passou a disputar novos espaços na sociedade, incluídos nos postos de trabalho com os homens e, segundo Souto Maior (2008), especificamente, no mercado de trabalho, a Revolução Industrial foi um marco para o trabalho feminino, pois, até então, as atividades desempenhadas pelas mulheres eram consideradas de menor relevo.

Partindo da ideia de que o trabalho é um fator de modelagem das relações, Cardoso (2010) afirma que o padrão fordista de produção permitiu, apenas, o desenvolvimento profissional masculino nos países centrais. A partir dos anos de

---

<sup>46</sup>O presente tópico é parte da dissertação de mestrado da autora e sua correspondente publicação intitulada “2.3. Breves apontamentos do vivido pelas mulheres no mundo do trabalho e suas lutas” na obra “Desconstruindo Amélias”: um estudo da feminização de postos de trabalho com base no discurso de igualdade e justiça social.

1950, por ficarem fora do mercado de trabalho, as mulheres passaram a ficar mais tempo na escola, superando os homens, tanto em tempo de permanência quanto de desempenho escolar. No entanto, após o término dos estudos, seu caminho, nesta época, era a inatividade laboral.

No Brasil, na década de 1960, embora as mulheres já constituíssem a metade da população, apenas 18% delas eram economicamente ativas e, na década de 1970, este número passou para 21%, sendo que cerca de, respectivamente, 78% e 64% não estudavam e não trabalhavam nos mesmos períodos, diferenciando a realidade da mulher brasileira em relação às mulheres de países centrais (CARDOSO, 2010).

No entanto, ao longo do tempo, houve uma queda na inércia estrutural das mulheres, chegando a atingir o percentual de 30% em 2000. Infelizmente, embora atingindo patamares mais altos como economicamente ativas (cerca de 61%), as mulheres foram atingidas em cheio pelo fenômeno da emergência do desemprego na década de 90, demonstrando uma linha de avanços e retrocessos.

De qualquer sorte, mesmo ocupando postos de trabalho ao lado dos homens, por conta da suposta “debilidade física”, a mulher sempre foi considerada trabalhador de segunda categoria, estabelecendo diretrizes na ideia de proteção à mulher por ser frágil e de inferioridade física em relação ao homem, sendo que, somente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, é que a proteção à mulher recebe os contornos da não discriminação.

Sob o ponto de vista constitucional, a Constituição de 1988 consagrou como objetivo fundamental da República à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art.3º, inciso IV da Constituição).

Assim, como um documento juspolítico, o texto constitucional de 1988 foi um marco significativo na história acerca de mecanismos vedatórios às discriminações, em especial, à mulher trabalhadora, inaugurando dispositivos específicos como o Art. 5º, caput e inciso I, que preveem que todos são iguais perante a lei e homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, incluindo, ainda, disposições específicas no campo do trabalho. (Art. 7º, inciso XXX).

Para que se pudesse dar efetividade aos dispositivos constitucionais, além de normas infraconstitucionais, a administração pública firmou, em 2003, com a OIT, a Agenda Nacional do Trabalho Decente.

Como resultado deste compromisso, no ano de 2010, foi editado o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, cujo objetivo é o fortalecimento do Estado para combater os problemas estruturais da sociedade e do mercado de trabalho, dentre os quais está a desigualdade de gênero.

É meta prioritária 1 deste Plano a geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidade e tratamento, prevendo o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e a diminuição das desigualdades na remuneração entre homens e mulheres.

Para o ano de 2011, a meta era um aumento de 5% nas taxas de participação e de ocupação das mulheres no mercado de trabalho e a diminuição de 5% nas desigualdades de rendimentos entre homens e mulheres.

Assim, a história da inserção das mulheres, no mercado do trabalho, vai sendo costurada num cenário de dificuldades, preconceitos, desafios, diferenças salariais, menores chances de capacitação profissional, entre tantos outros embaraços.

Na superação de tais obstáculos, buscando um tratamento igual, as mulheres enfrentam, no dia a dia, a necessidade de provar que são tão capazes quanto os homens na realização de atividades, com a mesma eficiência ou, quem sabe, até maior, sem esquecer que ainda tem de enfrentar jornadas duplas ou triplas, sendo preciso, após o trabalho, ter tempo para tarefas domésticas que envolvem o cuidar da casa, do marido, filhos, entre outras coisas, tudo numa espécie de conciliação de múltiplas atividades, cuja finalidade é provar, a todo instante, que são competentes.

Segundo pesquisa divulgada recentemente intitulada "Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça", com base em séries históricas, de 1995 a 2015, da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), do IBGE, a hierarquia, no mercado de trabalho, continua estanque, em que o topo é ocupado pelos homens brancos e, na base, pelas mulheres negras.

A taxa de participação, que representa a parcela da população em idade ativa (16 a 59 anos)<sup>47</sup>, está a demonstrar que as barreiras para as mulheres entrarem no mercado de trabalho ainda se mostram presentes, apesar dos avanços obtidos em relação às décadas passadas. Nos últimos vinte anos, a taxa de participação feminina pouco oscilou, algo em torno dos 54-55%, não tendo jamais

---

<sup>47</sup>Parte da população que está trabalhando ou à procura de trabalho.

chegado a 60%, o que significa que quase metade das brasileiras em idade ativa está fora do mercado de trabalho. De outro lado, se analisada a situação dos homens, o percentual de participação chegou a 85%, tendo alcançado menos de 78% no último ano da série (2015).

No que concern e às ocupações femininas, o emprego doméstico, juntamente com o serviço público e com o emprego com carteira de trabalho assinada, cresceu mais fortemente nos últimos vinte anos (respondia por 24% das ocupadas em 1995 e por 36% em 2015).

Não se pode deixar de mencionar que o exercício de atividade remunerada pela mulher não afeta suas responsabilidades assumidas com as atividades domésticas, apesar da redução da quantidade de horas dedicadas a elas. As mulheres ocupadas continuam sendo as responsáveis pelo trabalho doméstico não remunerado, o que leva à chamada “dupla jornada”.

Como efeito de tal responsabilidade, segundo o mesmo estudo do IPEA, a jornada total de trabalho média semanal<sup>48</sup> das mulheres (53,6 horas semanais) superava, em 2015, em 7,5 horas a dos homens (46,1 horas semanais), corroborando a ideia de que ainda existem muitos paradigmas a serem quebrados para que a mulher possa ser inserida no mercado de trabalho como uma igual.

## **2. O Estado em Ação: o protagonismo necessário**

A sociedade confere ao Estado poderes para a promoção e para a garantia dos direitos fundamentais. Segundo Pereira (2009), a ingerência do Estado, na realidade social, é tão antiga que, mesmo nos regimes liberais ortodoxos mais avessos à intervenção, esta ocorreu, de forma política, para o atendimento de demandas, tanto do trabalho como do capital.

Transformações econômicas, sociais e políticas relacionadas ao avanço industrial criaram condições objetivas para comprometer o Estado a intervir nos problemas resultantes das desigualdades sociais, pois não é possível deixar que o mercado e as instituições tradicionais controlem estas questões resultantes das contradições estruturantes do sistema capitalista.

Trata-se do enfrentamento da questão social, como bem definida por Castel

---

<sup>48</sup>Para o cálculo de tal jornada, considera-se a soma do tempo dedicado ao trabalho remunerado com o tempo dedicado ao trabalho doméstico não remunerado (afazeres domésticos), considerando que tanto mulheres quanto homens produzem bens e/ou serviços necessários para toda a sociedade.

(1998), dotando o Estado de ações positivas que o impelem a exercer seu papel de regulador social, cumprindo com suas obrigações através de políticas públicas.

Nesta esteira, no que se refere à questão da mulher no mundo do trabalho, diante de um contexto de desigualdade, indeclinável é a participação do Estado como regulador e indutor de superação destas diferenças. As ações afirmativas podem ser implantadas por mecanismos como do estabelecimento de cotas, de preferências, de sistema de bônus, de incentivos fiscais, entre outros, os quais serão abordados nos tópicos que seguem.

### **3. Trabalho, Gênero e Reconhecimento: ingredientes essenciais pautando a elaboração de políticas afirmativas para a inserção da mulher no mercado de trabalho**

Antes de adentrar no assunto das políticas públicas, convém trazer o conceito de trabalho, numa perspectiva social, para que se entenda a importância da categoria trabalho na sociedade. Segundo Antunes (2000), o trabalho é elemento ontologicamente essencial e fundamental à existência humana. Para Marx (2013), o trabalho é um processo entre homem e natureza, em que o homem, por meio do seu próprio trabalho, produz a si mesmo, isto é, o homem se torna resultado de sua própria atividade produtiva.

No que se refere à definição de gênero desenvolvida pelas teóricas do feminismo contemporâneo, esta é permeada por disputas tanto no campo político quanto no campo teórico, sendo elaborada com a finalidade de compreender e responder, a partir de critérios científicos, a situação de desigualdade entre os sexos e a forma como esta situação opera na realidade e gera interferências no conjunto das relações sociais. Para efeito deste trabalho, prestigia-se a formulação de Scott (1995).

Dois são os significados de gênero para Scott (1995). O primeiro é que gênero virou o sinônimo de mulheres, parecendo integrar-se à terminologia científica das ciências sociais, dissociando-se da política feminista. Nesse sentido, o termo gênero não abrange desigualdade ou o poder e não designa, sequer, a parte lesada.

Em outro significado, o "gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos [...] é uma forma primária de dar significado às relações de poder" (SCOTT, 1995, p.86). Nesse conceito, é

possível pressupor a existência de todo um sistema de relações, não determinado diretamente pelo sexo, nem determinante da sexualidade.

Os estudos atuais de Ciências Sociais sobre gênero, ligados à divisão do trabalho na perspectiva da diferenciação, não mais se fundamentam no critério biológico utilizado pela teoria do vínculo social (próxima da concepção de Durkheim), que atribui um sentido de complementariedade às relações. Fundamentam-se numa teoria formulada a partir das relações sociais, estruturadas numa concepção de que a divisão sexual do trabalho é uma construção dialética inserida no processo social e histórico, podendo, portanto, ser desconstruída e reconstruída.

Na teoria de Durkheim (1999), a divisão do trabalho sexual tinha como finalidade a atribuição de funções complementares e harmônicas de conciliação de papéis entre homens e mulheres para a conservação da coesão social. Para as análises pautadas na categoria analítica de gênero, o estudo funda-se na divisão sexual do trabalho, a partir das relações de poder estabelecidas entre os sexos, em que a segmentação não se dá pela conservação da coesão social, mas na perspectiva do conflito, de relações de dominação e de subordinação. Portanto, a construção de Durkheim (1999), impregnada do biologicismo, não consegue fazer a apreensão das relações de desigualdade e torna, como aspecto fundante do social, a delimitação de espaços sociais masculinos e femininos.

Por outro lado, os estudos de gênero realizados, a partir da divisão sexual do trabalho, conseguem dar enfoque nas relações de dominação e opressão existentes entre os sexos fora do contexto das diferenças biológicas, isso porque a demarcação sexual de espaços não foi construída a partir de características corporais, e sim numa construção social e histórica fundada na relação antagônica do masculino sobre o feminino.

Para efeito deste trabalho, considerando o sentido dado pela teoria das relações sociais e, ainda, o conceito de gênero de Scott (1999), é possível definir que:

A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada historicamente e socialmente. Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticas, religiosos, militares etc.). (KERGOAT & HIRATA, 2007, p.599)

Considerando as definições de trabalho e gênero, deve-se aportar a este artigo o conceito de mercado de trabalho - um espaço social no qual se estabelecem

relações de compra e venda da força de trabalho (MARX, 2013), cujas relações são assimétricas, não apenas sob o ponto de vista estritamente econômico nas relações entre compradores e vendedores da força de trabalho, como também na distribuição dos trabalhadores na estrutura produtiva através de mecanismos mais ou menos competitivos. É neste espaço social que se pretende analisar a participação feminina, levando em consideração os pressupostos, segundo Antunes (2000), de que a participação da mulher, no mercado de trabalho, está inversamente relacionada com a contraprestação salarial quando comparadas aos homens, sendo a

[...] divisão sexual do trabalho, operada pelo capital dentro do espaço fabril, geralmente as atividades de concepção ou aquelas baseadas em capital intensivo são preenchidas pelo trabalho masculino, enquanto aquelas dotadas de menor qualificação, mais elementares e muitas vezes fundadas em trabalho intensivo, são destinadas às mulheres trabalhadoras (e, muito frequentemente também aos trabalhadores/as imigrantes e negros/as). (ANTUNES, 1999, p. 106).

Ainda sob esta perspectiva da participação feminina no mercado de trabalho e sua integração, Fraser (2006) traz o dilema da redistribuição-reconhecimento que envolve as discussões atuais:

Em muitos casos, as lutas por reconhecimento estão dissociadas das lutas por redistribuição. Dentro de movimentos sociais como o feminismo, por exemplo, tendências ativistas que encaram a redistribuição como um remédio para a dominação masculina estão cada vez mais dissociadas das tendências que olham para o reconhecimento da diferença de gênero. E o mesmo parece ser verdade na esfera intelectual. Na academia, para continuar com o feminismo, acadêmica(o)s que entendem gênero como uma relação social mantêm uma difícil coexistência com aquela(e)s que o constroem como uma identidade ou um código cultural. Essa situação exemplifica um fenômeno mais amplo: a difundida separação entre a política cultural e a política social, a política da diferença e a política da igualdade. (FRASER, 2002, p.102).

A partir de tais reflexões, Scott (2002) afirma que pessoas sujeitas à injustiça cultural e à injustiça econômica, como é o caso das mulheres no mercado de trabalho, necessitam de reconhecimento e redistribuição. Enquanto a justiça econômica pode ser corrigida a partir de reestruturação político-econômica (redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, entre outras), o remédio para a injustiça cultural se configura em alguma espécie de mudança cultural ou simbólica, envolvendo a revalorização das identidades desrespeitadas de grupos sociais, revalorização positiva da diversidade cultural, podendo, ainda, envolver uma abrangente transformação dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, de forma a transformar o sentido do eu de todas as pessoas.

Para solução do dilema redistribuição-reconhecimento, Fraser (2002, 2007)

propõe um modelo que tem como categoria central a ideia de paridade de participação e enquadramento. Sobre estes, afirma a autora (2007) que a justiça necessita de arranjos sociais que permitam a interação de todos os membros da sociedade, uns com os outros como parceiros e, para que isso ocorra, duas são as condições: a distribuição de recursos materiais deve ocorrer de forma que assegure voz e independência dos participantes, que a autora (2006) denomina de condição objetiva da paridade participativa, excluindo arranjos sociais que institucionalizam a privação, grandes disparidades de riqueza, renda e tempo livre que acabam por negar oportunidades de interação. Já a segunda requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem oportunidade de igual estima social que Fraser (2006) vai denominar de condição subjetiva, que exclui normas institucionalizadas de valores que negam a algumas pessoas a condição de parceiros integrais na interação, seja no excesso da atribuição da diferença, seja na falha em reconhecer o que lhe é distintivo.

Segundo Fraser (2006), a paridade participativa está calcada na presença das duas condições: objetiva e intersubjetiva, em que:

A condição objetiva focaliza preocupações tradicionalmente associadas com a teoria da justiça distributiva, especialmente preocupações relacionadas à estrutura econômica da sociedade e às diferenciações de classes economicamente definidas. A condição intersubjetiva focaliza preocupações recentemente abordadas pela filosofia do reconhecimento, especialmente preocupações relacionadas à ordem de status da sociedade e às hierarquias de status culturalmente definidas. (FRASER, 2007, p.120).

Afastando-se da noção de autorrealização proposta por Honneth (2009), a chave da guinada de Fraser (2003, 2006, 2007) está, justamente, na ideia de paridade de participação, a representação. Este seria o padrão normativo que deveria reger tanto as lutas sociais como as análises de tais conflitos. Esta terceira perspectiva irá complementar o instrumental de Fraser, que permitirá contemplar a dimensão estruturante do enquadramento da justiça em sociedades globais. Trata-se de uma terceira dimensão da justiça, a política que “diz respeito à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais ele estrutura as disputas sociais”. (FRASER, 2009, p. 19). Nesse modelo, não basta esclarecer o que é e quem são os destinatários da justiça. Segundo Fraser (2009), a dimensão política, além de estabelecer regras de decisão, também estipula os procedimentos de

apresentação e resolução das disputas nas dimensões econômica e cultural, revelando não apenas “quem pode fazer reivindicações por redistribuição e reconhecimento, mas também como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate e julgadas.” (FRASER, 2009, p. 19).

Em reforço aos conceitos sociais e discussões até aqui trabalhados, agregase ao respeito da participação da mulher no mercado, na perspectiva jurídica, o direito ao trabalho digno, fundado em um patamar civilizatório mínimo<sup>49</sup>, norteado pelo princípio basilar da dignidade humana, de onde decorrem outros princípios como o da não discriminação, da justiça social e da igualdade (DELGADO, 2009), sacramentados no plano nacional na Constituição da República de 1988 e no plano internacional no catálogo dos Direitos Humanos previstos em tratados internacionais, os quais vêm ao encontro do reforço da implementação de direitos no Brasil. (PIOVESAN, 2010).

Determinou o legislador constituinte que, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, entre outros, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceito de sexo, é um objetivo fundamental do Estado brasileiro. (PIOVESAN, 2010). Trata-se de uma reaproximação entre direito e ética, baseada no pensamento kantiano de moralidade, dignidade, direito cosmopolita e paz perpétua, no sentido de que as pessoas devem existir como um fim em si mesmo e nunca como um meio que possa ser usada para este ou aquele propósito.

Com base na diversidade de concepções ideológicas, o texto constitucional é uma fonte que deve inspirar e nortear a criação e execução de políticas públicas no sentido de redução das desigualdades entre homem e mulher em vários aspectos, em especial, no campo do trabalho, objeto deste estudo.

#### **4. A Elaboração de Políticas Públicas sobre Trabalho e Gênero no Brasil: confluência de programas como processo de afirmação**

As reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres têm sido reconhecidas pelo governo federal através da valorização de uma agenda de cunho social, que favoreceu a criação da Secretaria de Política para Mulheres – SPM no ano de 2003.

Criada com *status* de Ministério, a SPM tem, como principal objetivo, a

---

<sup>49</sup>Termo utilizado por Maurício Godinho Delgado.

incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas, reconhecendo as desigualdades entre homens e mulheres. Em 2004, a SPM realizou a I Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres, contando com a participação de várias organizações sociais, dentre elas, o movimento de mulheres e feministas. Do debate, resultou a formulação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), o qual definiu as diretrizes gerais da Política Nacional para as Mulheres.

Em 2007, foi realizada a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a partir de avaliações e decisões por manutenções e ampliações I PNPM, obteve-se como resultado o II PNPM, lançado em março de 2008.

Com apoio da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e do UNIFEM (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher), a SPM lançou o Programa Pró-Equidade de Gênero que se encontra inserido no capítulo 1 do PNPM sobre Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho com inclusão social. Referido programa tem por objetivo a adoção de novas concepções de gestão de pessoas e na cultura organizacional das empresas públicas e privadas em que será concedido o Selo Pró-Equidade de Gênero às organizações que aderirem ao programa e desenvolverem um plano de ação para a promoção da igualdade de gênero durante doze meses e executarem, no mínimo, 70% das ações planejadas.

Neste capítulo, o Plano de ação contempla a reserva de pelo menos 30% das vagas em todas as frentes de trabalho do PAC para mulheres atendidas pela ação de Qualificação e Inserção Profissional de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família. Várias são as frentes de trabalho do PAC, dentre elas, de infraestrutura social e urbana, logística e energética.

Tomando como exemplo, no campo de infraestrutura energética, segundo Uema (2010), foram destinados ao setor do petróleo e gás em torno de 35% do total dos investimentos do PAC. No entanto, não é possível prever, quantitativa ou qualitativamente, de que forma as mulheres estariam incluídas nos novos postos de trabalho e nos processos de qualificação profissional para assegurarem o exercício do trabalho em condições de igualdade em relação aos homens.

Portanto, a criação de comitês e/ou grupos de trabalho de gênero, assim como a incorporação de indicadores, objetivos e ações que promovam a igualdade de gênero nas organizações, se convertem em mecanismos de institucionalização das políticas de igualdade de oportunidade de gênero.

No que se refere à igualdade nos quadros de chefia, Uema (2010) propõe

que ações afirmativas possam servir de estratégia desde que implementadas em conjunto com programas de capacitação de mulheres e formação de lideranças femininas. Acrescenta a inclusão de trabalhos de sensibilização, contando com a participação de homens e mulheres, e o cuidado em relação ao uso da linguagem não sexista e não discriminatória para a construção de uma nova cultura organizacional nas empresas. O Programa Pró-Equidade de Gênero está na quinta edição e sua adesão é voluntária. A iniciativa tem o apoio da ONU Mulheres, da Organização Internacional do Trabalho e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR).

Dentro do Ministério das Minas e Energias (MME), foi criado o Comitê Permanente para as Questões de Gênero em 2004 - que tem por objetivo planejar, desenvolver e monitorar políticas sobre as questões de gênero no âmbito de empresas ligadas ao setor eletro-energético e mineral do MME. Dentro do plano de ações, foram realizados diagnósticos com recorte de gênero para a definição de indicadores e formas de acompanhamento, promoção de eventos culturais sobre a temática da igualdade de oportunidades de gênero, entre outras.

Uema (2010) adiciona a iniciativa para a promoção da nomeação de mulheres a cargos de chefia e promoções de capacitação e ações de empoderamento das mulheres que já ocupam cargos de chefia, assim como o estabelecimento nos critérios de admissão de vagas oferecidas para inclusão do enfoque gênero.

A implementação de programas de igualdade de gênero em articulação com as medidas de infraestrutura energética traz uma possibilidade concreta para criação de mecanismos que assegurem a equidade de gênero e sua sustentabilidade no interior das organizações que participam do PAC.

Em conjunto com estes programas específicos relacionados ao gênero, o governo firmou, em 2003, com a OIT, a Agenda Nacional do Trabalho Decente. Como resultado deste compromisso, no ano de 2010, foi editado o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, cujo objetivo é o fortalecimento do Estado para combater os problemas estruturais da sociedade e do mercado de trabalho, dentre os quais está a desigualdade de gênero. Para 2011, a meta era de aumento de 5% nas taxas de participação e de ocupação das mulheres no mercado de trabalho e de diminuição de 5% nas desigualdades de rendimentos entre homens e mulheres.

## Considerações Finais

O presente trabalho buscou situar o tema e trazer uma reflexão de mecanismos afirmativos em relação à inserção e à proteção à mulher no mercado de trabalho. O Estado, juntamente com os movimentos feministas e com organizações da sociedade civil, no plano hipotético, tem empreendido esforços na elaboração de políticas públicas, no entanto as estatísticas contabilizam um epifenômeno que é o da feminização da pobreza ou da pauperização das mulheres, fenômeno não abordado neste estudo, mas que não se pode deixar de mencionar.

A confluência de políticas públicas, como é o caso do Bolsa-família e o PAC, podem servir de instrumento de inserção da mulher no mundo do trabalho, a partir do estabelecimento de cotas, como, também, atuar na redução da pauperização das mulheres.

Todavia, não se pode esquecer que a integração das mulheres no mercado de trabalho, além da facilitação de acesso, deve observar os desvios relativos às diferenças salariais em relação aos homens, às diferenças de tratamento, ao direito à uma carreira, enfim, aos direitos de igualdade.

## Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. ***Os Sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho***. 5ª ed. São Paulo: Boitempo, 2000;
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. ***Agenda Nacional Do Trabalho Decente – ANTD***. Brasília. 2006;
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. ***Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente***. Brasília, 2010;
- BRASIL. ***Constituição da República Federativa do Brasil***. 56 Ed. São Paulo: Saraiva, 2016;
- BRASIL. ***Consolidação da Leis Trabalhistas***. 13 Ed. São Paulo: Saraiva, 2016;
- CASTEL, R. ***As Metamorfoses da Questão Social. Uma crônica do salário***. Rio de Janeiro: Vozes, 1998;
- CARDOSO, A. ***A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil: Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades***. Rio de Janeiro: FGV, 2010;
- DELGADO. Maurício Godinho. ***Curso de Direito do Trabalho***. 8ª Ed. São Paulo: LTR, 2009;

- FRASER, N. **A Justiça Social na Globalização: redistribuição, reconhecimento e participação.** In.: *Revista Crítica das Ciências Sociais*. Nº 73. Coimbra, 2002, p. 7-20;
- FRASER, **Da Distribuição ao Reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”.** In.: *Cadernos de Campo*. São Paulo: USP, p. 231-239. 2006;
- FRASER, N. **Reconhecimento sem ética?** In.: *Lua Nova*. Nº 70. São Paulo: CEDEC, p. 101-138. 2007;
- FRASER, Nancy. **Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado.** In.: *Revista Lua Nova*, Nº 77. p 11 – 77. São Paulo, 2009;
- HARVEY, D. **A Condição Pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1993;
- HIRATA, H; KERGOAT, D. **Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho.** In.: *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007;
- KERGOAT, D. **Relações Sociais de Sexo e Divisão Sexual do Trabalho.** In.: *Gênero e Saúde*. Org. Lopes, M; MEYER, D.; WALDOW, V. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas – 1996);
- MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política.** Livro 1. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013;
- MATOS, Maria Izilda; BORELLI, Andrea. **Espaço Feminino no Mercado Produtivo.** In: PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. *Nova história das mulheres*. São Paulo: Contexto, p.126-147. 2012;
- UEMA, L. PAC, Gênero e Trabalho. In: OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Igualdade de Raça e Gênero do Trabalho: avanços de desafios.** 1ª Ed. Brasília: OIT, 2010;
- PEREIRA, Potyara A. P. **Políticas Sociais: temas e questões.** 2 Ed. São Paulo: Cortez, 2009;
- PIMENTEL, Edilene. **Uma “Nova questão social” Raízes materiais e humano sociais do pauperismo de ontem e de hoje.** 2ª Ed. São Paulo: Luckács, 2012;
- PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 210;
- SCOTT, Joan. **Gênero: uma Categoria Útil de Análise Histórica.** Educação e Realidade. p.71-99, 1995;
- SILVA, C. S. A. **Desconstruindo Amélias: um estudo da feminização de postos de trabalho com base no discurso de igualdade e justiça social.** Riga: Novas Edições Acadêmicas, 2017;
- STOLZ, S. **A Odisseia dos Direitos Fundamentais: sobre a igualdade entre mulheres e homens e a conciliação da vida laboral e familiar no Direito espanhol.** 2015. 309 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2015.

# **A CRIAÇÃO DAS BASES PARA UMA PREVIDÊNCIA PRIVADA NO BRASIL: UMA POLÍTICA PÚBLICA ÀS AVESSAS**

Juliana Toralles dos Santos Braga<sup>50</sup>

## **Introdução**

Os direitos sociais passaram a expressar o amadurecimento de novas exigências, de novos valores, e, a partir daí, surgiu a necessidade da sua proteção através de texto constitucional. Esse foi o caminho apontado pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Contudo, a ideologia neoliberal tem afetado referidos direitos nas últimas décadas, especialmente, a partir da década de 90, na América Latina. Especificamente, no Brasil, o neoliberalismo tem predominado no momento da aprovação da legislação ordinária regulamentadora dos benefícios previdenciários, o que deu azo a várias reformas estruturais do sistema de Previdência Social, inclusive, com status de emenda constitucional, as quais, em verdade, são contrárias a um sistema amplo de proteção social e ampliam o campo de atuação dos investidores internacionais - que têm papel ativo no capital financeiro.

Nesse sentido, o presente trabalho se divide em duas partes: na primeira, será exposto de que forma o movimento neoliberal influenciou a onda reformista que atingiu os sistemas previdenciários latino-americanos nas últimas décadas. Além do mais, analisar as características do referido movimento através das lições de seus principais representantes – Friedrich August Von Hayek, Milton Friedman e Ludwig Von Mises – e identificar os fatores preponderantes que conspiraram para isso; e, na segunda, será abordada a questão da financeirização da previdência complementar e de como vêm sendo criadas as bases para a previdência privada no país nas últimas décadas.

---

<sup>50</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande e advogada. Integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social do PPGD/UNISC e do Projeto de pesquisa-ação CIDIJUS - Cidadania, Direitos e Justiça da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: jutsb@hotmail.com

Para tanto, será utilizado o método indutivo, bem como será abordada pesquisa bibliográfica e documental. Os instrumentos e fontes escolhidos para a coleta de dados foram legislação, doutrina, periódicos e sítios da Internet. Para a pesquisa bibliográfica, a proposta de seleção das leituras foi seletiva, crítica ou reflexiva e analítica.

## **1. A Previdência Social como Alvo do Neoliberalismo**

Os sistemas de previdência e assistência social ganharam evidência após a Grande Depressão de 1929, quando a massa de trabalhadores se encontrou socialmente desamparada em um momento de grave crise. Em 1926, John Keynes já sinalizava uma crise do liberalismo clássico no panfleto “O fim do *laissez-faire*”:

Atualmente não existe um partido no mundo que me pareça estar querendo atingir os objetivos certos, pelos métodos certos. A pobreza material fornece estímulos à mudança precisamente em situações em que existe muito pouca margem para experiências. A prosperidade material remove tais estímulos justamente quando seria seguro tentar realizá-los. A Europa carece dos meios, e a América da vontade de fazer um movimento. Precisamos de um novo conjunto de convicções que saltem naturalmente de um exame ingênuo de nossos sentimentos interiores em relação aos fatos exteriores. (KEYNES, 1983. p.9).

A crise do sistema econômico liberal produziu significativas mudanças na ideologia e na prática prevalecente do *laissez-faire*, abrindo espaços para uma efetiva intervenção do Estado na economia e na sociedade. Já no plano econômico, o intervencionismo ganhava força através da ideia de segurança da existência, a qual postula a instauração e a organização de sistemas de seguridade pública como direito do cidadão e obrigação do Estado. (POTYARA, 1997, p. 61).

Dessa forma, o capitalismo passou a ceder espaço às chamadas políticas keynesianas, em um momento histórico, no qual os movimentos de esquerda (socialismo/comunismo) e de direita (fascismo/nazismo) possuíam bastante força. E, nesse sentido, os direitos sociais foram legalmente reconhecidos e as políticas sociais se expandiram no limite entre a conquista de direitos e a reestruturação do capital, o que significa reconhecer que “os direitos sociais são capitalistas e sua ampliação não assegura a emancipação humana, mas podem contribuir para criar as condições materiais para melhoria das condições de vida.” (BOSCHETTI, 2010, p. 68).

Durante o *Welfare State*, foi promovida uma economia social e moral através das atividades de um Estado intervencionista, que se transformou, na realidade, num campo de força que internalizou relações de classe, ao passo que sindicatos e

partidos políticos de esquerda tiveram uma influência bastante concreta em seu aparato. Entretanto, o desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de estagflação que duraria até parte dos anos 1970, com a crise da acumulação do capital.

Esse panorama apontou para “a emergência de uma alternativa socialista ao compromisso social entre capital e trabalho que fundamentara com tanto sucesso a acumulação do capital no pós-guerra” e, na ocasião, para as forças populares e para os partidos comunistas e socialistas se expandiam na Europa e, até mesmo, nos Estados Unidos, o que representava uma verdadeira ameaça política às elites econômicas e às classes dirigentes em toda parte, tanto em países capitalistas avançados como em muitos países em desenvolvimento. (HARVEY, 2008, p. 20-23).

Na obra “*A mundialização do capital*”, o economista François Chesnais realiza uma análise da economia política do capitalismo e descreve a “mundialização do capital” como uma fase que se iniciou no decorrer da década de 1980, na qual “o capitalismo parece ter triunfado e parece dominar todo o planeta, mas os dirigentes políticos, industriais e financeiros dos países do G7 cuidam de se apresentarem como portadores de uma missão histórica de progresso social.” (CHESNAIS, 1996, p. 14).

Nesse sentido, Chesnais destaca, quanto ao capitalismo do século XX, que:

[...] a acumulação de capital se dá pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira. Seu veículo são os títulos (securities) e sua obsessão, a rentabilidade aliada à “liquidez”, da qual Keynes denunciara o caráter “anti-social”, isto é, antiético ao investimento de longo prazo. Não é mais um Henry Ford ou um Carnegie, e sim o administrador praticamente anônimo (e que faz questão de permanecer anônimo) de um fundo de pensão com ativos financeiros de várias dezenas de bilhões de dólares, quem personifica o “novo capitalismo” de fins do século XX. (CHESNAIS, 1996, p. 14).

O processo de mundialização do capitalismo afetou, diretamente, as políticas públicas de seguridade social, as quais estão atreladas a um contexto histórico e social.

A mundialização do capitalismo, por sua vez, deu-se, simultaneamente, com o advento do neoliberalismo.

Ferraro (2004) releva que é sintomático o fato de o neoliberalismo ter surgido, precisamente, no momento em que o liberalismo clássico “especialmente em sua versão *laissez-fairista*, já era dado por morto e sepultado”, uma vez que “o fim do *laissez-faire*, de Keynes, de 1926, há apenas três anos da Grande Crise, repercutira como atestado de óbito do liberalismo.” (2004, p. 101).

Boaventura de Sousa Santos (2002) discorre sobre o consenso neoliberal na globalização:

A globalização, longe de ser consensual, é, como veremos, um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro; e mesmo no interior do campo hegemônico há divisões mais ou menos significativas. No entanto, por sobre todas as suas divisões internas, o campo hegemônico actua na base de um consenso entre os mais influentes membros. É esse consenso que não só confere à globalização as suas características dominantes, como também legitima estas últimas como as únicas possíveis ou as únicas adequadas. (...) Este consenso é conhecido por “consenso neoliberal” ou “Consenso de Washington” por ter sido em Washington, em meado da década de oitenta, que ele foi subscrito pelo Estados Centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia. (SANTOS *in* SANTOS, 2002, p. 27).

Assim foi proposta a doutrina neoliberal<sup>51</sup>, na primeira metade do século XX, voltada à adaptação dos princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista.

O neoliberalismo é, em primeiro lugar, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, a livres mercados e a livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. (HARVEY, 2008, p. 11).

Este movimento, que passou a ser hegemônico a partir de 1970 (HOBBSAWM, 1995), chegando vinte anos mais tarde nos países denominados “terceiro mundistas”, ou “em desenvolvimento”, preconizou, como maior bandeira, o encolhimento do Estado no que respeita à sua participação nas políticas sociais. Ele representa, em resumo rápido, “uma reação contra as novas concepções e propostas que abriram caminho para o planejamento econômico, o Keynesianismo e as políticas de bem-estar social, e, por outro lado, a afirmação explícita do retorno às idéias que nortearam a grande expansão industrial do século XIX. (FERRARO, 1997).

A teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica, aliada a todo o apoio político recebido na época, atribuiu caráter hegemônico a ela. Em 1974, Friedrich August von Hayek – um dos principais expoentes do neoliberalismo – recebeu o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel, sob o fundamento de

---

<sup>51</sup> Não há consenso quanto à gênese do movimento. Para alguns autores, como Ferraro (2004), o neoliberalismo se constituiu como movimento organizado no Colóquio Walter Lippmann, em Paris, em agosto de 1938, e ascendeu à condição de pensamento único e dominante a partir da crise do *Welfare State* na década de 1970. Outros, como Anderson (1995), entendem que o movimento nasceu em 1947, em uma reunião para a qual Hayek convocou aqueles que compartilhavam sua orientação ideológica – entre eles Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Lionel Robbins, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga –, ocorrida na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça.

que sua pesquisa teria ultrapassado a pura ciência econômica, com trabalhos significativos no campo da pura teoria econômica, os quais teriam ampliado horizontes “para incluir amplos aspectos nos fenômenos sociais e institucionais.” (THE PRIZE IN ECONOMICS, 1974). Dois anos após, em 1976, o mesmo prêmio foi concedido a Milton Friedman – outro grande nome do neoliberalismo –, “por suas realizações nos campos de análise de consumo, história monetária e teoria e por sua demonstração da complexidade da política de estabilização.” (THE SVERIGES RIKSBANK PRIZE IN ECONOMIC SCIENCES IN MEMORY OF ALFRED NOBEL, 1976).

No que tange ao Brasil e aos países latino-americanos, a década de 90 acabou sendo simbólica, pois foi o auge do modelo neoliberal hegemônico imposto pelo FMI e pelo Banco Mundial, com reflexos significativos nos direitos sociais previdenciários.

A partir de 1970 se expandiu na América Latina o que se convencionou chamar de padrão neoliberal de desenvolvimento. Ele se iniciou com experiências localizadas no Chile, Argentina e Uruguai, ganhou impulso nos anos 1980 e atingiu o seu auge nos 1990, tornando-se predominante na região com o estabelecimento do Consenso de Washington. (MARTINS, 2011, p. 313).

Durante esse período, o Chile, ordenado pelos ideais e pelo incentivo do Banco Mundial e do FMI, se desfez de suas empresas estatais e privatizou seu sistema previdenciário. O governo chileno estipulou que os trabalhadores deveriam depositar 10% de seus rendimentos mensais em contas individuais de poupança administradas por fundos privados.

Da mesma forma, o Peru criou um modelo paralelo que oportunizou aos segurados escolherem entre permanecer no sistema antigo e público - não reformado – ou mudar para o novo sistema – no estilo chileno –, sendo que, no entanto, entre os anos 1995 e 1996, a contribuição dos empregadores ao sistema público foi extinta, à medida em que as contribuições dos trabalhadores filiados ao sistema público tornaram-se ligeiramente maiores que as dos filiados ao sistema privado, induzindo mais de 76% dos segurados a aderirem ao sistema privado. (CRUZ-SACO apud MESA-LAGO; MÜLLER, 2003).

O México, entre outros países latino-americanos, também implementou uma grande reforma no sistema de previdência social do México, e, em 1999, praticamente, 100% dos segurados estavam no sistema novo. (MADRID apud MESA-LAGO; MÜLLER, 2003).

David Harvey, na obra “*O Neoliberalismo: História e Implicações*”, constata

que a tradição imperial norte-americana vinha se forjando e em larga medida se definia contra as tradições imperiais da Grã-Bretanha, da França, da Holanda e de outras potências europeias. Enquanto, no final do século XIX, acalentaram a ideia de conquista colonial; no século XX, os Estados Unidos desenvolveram “um sistema mais aberto de colonialismo sem colônias”. (HARVEY, 2008, p. 35). E completa:

Ávidos por crédito, os países em desenvolvimento foram estimulados a se endividar pesadamente, com taxas vantajosas para os banqueiros de Nova York. Mas, como os empréstimos eram em dólares norte-americanos, todo aumento modesto, para não falar dos acentuados, nas taxas de juro nos Estados Unidos podia facilmente levar países vulneráveis à inadimplência, expondo os bancos de investimento de Nova York a sérias perdas.

[...]O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do fundamentalismo do livre mercado e da ortodoxia neoliberal. Em troca de reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização (HARVEY, 2008, pp. 36-37).

Os neoliberais não poupavam críticas à previdência pública. Mises, por exemplo, se posicionou quanto às demandas sociais, aos sistemas de previdência social e às leis protetivas:

Esses problemas não são de caráter praxeológico e não cabe à economia dizer qual é a melhor solução possível. Pertencem mais ao âmbito da patologia e da psicologia. Referem-se ao fato biológico de que o medo da penúria e das consequências degradantes de viver da caridade alheia é fator importante na preservação do equilíbrio fisiológico do homem. Estimulam o homem a se manter em boa forma física, a evitar doenças e acidentes, e a recuperar-se o mais rápido possível de qualquer ferimento sofrido. A experiência do sistema de previdência social, especialmente a do mais antigo e mais completo sistema, o alemão, mostrou claramente os efeitos indesejáveis que resultam da eliminação desses incentivos. Nenhuma comunidade civilizada teve a insensibilidade de permitir que os seus incapacitados morressem sem qualquer tipo de ajuda. Mas a substituição da caridade voluntária por um direito de subsistência ou de sustento não parece compatível com a natureza humana, tal como ela é. São considerações de conveniência prática, e não preconceitos metafísicos, que tornam desaconselhável estabelecer um direito legal de subsistência (MISES, 2010a, p. 948).

Já para Friedman (1988), o público não funciona, ao contrário do sistema privado – o qual entende eficaz e seguro. O economista defende que “cada pessoa poderia ser solicitada a pagar sua própria anuidade; deveria ser permitido aos indivíduos comprar uma anuidade de firmas privadas”, e, assim, obrigá-la “a comprar uma anuidade fica justificado não pelo seu próprio bem, mas pelo bem de todos” (FRIEDMAN, 1988, p. 95).

A crença de que grande fração da comunidade se tornaria um peso social se não fosse obrigada a comprar as anuidades deve sua viabilidade, na época em que o programa foi estabelecido, à Grande Depressão. Anualmente, de 1931 a 1940, mais de um sétimo da força de trabalho estava desempregada. E o desemprego era

proporcionalmente maior entre os mais velhos. Mas tratou-se de experiência sem precedentes e que não se repetiu desde então. O problema não surgiu porque as pessoas eram imprevidentes e não foram capazes de garantir a própria velhice. Tratou-se de uma consequência, como já vimos, da incapacidade do governo. O programa é uma cura, se é que pode ser assim considerado, para uma moléstia muito diferente - e da qual não tínhamos tido nenhuma experiência. (FRIEDMAN, 1988, p. 98).

Portanto, não é necessário grande esforço para averiguar a simpatia do movimento neoliberal pela previdência privada.

No Brasil, não foi diferente.

Costa (2015) leciona que:

Se é verdade que a Constituição Federal de 1988, fruto de uma efervescência político-cultural após os longos vinte anos de ditadura militar, caminhou na construção de um Estado Democrático de Direito, com indiscutível avanço no campo dos direitos sociais, também é verdade que, tão logo promulgada, houve um contra-movimento buscando o desfazimento destes direitos. (COSTA, 2015).

Em 16/12/1998, através da promulgação da Emenda Constitucional nº. 20, de 16 de dezembro de 1998 – a chamada “Reforma da Previdência Social” –, foram operadas as maiores alterações nos benefícios previdenciários.

A reforma chilena foi utilizada como paradigma para a brasileira – e de diversas outras, como exposto anteriormente. Sob o argumento de “reequilibrar” a receita e a despesa previdenciária, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, buscou, pouco a pouco, implementar mudanças que afrontavam as previsões da CRFB no que tange aos direitos sociais previdenciários.

Costa (2015) ressalta:

A mensagem de Friedman não nos é estranha, sendo este o argumento utilizado pelo governo brasileiro quando da Reforma da Previdência, chegando, inclusive, a forçar Emenda Constitucional nesse sentido, privatizando, de forma indireta, o sistema previdenciário oficial. A concepção esposada por Friedman é forçosamente individualista, não existindo nenhum elo de solidariedade entre os cidadãos.

A concepção adotada pelo governo FHC baseou-se nas propostas defendidas pelo Banco Mundial e pelo FMI.

Posteriormente, em 26 de novembro de 1999, Lei nº 9.876 instituiu o fator previdenciário, além de um aumento considerável no Período Básico de Cálculo (PBC). Referido fator trouxe indiscutível prejuízo aos segurados, pois nada mais é que um fator redutor do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, que visa diminuir as despesas com a concessão desse benefício aos segurados com idades abaixo da considerada “ideal” para a aposentação.

Após, foram instituídas novas mudanças através da Medida Provisória nº 676, convertida na Lei 13.183/15, publicada em 04/11/2015, que alterou as Leis nº. 8.212/91 e 8.213/91; bem como uma nova “Reforma da Previdência” faz parte da agenda de reformas apresentada pelo atual Presidente da República, Michel Temer, e proposta, através da PEC nº. 287, de 05 de dezembro de 2016, a qual está em tramitação no Congresso Nacional.

Assim, cumpre dedicar especial atenção à financeirização da previdência complementar e à criação de bases para a previdência privada no Brasil, uma vez que congruente com a reforma que o Executivo busca atualmente, bem como com as demais reformas já realizadas. Este tema vem ao encontro dos ideais neoliberais supracitados, os quais atingiram e ainda atingem o sistema de Previdência Social do Brasil – e dos demais países da América Latina.

## **2. A financeirização e a ampliação das bases da previdência privada no Brasil**

Os fundos de pensão, enquanto integrantes dos investidores internacionais, têm papel ativo no capital financeiro, o qual é soberano no imperante modelo neoliberal, conforme estudado.

Chesnais (2002) afirma que os chamados “investidores institucionais”, formados pelos fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros e bancos que administram sociedades de investimento, “fizeram da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias, especialmente os planos de previdência privados e a poupança salarial, o trampolim de uma acumulação financeira de grande dimensão”. (CHESNAIS *in* CHESNAIS, 2005, p. 36).

O caso chileno, supracitado, demonstra essa lógica. Gálvez (2017), cientista político investigador da Fundación Sol, analisa na coluna “*El ‘corralito legal’: ¿Quién gana cuando las AFP se hacen ricas?*”, de junho de 2017:

A riqueza e o consequente poder que este sistema gera foram definidos pelo historiador britânico Robin Blackburn como capitalismo cinzento: uma estratégia de acumulação baseada em fluxos financeiros globais, que inclui estratégias de investimento relacionadas a benefícios como a pensão de velhice, onde os trabalhadores têm uma relação de propriedade muito tênue com o dinheiro que lhes pertence e onde os fundos geralmente são administrados por empresas cujas estruturas sociais são muitas vezes opacas, complexas para compreender e analisar. (GÁLVEZ, 2017, tradução da autora).

Quanto ao Brasil, em que pese se trate de sistemas de contribuição

diferentes, sendo o chileno um sistema de capitalização – a contribuição é feita pelo próprio segurado para um determinado fundo – , e o brasileiro um sistema de repartição – no qual as contribuições sociais são vertidas a um fundo único através do qual são pagos os benefícios a quaisquer segurados que preencham os requisitos legais para tanto. O Chile é o exemplo ideal, já que este estudo busca trazer componentes acerca da financeirização da previdência complementar, do crescimento do seu patrimônio e de seus segurados, além da forma que o governo brasileiro tem participado e incentivado essa guinada.

No Chile, a privatização da previdência acabou por gerar lucros exorbitantes para as AFPs, as quais dominam o mercado há décadas, na medida em que investem cerca de US \$ 31 bilhões em dez bancos dos grupos Luksic, Matte, Yarur, Saieh ou multinacionais<sup>52</sup>, para os quais considerável parte da população chilena, endividada em razão dos baixos benefícios percebidos e do alto custo de vida, solicitam crédito e pagam taxas de juros anuais que podem exceder 20%, 30% e até 40%. (GÁLVEZ, 2017).

O Banco Mundial, no documento *“Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth”*, publicado, em 1994, defendeu o sistema de três pilares: o primeiro seria o público, financiado por impostos, com o objetivo limitado de aliviar a pobreza na velhice e de co-assegurar alguns riscos; o segundo seria o obrigatório, totalmente financiado e administrado por entidades privadas, custeado pelas contribuições sobre os salários, podendo se apresentar em duas modalidades – planos de poupança pessoal e planos ocupacionais –, sendo que “seria disponibilizado um financiamento total para a formação de capital e desenvolvimento dos mercados financeiros e estimulando o crescimento, por esse meio facilitaria o financiamento do pilar público”. E o terceiro pilar seria constituído por planos de poupança voluntária, profissional ou pessoal e proporcionaria proteção adicional para pessoas que quisessem mais renda e maior segurança na velhice – tal como os planos de previdência complementar (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 17-19, livre tradução da autora). Este documento influenciou reformas nos sistemas previdenciários de diversos países latino-americanos, conforme estudado anteriormente.

A instituição defendeu o sistema de três pilares até o ano 2005, quando recuou através da publicação do texto *“Old Age Income Support in the 21st Century”*,

---

<sup>52</sup>Quadro demonstrativo dos investimentos em bancos em pesos chilenos e dólares na Figura 3 em Anexos.

e passou a sustentar uma proposta que engloba cinco níveis de proteção, quais sejam: (a) o pilar “zero”, ou não contributivo; (b) contributivo em razão dos ingressos, na forma de benefício fixo, de benefício definido proporcional ou progressivamente relacionado à renda, ou de benefício definido na forma de um sistema de distribuição com contribuição definida; (c) obrigatório e baseado na criação de contas individuais, que teria uma contribuição definida no que diz respeito à forma como os níveis de lucro são acumulados, sendo a gestão de ativos e investimentos acumulados e baseados no mercado; (d) consistente em acordos voluntários flexíveis financiados pelo empregador, com contribuição definida ou benefício definido, com o objetivo de permitir e encorajar indivíduos e empresas a investirem para obter, se quiserem, benefícios mais generosos ou para uma aposentadoria mais rápida, e (e) consistente em transferências adicionais em espécie ou monetárias inter ou intrageracionais, que inclui seguro saúde, por exemplo. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 103-109).

Nota-se que, independentemente do sistema defendido, o Banco Mundial incentiva a previdência complementar.

No Brasil, o patrimônio dos fundos de pensão vem crescendo, significativamente, desde os anos 1980, em que pese esses não sejam numerosos, restringindo-se a categorias de trabalhadores ligados a autarquias.

Já os sistemas abertos de previdência complementar – destinados aos demais trabalhadores – cresceram, consideravelmente, nesse período, alcançando uma proporção significativa do PIB brasileiro à medida em que, até meados dos anos 1990, seus investimentos representavam menos de 0,5% do PIB e, em 2006, essa proporção alcançou 4,4%.<sup>53</sup> (LEITE *in* MARQUES; FERREIRA, 2010, p. 203). Além da questão patrimonial, verifica-se um aumento do número de participantes dos EAPCs – que, no entanto, não reflete o número de beneficiários:

A relevância desse segmento da previdência complementar também se evidencia na expansão do seu número de participantes, pois, se em 2002 eram cerca de 6,6 milhões de participantes, em 2006 essa cifra tingiu 11,6 milhões. Entretanto, diante de sua evolução recente, a magnitude observada não se reflete no número de beneficiários, que passou de 220 mil em 2002 para 262 mil em 2006, constituindo uma grande poupança a ser aplicada na economia brasileira, seja no sistema financeiro, seja no financiamento de investimentos do setor produtivo. (LEITE *in* MARQUES; FERREIRA, 2010, p. 207)

---

<sup>53</sup>Gráfico da evolução dos investimentos das EAPC como proporção do PIB de 1993 a 2006 na Figura 4, em Anexos.

Isso se deu em razão do tratamento privilegiado dado ao sistema de previdência complementar, que será demonstrado a seguir.

É importante conceituar a previdência complementar, a qual, como o nome indica, possui o objetivo de complementar o benefício previdenciário dos segurados que contribuem para tanto. Assim, não deve representar uma substituição do sistema público, nem visa prover a subsistência do beneficiário, mas, apenas suplementar a sua renda. Esse regime, portanto, é facultativo. (MARTINS, 2010, p. 461).

De acordo com informação do site da Previdência Social<sup>54</sup>:

No Brasil, o Regime de Previdência Complementar – RPC, também conhecido como previdência privada, surgiu para assegurar ao trabalhador o recebimento de um recurso adicional, sendo assim um mecanismo que permite ao trabalhador, facultativamente, acumular reservas para que no futuro, possa desfrutar de uma complementação na sua aposentadoria proporcionando uma qualidade de vida melhor. Além disso, esse benefício poderá possibilitar cobertura em casos de morte ou invalidez.

A CF/88 prevê:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/previdencia-complementar/o-que-previdncia-complementar/>> Acesso: 10 set. de 2017.

serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (BRASIL, 1988).

A EC nº. 20/98 – citada anteriormente –, que instituiu uma primeira e profunda reforma no sistema previdenciário, após a vigência da CF/88, deu nova redação ao Art. 202 da CF/88, dedicando o dispositivo integralmente à previdência complementar e determinando a sua regulamentação através de lei complementar. Assim, as leis complementares nº. 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, regulamentaram os planos de previdência complementar fechados e abertos.

Em 1997, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, ao propor a reforma realizada posteriormente através da emenda constitucional supracitada, declarou, no Livro Branco da Previdência Social – citado no primeiro capítulo deste estudo –, que o governo estimularia a criação de regimes de aposentadorias complementares patrocinados pelas empresas - os chamados fundos de pensão - que poderiam ter contribuições do empregado e do empregador, estimulando os trabalhadores a constituir programas de poupança para fins de complementação da renda na época da aposentadoria. (LIVRO BRANCO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 1997, p. 45).

A EC nº. 40/03, por sua vez, deu nova redação ao Art. 192, da CF/88, e suprimiu a referência sobre previdência complementar do Título da Ordem Econômica, remetendo-o ao Título VIII, da Ordem Social.

A relação jurídica na Previdência Privada Complementar é: (a) de trato sucessivo, em razão de que perdura no tempo, não se esgotando numa única prestação; (b) onerosa: há necessidade de contribuição para o segurado fazer jus ao benefício; (c) sinalagmática, pois compreende direitos e obrigações em relação aos envolvidos; (d) aleatória, pois há incerteza quanto às prestações. (MARTINS, 2010, p. 462).

Dessa forma, a previdência complementar, dentro do sistema financeiro, funciona como ferramenta para obtenção de capital, de lucro, e, “para isso as empresas estão dispostas a qualquer atitude minuciosamente estudada pelos investidores para aferir mais lucros”. (ESTEVES; BARBOSA *in* BERWANGER; SERAU JUNIOR; FOLMANN, 2016, p. 118).

A previdência complementar pode ser desenvolvida por entidades fechadas (EFPC), os fundos de pensão, conforme o Art. 31 e seguintes da LC nº. 109/01, ou

por entidades abertas (EAPC) e por algumas seguradoras, conforme os Arts. 36 da mesma lei:

Art. 31 As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:

I - aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores; e

II - aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

Art. 36 As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas.

Parágrafo único. As sociedades seguradoras autorizadas a operar exclusivamente no ramo vida poderão ser autorizadas a operar os planos de benefícios a que se refere o caput, a elas se aplicando as disposições desta Lei Complementar. (BRASIL, 2001).

As EFPCs, ou fundos de pensão são regulados e fiscalizados pelo Ministério da Previdência Social, através do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), conforme Decreto nº. 7.123/2010. Assim, têm como objeto a administração e a execução de planos de benefícios de natureza previdenciária, possuindo função social nos termos da regulamentação legal. Entretanto, apesar “da ênfase constitucional na atividade-fim (prover benefícios de natureza previdenciária), frequentemente prevalece, na sua regulamentação, o caráter financeiro de sua atividade-meio (investimento das reservas técnicas garantidoras dos planos de benefícios previdenciários)”. (LEITE *in* MARQUES; FERREIRA, 2010, p. 212).

Marcel Guedes Leite identifica três fases com notáveis características na história da regulamentação dos fundos de pensão. A primeira, de 1977 a 1994, quando a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº. 460, de 23 de janeiro de 1978 – a primeira norma a regulamentar os investimentos das EFPC no Brasil –, regulamentou as aplicações das reservas técnicas dos fundos de pensão, nos termos do previsto na Lei nº. 6.435, de 15 de julho de 1977, fixando valores mínimos e máximos para aplicação em títulos públicos federais, ações de empresas e imóveis; referida legislação é editada para fomentar o mercado financeiro, no “momento em que o governo de então tinha como objetivo o desenvolvimento e o fortalecimento do mercado de capitais, o que exigia a formação de substancial poupança interna de longo prazo que pudesse ser alocada nesse mercado”. A segunda, de 1994 a 2003, que se inicia com a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº. 2.109, de 23 de setembro de 1994, a qual abandonou a fixação de

limites mínimos de aplicação dos recursos previdenciários – o que foi, posteriormente, confirmado pela LC nº. 109/2001 –, que não permitiam a otimização da relação risco/retorno e passou a definir apenas limites quantitativos máximos; e, essa nova regulação quantitativa imposta pelos formuladores da política econômica tinha como referência a necessidade de financiar a dívida pública nacional a partir de 1994”. E a terceira, a partir de 2003, que se iniciou, anteriormente, com a EC nº. 20/1998, que direcionou a previdência complementar ao título da Ordem Social da CF/88, conforme supracitado, se seguiu pela elaboração das leis complementares 108 e 109 de 2001, e se completou com a EC nº. 40, de 29 de maio de 2003, a qual inseriu aquela, completamente, no campo social. (LEITE *in* MARQUES; FERREIRA, 2010, p. 213-214).

Já as EAPCs são consideradas atividades comerciais, de natureza essencialmente financeira, reguladas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda, por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), o qual é vinculado ao Banco Central.

Os planos de benefícios instituídos por entidades abertas poderão ser: individuais, quando acessíveis a quaisquer pessoas físicas; ou coletivos, quando tenham por objetivo garantir benefícios previdenciários a pessoas físicas vinculadas, direta ou indiretamente, a uma pessoa jurídica contratante.

Na composição do patrimônio das EAPC observa-se grande concentração das atividades em poucas empresas, sendo a maior delas – Bradesco Vida e Previdência – responsável por mais de 40% do total, e as três maiores – além do Bradesco, o Itaú Vida e Previdência S.A. e Brasilprev Previdência Privada –, por 70% do mercado, em 2007. Desde que a regulamentação permitiu que os bancos atuassem simultaneamente em todos os segmentos da intermediação financeira, o que no Brasil foi chamado de “banco múltiplo”, a atividade de previdência privada aberta ficou restrita aos bancos. (LEITE *in* MARQUES; FERREIRA, 2010, p. 204).

Atualmente, são oferecidas quatro modalidades de previdência privada pelas entidades abertas: plano gerador de benefícios livres (PGBL); plano vida gerador de benefícios livres (VGBL), fundo de aposentadoria programada individual (FAPI) e plano tradicional de garantia mínima, sendo os dois primeiros financeiramente mais atraentes para os administradores das EAPCs.

Conforme dados do ano 2016, os aportes a planos abertos de caráter previdenciário (que incluem os PGBLs e os VGBLs) somaram R\$ 26,07 bilhões no terceiro trimestre de 2016, apresentando uma evolução de 24,02% frente ao mesmo período do ano anterior, quando as contribuições somaram R\$ 21,02 bilhões, de

acordo com dados do balanço da FenaPrevi, entidade que representa 67 (sessenta e sete) seguradoras e entidades abertas de previdência complementar no País. Não é à toa que, na análise por modalidade de plano, o VGBL recebeu contribuições de R\$ 23,94 bilhões em setembro de 2016, e o PGBL registrou R\$ 1,92 bilhões no mesmo período, enquanto as demais modalidades registraram R\$ 212,71 milhões. (FENAPREVI, 2016).

A instituição de fundos de pensão obedece a regras de adaptação do mercado de trabalho ao mercado globalizado e financeirizado. Sendo a aplicação do ativo dos fundos de pensão brasileiros voltados para o mercado de ações, e mais, podendo ser investidos em ações da própria empresa participante do plano, resulta em necessidade de elevação de lucros da empresa obedecendo à ciranda financeira (...). (ESTEVES; BARBOSA *in* BERWANGER; SERAU JUNIOR; FOLMANN, 2016, p. 118).

Tanto as EAPC quanto as EFPC acabaram se adaptando aos interesses do capital financeiro em diversos momentos, provas disso são os fatos de os fundos abertos terem se transformado em meros ativos financeiros, e os fechados terem se orientado para o financiamento do setor público a partir de meados de 1990. (MARQUES *in* MARQUES, FERREIRA, 2010, p. 11).

O acompanhamento da construção da história da previdência do trabalhador do setor privado da economia mostra, por exemplo, que durante certo período os recursos acumulados serviram de fonte de financiamento para obras de infraestrutura realizadas pelo governo brasileiro. Esse período inicia-se com o governo Getúlio Vargas e vai até o final da ditadura militar. Já no final do século XX e no início do século XXI, será o capital portador de juros que se interessará por essas instituições. Diferentemente da utilização anterior, quando o governo não se preocupou sequer em garantir os depósitos efetuados, esse capital tem interesse em diminuir a ação da previdência pública para que se amplie o segmento passível de ser “cliente” dos fundos de pensão. (BATICH *in* MARQUES; FERREIRA, 2010, p. 2010, p. 246).

A bem da verdade, o Estado brasileiro não teria condições financeiras de arcar com os custos de uma privatização do sistema de previdência, assim como ocorreu no Chile na década de 1970, com apoio financeiro internacional na ocasião.

Contudo, como se pode notar, ao longo dos anos, os governantes brasileiros vêm criando as bases para a previdência privada se instalar, seja enfraquecendo o sistema público pouco a pouco, através das diversas reformas operadas na Previdência Social, seja através de incentivo aos planos de previdência complementar.

Nesse sentido, o Informe da Previdência Complementar do ano 2015, formulado pela Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, contém sugestões para “melhoria do sistema previdenciário do Brasil”:

Dentre as sugestões propostas para a melhoria do sistema previdenciário do Brasil, como um todo, estão:

- a. Introdução de idade mínima de acesso para que os benefícios sejam preservados para a finalidade previdenciária;
- b. Aumento da cobertura do regime de previdência complementar, dos níveis de contribuição e dos ativos;
- c. Aumento da participação dos empregados no regime de previdência complementar por meio da adesão automática ou inscrição simplificada;
- d. Aumento da idade de aposentadoria dos regimes públicos. (SECRETARIA DE POLÍTICAS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2015, p. 67).

O neoliberalismo trouxe consigo ideias de administração empresarial com redução de custos completamente ajustadas com a necessidade de maximização dos lucros da empresa que ingressou no sistema financeirizado, especialmente, através da instituição dos fundos de pensão. Esses fazem seus investimentos no mercado acionário – em papéis de renda fixa ou variável e/ou títulos públicos- o qual, por sua vez, funciona conforme o valor das empresas, que serão tão valiosas quanto mais lucros gerarem, daí a citada ciranda financeira. (ESTEVEVES; BARBOSA *in* BERWANGER; SERAU JUNIOR; FOLMANN, 2016, p. 120).

No Brasil, para exemplificar, no ano 1997, o segundo maior acionista da companhia Vale do Rio Doce era a Litel Participações, com 20,46% com capital com direito a voto. Essa empresa era formada pela Previ (Caixa de Previdência dos Empregados do Banco do Brasil), Petros (Fundação Petrobrás de Seguridade Social), Funcef (Fundação dos Economiários Federais) e Fundação Cesp, dos empregados da Eletropaulo, Cesp e Companhia Paulista de Força e Luz. Na ocasião o capital ordinário da Vale do Rio Doce ficou assim dividido: Valepar (Consórcio Brasil, incluindo as ações compradas pela Litel): 41,73%; Tesouro: 35,19%; fundos de pensão: 15%; BNDESPar e FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), 5%; fundos estrangeiros: 2% e público: 1,08%. (LOBATO; PAULINO NETO, 1997). Atualmente, em 2017, o acionista controlador da empresa é a Valepar, da qual são sócios o BNDESPar, a Bradespar, a Mitsui e os fundos Petros (Petrobrás), Funcef (Caixa) e Previ (Bancos do Brasil), reunidos em uma empresa chamada Litel (GOULART, 2017).

Duménil e Lévy acrescentam:

O neoliberalismo corresponde também a determinada configuração de poder, com seus próprios compromissos. Esses compromissos são principalmente estabelecidos com a fração superior dos executivos e com as classes médias possuidoras de haveres financeiros, direta ou indiretamente por meio dos fundos de pensão ou de aplicação financeira. Essas classes médias podem ser assalariadas ou donas de pequenas empresas, mas o fundamento do compromisso com a fração rica das classes dominantes é o seu estatuto de detentor de título financeiros.

(DUMÉNIL; LÉVY *in* CHESNAIS, 2005, p. 88).

O neoliberalismo vem se impondo desde a promulgação da CF/88, e o Brasil, cada vez mais, se afasta dos objetivos desta, da erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais. Pelo contrário, em termos de direitos sociais previdenciários, o País tem tomado o caminho inverso, especialmente, levando-se em conta o presente estudo diante do aumento gradual das bases da previdência privada.

De fato, podemos dizer que:

Na análise da financeirização, vê-se que há uma grande “coincidência” entre o início desta outra fase capitalista e a ascensão do desemprego no mundo. Essa coincidência é confirmada quando se averiguam, nos documentos oficiais do BM e do FMI, a orientação de retirar do Estado suas funções, antes consideradas essenciais. (ESTEVES; BARBOSA *In* BERWANGER; SERAU JUNIOR; FOLMANN, 2016, p. 120).

Assim, se mostra necessário:

[...] construir um novo padrão de desenvolvimento que rompa com a superexploração do trabalho, que distribua a renda e o acesso aos instrumentos de gestão pública e privada; que priorize o crescimento econômico e o compatibilize com o equilíbrio ecológico; que se articule com o mercado internacional, mas considere o mercado interno e a integração regional prioridades. A emergência de um forte consenso popular antineoliberal propicia essa alternativa.” (MARTINS, 2011, p. 341).

No entanto, independentemente do partido político que tenha figurado no poder, a visão dos direitos sociais previdenciários, sob a ótica meramente fiscal, ainda é hegemônica no Brasil, conforme se denota nas recentes modificações legislativas referentes ao RGPS, na atual proposta de reforma da Previdência Social e nos seus fundamentos defendidos pelo Executivo, e, até mesmo, na ampliação das bases da previdência privada, conseqüentemente, aumentando o poder dos investidores internacionais, os quais têm papel ativo no capital financeiro, repita-se: soberano no imperante modelo neoliberal.

### **Considerações Finais**

Se os riscos sociais são o núcleo das políticas de segurança social, a política previdenciária deve estar associada aos problemas de segurança contra os riscos econômicos e a velhice. Assim, a principal razão de pensarmos em reformas deve ser, sobretudo, a capacidade de prover a segurança que desejamos nos momentos de risco econômico e na velhice.

Os sistemas previdenciários precisam ser estáveis, previsíveis e confiáveis por um longo período, no entanto, o que se tem visto, levando-se em conta as experiências descritas no presente trabalho, é exatamente o contrário, sendo que as futuras gerações serão vulneráveis se toda, ou grande parte, de sua segurança, na velhice, for atrelada às anuidades privadas.

Todas as considerações tecidas, no presente artigo, levam às seguintes conclusões: primeiro, de que a privatização previdenciária – ou o caminho para ela –, na América Latina, foi lançada por evidente influência do pensamento neoconservador das instituições financeiras internacionais (IFIs), do FMI e do Banco Mundial, como um meio de corrigir males econômicos; e, segundo, o processo da reforma previdenciária nos países latino-americanos diz respeito, principalmente, à poupança e aos supostos déficits, mas muito pouco à segurança na velhice e em momentos de risco econômico.

A situação de países da América Latina, nas últimas décadas, demonstra que há um aumento crescente do desemprego – e do subemprego –, e que os salários diminuem de forma acelerada, ao passo que há o reconhecimento unânime de que houve, nesses anos, um retrocesso social dramático.

Simultaneamente, verifica-se uma drástica redução dos serviços sociais públicos e dos subsídios ao consumo popular, contribuindo para deteriorar as condições de vida da maioria absoluta da população.

Assim, é altamente improvável que um regime previdenciário privado venha a ser um sistema capaz de oferecer segurança efetiva nesses momentos, e o caso chileno é um exemplo disso.

### **Referências Bibliográficas**

AMARO, Meiriane Nunes. **Previdência Social na América do Sul**. CONSULTORIA LEGISLATIVA, 12 DE SETEMBRO DE 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/146/51.pdf?sequence=4>> Acesso em 09 de setembro de 2017;

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23;

ARCARY, Valério. **Um Reformismo Quase sem Reformas – Uma crítica marxista do governo Lula em defesa da Revolução Brasileira**. São Paulo: Editora Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2011;

BANCO MUNDIAL. **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**. Washington D.C., U.S.A., 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>>.

Acesso em 12 de agosto de 2017;

BANCO MUNDIAL. **Old Age Income Support in the 21st Century**. Washington D.C., U.S.A., 1994; Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/271221468315291697/pdf/326720SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>> Acesso em 12 de agosto de 201;

BELLO, Enzo. **A Cidadania no Constitucionalismo Latino-americano**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012;

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FOLMANN, Melissa (coordenadoras). **Previdência Social nos 20 anos das leis 8.212/91 e 8.213/91 e nos 10 anos dos juizados especiais federais**. Curitiba: Juruá, 2011;

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (coordenadores). **Previdência Social?** Porto Alegre: Magister, 2016;

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; VERONESE, Osmar. **Constituição – um olhar sobre minorias vinculadas à seguridade social**. Curitiba: Juruá, 2015;

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001;

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. 2006. Disponível em: <[http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf)>. Acesso em 08 de janeiro de 2017;

BOSCHETTI, Ivanete (et al.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010;

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante (org.). **Direito e Justiça Social: a construção jurídica dos direitos de cidadania**. Rio Grande: Editora da Furg, 2015;

CAMPUZANO, Alfonso de Julios. **Os Desafios da Globalização: Modernidade, Cidadania e Direitos Humanos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008;

CHESNAIS, François. **Mundialização: o capital financeiro no comando**. Publicado em Les Temps Modernes, 607, 2000 e reproduzido com a permissão do autor e da revista. Tradução de Ruy Braga. Disponível em <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-5-Artigo-02.pdf>>

Acesso em 20 de novembro de 2016;

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996;

CHESNAIS, François. **A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. François Chesnais (org.); tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005;

COELHO, Vera Schattan P. **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003;

COSTA, Eder Dion de Paula. **Trabalho Portuário e Modernização dos Portos: Empobrecimento e Riqueza no mesmo Contexto**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015;

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência e Neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001;

COSTA, José Ricardo Caetano. **A reforma da Previdência Social e outros estudos**. Pelotas: EDUCAT, 2000;

COSTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES – año 2016. **Superintendencia de Pensiones**. Disponível em: <[http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-11295\\_recurso\\_1.pdf](http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-11295_recurso_1.pdf)>. Acesso em 08 de agosto de 2017;

FELIX, Jorge. **A Previdência do Chile e o “exagero do neoliberalismo”**. Revista Brasileiros. São Paulo: Brasileiros Editora Ltda. 02 de junho de 2016. Disponível em: <<http://brasileiros.com.br/2016/06/previdencia-chile-e-o-exagero-neoliberalismo/>> Acesso em 28 de novembro de 2016;

FÉLIX, Jorge. **Viver Muito: outras ideias sobre envelhecer bem no séc. XXI (e como isso afeta a economia e o seu futuro)**. São Paulo: Leya, 2010;

FERRARO, Alceu Ravenello. **Neoliberalismo e Políticas Sociais: a naturalização da exclusão**. Disponível em <[http://www3.est.edu.br/publicacoes/estudos\\_teologicos/vol4501\\_2005/et2005-1f\\_aferraro.pdf](http://www3.est.edu.br/publicacoes/estudos_teologicos/vol4501_2005/et2005-1f_aferraro.pdf)> Acesso em 23 de novembro de 2016;

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988;

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Liberdade De Escolher - o novo liberalismo econômico**. Rio de Janeiro: Record, 1980;

GÁLVEZ, Recaredo. **El “corralito legal”: ¿Quién gana cuando las AFP se hacen ricas?** Centro de Investigación Periodística (CIPER). 07 jun. 2017. Disponível em: <<http://ciperchile.cl/2017/06/07/el-corralito-legal-quien-gana-cuando-las-afp-se-hacen-ricas/>> Acesso em 10 de setembro de 2017;

GIANINI, Tatiana. **A Reforma da Reforma Chilena**. Revista Exame. São Paulo: Editora Abril. 06 mar. 2008. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/revista->

[exame/edicoes/913/noticias/a-reforma-da-reforma-chilena-m0153428](#)>. Acesso em 25 de novembro de 2016;

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento Às Avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013;

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo, Edições Loyola, 2008. (Título Original: *A brief history of neoliberalism*, 2005);

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão** / F. A. Hayek. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010;

KEYNES, John Maynard. **O Fim do "laissez-faire"**. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.) Keynes (Economia). São Paulo: Ática, 1983, pp. 106-126. Disponível em <[http://www.ct.utfpr.edu.br/deptos/ppgpgp/documentos/III\\_fimlaissezfaire.pdf](http://www.ct.utfpr.edu.br/deptos/ppgpgp/documentos/III_fimlaissezfaire.pdf)> Acesso em 23 de novembro de 2016;

LEVY, Santiago. **Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México**. Novembro, 2008. Disponível em: <[http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/gma/mexicana/Levy\\_2008\\_Resumen.pdf](http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/gma/mexicana/Levy_2008_Resumen.pdf)>. Acesso em 28 de novembro de 2016;

**LIVRO BRANCO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília/DF: 1997. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/por-que-reformar-a-previdencia-livro-branco-da-previdencia-social>> Acesso em 12 de junho de 2017;

MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (org.). **O Brasil Sob Nova Ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010;

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011;

MESA-LAGO, Carmelo; MÜLLER, Katharina. **Política e Reforma da Previdência na América Latina**. Organizadora Vera Schattan P. Coelho. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003;

MISES, Ludwig von. **Ação Humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010;

MISES, Ludwig von. **As Seis Lições**/ Ludwig von Mises: tradução de Maria Luiza Borges – 7ª edição – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009;

MISES, Ludwig von. **Uma Crítica ao Intervencionismo**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010;

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FUCERI, Davide. **"Neoliberalism: oversold?"**. Finance & Development, Junho de 2016. pp. 38-41. Disponível em

<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>> Acesso em 28 de novembro de 2016;

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002;

SPOSATI, Adailza. **Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania**. Serviço Social e Sociedade. nº. 55. Ano XVIII – Nov. 1997. p. 9-38;

The Prize in Economics 1974 - **Press Release**. Nobelprize.org. Nobel Media AB 2014. Web. Disponível em: <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1974/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/press.html)>. Acesso em 13.set.2017;

**The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1976**. Nobelprize.org. Nobel Media AB 2014. Disponível em: <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1976/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1976/)> Acesso em 13.set.2017.

## RELAÇÕES DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Amanda Netto Brum<sup>55</sup>

Bruna Moraes da Costa Weis<sup>56</sup>

### Introdução

A sociedade contemporânea sofreu e vem sofrendo profundas transformações, contudo a opressão e a precarização vivenciada e experimentada pelo gênero feminino são uma das realidades que mais fortemente se mantém no contexto societário hodierno. Dessa forma, a violação à dignidade da pessoa humana, ainda, é uma realidade nas vidas dos grupos sociais inseridos em situação de vulnerabilidade social, como as mulheres.

Nesse cenário, a partir da estruturação do movimento feminista, fundamentalmente a partir da DÉCADA de 1960, a construção de gênero passa a ser objeto de muitas problematizações em diferentes espaços de produção de poder. A heterossexualidade passa, então, a ser questionada e problematizada. Dessa forma, o paradigma do sujeito de direito masculino, branco, heterossexual, cristão começa a ser interrogado, além do europeu.

Dessa maneira, a partir do questionamento das estruturas naturalizantes marcadoras das relações sociais vivenciadas na sociedade contemporânea, as feministas, por meio da estruturação do movimento feminista, apontam em direção à oposição da opressão de gênero através da emancipação feminina.

Contudo, muito embora as feministas tenham suscitado questionamentos acerca da subjugação de gênero imposta pela dominação masculina, nos dias atuais, ainda, demonstra-se necessário ampliar o campo de estudo frente às questões de gênero, pois a violência simbólica e física, ainda, são uma constante na vivência de muitas mulheres em virtude das categorias de gênero.

---

<sup>55</sup> Mestra em Direito e Justiça Social na Universidade Federal do Rio Grande. Bolsista Fapergs; Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera Uniderp.

<sup>56</sup> Mestra em Direito e Justiça Social na Universidade Federal do Rio Grande; Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera Uniderp; Especialista em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera Uniderp.

Assim, o presente estudo terá como foco analisar duas importâncias: a primeira se trata das relações de gênero, particularmente, a partir da construção das relações de gênero como marcadores sociais; a outra sobre a maneira como as políticas públicas têm (re)conhecido a experiência da (re)construção do gênero feminino.

Nesse sentido, Piovesan (2003), ao enfatizar a relevância do direcionamento de políticas no combate às desigualdades de gênero, enfatiza, também, a importância da análise do presente estudo, pois, segundo a autora, demonstra-se fundamental que o Estado promova políticas públicas direcionadas à busca de igualdade dos gêneros, já que não pode esse omitir-se de seu dever de promover e prover a igualdade entre os gêneros.

Para tanto, em um primeiro momento, será realizado um breve estudo acerca da concepção de gênero, especificadamente, embasada na construção feminista pós-estruturalista, fundamentada na teorização foucaultiana bem como nas concepções preconizadas por Judith Butler, assim, será evidenciada a resignificação da conceituação de gênero.

Partindo dessa análise, em um segundo momento, analisar-se-á a necessidade do direcionamento de políticas públicas, na sociedade pátria, a população vulnerável, especificadamente ao gênero feminino, e, finalmente, demonstrar-se-á que as políticas públicas direcionadas a essas questões são alvo de constantes questionamentos em virtude da precarização e desigualdade vivenciados e experimentados pelo gênero feminino.

Essa pesquisa teve, portanto, como objetivo demonstrar o direito de reconhecimento do gênero feminino e, particularmente, a necessidade de direcionamento de políticas públicas a esse grupo vulnerável, em razão das barreiras da opressão e do preconceito, ainda vivenciados pelo gênero feminino. Para elaboração do presente artigo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica baseada na análise de doutrinas e em artigos científicos.

## **1. Políticas Públicas Entre Corpos e Gênero**

“A gente não nasce mulher, torna-se mulher”.

Simone de Beauvoir

Na sociedade pátria, o campo da relação de gênero tem sido, nas últimas décadas, objeto de diferentes problematizações científicas e políticas. Contudo, muito embora os movimentos sociais insurgentes, nos últimos séculos, terem tido

como foco a constituição de relações cidadãs e igualitárias, as políticas públicas direcionadas à essa temática são, ainda, alvo de contestação e de crescentes embates teórico-políticos. (NARDI, 2013).

Cabe pontuar que a história do feminismo como tal é antiga, como bem exemplificado pelo movimento sufragista nos Estados Unidos. Posteriormente, na década de 30 no Brasil, entretanto, a referência às últimas décadas ocorre, pois, somente nos últimos 25 anos, foi observada uma insurreição maciça e global das mulheres contra sua opressão (CASTELLS, 2010).

Nesse cenário, em que se propõe a partir do feminismo a pensar política por meio da discussão de gênero, o debate público dessas questões se mostra primordial para romper com o estigma com que essa temática é tratada. Ademais, demonstra-se fundamental compreender o contexto em que as problematizações de gênero passaram a ser suscitadas na sociedade contemporânea.

Para tanto, há de se entender que o próprio conceito da terminologia *gênero* está diretamente relacionado ao processo histórico de dominação da subjetividade do indivíduo e, conseqüentemente, da manutenção do poder na qual a humanidade vem se estruturando. Assim, a subjugação das mulheres ocasionada pela dominação masculina é uma das estruturas sobre as quais, ainda, se assentam as sociedades modernas. (CASTELLS, 2010).

Nesse caminhar, Bourdieu (2002) enfatiza que a concepção da ordem masculina, por dispensar justificativa, demonstra-se inevitável, e, conseqüentemente, a “ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica que tende a ratificar a divisão dos estatutos sociais atribuídos aos homens e as mulheres”. (BOURDIEU, 2002, p. 27).

Constituinte do movimento social que se opõe à ordem masculina e à subjugação feminina, o conceito de gênero está, assim, ligado, diretamente, à história do próprio movimento feminista e, logo, para que se compreenda a definição da expressão gênero, faz-se necessário entender que a definição desse vocábulo é constituinte desse movimento, pois ele “está implicado linguística e politicamente nas lutas do feminismo”. (LOURO, 2003 p.14).

Dessa forma, por meio da proposta pós-estruturalista, preconizada, particularmente por Michel Foucault e Judith Butler, a concepção de gênero perpassa o entendimento de simples categoria analítica para ser compreendido como uma relação de poder e passa a “englobar todas as formas de construção social, cultural e

linguística implicadas com os processos que diferenciam mulheres de homens, incluindo aqueles processos que produzem seus corpos, distinguindo-os separando-os como corpos dotados de sexo, gênero e sexualidade”. (MEYER, 2003, p. 15).

A partir, então, da resignificação da terminologia de gênero, pelo movimento social feminista pós-estruturalista, surgem diversas problematizações possíveis da concepção de gênero, bem como importantes implicações de seu uso como ferramenta teórica e política.

Evidencia-se, portanto, que o rompimento da dicotomia homem-mulher se torna fundamental para se possa (des)construir a concepção de gênero e, desse modo, (re)situar o caráter permanente da oposição binária e, assim, por meio da pluralização de gênero, ultrapassar as barreiras que silenciaram as mulheres ao longo da história da humanidade.

Sendo assim, no contexto societário hodierno pátrio, em que a opressão direcionada ao gênero feminino demonstra-se intensa, a abordagem da concepção de gênero, de forma desconstituída, se constitui, efetivamente, como uma esfera fundamental na promoção da cidadania das mulheres, já que há que se compreender “que temos direito a ser iguais sempre que a diferença nos interioriza; temos direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”. (SANTOS, 2006, p.46).

## **2. Relações de Gênero: o feminino e a vulnerabilidade das políticas públicas aplicadas às minorias**

“Não criticaríamos ninguém por afirmar a diferença entre o homem e a mulher. Condenaríamos, porém, o fazer desta diferença, diferença”. Quéré, France.

Como se sabe, o Brasil é um país de extensão continental, o que possibilita a má fiscalização na aplicação de seus programas, um exemplo disso são as políticas públicas de Assistência Social, as quais ainda se encontram em um período de imperfeição acerca da sua aplicação e implementação. Essa política de Assistência social visa à garantia de direitos às minorias, famílias, coletivos que estejam inseridos em situação de vulnerabilidade social. (DETONI, GOULART, 2013, p.118).

Na atualidade, torna-se cada vez mais importante pensar nos indivíduos de acordo com suas particularidades, tais como, as relações de gênero e a não

desigualdade, a fim de construir e constituir melhores sujeitos. Como entende Flávia Piovesan acerca das desigualdades, ainda tão existentes na sociedade atual:

[...] não basta a proibição da discriminação. No entender da Convenção, a eliminação da discriminação não é suficiente para assegurar a igualdade entre os gêneros. Prevê, assim, a possibilidade da adoção das medidas afirmativas – “ações afirmativas” – como importantes medidas a serem adotadas pelo Estado para acelerar o processo de obtenção da igualdade. (PIOVESAN, 2003, p. 209).

Essas relações, pautadas nas particularidades do indivíduo e no seu gênero, acabam por organizar a forma de trabalho e a estrutura social, marcam, também, a divisão sexual do trabalho e o fenômeno conhecido como *feminilização* da pobreza, em que se afirma, segundo pesquisas, que o gênero feminino, além de ser o mais explorado e manipulado profissionalmente, é, também, o mais pobre. (DETONI, GOULART, 2013, p.119).

Essas são questões importantes de se analisar, pois interferem, diretamente, na estrutura social e suas modificações de acordo com as épocas. Como exemplo de Política Nacional de Assistência Social, podemos citar o Programa Bolsa Família, através desse programa, também foi possível constatar as necessidades dentro de um lar, a divisão dos sexos, gêneros, corpos, raças, etnias e os demais níveis da desigualdade. (DETONI, GOULART, 2013, p.120).

Sob a perspectiva da diminuição das desigualdades de gênero, o maior acerto do Programa reside em transferir a renda preferencialmente às mulheres, visto que são elas que reproduzem a vida. (O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero, MDS, 2006, p.2).

No entanto, pode-se entender que essas políticas, por definirem o gênero puramente em um âmbito binário, delimitam, também, as possibilidades de se pensar em masculinidade e feminilidade.

Assim, podemos pensar nos termos do que a filósofa feminista Judith Butler (2003) chama de “performatividade”, ou seja, que o gênero (e as sexualidades) não provém naturalmente do sujeito sexuado, mas é mantido enquanto ato – ou seja, são as feminilidades e masculinidades que mantêm um corpo enquanto masculino ou feminino, e não o contrário. [...] Assim, a repetição dessas identidades gendradas se tornam vitais para uma definição do que é a “natureza masculina – feminina.” (DETONI, GOULART, 2013, p.122).

Dessa forma, traz-se o gênero feminino, dentro de um âmbito familiar, como o reprodutor da vida, o gerenciador da vida e dos cuidados com os filhos. No entanto, as condições socioeconômicas dessas mulheres<sup>57</sup> são baixíssimas, ao

---

<sup>57</sup>Partindo do sentido etimológico, *mulher* vem do latim “*mulier*” que, por sua vez, significa: “Ser humano do sexo feminino. Aquela que atingiu a puberdade. Esposa. Ser humano do sexo feminino

ponto de se constatar, tanto na sua baixa escolaridade quanto ao que diz respeito ao trabalho. O trabalho dessa mulher, algumas vezes, não é reconhecido e é, também, de remuneração desigual ao mesmo trabalho realizado pelos seus colegas homens. (DETONI, GOULART, 2013, p.122).

Desde os primórdios da Revolução Industrial, mulheres trabalhavam fora de casa para assegurar o sustento dos filhos e tiveram cotidianos angustiados pelos problemas de casa levados para o emprego. A situação nova com a profissionalização das mulheres é que o seu cotidiano não se resume ao agora, mas é um projeto. Profissionalizar-se é adquirir outra identidade, outro modo de sociabilidade. Além do exercício de uma profissão e além do significado de sua remuneração. O trabalho fora de casa é, para as mulheres de classe média, um projeto individualizador. (LUZ, FUCHINA, p. 08).

Tal situação faz-nos pensar a visibilidade, ou invisibilidade do homem dentro do seio familiar, em que este não é tido como foco das práticas tradicionais consideradas pela família. Ou seja, este homem é visualizado como o agressivo, o violento e o agressor da mãe e dos filhos, o protagonista das situações de violência, o sujeito ativo; em compensação, a mulher, sujeito passivo nessa relação, é vista como a frágil, a batalhadora, a agredida pelo marido e a mãe protetora dos filhos. Situação essa que não deixa de ser verdade em muitas das famílias brasileiras, principalmente, as mais pobres e miseráveis. Aqui, a situação de vulnerabilidade e subordinação da mulher se torna ato de maior evidência. (DETONI, GOULART, 2013, p.123).

Dessa forma, as mulheres são sobrecarregadas, pois não lhes cabem apenas gerir os filhos, mas também o papel de guardadora da saúde do lar, da reprodução, da educação, higiene e da economia doméstica, o que dá a essa mulher aspectos paternalistas dentro dos estereótipos de gênero. (DETONI, GOULART, 2013, p.125).

Na atualidade, com os estudos sobre o gênero, as populações LGBT e trabalhadoras do sexo, esse panorama de violência está sendo alterado:

O que não implica um não investimento das responsabilidades individuais como o reconhecimento das identidades gendradas e violências de gênero, o que permite reconhecer que a dinâmica social perpassa não só as relações entre homens e mulheres, mas entre mulheres e mulheres, entre homens e homens, que são diferenciadas e contingentes a partir dos distintos contextos que acontecem. (DETONI, GOULART, 2013, p.127).

Essa situação atual faz com que essas Políticas de Assistência se mantenham em constante transformação, para que, a partir disso, se possa pensar

---

considerado com suas especificidades. Amásia. Concubina.” (LAROUSSE. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo-SP/Brasil: Ed. Atica 2001, p. 679.)

no gênero de forma mais ampla, visto que a constituição de uma identidade de gênero não pode ser compreendida de forma fixa e acabada, já que se entende ser socialmente constituída. (LOURO, 2003).

### **3. O (Pre)Conceito E A Desigualdade, Quanto Ao Gênero Feminino, No Brasil**

Inicialmente, é importante salientar, aqui, que, muito embora, para alguns pensadores, segundo denota Boudieu (2002), as diferenças biológicas sejam a explicação para a relação social de dominação vivenciada pelo gênero feminino; as diferenças entre homens e mulheres são apenas diferenças físico-biológicas, o que não caracterizam motivos para um tratamento desigual entre ambos os sexos, muito menos uma natural desvantagem sobre o sexo feminino.

A partir de 1930, o Brasil viu um real crescimento de conquistas femininas. Uma das principais conquistas foi o direito ao voto, adquirida no governo de Getúlio Vargas, com a edição do Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, finalmente garantindo o direito ao voto às mulheres e esclarecendo que: “é eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”. (AZEVEDO, 2001, p.63).

Nesse sentido, aponta Montenegro:

Se no dia 24 de fevereiro de 1932 as mulheres conquistaram o direito ao voto, na luta por esse direito deve ser registrado o nome de Celina Guimarães Viana como a primeira mulher eleitora no Brasil, na cidade de Mossoró, Rio Grande do Norte, no dia 5 de abril de 1928, a participação das mulheres nas eleições daquele Estado foi regulamentada pela Lei Estadual nº 660. Das referências às pioneiras que lutaram pelo direito de voto não pode ser omitido o nome de Alice Tibiriça, que defendeu vigorosamente esse direito durante um Congresso realizado em 1931 pela Federação Brasileira pelo Congresso Feminino, por motivos ignorados, houve uma limitação no aproveitamento dessa conquista, no sentido de que as mulheres passassem a ocupar um maior espaço político e avançassem na conquista de novas reivindicações específicas, realmente, a organizativa da mesma, sem o respaldo de uma mobilização social.

Já nas eleições de 1933 para a Assembleia Constituinte, foram eleitos 214 deputados e uma mulher, a médica paulista Carlota Pereira de Queiroz, o que foi um avanço político e social para a época citada.<sup>58</sup>

Ainda no governo de Getúlio Vargas, foram consolidadas as leis do trabalho, juntamente com um conjunto de normas atribuídas a todos os trabalhadores, as quais garantiram uma maior proteção ao trabalho feminino. (TOSCANO, GOLDENBERG,

---

<sup>58</sup> Mulher & Democracia: Disponível em: <[http://www.mulheredemocracia.org.br/perfis\\_carlota\\_queiroz.htm](http://www.mulheredemocracia.org.br/perfis_carlota_queiroz.htm)> Acessado dia: 12/06/2014.

1992, p.28). Nesse período, após todas as batalhas pelos direitos das mulheres e a expansão dos movimentos feministas pelo mundo, houve o crescimento da participação feminina e o maior respeito ao espaço da mulher em todas as áreas da sociedade, conferindo-lhe direitos sociais, políticos e econômicos, assim como os direitos referentes a todos os homens (sendo mulher ou homem, propriamente dito)

No Brasil setentista (70'), conforme mencionado acima, várias discussões e pesquisas foram relacionadas à mulher e aos movimentos feministas, priorizando a questão da igualdade entre os gêneros, e o estudo sobre o comportamento dessa nova mulher nascida no século XIX. Esses estudos contemplavam, também, o homem e a masculinidade, visto que esse homem do século XIX, gradativamente, perdia seu antigo papel central dentro da família e da sociedade. Os alicerces masculinos de sociedade, que, anteriormente, eram exclusivamente patriarcais, agora, começavam a atingir um misto, em que nem o homem, nem a mulher ocupavam o papel central na sociedade e na família, mas sim ambos como igualmente importantes. (STREY, PIASON, 2011, p.151-152).

Como mencionado, o ano de 1975 ficou marcado como o Ano da Mulher, e é assim reconhecido mundialmente. Nesse ano, no Brasil, mais especificamente no Rio de Janeiro, eclodiu a Semana de Pesquisas sobre o Papel e Comportamento da Mulher Brasileira. Nesse evento, durante uma semana, mulheres discutiram, exaustivamente, os principais problemas enfrentados pelas brasileiras, e prováveis mudanças desse panorama social, político e jurídico. As questões consideradas prioritárias exigiam:

[...] mudanças no Código Civil, com o objetivo de eliminar as discriminações contra a mulher no capítulo referente a família, como a chefia da sociedade conjugal, o pátrio poder e a administração do patrimônio familiar; luta pela implantação de creches e centros de atendimento à criança, para facilitar a integração da mãe de família no mercado de trabalho; mudanças na legislação trabalhista, que era repleta de restrições à mulher trabalhadora, tais como o artigo que impedia o trabalho noturno à mulher e outro que pressupunha a autorização do marido para que a mulher pudesse trabalhar fora do lar. (TOSCANO, GOLDENBERG, 1992, p.35).

Algumas dessas exigências já foram acolhidas em 1977, com o advento da Lei do Divórcio, a qual não só colocou fim ao casamento, como também propiciou aos ex-cônjuges formar uma nova família. Essa nova lei equiparou a natureza dos filhos, providos ou não do casamento, para fins hereditários no direito de família, e advertiu que ambos os cônjuges são igualmente responsáveis pelos filhos. Além disso, substituiu o regime de bens, que antes era de comunhão universal, para o de

comunhão parcial de bens, assim como também deu à mulher a opção de não abrir mão do próprio sobrenome para adotar o do marido. (MIRANDA, 2010, p.10).

Os anos de 1976 a 1985 foram caracterizados como a Década Internacional da Mulher e, no Brasil, em 1º de fevereiro de 1984, tivemos a ratificação da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. (MIRANDA, 2010, p.11).

A união desses eventos, mencionados no parágrafo acima, estimularam o Brasil a fazer uma avaliação interna em vários aspectos. Em 1982, as mulheres passaram a representar um pouco mais da metade dos estudantes brasileiros, resultando na conclusão de que estavam tendo melhores ou iguais oportunidades educacionais que os homens. No entanto, isso não queria dizer muita coisa, visto que as diferenças persistiam nas trajetórias profissionais. (RODRIGUES, 2003, p.03-04).

As mulheres já tinham força na sociedade. Algumas, mesmo casadas, eram totalmente independentes do marido e, mesmo em número inferior aos homens, já ocupavam cargos de destaque na sociedade, na educação e no governo. As revistas femininas da época passaram a não mais falar apenas dos afazeres do lar, decoração, beleza, corte e costura, como também viram a necessidade de matérias relacionadas aos mais variados temas, desde a sexualidade até a política, para, assim, agradar o maior número de leitoras. (TOSCANO, GOLDENBERG, 1992, p.32-33).

Ainda no ano de 1985, surgiu a Delegacia de Atendimento Especializado à Mulher - DEAM, como fruto das mudanças sociais e políticas, assim como também do desenvolvimento do movimento de mulheres do qual faz entrar em foco a violência contra a mulher, o que, por sua vez, constituiu uma das principais áreas temáticas dos estudos feministas desse período. Surgidas, primeiramente, no Estado de São Paulo, e, posteriormente, implantadas em todos os estados brasileiros, as delegacias da mulher, que visaram combater, mediante intervenções sociais, psicológicas e jurídicas, a violência contra as mulheres e a impunidade. (SANTOS, IZUMINO, 2005).

Nas campanhas políticas, a questão da mulher estava sempre presente, fazendo com que, em 1983, fosse criado, em São Paulo, o Conselho Estadual da Condição Feminina e, em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e, em 1987, no Rio de Janeiro, o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro (CEDIM/RJ). Todos esses movimentos de mulheres reivindicavam formular e estimular políticas públicas para a valorização e para a promoção feminina. (TOSCANO, GOLDENBERG, 1992, p.46).

Em 1985, as mulheres já representavam quase metade dos eleitores brasileiros, mas ainda tinham baixa representatividade em todas as instâncias do poder político. Nas eleições desse mesmo ano, as feministas conseguiram eleger 26 deputadas federais constituintes, de diferentes partidos e de diferentes regiões. (TOSCANO, GOLDENBERG, 1992, p.444).

Após quase 2 anos de trabalho constituinte das feministas junto aos congressistas, foi criada, em 1988, a nova Constituição, a Constituição da República Federativa do Brasil – CF/88, também chamada de Constituição Cidadã, que garantiu igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres perante a lei. (TOSCANO, GOLDENBERG, 1992, p.45).

Vastamente elogiada e contemporânea em vários assuntos, foi a Constituição mais avançada para os modelos da época e é, até os dias atuais, a Constituição vigente em todo território Brasileiro. (TOSCANO, GOLDENBERG, 1992, p.46).

Há de se registrar, ainda, que, no ano de 2002, foi criado o Decreto-Lei nº 4.176, o qual retificou o Código Civil de 1916 e criou o novo Código Civil brasileiro de 2002. Com a criação do novo Código, o princípio da igualdade entre homens e mulheres, advindo da Constituição Federal de 1988, pôde ser realmente aplicado, pois, com o novo Código Civil, vários dispositivos discriminatórios do antigo Código Civil, de 1916, foram eliminados, tudo isso para proporcionar uma maior igualdade material e substancial entre os gêneros. (RODRIGUES, 2003, p.110-111).

Em 2006, após alguns protestos de ordem nacional, entrou em vigor, em todo território brasileiro, a Lei nº 11.340, mais conhecida como *Lei Maria da Penha*, importante documento legal que aumentou o rigor das punições àqueles que agredem mulheres no meio doméstico ou familiar. (MORAES, SUESTE, RODRIGUES, SILVA, 2010).

E, como quebra dos vestígios paradigmáticos da sociedade brasileira machista e preconceituosa com relação à mulher, ora chamada de “o sexo frágil”, em 2010, foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil, Dilma Rousseff, a 36ª presidente do Brasil, e a 11ª mulher a ocupar o cargo de presidente na América Latina.

Rousseff, também, foi a primeira mulher a abrir o Debate Geral da 66ª Assembleia-Geral da ONU em 2011, realizada em Nova Iorque. Esse foi um fato inédito na história da comunidade internacional <sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup>BRASIL. PLANALTO: Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/ao-vivo-abertura-do-debate-geral-da-66%C2%AA-assembleia-geral-da-onu/>> Acessado dia: 13/06/2014.

## Considerações Finais

O presente artigo, primeiramente, buscou uma (re)construção da terminologia *gênero feminino*, no entanto, torna-se importante observar que, ainda, vivemos em uma sociedade primordialmente de estruturas patriarcais, em que a terminologia e a elevação do feminino só foi enfatizado, sobretudo, com as lutas/conquistas feministas do século passado – Século XX. Nessa construção estrutural de gêneros, segundo MEYER (2003), é relevante destacar que englobam todas as formas de construção social, cultural e linguística, principalmente implicadas com as lutas feministas e processos que diferenciam mulheres de homens.

No entanto, mesmo frente aos avanços sociais, jurídicos e políticos, o contexto social em que vivemos ainda é caracterizado pela desvalorização feminina, tendo, no feminino, unicamente, o papel da mãe, esposa, a dona de casa e a administradora dos afazeres domésticos. Há, portanto, uma invisibilização do feminino nas esferas públicas. O gênero feminino foi e é (re)conduzido ao espaço privado.

No Brasil, um País em desenvolvimento e de extensões continentais, políticas públicas estão sendo aplicadas, ainda com algumas falhas na fiscalização, as de assistência buscam amparar famílias necessitadas, sobretudo, valorizando o papel feminino da mãe dentro dos lares, muitas vezes, desolados e carentes de pai, insinuando que, de certa forma, esse pai é violento ou abandonou o seio familiar.

Essas são questões importantes de se analisar, pois interferem, diretamente, na estrutura social e na divisão e valorização do trabalho, bem como em suas modificações de acordo com a história.

Com a divisão sexual do trabalho, reconhecemos o fenômeno conhecido como *feminilização da pobreza*, em que é afirmado que o gênero feminino, além de ser o mais explorado e manipulado profissionalmente, é também o mais pobre.

Frente a tudo isso, conclui-se que ainda há uma grande desigualdade entre homens e mulheres em todas as esferas da vida em sociedade, embora o gênero feminino tenha galgado fortes conquistas, ainda é inferiorizado. Esse cenário vem mudando ao longo das décadas com grandes conquistas de lutas femininas, mas, mesmo com vitórias, o que persiste é a desigualdade entre os sexos em suas condições e oportunidades.

Assim, ao finalizar este trabalho, pretende-se ter colaborado para a compreensão da necessidade de um direcionamento às políticas públicas que

resguardem, particularmente, o gênero feminino para que se possam ultrapassar as barreiras da opressão e do preconceito vivenciado pelas mulheres, pois não se pode tolerar, em um Estado que se pretende democrático, tamanha violação à dignidade da pessoa humana.

### Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Luiz Carlos. **Estudo sobre a Condição Jurídica da Mulher no Direito Luso-Brasileiro desde os anos mil até o terceiro milênio**. São Paulo – SP/Brasil: Ed. Revista dos Tribunais, 2001;

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 2º ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002;

BRASIL. **Planalto**. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/ao-vivo-abertura-do-debate-geral-da-66%C2%AA-assembleia-geral-da-onu/>>. Acesso em: 12 de jul. de 2014;

BUTLER, Judith. **Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do "sexo"**. In: (Org.) LOURO, Guacira Lopes. **O corpo educado-pedagogia da sexualidade**. Belo Horizonte: Digital Source, 2000;

CASTELLS, Manuel. **A Era Da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. O poder da identidade**. Vol. II, Paz e Terra. São Paulo: 2010;

DETONI, Patrícia Pavan, Goulart, Lucas Aguiar. **A Mulher-Mãe e o Homem-Ausente: notas sobre feminilidades e masculinidades nos documentos das políticas de assistência social**. In: *Diversidade sexual, relações de gênero e políticas públicas*. (Org): NARDI, Henrique Caetano SILVEIRA, Raquel Silva, MACHADO, Paula Sandrine; Porto Alegre: Ed. Sulinas, 2013;

JOÃO, Sidnei Máximo. **O trabalho e o Direito da Mulher**. São Paulo – SP/Brasil: Ed. Lumen Juris, 1997, p.35 e 36 APUD, MONTENEGRO. Ana, *Mulheres: participação nas lutas populares*. Salvador, 1985;

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, Sexualidade e Educação-Uma perspectiva pós-estruturalista**. 6º ed. Editora Vozes. Petrópolis, 2003;

LUZ, Alex Faverzani da. FUCHINA, Rosimeri. **Evolução histórica dos direitos da mulher sob a ótica do direito do trabalho**. Trabalho apresentado e publicado nos anais do II Seminário Nacional de Ciências Políticas da UFRGS. Porto Alegre – RS/Brasil. Ed. UFRGS;

MEYER, Dagmar Estermann. **"Gênero e educação: teoria e política"**. In: (Orgs.). LOURO, Guacira Lopes; NECKEL, Jane Felipe; GOELLNER, Silvana Vilodre. In: **Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo na educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. p. 9-27;

MIRANDA, Maria Bernadete. **Homens e Mulheres - A Isonomia Conquistada**. Artigo

apresentado para o Concurso promovido pelo CNPQ: “Igualdade de Gênero”, 2010;

MORAES, Catherine. SUESTE, Charlyne. RODRIGUES, Kamylla. SILVA, Antônio. **Violência contra a Mulher**. Divisão temática de Jornalismo do XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste. Ed. Intercom Júnior. 2010;

NARDI, Henrique Caetano. **Relações de Gênero e Diversidade Sexual: Compreendendo o Contexto Sociopolítico Contemporâneo**. In: *Diversidade sexual, relações de gênero e políticas públicas*. (Org): NARDI, Henrique Caetano SILVA, Raquel Silva, MACHADO, Paula Sandrine; Porto Alegre: Ed. Sulinas, 2013;

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo - SP/Brasil: Ed. Max Limonad, 2003;

PISCITELLI, Adriana. MELO, Hildete Pereira de. MALUF, Sônia Weidner. PUGA, Vera Lúcia. **Olhares Feministas**. Brasília – DF/Brasil: Ministério da Educação, 2009;

QUÉRÉ, France. **Mulher por ela mesma**. Rio de Janeiro – RJ/Brasil: Ed. Paulinas, 1987;

RODRIGUES, Maria Alice. **A Mulher no Espaço privado: Da incapacidade a igualdade de direitos**. Rio de Janeiro – RJ/Brasil: Ed. Renovar, 2003;

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma concepção intercultural dos direitos humanos**. In: *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento, 2006. p. 401-435;

SANTOS, Cecília MacDowell. IZUMINO, Wânia Pasinato. **Violência contra a Mulher e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil**. In: E.I.A.L., *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe*. Ed. Universidad de Tel Aviv, 2005;

STREY, Marlene Neves. PIASON, Aline da Silva. JULIO, Ana Luiza dos Santos. **Vida de Mulher: Gênero, sexualidade e Etnia**. Porto Alegre – RS/Brasil: Ed. PUCRS, 2011;

TOSCANO, Moema. GOLDENBERG, Mirian. **A Revolução das Mulheres: Um avanço do Feminismo no Brasil**. Rio de Janeiro – RJ/Brasil: Ed. Revan, 1992.

## PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO NO ESTADO MODERNO E AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Luciana Adélia Sottili<sup>60</sup>

Marcia Leite Borges<sup>61</sup>

### Introdução

Desde os tempos mais remotos da história da humanidade, têm-se notícias da incompreensão dos partícipes da sociedade com relação às pessoas que nasciam com deficiências.

As crianças que nasciam com deformidades aparentes eram mortas, consideradas criaturas demoníacas, relegadas à reclusão e escondidas como símbolo de vergonha ou “castigo de Deus”.

A humanidade muito evoluiu ao longo dos séculos, e, hoje, organismos nacionais e internacionais, políticos e sociais se unem para defender o direito de inclusão das pessoas com deficiência na sociedade, como participantes responsáveis por sua vida.

Para auxiliar no desenvolvimento desta pesquisa, foi adotado o método indutivo, tendo por base a pesquisa bibliográfica, baseando o referencial teórico no aporte de obras nacionais e estrangeiras de áreas temáticas diversas como história, direito, sociologia e políticas públicas.

Dessa forma, a presente pesquisa busca analisar a evolução do tratamento dado às pessoas com deficiência e eficácia das principais políticas públicas voltadas para a inclusão da pessoa com deficiência.

A pesquisa será dividida em três partes: na primeira parte, será analisado o tratamento dispensado às pessoas com deficiência na antiguidade e a formação do

---

<sup>60</sup>Mestranda em Direito e Justiça Social PPGD/FURG. Integrante do Grupo de Pesquisas Cidadania, Direitos e Justiça Social – CIDIJUS e do Grupo Transdisciplinar de Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade – GTJUS.

<sup>61</sup>Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas, Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense e em Sociologia na Universidade de Coimbra-PT, integrante do Grupo de Pesquisas Cidadania, Direitos e Justiça Social – CIDIJUS.

estigma social que veio acompanhar as pessoas com deficiência em todas as épocas. Na segunda parte, será analisada a evolução do tratamento dado às pessoas com deficiência no decorrer da história, em especial, a história recente com a consagração do Estatuto da Pessoa com Deficiência. E, então, na terceira parte, serão analisadas duas das políticas públicas brasileiras que buscam a inclusão da pessoa com deficiência em seu meio social e a eficácia de sua aplicação.

## **1. Análise histórica do tratamento dado pela sociedade às pessoas com deficiência e o estigma social**

Existem muitos exemplos que demonstram a existência de pessoas com deficiência nas mais variadas épocas da história da humanidade.

Muitas das causas de incapacidade<sup>62</sup> têm se mantido ao longo dos tempos e, ainda, estão presentes na contemporaneidade, tais como “amputações em diversos níveis e membros, artrites, cegueira e limitações da visão, surdez e reduções graves na audição, epilepsia, doenças mentais em seus diversos graus, esclerose múltipla, síndromes incapacitantes diversas, [...] dentre outras. (SILVA, 1987, s/p)”.

Assim, é possível afirmar que as pessoas com deficiência sempre fizeram parte da realidade das sociedades e “são tão antigas quanto a própria humanidade”. (MARTINS, 1987, p. 21). Mesmo diante dessa realidade, a história está repleta de práticas cruéis contra as pessoas com deficiência. (BARNES; MERCER, 2010).

Essas práticas originaram um estigma negativo acerca da deficiência, levando a sociedade a colocar à margem os indivíduos que demonstrassem alguma incapacidade.

Considerando esses pontos, será analisado, neste capítulo, o tratamento dado às pessoas com deficiência na antiguidade e a conceituação sobre o estigma social que as envolve diretamente.

### **1.1 O tratamento dado às pessoas com deficiência na antiguidade**

Nas civilizações antigas, a criança só era considerada viva e detentora de certos direitos caso fosse aceita pelo patriarca da família. Segundo Coulanges

---

<sup>62</sup>O termo *incapacidade* ou *incapacitante* será utilizado, diferenciadamente do termo *deficiência* que no presente trabalho será apresentado como opressão social.

(2008), o pai possuía o direito de reconhecer a criança em seu nascimento ou de rejeitá-la; este direito lhe era concedido pela lei e advém de uma época em que a família tinha seu sacerdote e juiz na figura paterna.

Nesse período da história, todos os demais componentes do núcleo familiar deviam obediência ao patriarca da família, era ele o guia e provedor e suas decisões eram acatadas integralmente. Portanto, uma criança que não era levantada e exposta pelo pai, ou seja, não era reconhecida, era enjeitada ou morta.

Os casos para o enjeitamento de crianças eram os mais diversos, seja por terem nascido meninas (muito frequente na antiga Grécia), em miséria social, seja com má formação, dentre outros. Assim, “enjeitavam ou afogavam as crianças malformadas (nisto não havia raiva, e sim razão)”. (VEYNE, 2009, p. 21).

Outras demonstrações do tratamento dado às pessoas com deficiência estão presentes nas antigas civilizações grega e romana em uma época em que se pregava o culto ao corpo, relacionando a força de seus cidadãos ao poder do Estado.

Esta correlação, entre a aparência física de um cidadão e o poder do Estado ao qual ele pertencia, legitimava leis motivadoras de infanticídio quando as crianças nasciam com alguma incapacidade aparente. (GARLAND, 1995 *apud* BARNES, MERCER, 2010).

Em Esparta, Cidade-Estado da Grécia, voltada para o militarismo e para a formação de soldados, quando do nascimento de uma criança, esta era levada perante os anciãos para avaliação de sua capacidade física, pois esta era vista como condição para o exercício da cidadania. (WINZER, 1997). Os bebês com incapacidades aparentes eram jogados ao mar, em precipícios ou largados em lugares longínquos à sua própria sorte, sendo este tratamento também dado às pessoas que adquiriam alguma incapacidade ao longo da vida. (SILVA, 1987).

Ainda segundo Silva (1987), mesmo com poucas referências sobre a antiga Atenas, é possível localizar, em algumas citações e textos jurídicos, que, de forma similar à conduta espartana, as crianças que nasciam com alguma incapacidade não tinham sua vitalidade reconhecida. Contudo, não era obrigatório o infanticídio, embora fosse prática corrente.

A Lei das XII Tábuas consubstancia as leis que regiam a época romana arcaica. Encontramos, na Tábua IV, a lei que trata do poder paterno e que determinava o infanticídio do filho que nascesse com alguma incapacidade aparente;

nela, constava que “o pai imediatamente matará o filho monstruoso e contrário à forma do gênero humano, que lhe tenha nascido há pouco”, (SILVA, 1987, p. 92), em outras palavras, eram submetidas ao infanticídio.

Analisada, brevemente, a evolução histórica do tratamento dado ao deficiente desde a antiguidade e sua evolução, passa-se a analisar a formação do estigma social em relação à pessoa com deficiência.

## **2. A Mudança de Percepção do Estado em Relação às Pessoas com Deficiência**

Durante muito tempo, as pessoas com deficiência foram estigmatizadas. É sabido que a definição de estigma traz consigo uma carga negativa e preconceituosa em relação às pessoas associadas a este termo.

Na sociedade moderna, a ideia de estigma seria proveniente de uma construção social que remete às características ou aos atributos de uma determinada pessoa, e, em razão disso, é excluída do convívio. (OLIVER, 1999).

Neste sentido, “as pessoas com deficiência foram historicamente submetidas às construções modernas que as definiram como menos pessoas – porque viventes em corpos patológicos, disfuncionais e anormais” (FONTES, 2016, p. 186), não possuindo, essas, qualquer tipo de tutela do Estado, não sendo reconhecidas como sujeitos de direito, tampouco de cidadania.

De acordo com Barnes e Mercer (2010), mesmo nos períodos em que os princípios religiosos se constituíam como centrais na sociedade, as pessoas com deficiência eram tratadas de maneira diferente. O judaísmo, por exemplo:

[...] considerava muitas deficiências e doenças como um sinal de transgressão, impureza e impiedade que fornecia justificativa para separar os indivíduos do resto da sociedade. No entanto, o judaísmo também proibiu o infanticídio de crianças recém-nascidas com deficiência e enfatizou a importância de prover a ‘caridade’ para os ‘doentes’ e os menos favorecidos. Essa ambivalência foi replicada nas reações da igreja cristã primitiva. (BARNES e MERCER, 2010, p. 15).

Estes autores também referem que, na idade média, a relação entre as pessoas com deficiência e a manifestação das trevas e do demoníaco retornou com força e, novamente, as crianças com deficiência tornaram-se um vergonhoso estigma, tanto para a família quanto para os olhos da sociedade.

A existência de uma incapacidade se tornou justificativa para o isolamento, ostracismo e, até mesmo, perseguição. (HAFFTER, 1968 *apud* BARNES e MERCER, 2010). Além disso, no período abrangido pela inquisição, as pessoas com

deficiência mental “foram executadas, seja porque eram percebidas como sendo filhas de bruxas, ou porque seu próprio comportamento parecia estranho ou ameaçador”. (HAFFTER, 1968 *apud* BARNES e MERCER, 2010).

Com o despertar do Renascimento (século XIV ao XVI), assiste-se a uma forte evolução nos campos da medicina e do ensino, que, associados ao processo de colonização, encetam um novo discurso influenciado pelo pensamento liberal de negação às atividades inquisitórias de caça às bruxas e aos demônios. (BARNES E MERCER, 2010).

O surgimento de movimentos neste período, como o humanismo - o qual contrariava a visão teocêntrica, colocando o ser humano como centro de todas as coisas-, contribuiu na dissolução “das ancestrais concepções teológicas da doença e da deficiência. Este movimento permitiu um maior enfoque no corpo humano, exaustivamente observado e representado na arte de pintores e escultores renascentistas, como Miguel Ângelo e Leonardo Da Vinci”. (FONTES, 2016, p. 26).

Por conseguinte, um novo pensamento baseado na ciência fez com que emergissem diferentes visões sobre a deficiência, como a do médico italiano Geronimo Cardano, que, no século XVI, “não só criticou a caça às bruxas, mas propôs algumas das primeiras medidas, que se tem conhecimento, para a educação especial”. (WINZER, 1997, p. 26). A deficiência começou a ser tratada como um caso médico de cunho biológico, e não mais como possessões ou casos demoníacos.

Saltando para um período mais próximo da história, em 1949, a ONU anunciou um novo conceito de saúde, integrando o conceito de um completo bem-estar físico, mental e social. Segundo Brauner e Furlan, o novo paradigma desencadeou um efeito cascata em nível mundial e várias nações passaram a rever seus conceitos sobre saúde e respeito à vida, considerando as questões sociais e ambientais.

Esta postura da ONU pode ser considerada um marco, pois a revisão do conceito de saúde, não mais identificado apenas pela ausência de doenças, possibilitou que novos estudos fossem construídos a partir do novo paradigma.

Para Martins, a primeira insurgência ativa das pessoas com deficiência ocorreu, nos Estados Unidos, entre as décadas 60 e 70, com o surgimento do primeiro “centro para a vida independente” (CVI), em 1972, por Ed Roberts, e “propiciou a descoberta de potencialidades das pessoas com deficiência muito grave

e a invenção de recursos capacitadores para pessoas equivocadamente consideradas incapacitadas”. (SASSAKI, 2001, p. 04).

Em 1988, foi fundado o primeiro CVI no Brasil, o CVI-Rio, localizado no Rio de Janeiro, com o objetivo “de empoderar as pessoas com deficiência, acreditando que todos têm capacidade para gerir a própria vida, assumir responsabilidades, tomar decisões e realizar seus desejos, mesmo que tenham uma deficiência severa”. (CVI-Rio, 2016, s/p).

Atualmente, no país, existem mais de vinte CVIs, e é necessário enfatizar que estes centros não visam ao assistencialismo, mas à inclusão da pessoa com deficiência.

As mobilizações que surgiram, a partir da criação do primeiro CVI, possibilitaram a superação da percepção da deficiência como tragédia pessoal, representada pelo modelo médico da deficiência, e criaram novos marcos no entendimento sobre saúde e sobre deficiência, como a elaboração da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) elaborada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2001, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas ocorrida em 2007, cujo protocolo facultativo foi ratificado pelo Brasil, através do Decreto 186, da CF, em 2008, e que influenciou, decisivamente, na construção da Lei nº 13.146/2015, conhecida como “Estatuto da pessoa com deficiência”. Cada um desses marcos, será analisado, individualmente, a seguir.

## **2.1. A classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde**

A CIF é baseada na revisão e no aprimoramento da Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (ICIDH) publicada com caráter experimental em 1980.

É um modelo de classificação estruturada para ser utilizada, concomitantemente, com a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10<sup>63</sup>), como observa a OMS na introdução da CIF OMS, 2004, p. 7, fornecendo, assim, um modelo etnológico das reais condições de saúde do indivíduo (COSTA, 2014).

---

<sup>63</sup>Por estar em sua décima versão.

Segundo relato de Farias e Buchalla (2005):

O modelo da CIF substitui o enfoque negativo da deficiência e da incapacidade por uma perspectiva positiva, considerando as atividades que um indivíduo que apresenta alterações de função e/ou da estrutura do corpo pode desempenhar, assim como sua participação social. A funcionalidade e a incapacidade dos indivíduos são determinadas pelo contexto ambiental onde as pessoas vivem. A CIF representa uma mudança de paradigma para se pensar e trabalhar a deficiência e a incapacidade, constituindo um instrumento importante para avaliação das condições de vida e para a promoção de políticas de inclusão social. (FARIAS e BUCHALLA, 2005).

Como argumenta Costa (2014, p. 36), “o conceito de incapacidade e de deficiência sofreu uma significativa alteração no último decênio, notadamente a partir de 2001 quando OMS emitiu a [...] CIF”.

A CIF é classificada em duas partes:

a) Funções e estrutura do corpo, atividades e participação - são as funções fisiológicas dos sistemas orgânicos, inclusive, as funções psicológicas; estruturas do corpo são partes anatômicas do corpo como órgãos, membros e seus componentes; atividade é a execução de uma ação ou tarefa por um indivíduo; e participação é envolvimento de um indivíduo numa situação da vida real.

b) Fatores ambientais e pessoais - se referem ao ambiente social, físico e atitudinal em que as pessoas vivem e guiam sua vida.

A CIF parte da análise de que dois indivíduos com a mesma doença podem apresentar funcionalidades em diferentes níveis, bem como dois indivíduos com a mesma funcionalidade podem não possuir a mesma doença, baseando-se no que o indivíduo pode ou não fazer em sua vida diária e opera com a abordagem biopsicossocial para aferir os diferentes níveis de funcionalidade que possam se apresentar no caso concreto (CIF-CJ, 2011). Ou seja, na concepção biopsicossocial, houve a junção da “perspectiva biológica, individual e social, encontramos a incapacidade focada em outras bases. Ela é um problema criado socialmente”. (COSTA, 2014, p. 41).

Na verdade, essa concepção é uma tentativa de unir, como complementares, dois modelos que antes eram vistos como opostos. O modelo médico continua presente na sociedade e vê a incapacidade como um problema individual e o modelo social em que esta questão é tratada como opressão social. (COSTA, 2014).

A CIF conduziu um novo paradigma para refletir a deficiência e a

incapacidade não como resultado de uma situação de saúde ou doença, mas igualmente relacionadas ao meio ambiente físico e social, diferenças entre culturas e atitudes em relação à deficiência e disponibilidade e ao acesso de serviços e legislação.

Apresentando, assim, um olhar renovado acerca do conceito sobre saúde e deficiência, dando margem ao surgimento de um novo paradigma de avaliação e identificação entre deficiência e funcionalidade em 2007, elaborado pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o qual será analisado no próximo tópico.

## **2.2. A Convenção de Nova Iorque**

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) e seu Protocolo Facultativo foram assinados na cidade de Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, e, posteriormente, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, obtendo equivalência à emenda constitucional, por força do § 3º, do Art. 5º, da CF/88.

O texto firmado durante a Convenção e seu protocolo facultativo consolidaram o disposto na CIF em relação aos direitos das pessoas com deficiência, trazendo maiores progressos no sentido de obrigar os Estados Partes signatários a executarem uma série de políticas que visem à garantia dos direitos da pessoa com deficiência.

Dentre os motivos elencados para a elaboração dispostos no texto da Convenção de Nova Iorque, foram lembrados os princípios de dignidade e igualdade de direitos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

- a) Lembrando os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, que reconhecem a dignidade e o valor inerentes e os direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana como o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,
- b) Reconhecendo que as Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, proclamaram e concordaram que toda pessoa faz jus a todos os direitos e liberdades ali estabelecidos, sem distinção de qualquer espécie,
- c) Reafirmando a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a necessidade de garantir que todas as pessoas com deficiência os exerçam plenamente, sem discriminação, [...]

e) Reconhecendo que a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, [...]

v) Reconhecendo a importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação, para possibilitar às pessoas com deficiência o pleno gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais,

w) Conscientes de que a pessoa tem deveres para com outras pessoas e para com a comunidade a que pertence e que, portanto, tem a responsabilidade de esforçar-se para a promoção e a observância dos direitos reconhecidos na Carta Internacional dos Direitos Humanos. (CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007, s/p).

A Convenção declara que a participação plena e efetiva de um indivíduo na sociedade pode ser prejudicada quando sua deficiência opera com as mais variadas barreiras, tocando ao Estado o fomento de medidas que auxiliem o cidadão a superar essas barreiras, possibilitando acesso a dispositivos e tecnologias assistivas, viabilidade de locomoção em áreas urbanas e rurais, acesso ao trabalho digno, vida independente, habilitação e recuperação baseados em avaliação multidisciplinar, padrão de vida e proteção social adequados, dentre outros.

Segundo a Convenção, a pessoa com deficiência tem direito ao exercício e à participação ativa das funções inerentes à vida em sociedade, competindo ao Poder Público a execução de leis que favoreçam esta condição, estabelecendo programas de conscientização a todos sobre a importância da inclusão, proporcionando os meios aos quais o deficiente prescinde para sua integração, de modo a minimizar as barreiras que possui. Esses meios incluem o atendimento de equipe multidisciplinar na residência do indivíduo caso não lhe seja possível o deslocamento.

Conforme a Convenção, uma pessoa deficiente não é um ser à margem da sociedade, mas uma pessoa que deve ser clarificada acerca da importância de sua participação e interação na sociedade e deve atuar para que sejam atendidas e respeitadas as metas e diretrizes convencionadas.

Todavia, passados quase dez anos da ratificação desta Convenção, pouco se concretizou em relação às metas propostas. Pode-se assumir que um dos ganhos foi a elaboração e a aprovação da Lei nº 13.146/2015, conhecida como Estatuto da pessoa com deficiência, efetivando o compromisso na criação de leis que viabilizem a efetivação do disposto na Convenção, que será abordada no próximo item.

## 2.3 O Estatuto da pessoa com deficiência

A Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, estabelece o Estatuto da pessoa com deficiência. O teor do Estatuto é baseado nas orientações da Convenção Internacional da ONU para promoção dos direitos das pessoas com deficiência e de deveres do Estado na concretização destes direitos.

A Lei indica que:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Lei nº 13.146/2015).

Determina ainda que:

[...]§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
- III - a limitação no desempenho de atividades; e
- IV - a restrição de participação. (Lei nº 13.146/2015).

O texto, também, traz questões sobre o direito à habilitação, reabilitação e trabalho, declarando que:

Art. 14. O processo de habilitação e de reabilitação é um direito da pessoa com deficiência.

Parágrafo único. O processo de habilitação e de reabilitação tem por objetivo o desenvolvimento de potencialidades, talentos, habilidades e aptidões físicas, cognitivas, sensoriais, psicossociais, atitudinais, profissionais e artísticas que contribuam para a conquista da autonomia da pessoa com deficiência e de sua participação social em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas.

Art. 15. O processo mencionado no art. 14 desta Lei baseia-se em avaliação multidisciplinar das necessidades, habilidades e potencialidades de cada pessoa, observadas as seguintes diretrizes:

- I - diagnóstico e intervenção precoces;
- II - adoção de medidas para compensar perda ou limitação funcional, buscando o desenvolvimento de aptidões;
- III - atuação permanente, integrada e articulada de políticas públicas que possibilitem a plena participação social da pessoa com deficiência;
- IV - oferta de rede de serviços articulados, com atuação intersetorial, nos diferentes níveis de complexidade, para atender às necessidades específicas da pessoa com deficiência;
- V - prestação de serviços próximo ao domicílio da pessoa com deficiência, inclusive na zona rural, respeitadas a organização das Redes de Atenção à Saúde (RAS) nos territórios locais e as normas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 16. Nos programas e serviços de habilitação e de reabilitação para a pessoa com deficiência, são garantidos:

- I - organização, serviços, métodos, técnicas e recursos para atender às características de cada pessoa com deficiência;
- II - acessibilidade em todos os ambientes e serviços;

III - tecnologia assistiva, tecnologia de reabilitação, materiais e equipamentos adequados e apoio técnico profissional, de acordo com as especificidades de cada pessoa com deficiência;

IV - capacitação continuada de todos os profissionais que participem dos programas e serviços (Lei nº 13.146/2015).

Conforme disposto na Lei, cabe ao Executivo a execução de políticas públicas que favoreçam à pessoa com deficiência e garantam a ela o exercício de seus direitos e sua integração com a sociedade, independente do meio em que vive, se urbano ou rural.

Ainda, o Estatuto da pessoa com deficiência estabelece a necessidade de se executar políticas públicas voltadas ao trabalho, possibilitando a estas pessoas sua inclusão e permanência no mercado de trabalho:

Art. 35. É finalidade primordial das políticas públicas de trabalho e emprego promover e garantir condições de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho.

Parágrafo único. Os programas de estímulo ao empreendedorismo e ao trabalho autônomo, incluídos o cooperativismo e o associativismo, devem prever a participação da pessoa com deficiência e a disponibilização de linhas de crédito, quando necessárias. (Lei nº 13.146/2015).

Assim, a pessoa com deficiência tem direito ao trabalho e à inclusão em políticas públicas que favoreçam sua integração social, cabendo ao Poder Público a execução e a efetivação destas garantias.

Após a análise acerca da mudança de percepção do Estado em relação às Pessoas com deficiência, passa-se a aferir as principais políticas públicas brasileiras voltadas às pessoas com deficiência, que visam promover sua inclusão na sociedade.

### **3. A Atuação das Principais Políticas Públicas Brasileiras Voltadas às Pessoas com Deficiência**

Antes de adentrar no tema sobre as principais políticas públicas brasileiras voltadas às pessoas com deficiência, faz-se necessário buscar compreender o que são *políticas públicas*.

Dessa forma, neste tópico, será abordado, primeiramente, o conceito de políticas públicas e, em seu seguimento, as principais existentes no Brasil, a LOAS e a política de inclusão no trabalho.

#### **3.1 O que são políticas públicas**

As *políticas públicas* não apresentam uma conceituação, sendo moldadas de

acordo tanto com sua utilização empírica quanto teórica. Porém:

[...] apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante de que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, 2012, p. 69).

A partir de um apanhado de conceituações, chegou-se à definição de que política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. (SOUZA, 2006, p. 26)”.

Até a década de 1970, conforme Lanna Jr. (2010), as pessoas com deficiência, no Brasil, não possuíam espaço na participação das decisões de sua própria vida, dependendo, muitas vezes, de caridade e de compaixão alheia, e as ações governamentais se resumiam a programas assistencialistas.

Paralelamente as poucas, ou quase inexistentes iniciativas do Estado, no final desta década, ocorreram diversas mobilizações organizadas por pessoas com deficiência que culminaram com a criação do “movimento político das pessoas com deficiência”, tornando-os agentes políticos ativos e protagonistas de suas lutas e demandas. Esse movimento tinha como objetivo reivindicar e lutar pelos direitos deste grupo, por igualdade de oportunidade, e ocupar espaço na arena pública, assumindo papel de agente político no momento de enfraquecimento do regime militar.

Segundo Lanna Jr. (2010), o movimento composto por pessoas com deficiência, nas últimas duas décadas, buscou “refinar conceitos e mudar paradigmas, criando uma base sólida para a construção de uma nova perspectiva sobre a deficiência”. (LANA JR., 2010, p. 16).

Um dos principais avanços na busca de regulamentar a inclusão e a garantia de direitos das pessoas com deficiência foi a edição do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 e dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolidando as normas de proteção que, em seu Art. 2º, atribui ao poder público:

[...]assegurar à pessoa portadora de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à previdência social, à assistência social, ao transporte, à edificação pública, à habitação, à cultura, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico. (BRASIL, 1999, s/p).

Segundo Araújo (2013), no Brasil, as políticas públicas são ainda desconexas e não estão diretamente ligadas às reais demandas das pessoas com deficiência, não trabalhando para solucionar ou amenizar as dificuldades diárias desta parte da população. E, mesmo tendo a legislação sobre o tema considerada a mais avançada do continente americano, as pessoas com deficiência ainda vivem uma realidade de dificuldades, discriminação e desrespeito em virtude de a sociedade, na maioria das vezes, não respeitar as suas necessidades e os seus direitos.

### **3.2 As principais políticas públicas às pessoas com deficiência**

Dentre as políticas públicas criadas para atender à inclusão das pessoas com deficiência, podem ser citadas duas políticas principais que atuam em situações diferentes da vida da pessoa incapacitada, favorecendo sua inclusão na sociedade. A primeira política apresentada é o LOAS, administrado pelo INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) como política de assistência social. A segunda política é a que se destina à inclusão no mercado de trabalho, que tem por objetivo que o jovem, ou adulto, com deficiência possa trabalhar e promover seu sustento, tornando-se produtivo no meio social em que vive.

Ambas as políticas, acima citadas, serão analisadas a seguir, individualmente, considerando suas características, objetivos, casos de aplicação (e de que forma são aplicadas) e sua eficácia, caso já tenha sido constatada.

#### **3.2.1 Lei Orgânica da Assistência Social**

A Lei Orgânica da Assistência Social, conhecida popularmente por LOAS, Lei 8.7142, datada de 07/12/1993, entrou em vigor na data de sua publicação e dispõe sobre a organização e o funcionamento da Assistência Social.

No capítulo IV da referida lei, consta o Benefício de Prestação Continuada, ou seja, “a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.<sup>64</sup>” (BRASIL, 1993, s/p).

Entende-se pelo requisito de “não possibilidade de prover as necessidades básicas de sobrevivência” quando seu núcleo familiar tiver uma renda de menos um quarto (1/4) do salário mínimo *per capita*.

---

<sup>64</sup>Entende-se por família “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.” (BRASIL, 1993, s/p).

Este benefício não tem caráter contributivo, não se constituindo em um benefício concedido em caráter previdenciário; o favorecido não tem o *status* de aposentado - o que impossibilita a transferência do BPC-, não origina pensão aos dependentes em caso de falecimento do beneficiário e este, também, não faz jus ao pagamento do 13º salário - abono salarial anual. (RADDATZ, 2014, s/p).

A regulamentação do BPC ocorreu, em setembro de 2007, com a entrada em vigor do Decreto nº 6.214, tratado na Lei nº 8.742/93, quando foram inseridos os parâmetros para a concessão da prestação continuada às pessoas com deficiência:

Art. 16. A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde no 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001.

§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade será composta de avaliação médica e social

§ 2º A avaliação médica da deficiência e do grau de incapacidade considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e a avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades.

§ 3º As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do (INSS BRASIL, 2007, s/p).

Assim, em 2011, foi dada uma nova redação ao § 2º, do Art. 20, da LOAS, a partir da Lei 12.435/2011, que alterou a Lei nº 8.742/1993. Para efeito de concessão do benefício, o conceito de *pessoa com deficiência* passou a ser “aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas”. (BRASIL, 2011, s/p).

Todavia, os *impedimentos a longo* prazo ainda foram caracterizados como “aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos”, (BRASIL, 2011, s/p), ou seja, também vinculados à incapacidade de atividade laboral.

Através do Decreto 7.617/2011, foi incluído o § 5º, no Art. 16, da Lei 8.742/1993, elencando os objetivos da avaliação da deficiência e seu grau:

I - comprovar a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; e

II - aferir o grau de restrição para a participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade, decorrente da interação dos impedimentos a que se refere o inciso I com barreiras diversas. (BRASIL, 2011, s/p).

Nesse sentido, pode-se dizer que se inicia a inclusão, ao menos no corpo da lei, do modelo biopsicossocial da deficiência, que passa a ser vista como a soma de experiências do corpo (física, mental, intelectual ou sensorial), atrelada às diversas formas de restrições existentes e reproduzidas pela sociedade que impedem o indivíduo de se integrar de forma plena.

Todavia, a eficácia da avaliação para concessão do Benefício de Prestação Continuada é objeto de críticas, como demonstrado em pesquisa estatística realizada na agência de Assis Chateaubriand no Paraná, pelas autoras Bim e Murofose, em 2014, a partir dos pedidos de BPC daquela autarquia.

A análise dos dados coletados demonstrou que a concessão dos BPCs, no geral, fundamentada no *biologismo*, predominado nas avaliações à percepção do modelo médico, determina o “prazo de validade da deficiência” do requerente de forma geral:

[...] focaliza a avaliação e tratamento nos sinais e sintomas, valorizando sobremaneira a entidade estrutural patológica. Deste modo, associa-se à unicausalidade, conferindo uma dimensão estritamente biológica ao ser humano, descontextualizando-o de sua posição biográfica, familiar e social. (BIM; MUROFOSE, 2014, p. 348).

A pesquisa ainda demonstrou que, após o abarcamento da avaliação baseado na CIF, o número de pessoas com deficiência que teve seu pedido de benefícios negado foi maior que o número de solicitações anteriores à implementação deste tipo de avaliação.

As pesquisadoras que desenvolveram o estudo acreditam que parte dos indeferimentos se deve à disposição legislativa contida no Decreto Federal 6.214/2007, art. 4º, § 3º, em que “considera-se impedimento de longo prazo aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de dois anos”. Tal disposição restringe, sobremaneira, o acesso ao BPC, além de definir prazo não especificado pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (Decreto 6.949/2009) ratificada pelo Brasil.

Trata-se de uma questão interpretativa, pois o termo “longo prazo” não se define ao tempo para constituição dos impedimentos, mas sim como quais as divisas que caracterizam as diferentes incapacidades, contribuindo ao seu reconhecimento.

Porém, não foi este o entendimento do INSS, tendo em vista que a autarquia determinou que, para concessão do BPC, deveriam ser consideradas, apenas, as deficiências que incapacitam o indivíduo pelo prazo de dois anos, ou seja, não levam

em conta as barreiras externas e a percepção da opressão social envolvida na questão da deficiência. Como se lê:

[...] tal perspectiva não foi adotada pelo INSS quando da modificação feita na forma de avaliação médico-pericial e social. Por meio de um Ato Institucional, editado em 24 de maio de 2011, através da Portaria conjunta MDS/ INSS n. 01 e regulamentado internamente pelo Memorando Circular Conjunto Dirsat/Dirben/Dirat/INSS n. 03, a normativa definiu, então, que, para fins de concessão do BPC, se consideraria pessoa com deficiência aquela com impedimentos que, associados às diversas barreiras, incapacitam o indivíduo para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de dois anos. (BIM; MUROFOSE, 2014, p. 358).

Dessa forma, mesmo que o instrumental de avaliação social indique que o indivíduo faz jus ao BPC, o requerente terá seu pedido negado caso, na análise médica pericial, o perito entender que a incapacidade durará um período inferior a 02 (dois) anos.

De acordo com a regulamentação do atual instrumental de avaliação, entretanto, seria o conteúdo das informações constantes tanto na avaliação médica quanto na avaliação social, ou seja, uma análise conjunta, o que deveria definir a decisão pelo deferimento ou indeferimento do benefício. E isto não foi, também, o que indicaram os resultados obtidos no presente estudo em relação aos 204 requerimentos analisados, correspondentes ao período posterior à implantação da Portaria Conjunta MDS/INSS n. 01, de 24 de maio de 2011, quais sejam: 49,02% dos benefícios requeridos indeferidos por se constatar deficiência temporária, que, somados ao número de indeferimentos por não haver incapacidade para a vida independente e para o trabalho (6,86%), resultam em um **total de indeferimentos por não constatação de incapacidade, no montante de 55,88%**. (grifo nosso) (BIM; MUROFOSE, 2014, p. 358).

Por conseguinte, mesmo a normativa definindo a necessidade de uma avaliação biopsicossocial, que deve ser realizada por equipe multidisciplinar, o que se constata, no caso concreto, é que, mesmo quando há esta avaliação, o peso da avaliação médica se sobrepõe à avaliação social.

A utilização do instrumental de avaliação, conforme tem-se verificado:

[...] não tem contribuído para o alcance da plena finalidade almejada pela CF/88; ao contrário, tal regulamentação favoreceu ainda mais a forma seletiva, restritiva e arbitrária de averiguação, excluindo muitos deficientes e pobres do acesso ao benefício. Conclui-se assim que o modelo de avaliação vigente não pode ser considerado um canal para ampliar direitos, pois os itens que compõem o instrumental de avaliação social e médico-pericial estão postos de forma fechada e predeterminada, com avaliadores seguindo um roteiro bastante rígido e extremamente burocrático, que tenta, por meio da suposta objetividade e neutralidade possível, construir elementos para negar a exigência de um direito também pela via judicial. (BIM; MUROFOSE, 2014, p. 356-357).

Portanto, verifica-se que a eficácia do BPC é limitada, pois o instrumental de avaliação se tornou, assim, não instrumento de acesso ao direito do indivíduo, mas

um aparato que restringe ainda mais este acesso.

Analisada a Lei Orgânica da Assistência Social e seus quesitos para concessão de benefício à pessoa com deficiência, passa-se a explorar a política de inclusão da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho.

### **3.3 Inclusão no mercado de trabalho**

O Brasil tem realizado vários avanços, principalmente, no ordenamento jurídico, em relação à inclusão social da pessoa com deficiência, bem como ao mercado de trabalho. (SILVA; PRAIS; SILVEIRA, 2015).

Temos como exemplo a Lei nº 8.213/91, conhecida como Lei das Cotas, que defende o emprego da pessoa incapacitada, obrigando as empresas com mais de 100 funcionários<sup>65</sup> a reservarem um percentual de vagas às pessoas com deficiência.

Todavia, o mercado de trabalho está longe de ser inclusivo, mesmo que existam vagas, estas não são preenchidas. O não cumprimento dessa lei pelos empregadores é justificada pela falta de mão de obra qualificada. (SILVA; PRAIS; SILVEIRA, 2015).

Sobre a falta de qualificação profissional, é importante frisar que a educação inclusiva está diretamente ligada à inclusão laboral, ou seja:

[...] a educação inclusiva permite, desde a infância, o convívio entre as pessoas com deficiência e as demais. Isto restringe o preconceito e a discriminação e favorece a inclusão. A educação inclusiva também estimula a pessoa com deficiência a lidar com outros indivíduos, aprimorando a relação que ela estabelecerá com a sociedade. No entanto, existem poucos educadores capazes de lidar com as particularidades dessas pessoas, o que prejudica a formação e, conseqüentemente, a inclusão laboral. (SILVA; PRAIS; SILVEIRA, 2015, p.2552).

O Estatuto da Pessoa com Deficiência apresenta, em seu rol de artigos, as disposições gerais do direito ao trabalho, contendo, desde a obrigatoriedade das empresas de direito público e privado de garantir um ambiente acessível às pessoas com deficiência até o direito à igualdade de oportunidade, e proíbe qualquer tipo de discriminação no ambiente de trabalho.

Este Estatuto aborda, em seu Art. 35, que “é finalidade primordial das políticas públicas de trabalho e emprego promover e garantir condições de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho. (SENADO FEDERAL, 2015, p. 24).

O Brasil, no âmbito das políticas públicas, mesmo antes do Estatuto da

---

<sup>65</sup>“Proporções que variam de acordo com o número de empregados: de 100 a 200, a reserva legal é de 2%; de 201 a 500, de 3%; de 501 a 1.000, de 4%, e acima de 1.001, de 5%.” (OLIVEIRA, S/D).

Pessoa com Deficiência ser publicado, já havia sido instalado o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite, criado em 2011, pelo Decreto 7.612/2011, que tenciona implementar “os apoios necessários ao pleno e efetivo exercício da capacidade legal por todas as pessoas com deficiência.” (SEDPD, S/D).

Este plano é executado pelo Governo Federal, em parceria com o Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) (MDSCF, SNAS, DBA, 2013).

O “viver bem” apresenta, como um de seus pontos estratégicos, o ensino profissionalizante, utilizando-se do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), através da bolsa-formação para ministrar os cursos técnicos de nível médio, além da formação inicial e continuada (Cursos de qualificação profissional). (SEDPcD, S/D).

A realização destes cursos ficou ao encargo das instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Institutos Federais, Escolas técnicas que tenham vínculo com as universidades), serviços nacionais de aprendizagem (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – *Senac*, serviço Nacional de aprendizagem do Transporte - SENAT e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR) (SDH/PR e SNPD, 2013, p.22).

Outro ponto estratégico do “Viver sem Limite” é o Programa Benefício de Prestação Continuada Trabalho, destinado às pessoas da faixa etária 16 - 45 anos que buscam qualificação, sua inclusão ao mercado de trabalho e que estejam cadastradas no Benefício de Prestação Continuada (SDH/PR e SNPD, 2013), cujas regras para a sua concessão foram apresentadas no tópico anterior.

No momento em que a pessoa com deficiência é contratada por uma empresa, o BPC é suspenso, mas um grande avanço é a possibilidade de retorno do benefício caso o beneficiário perca o emprego (SDH/PR e SNPD, 2013:38), isso possibilitou uma maior tranquilidade às pessoas com deficiência, pois, anteriormente, retornar ao benefício após a perda do emprego era um processo muito burocrático, havendo, ainda, a possibilidade de ter o pedido negado pelo INSS.

Ao que parece, o Estado transferiu a sua responsabilidade em grande parte à sociedade civil e às empresas, de modo que os custos monetários fiquem a cargo destas.

Traz-se aqui, novamente, o exemplo da Lei de Cotas, que estipula uma reserva de vagas às pessoas com deficiência. No entanto, o Estado participa apenas na área fiscalizatória, sem auxiliar ou subsidiar as adaptações necessárias à inclusão das pessoas com deficiência ao ambiente de trabalho.

A elaboração das políticas, por si só, não conseguem dar a dimensão do quanto essas ações realmente impactam a vida das pessoas com deficiência; a avaliação de como elas estão sendo implementadas é de suma importância para a análise da forma que vem ocorrendo (e se está ocorrendo) uma mudança na visão da sociedade, encarando como reivindicação de direitos e não de caridade ou compaixão.

### **Considerações Finais**

A abordagem inicial da presente pesquisa buscou verificar as ocorrências acerca das pessoas com deficiência nas priscas eras da humanidade. Conforme ensinamento de Coulanges, Veyne e Silva, as crianças que nasciam com alguma deformidade, ou não eram consideradas saudáveis, eram submetidas ao infanticídio. A Lei Romana (*XII Tábuas*), inclusive, recomendava que fossem mortas as crianças “monstruosas”, demonstrando o estigma que as pessoas com deficiência sofreram nas mais variadas épocas por apresentarem fisicamente um padrão diferente da normalidade. Este estigma foi modificando-se à medida que a humanidade se encaminhava para uma evolução dos seus conceitos sociais e morais.

No prosseguimento, observou-se a evolução do tratamento dado à pessoa com deficiência pelo Estado, perpassando o infanticídio, administrado em uma época em que se considerava o culto ao corpo e a valorização da sobrevivência do mais forte, a demonização - pensando ser a pessoa com deficiência fruto de uma relação demoníaca -, a exclusão social proveniente de uma concepção de que possuir um familiar com deficiência era vergonhoso e deveria ser ocultado a todo custo e, mais recentemente, o advento de um novo paradigma sobre a deficiência e a incapacidade, gerando, então, um movimento de luta pela inclusão social das pessoas com deficiência.

Na sequência, foi analisado o que são políticas públicas de inclusão e duas consideradas como as principais voltadas à inclusão da pessoa com deficiência.

A política promovida pelo LOAS e vinculada ao INSS busca atender à

pessoa com deficiência que não possua condições de manter seu sustento e que, por algum motivo, não pode contar com o apoio de sua família, a fim de garantir sua sobrevivência.

Nesse caso, a pessoa com deficiência deve ingressar com um pedido junto da autarquia para análise de sua solicitação, em que serão aferidos os critérios para concessão do benefício que não possui caráter contributivo, não gerando, assim, aposentadoria ou pensão aos seus dependentes.

Todavia, conforme mencionado por Bim e Murofose, a análise administrativa possui mecanismos engessados que dificultam, sobremaneira, o acesso da pessoa com deficiência ao benefício que tem direito.

A segunda política analisada foi a de inclusão no mercado de trabalho, a qual se verifica que antecede o Estatuto da pessoa com deficiência e tem relação direta com a política de inclusão educacional. Verifica-se, ainda, a criação da Lei das Cotas, que busca obrigar as empresas públicas e privadas, com determinado número de profissionais em seu quadro, a contratar pessoas com deficiência, oportunizando, de tal forma, para que possam atuar como agentes de mudança de sua realidade social.

No entanto, o Estado apenas criou uma obrigação às empresas e sociedades, atuando, apenas, na fiscalização da contratação, e não se importando, assim, com a efetivação de uma política que auxilie, verdadeiramente, as empresas a se adaptarem ao funcionário que nela atuará, ou nas adaptações necessárias a que o funcionário com deficiência necessitará realizar por sua própria conta para candidatar-se a uma vaga de trabalho.

Conclui-se, a partir da pesquisa realizada, que as políticas públicas aqui analisadas ainda carecem de melhores mecanismos de efetivação, a fim da inclusão social das pessoas com deficiência, visto que tais políticas atuam na fiscalização, mas não incentivam, de forma mais contundente, as mudanças necessárias para a desconstrução do estigma preexistente, exibindo falhas em sua construção, uma vez que demandam maiores esforços do ente público para sua efetivação.

### **Referências Bibliográficas**

BARNES, C. *Disability, Disability Studies and Academy*. In: *Disabling – Enabling Environments*. SWAIN, J. et. al.(org). Londres: Sage Publications. 2004;

- BARNES, C. **Emancipatory Disability Research: projet or process?** Public Lecture at Citu chambers, centre for Disability Studies, University of Leeds. 2001;
- BARNES, C. **Independent Futures: policies practices and the illusion of inclusion.** Centre fro Disability Studies, School of Sociology and Social Policy, University of Leeds. 2006;
- BARNES, C.; MERCER, G. **Exploring disability.** 2ª edição. Polity, Cambridge, UK, 2010;
- BARNES, C.; MERCER, G. **Theorising and Researching Disability from a Social Model Perspective.** In: *Implementing the Social Model of Disability: Theory and Research* edited by Colin Barnes and Mercer (2004); Leeds: The Disability Press, pp. 1-17. 2004;
- BIM, Miriam Cláudia Spada; MUROFUSE, Neide Tiemi. **Benefício de Prestação Continuada e perícia médica previdenciária: limitações do processo.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 118, p. 339-365, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282014000200007>>. Acesso em 22 out. 2015;
- BORGES, Marcia Leite. **O novo conceito de pessoa com deficiência no Brasil e a ampliação de direitos.** Anais do 9º Congresso da Associação latino-americana de ciência política. Setembro, Montevideo – Uruguai, 2017;
- BRASIL. **Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União. Brasília, 26 ago. 2009, Seção 1, p. 3;
- BRASIL. **Lei Complementar n 142/201.** Regulamenta o § 1º do Art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Diário Oficial da União. Brasília, 09 mai. 2013, Seção 1, p. 1;
- BRASIL. **Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 25 jul. 1991, Seção 1, p. 14809;
- BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União. Brasília, 07 jul. 2015, Seção 1, p. 2;
- BRAUNER, Maria Claudia Crespo; FURLAN, Karina Morgana. **“O crescente processo de medicalização da vida: entre a judicialização da saúde e um novo modelo biomédico”.** In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; PIERRE, Philippe. *Direitos Humanos, Saúde e Medicina: uma perspectiva internacional.* Rio Grande: Ed. Furg, p. 103-132, 2013;
- COSTA, José Ricardo Caetano. **Direito do Trabalho e Direito Previdenciário: Subsídios**

**ao Trabalho Social.** Jundiaí: Paco Editorial, 2013;

COSTA, José Ricardo Caetano. **Perícia Biopsicossocial: perspectivas de um novo modelo.** Caxias do Sul: Plenum, 2014;

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga.** São Paulo: Martin Claret, 2009;

CVI - Rio - Centro de Vida Independente do Rio de Janeiro. **Nossa História.** 2016. URL:<  
<http://www.cvi-rio.org.br/site/cvirio/>>. Acessado em: 11/12/2016;

FARIAS, Norma; BUCHALLA, Cassia Maria. **A classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde da organização mundial da saúde: conceitos, usos e perspectivas.** Revista Brasileira de Epidemiologia., São Paulo, v. 8, n. 2, p. 187-193, junho, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepid/v8n2/11.pdf>> Acesso em: 12 ago. 2015;

FONTES, F. **Pessoas com Deficiência em Portugal.** Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa, PT. 2016;

GIDDENS, A. **Sociology.** 6º edição. Polity Press. 2009. URL: <[https://ia600206.us.archive.org/15/items/Sociology\\_6\\_edition/Sociology\\_6\\_edition.pdf](https://ia600206.us.archive.org/15/items/Sociology_6_edition/Sociology_6_edition.pdf)>.;

GOFFMAN, E. **Stigma: some notes on the management of spoiled identity.** Harmondsworth: Penguin. 1963;

LANNA JR, M.C.M. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil.** Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Brasília. 2010;

MARTINS, Bruno Sena. **Deficiência, política e direitos sociais.** In: *Juris – Revista da Faculdade de Direito*, v.26, Editora da Furg, Rio Grande, 2016;

MAUSS, Adriano; COSTA, José Ricardo Caetano. **Aposentadoria especial dos deficientes: aspectos legais, processuais e administrativos.** São Paulo: LTR, 2015.

OLIVER, M. **The Politics of Disablement.** Palgrave Macmillan. Nova Iorque. 1990;

OMS. **CIF - Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde.** Trad. Rev. Amélia Leitão. Organização Mundial da Saúde. **Direção-Geral da Saúde**, Lisboa, 2004;

SASSAKI, R. **Conceito de Vida Independente.** 2001. In: *Vida Independente: na era da sociedade inclusiva.* RNR. São Paulo, (2004) SP;

SASSAKI, R. **Nota histórica: o primeiro centro de vida independente no mundo.** 1993. In: *Vida Independente: na era da sociedade inclusiva.* RNR. São Paulo, (2004) SP;

SASSAKI, R. **Os centros de vida independente como fonte de uma nova mentalidade em reabilitação.** 1994. In: *Vida Independente: na era da sociedade inclusiva.* RNR. São Paulo, (2004) SP;

SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; SNPD - Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **VIVER SEM LIMITE – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. SDH-PR/SNPD. 2013;

SEDPD – Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência**. 2008. URL: <<http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br>>. Acessado em: 23/11/2015;

SEDPD – Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência (S/D). **Um plano para o Brasil**. URL: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viversem limite>>;

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Pessoa com deficiência**. Secretaria de Editoração e Publicações Coordenação de Edições Técnicas Brasília DF. 2015 URL: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513623/>;

SILVA, O.M. **A EPOPEIA IGNORADA: A Pessoa Deficiente na História do Mundo de Ontem e de Hoje**. Editora CEDAS, São Paulo. 1987;

SILVA, P.N; PRAIS F.G.; SILVEIRA, A.M. **Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho em Belo Horizonte**. Brasil: cenário e perspectiva. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(8):2549-2558. 2008. URL:<<http://www.scielo.br/pdf/csc/v20n8/1413-8123-csc-20-08-2549.pdf>>;

SOUZA, C. **Estado Da Arte Da Pesquisa Em Políticas Públicas**. In: *Políticas públicas no Brasil*. HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. Ed. FIOCRUZ, Rio de Janeiro. 2012;

SOUZA, C. **Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias* - ano 8, nº 16. Porto Alegre jul/dez. 2006;

VÉRAS NETO, Francisco Quintanilha. **Direito Romano Clássico: seus institutos jurídicos e seu legado**. In: WOLKMER, Antonio Carlos. *Fundamentos de História do Direito*. (Organizador). 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011;

VEYNE, Paul. **O império romano**. In: ARIES, Philippe; DUBY, Georges. *História da vida privada, 1: do Império Romano ao ano mil*. (Dir.). Trad. Hildegard Feist. Versão de bolso. São Paulo: Cia das Letras, 2009;

WINZER, M.A. **Disability and Society Before the Eighteenth Century**. In: DAVIS, L.J. (ed). *The Disability Studies Reader*. New York: Routledge. 1997;

WOLKMER, Antonio Carlos. **Fundamentos de História do Direito**. (Organizador). 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

## O “NOVO REGIME FISCAL” E A VIOLAÇÃO DA PROGRESSIVIDADE E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITO À SAÚDE

Hector Cury Soares<sup>66</sup>

Claudio Ruiz Engelke<sup>67</sup>

### Introdução

O Projeto de Emenda à Constituição (PEC), que tramitou sob o número 55 no Senado, e o número 241 na Câmara dos Deputados, foi aprovado, no Senado, no dia 13 de dezembro de 2016, em segundo turno. Foi instituído o chamado “Novo Regime Fiscal”, inserindo os Arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República (Emenda à Constituição nº 95).

Todo o projeto foi tomado de grande polêmica, pois a referida PEC, sob a égide da necessidade de promover uma mudança nos rumos das contas públicas brasileiras, propôs a limitação ao aumento da despesa primária.<sup>68</sup>

O reflexo dessa limitação é a impossibilidade de aumento real – acima da inflação – no âmbito das contas públicas por 20 exercícios financeiros.<sup>69</sup> Isso significa o congelamento de salários de servidores e a consequente perda de poder aquisitivo ao longo de 20 anos. Ademais, e aqui reside a polêmica esposada nesta pesquisa, a Emenda à Constituição (EC) estabelece limites aos gastos no campo da

---

<sup>66</sup> Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2010). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014). Professor Adjunto de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande. E-mail: hectorcury@furg.br.

<sup>67</sup> Mestrando em Direito e Justiça Social na Universidade Federal do Rio Grande. E-mail: claudioengelke@msn.com.

<sup>68</sup> Segundo o glossário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, despesas primárias “são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente.” BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Glossário: Despesa Primária. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-primaria>> Acesso: 14.12.16.

<sup>69</sup> Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” BRASIL. Diário Oficial da União. **Emenda à Constituição nº 95/2016**. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2016&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=368>> Acesso: 16.12.16.

saúde, conforme o art. 110 do ADCT:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, 2016).

A justificativa do Poder Executivo é a deterioração no resultado primário das contas públicas nos últimos anos, gerando um déficit de cerca de R\$ 170 bilhões, se considerado, apenas, o ano de 2016. (BRASIL, 2016). Nesse sentido, a raiz do problema fiscal brasileiro estaria no crescimento acelerado da despesa primária. No âmbito político, o significado da EC 95/2016 é a retomada do ideário neoliberal para as políticas públicas brasileiras, naquilo que outrora foi caracterizado como “crise do Estado”. (SOARES, 2010, S/P)<sup>70</sup>.

Todavia, a presente pesquisa visa apresentar que, do ponto de vista dogmático-jurídico, a limitação dos gastos em saúde, estabelecido pelo Art. 110, inciso II da ADCT, viola a cláusula de progressividade dos direitos sociais, presente no art. 2º, item 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e na Constituição da República.

Para comprovar a hipótese de pesquisa, adota-se uma abordagem metodológica descritiva, investigando os principais conceitos e delineamentos adotados pelo tema na doutrina pátria e estrangeira, coletando-os mediante pesquisa documental e revisão bibliográfica.

Dessa maneira, o trabalho estrutura-se abordando, em primeiro lugar, a relação entre os custos dos direitos fundamentais dentro do Orçamento Público; em segundo lugar, a constitucionalidade da cláusula de progressividade e seu reconhecimento pelo Estado brasileiro; por fim, os possíveis impactos da EC 95/2016 na saúde, como obstáculo da violação à progressividade dos direitos fundamentais sociais.

---

<sup>70</sup>“O discurso moderno do neoliberalismo é assentado sob a privatização, o confisco de direitos trabalhistas, a eliminação de estabilidade de funcionários públicos, o ajuste fiscal para equilibrar as receitas e as despesas, a privatização de serviços públicos e a dolarização da economia. A crise do Estado tem, por conseguinte, uma crise no modo de intervenção estatal, bem como, uma crise no modo de administrar a coisa pública, baseada em modo de administrar o aparelho do Estado. O Estado fica imóvel, na perspectiva neoliberal, ao invés de ser uma possibilidade ao desenvolvimento social e econômico, tornou-se um obstáculo.” (SOARES, Hector Cury). O direito ao fornecimento gratuito de medicamentos e políticas públicas: tensões entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Revista Âmbito Jurídico. n. 76, maio de 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/www.inverbis.com.br?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7748&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/www.inverbis.com.br?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7748&revista_caderno=4)>. Acesso em 14.12.16;

## 1. A importância da teoria dos custos dos Direitos

O congelamento das despesas primárias que afetarão diretamente a educação e a saúde no Brasil corrobora uma tese há muito defendida no âmbito da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais (SOARES, 2000, p. 35)<sup>71</sup>: é preciso dispor de recursos no Orçamento Público para efetivar direitos fundamentais. Essa necessidade acentua-se no caso dos direitos sociais prestacionais, pois implicam prestações positivas do Estado que geram serviços e produtos disponíveis gratuitamente aos cidadãos.

Na seara doutrinária, a obra “*The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*”, de Holmes e Sunstein, surgiu como um marco para a Teoria dos Direitos Fundamentais, ao demonstrar que todos os direitos são positivos, no sentido de que todos eles, independentemente de serem direitos de liberdade ou direitos econômicos, sociais e culturais, geram custos ao Estado. (HOLMES e SUNSTEIN, 2000). Os autores expõem as fragilidades dessa dicotomia ao dizer que quase todo o direito tem um dever correlato e os deveres somente são cumpridos quando há a possibilidade de o Poder Público fazê-los serem cumpridos, havendo, para tanto, a necessidade do desembolso de recursos do Estado. (HOLMES e SUNSTEIN, 2000).

A tese de Holmes e Sunstein (2000) está correta se considerarmos que as liberdades públicas demandam prestações positivas que assegurem o seu exercício. Se examinarmos, no Brasil, a totalidade de recursos que são destinados ao Poder Judiciário, às polícias e ao custeio das eleições periódicas, perceberemos o quão significativo é o custo dos direitos de liberdade, tanto quanto os direitos econômicos, sociais e culturais. (JUNIOR, 2009, p.59). Portanto, para se efetivar quaisquer direitos fundamentais, são necessários investimentos por parte do Estado.

---

<sup>71</sup>No campo do direito prestacional à saúde, há pesquisa que apresenta os fundamentos doutrinários e jurisprudenciais da adoção dos custos como elemento da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais: SOARES, Hector Cury. Não levando os custos dos direitos a sério: o direito prestacional à saúde pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Sanitário**. v. 16, n. 2, p. 29-51, jul./out. 2015. No mesmo sentido: HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: why liberty depends on taxes**. New York: Norton, 2000. p. 35. NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos Direitos*. In: NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: estudo sobre os direitos e deveres fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 179. NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Lisboa: Almedina, 1998. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito tributário e financeiro (O Orçamento na Constituição)**. Vol. 5, Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 17-18;

Além dos autores estadunidenses, o Professor da Universidade de Coimbra José Casalta Nabais desenvolve, em sua tese de doutoramento e em estudos posteriores, aquilo que convencionou chamar de “face oculta dos direitos fundamentais”, quais sejam os deveres fundamentais. Como dever fundamental principal surge o pagamento de impostos, responsável pelo sustento das políticas estatais. Em outras palavras, os cidadãos são os responsáveis pela sustentação em termos de finanças públicas do Estado, para que esse último possa efetivar direitos fundamentais. Além de Nabais, Robert Alexy (2000), Rodolfo Arango (2012), Ricardo Lobo Torres (2000), e outros<sup>72</sup> concordam com a importância de se levar em conta o custo dos direitos fundamentais como um dos elementos para a sua concretização.

Sob o ponto de vista dogmático, a Constituição da República garante a fonte de financiamento das despesas públicas no seu Título VI, Capítulo I, que trata do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 1988)<sup>73</sup>, reforçando a tese da importância de se assegurar uma fonte de financiamento aos direitos fundamentais.

Se, por um lado, os direitos geram custos, por outro, o Estado deve assegurar que os recursos sejam suficientes para a promoção de uma condição digna aos indivíduos. Nesse sentido, independentemente da geração/dimensão, os direitos fundamentais gozam de igual força face ao orçamento, principalmente se considerarmos a desigualdade não só presente na realidade brasileira, mas

---

<sup>72</sup>Amplamente: FABRE, Cécile. *Social Rights under the Constitution. Government and decent life*. Oxford: Oxford, 2004. GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. JUNIOR, Alceu Maurício. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. SHULTZ, Jim. *Promises to Keep: using public budgets as a tool to advance economic, social and cultural rights*. México: Ford Foundation and FUNDAR – Center for Analysis and Research, 2002. Disponível em < <http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf> > Acesso: 02.02.14;

<sup>73</sup>Há outras formas de ingressos de recursos que representam uma faixa de menor expressão. “Art. 173: Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida **quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei.” (grifo nosso) BRASIL. *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: 02.12.13. É importante nos lembrarmos da lição de Washington Albino de Souza “Uma das mais discutidas formas de ‘intervenção’ é a realizada pelo Estado, na condição de ‘empresário’. Sua importância revela-se, especialmente, no caminho seguido pelo Neoliberalismo. Para que se preservassem os princípios liberais de ‘não intervir’ e, ao mesmo tempo, ser praticada a atividade econômica, o Estado passou a utilizar-se do expediente de criar empresas e defini-las, por lei (Decs.- Lei nºs. 200/900), como pessoas de direito privado, ou impor-lhes, pelo texto constitucional, o regime próprio destas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, conforme vimos (Art. 173, §§ 1º e 2º, da CF/88). Por este expediente, o Estado atua diretamente na execução da política econômica em circunstâncias determinadas e mantendo, enquanto Estado, a sua posição absentista liberal.” SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 1999. p. 353;

comum a todos os Estados latino-americanos<sup>74</sup>.

Dessa forma, o Estado conta com um orçamento para atender ao controle dos gastos públicos, reafirmando a própria condição de Estado Democrático de Direito (art. 1º). (TORRES, 2000, p. 19).

No orçamento, são discriminadas as receitas e as despesas públicas, que devem prezar pelo equilíbrio dos gastos, de maneira a permitir a efetivação dos direitos prestacionais sociais. Em outras palavras, a disponibilização orçamentária gera serviços aos usuários da educação e do Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>75</sup>

Na Constituição da República, o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual (LOA) são os meios utilizados pelo Estado para planejar a sua ação; é na LOA, entretanto, que há a aplicação concreta de recursos na efetivação de direitos. No art. 165, § 8º e no art. 167<sup>76</sup>, há a

---

<sup>74</sup>Nas palavras de Rodolfo Arango, “[o] aumento do abismo entre os ricos e pobres, entre os incluídos e os excluídos, entre os poucos participantes do desenvolvimento capitalista e os muitos abandonados a sua sorte pelo retrocesso do Estado Social de Direito, implica o aumento da criminalidade e da destruição do tecido social.” (tradução nossa) ARANGO, Rodolfo Los derechos sociales en iberoamérica: estado de la cuestión y perspectiva de futuro. **Cuadernos electrónicos de Derechos Humanos y Democracia**. n.º 5, fev;2010;Disponível em <[http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos\\_electronicos/numero\\_5/1\\_%20Los%20derechos%20sociales%20en%20Iberoam%C3%A9rica.pdf](http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_5/1_%20Los%20derechos%20sociales%20en%20Iberoam%C3%A9rica.pdf)> Acesso: 08.12.13. p. 4.

<sup>75</sup>Sobre a gratuidade dos serviços de saúde: Art. 43, da LOS. BRASIL. **Lei Orgânica da Saúde (LOS)**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)> Acesso: 03.12.13.

<sup>76</sup>Art. 165, § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no Art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no Art. 165, § 5º; IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o Art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o Art. 201. § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. § 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro

disposição de que os recursos que o Estado prevê arrecadar para as despesas que estará autorizado a realizar devem constar no orçamento anual. Assim, o orçamento assegura o confronto entre os recursos possíveis e as despesas necessárias.

A aplicação de recursos tem como consequência a escolha de áreas, programas e projetos que sejam considerados prioritários na efetivação do direito prestacional à saúde; a escolha política adotada é corporificada com a LOA. No caso da saúde, a Constituição assegura uma estrutura financeira mínima à efetivação do seu direito, além da estrutura para a operacionalização das prestações: o SUS.

Não há recursos disponíveis para todas as necessidades em termos de saúde pública, por isso são feitas escolhas políticas na alocação desses recursos – e que não devem ser arbitrariamente escolhidas, mas, a partir de parâmetros, que as justifiquem constitucionalmente. A definição, por exemplo, dos medicamentos que serão disponibilizados, ou de tratamentos que serão providos pelo SUS, passa pela previsão de recursos destinados a essas prestações.

É com base nas previsões orçamentárias em relação às despesas e às receitas que o Estado pode corporificar o direito prestacional à saúde por meio de políticas públicas de saúde. Salientamos a lição de Sunstein e Holmes “A legal right exists, in reality, only when and if it has budgetary costs.”<sup>77</sup> É preciso reforçar a importância do custo do direito à saúde como um elemento essencial para sua efetivação, sem marginalizar os parâmetros mínimos estabelecidos na Constituição.

Isto posto, é possível concluir que: a) todos os direitos fundamentais geram custos; b) o direito prestacional à saúde gera custos ao Estado; c) para financiar os serviços e infraestrutura pública em saúde, o Estado dispõe de um Orçamento no qual são alocadas demandas consideradas prioritárias. Na próxima seção, passa-se a examinar os desdobramentos, em termos de prestações, com o congelamento de recursos voltados ao direito à saúde.

---

em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no Art. 62. § 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.” BRASIL. **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: 02.12.13.

<sup>77</sup>“Um direito legal existe, na realidade, apenas quando e se tiver custos orçamentários”. SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen, op. cit., p. 19.

## 2. A Escassez de Recursos para a Saúde com a EC nº 95/2016

O “Orçamento da Saúde”, segundo a Constituição da República, prevê recursos mínimos que devem ser aplicados a gastos de saúde, direcionados a cada ente federativo, como ocorre no Art. 198, § 2º e 3º, que são os chamados gastos constitucionais obrigatórios. A previsão dos recursos mínimos é fruto da Emenda Constitucional n.º 29/2000, e a regulamentação dos percentuais mínimos ocorreu em 2012, por meio da Lei Complementar n.º 141/2012<sup>78</sup>. No caso da União, a Lei Complementar garante o escalonamento, entre os anos de 2016 e 2020, da aplicação de um percentual de receita corrente líquida, alcançando, ao final, os 15%, do Art. 198, §2º, I da Constituição da República, conforme o Art. 2º, da EC 86/2016:

Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo: I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional. (BRASIL, 2015).

Atualmente, para reajustar os valores, a União deve destinar às ações e aos serviços na área da saúde (direito prestacional à saúde) o montante aplicado em um ano, com acréscimo anual correspondente à variação do PIB no mesmo período.<sup>79</sup>

Entretanto, com o regime adotado pela Emenda à Constituição nº 95/2016, os gastos constitucionais obrigatórios em saúde são mantidos, sendo a sua recomposição feita levando em consideração o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme o art. 110, II do ADCT. Mantêm-se os gastos constitucionais obrigatórios, alterando o indexador. Questiona-se: há sustentabilidade (financeira) de um modelo de acesso universal nestes moldes? A resposta está em verificar se tal mudança potencializa a escassez de meios

<sup>78</sup> BRASIL. **Lei Complementar n.º 141/2012.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp141.htm)>. Acesso em: 10.01.14.

<sup>79</sup> MARTINS, Marcelo Guerra. **As vinculações das Receitas Públicas no Orçamento. A desvinculação das receitas da união (DRU). As Contribuições e a Referebilidade.** In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 830.

econômico-financeiros no âmbito da saúde.<sup>80</sup>

Em primeiro lugar, o modelo adotado pela EC desconsidera dados epidemiológicos ou demográficos do Brasil. No campo do direito prestacional à saúde, é preciso considerar que há determinantes multidimensionais e complexos que demandam políticas públicas cada vez mais elaboradas e que envolvem diferentes setores, como, por exemplo:

[...] um estudo sobre as doenças respiratórias agudas em menores de 5 anos, publicado recentemente, revelou que o risco da mortalidade por pneumonia na região do Butantã, em São Paulo, foi significativamente maior entre 1991 e 1997 nas crianças com piores condições socioeconômicas, incluindo-se as condições de moradia.<sup>81</sup>

Em segundo lugar, o “Novo Regime Fiscal” é dúbio, pois não deixa explícito, no caso da saúde, se há a revogação do escalonamento previsto pela EC n.º 86/2015 e qual será o percentual mínimo a ser aplicado a partir de 2017. Não fica evidenciado se será aplicado o percentual de 13,2% ou 15%, conforme a EC n.º 86/2015.

Em terceiro lugar, a mudança da correção da variação do Produto Interno Bruto (PIB) para a variação do IPCA resultará no encolhimento do “Orçamento da Saúde” durante a vigência da EC n.º 95/2016. Para se ter ideia, um estudo recente<sup>82</sup> demonstrou que, se, entre 2003 e 2015, fosse aplicada a regra da EC n.º 96/2016, haveria uma perda de 42,1% no orçamento. Assim:

[...] enquanto a regra da EC 29 protegia o orçamento federal do SUS por meio da correção pela variação nominal do PIB, a regra proposta na PEC 241 incorpora apenas a correção pela inflação, desconsiderando a incorporação das taxas de crescimento da economia ao gasto com saúde e reduzindo a participação do gasto com saúde no PIB.<sup>83</sup>

Ainda, se examinada a vinculação ao PIB ou IPCA ao longo de 20 anos,

---

<sup>80</sup>Há um quadro de impossibilidades para a efetivação do direito prestacional à saúde que deve ser considerado. Conforme João Loureiro existe três limites fáticos: “a) meios econômico-financeiros; b) escassez de órgãos; c) tecnologias disponíveis”. O primeiro, objeto deste representa a limitação orçamentária do Estado e as escolhas político-legislativas na realização do direito à saúde. O segundo está ligado ao tema dos transplantes, a partir da escassez de órgãos. O terceiro trata das possibilidades técnicas que entendemos estritamente ligadas ao orçamento estatal. LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?** Coimbra: Coimbra, 2010. p. 59-60.

<sup>81</sup>FERRAZ, Octávio Luiz Motta; VIEIRA, Fabíola Sulpino. **Direito à Saúde, Recursos Escassos e Equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Vol. 52, n.º 1, 2009.p. 225.

<sup>82</sup>BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e; VIEIRA, Fabíola Sulpino. **Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e para a Efetivação do Direito à Saúde no Brasil.** Nota Técnica n.º 28/2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf)> Acesso em 17.12.16.

<sup>83</sup>Idem, p. 9.

considerando uma média de crescimento de PIB na casa de 2% ao ano, estima-se uma perda na saúde de cerca de 654 bilhões de reais acumulada no período.<sup>84</sup> Quanto melhor o desempenho da economia brasileira nos próximos 20 anos, maiores serão as perdas no Orçamento da Saúde em virtude da mudança do indexador. O único cenário em que o IPCA preponderaria em relação ao PIB é no caso de não haver crescimento econômico durante os 20 anos, com a aplicação de 15% das receitas correntes líquidas ao ano, ou seja, algo improvável.

Em quarto lugar, o Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) apresentou estudo de projeção da população brasileira, que demonstrou a possibilidade de crescimento positivo até 2042, com cerca de 228 milhões de habitantes. Levando em consideração o período de vigência da EC nº 95/2016, em 2036, a população será de cerca de 226 milhões de habitantes<sup>85</sup>. Com o crescimento populacional e a adoção de novos parâmetros para a variação do gasto em saúde, estima-se que o gasto *per capita*, em 2036, será de R\$ 411. Em sentido oposto, se mantido o regime da EC nº 86/2015 e o crescimento do PIB em 0,0%, o gasto *per capita*, em 2036, seria de R\$ 460, podendo ser maior em caso de crescimento do PIB<sup>86</sup>.

Em quinto lugar, e em conformidade com o argumento anterior, o Novo Regime Fiscal implica desobrigação por parte dos governos a investir em saúde pública em caso de crescimento econômico. Ainda que a economia brasileira “saia do vermelho”, não há nenhuma vinculação do nível de investimento em saúde ao crescimento do PIB. Encaminha-se, rapidamente, para o aprofundamento das iniquidades no acesso à saúde no Brasil.

Nesse cenário, o Administrador Público obriga-se a realizar escolhas trágicas na efetivação do direito prestacional à saúde, ou seja, decisões em que a alocação de recursos, em um determinado programa, representa a não alocação em outro programa governamental de saúde.<sup>87</sup> Nas palavras de Calabresi e Bobbitt, “the progression from attempt to desperate attempt to avoid tragedy that forms the sequence of decision in the tragic choices”.<sup>88</sup> São essas escolhas que,

---

<sup>84</sup>Ibidem, p. 12

<sup>85</sup>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 20.12.2016.

<sup>86</sup>BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e; VIEIRA, Fabíola Sulpino, op. cit.

<sup>87</sup>CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic Choices: the conflicts society in the allocation of tragically scarce resources**. New York: Norton & Company, 2000. p. 19.

<sup>88</sup>“A progressão de tentativa para tentativa desesperada de evitar uma tragédia forma a sequência da decisão nas escolhas trágicas” (tradução nossa). Ibidem, p. 21.

necessariamente, deixarão desamparada parte da população na efetivação do direito prestacional à saúde.

Conclui-se que: a) a EC nº 95/2016 altera a forma de indexação e financiamento do direito à saúde; b) que o novo indexador compromete a ampliação e a manutenção dos serviços no âmbito da saúde pública, gerando, ao longo do período de vigência, uma diminuição do gasto público *per capita* no Brasil; c) a escassez de recursos levará às escolhas trágicas e ao aprofundamento das desigualdades no acesso à saúde no Brasil. Na seção seguinte, passa-se a analisar a progressividade do direito social à saúde.

### **3. A Progressividade – Proibição de Retrocesso – dos Direitos Sociais**

Nesta seção, pretende-se demonstrar que, se consideradas verdadeiras as premissas das seções 2 e 3 da presente pesquisa, o art. 110, II do ADCT carece de constitucionalidade por violar a progressividade do direito prestacional à saúde. Para tanto, a seguir, ressalta-se a presença da progressividade na Constituição da República e a sua violação pela EC nº 95/2016.

O Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>89</sup>, que passou ao ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992. O PIDESC, datado de 1966, é fruto dos desdobramentos dos princípios da Carta das Nações Unidas e decorrente, segundo o texto do preâmbulo, da necessidade de assegurar a dignidade inerente à pessoa humana.

Ao ser internalizado, o PIDESC adquire efeito de norma constitucional, estabelecendo uma série de deveres ao Estado brasileiro na esfera dos direitos fundamentais sociais. Sobre o tema, há a importante contribuição do Prof. Antonio Augusto Cançado Trindade:

O disposto no artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição brasileira de 1988 se insere na nova tendência de Constituições latino-americanas recentes de conceder um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados. A especificidade e o caráter especial dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontram-se, com efeito, reconhecidos e sancionados pela Constituição brasileira de 1988: se para os tratados internacionais em geral, se tem exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente no caso dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é Parte os direitos fundamentais neles garantidos

---

<sup>89</sup>BRASIL. **Decreto nº 591/1992**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 04.01.17.

passam, consoante os artigos 5(2) e 5(1) da Constituição brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno.<sup>90</sup>

No mesmo sentido, a dogmática brasileira e a doutrina não descartam a possibilidade da existência de direitos fundamentais que não estão incluídos no catálogo constitucional<sup>91</sup>, mas que, ainda assim, podem ser considerados de forma implícita<sup>92</sup>, como é o caso do art. 2º, item 1 do PIDESC. Além disso, a progressividade dos direitos sociais e a proibição de retrocesso são corolários do Estado Democrático de Direito (Art. 1º da Constituição da República), inerentes à ideia da força normativa da Constituição e do conteúdo mínimo dos direitos fundamentais sociais.<sup>93</sup>

Segundo Art. 2º, item 1 do PIDESC, os Estados signatários assumem o dever de adotar medidas para implementar, progressivamente, os direitos reconhecidos no pacto:

Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado De Direito Internacional Dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997. p. 498. Embora não se trate de tema tomado de univocidade, a perspectiva que se pauta a pesquisa tem sustentação na doutrina pátria a qual, por questões epistemológicas, é adotada. No mesmo sentido aqui esposado: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 631. Ademais, no mesmo sentido: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013. SARLET, Ingo. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

<sup>91</sup>VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 75.

<sup>92</sup>Uma vez que “[...] as *normas*, portanto, resultam da interpretação. E o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, *conjunto de normas*. O conjunto das *disposições (textos, enunciados)* é apenas *ordenamento em potência*, um *conjunto de possibilidades de interpretação*, um *conjunto de normas potenciais*. O *significado* (isto é, a *norma*) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: *o significado da norma é produzido pelo intérprete*” (grifos do autor). GRAU, Eros Roberto. **Ensaio sobre a interpretação/aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 85. No mesmo sentido: ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 33-34. GUASTINI, Riccardo. **Interpretare e Argomentare**. Milano: Giuffrè, 2011. p. 8-9. HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha (Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland)**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 43-44.

<sup>93</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. La prohibición de retroceso en derechos sociales fundamentales en Brasil: algunas notas sobre el desafío de la supervivencia de los derechos sociales en un contexto de crisis. In: COURTIS, Christian. **Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales**. Buenos Aires: Del Puerto, 2006. p. 345-346.

<sup>94</sup>Idem.

Esse artigo é interpretado como uma cláusula de progressividade ou proibição de retrocesso dos direitos constantes no PIDESC, dentre eles, o direito à saúde (art. 12), de forma a assegurar a sua realização progressiva. Entende-se que tal regime aplica-se ao direito à saúde no Brasil, obrigando o Estado a não adotar medidas e políticas ou mesmo mudanças no âmbito legislativo que possam, eventualmente, piorar a situação dos indivíduos.<sup>95</sup> É o mesmo entendimento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, em suas próprias palavras:

Moreover, any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.<sup>96</sup>

Na doutrina<sup>97</sup>, a ideia que permeia os princípios é perfeitamente resumida por Gerardo Pisarello, ao dizer que a proibição de regresso significa que o direito prestacional à saúde, quando regulado pelo Poder Executivo – que estabelece as prestações por meio de políticas públicas –, introduz um núcleo essencial, intangível de necessidades básicas que o legislador não deve modificar em um sentido regressivo.<sup>98</sup> Isso representa, de uma maneira geral, uma situação menos favorável ao titular do direito.

Nesse sentido, Christian Courtis aponta dois caminhos possíveis à aplicação da progressividade (proibição do retrocesso): 1) ligado aos resultados de uma política pública (regressividade de resultados)<sup>99</sup>, caso em que os resultados das políticas públicas ficam abaixo da expectativa inicial, apontando retrocesso em relação ao cenário inicial; 2) ligado ao chamado retrocesso normativo em relação à extensão dos direitos concedidos por uma norma.

---

<sup>95</sup>PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. Madrid: Trotta, 2007. p. 62.

<sup>96</sup>“Além disso, quaisquer medidas deliberadamente regressivas, nesse aspecto, exigiriam a consideração mais cuidadosa e precisam ser plenamente justificadas por referência à totalidade dos direitos previstos no Pacto e no contexto da plena utilização dos recursos disponíveis máximos.” (Tradução nossa). Comentário ao Art. 2º do PIDESC. United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment n.º 3**. Item n.º 9. Disponível em <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm3.htm>> Acesso: 27.02.14

<sup>97</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2004. p. 475. Amplamente, SARLET, Ingo. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. ARANGO, Rodolfo. **El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales**. Bogotá: Legis, 2012.

<sup>98</sup>PISARELLO, Gerardo, op. cit., p. 63.

<sup>99</sup>COURTIS, Christian. **La Prohibición De Regresividad En Materia De Derechos Sociales: Apuntes Introductorios**. Buenos Aires: Del Puerto, 2006. p. 3-4.

Na perspectiva normativa, não há um exame fático, mas uma comparação com a norma que substitui e uma avaliação de se esta suprime, limita ou restringe direitos ou benefícios concedidos anteriormente<sup>100</sup>. Ambos os sentidos propostos por Courtis são abarcados pelo PIDES. Em relação à regressividade dos resultados de políticas públicas, é possível estabelecer indicadores que apontem índices de satisfação, por exemplo, em relação aos serviços de saúde<sup>101</sup>.

O exame que se pretende fazer aqui é em relação ao retrocesso normativo que o art. 110, II, do ADCT, impõe ao direito prestacional à saúde. Por certo, a progressividade não impede que sejam revistas políticas públicas relacionadas à saúde, porém não autoriza um “cheque em branco” ao legislador<sup>102</sup>. O resultado é que toda a modificação na Constituição da República deverá redundar numa maior proteção ao direito à saúde.<sup>103</sup> Trata-se de um dever que impõe a obrigação concreta da realização do máximo de esforços e recursos, inclusive financeiros, para a satisfação de um conteúdo mínimo do direito fundamental.<sup>104</sup>

Com base nos Arts. 196, e seguintes, da Constituição da República, e nas Emendas à Constituição n.ºs 86/2015 e 95/2016, procura-se evidenciar se a alteração normativa, no campo do financiamento da saúde, viola a cláusula de progressividade (e retrocesso) do direito prestacional à saúde.

---

<sup>100</sup>COURTIS, Christian, op. cit., p. 4.

<sup>101</sup>Ibidem, p. 5.

<sup>102</sup>PISARELLO, Gerardo, op. cit., 2007, p. 66.

<sup>103</sup>Idem.

<sup>104</sup>Idem. QUEIROZ, Cristina. **O Princípio Da Não Reversibilidade Dos Direitos Fundamentais Sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial**. Coimbra: Coimbra, 2006. p. 72-73. Sobre a aplicação jurisprudencial da progressividade e da regressividade recomendam-se as seguintes leituras: SUNSTEIN, Cass R. **Direitos Sociais e Econômicos? Lições da África do Sul**. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Jurisdição e Direitos fundamentais**. Vol. I, tomo II, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 12. **ÁFRICA DO SUL**. Corte Constitucional da África do Sul. **The Government Of The Republic Of South Africa And Others**. Irene Grootboom and others. Case CCT 11/00. Disponível em <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19media.pdf>> Acesso: 12.12.13. **COLÔMBIA**. Corte Constitucional. **T-571/95**. Disponível em <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-571-95.htm>> Acesso: 10.10.14. **COLÔMBIA**. Corte Constitucional. **T-236/98**. Disponível <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-236-98.htm>> Acesso: 10.10.14. **COLÔMBIA**. Corte Constitucional. **SU-225/98**. Disponível em <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su225-98.htm>> Acesso: 10.10.14. **BRASIL**. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.068.731/RS**. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ. 08.03.12. **BRASIL**. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.041.197/MS**. Rel. Min. Humberto Marins. DJ 16.09.09. **BRASIL**. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.409.527/RJ**. Rel. Min. Humberto Marins. DJ 18.10.13. **BRASIL**. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.136.549/RS**. Rel. Min. Humberto Marins. DJ 21.06.10. **BRASIL**. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 811.608/RS**. Rel. Min. Luiz Fux. DJ 04.06.07. **BRASIL**. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n.º 1.744/SC**. Rel. Min. Felix Fischer. DJ 26.08.13.

Tabela 1:

Forma de financiamento da saúde pública no Brasil anterior à EC nº 95/2016.

Conteúdo essencial	Forma normativa de financiamento
<p>(1) Acesso a todos ao Sistema Único de Saúde.</p> <p>(2) A prestação dos serviços é dever do Estado.</p> <p>(3) O Estado deve definir políticas públicas para sua efetivação.</p> <p>(4) A saúde deve ser interpretada na sua integralidade.</p> <p>(5) O acesso aos serviços é universal e acesso igualitário.</p>	<p>(1) A União garante o escalonamento, entre os anos de 2016 até 2020, da aplicação de um percentual de receita corrente líquida, alcançando, ao final, os 15% do art. 198, §2º, I da Constituição da República, conforme o art. 2º da EC 86/2016 e distribuídos da seguinte maneira:</p> <p>(1.1) 13,2% da receita corrente líquida em 2016;</p> <p>(1.2) 13,7% da receita corrente líquida em 2017;</p> <p>(1.3) 14,1% da receita corrente líquida em 2018;</p> <p>(1.4) 14,5% da receita corrente líquida em 2019;</p> <p>(1.5) 15% da receita corrente líquida em 2020.</p> <p>(2) A previsão orçamentária de despesas, na área da saúde, não deve ser inferior ao valor empenhado no exercício financeiro anterior e deve receber um aumento, no mínimo, de acordo com a variação do PIB em relação à União (art. 5º da Lei Complementar nº 141/2012).</p>

Fonte: o autor.

Na tabela 1, que ilustra o regime anterior à EC nº 95/2016, o dever de progressividade normativo é cumprido ao garantir um investimento contínuo e ascendente<sup>105</sup> no campo do financiamento da saúde. Além disso, assegura que, no caso de crescimento econômico, exista a vinculação dos Poderes Executivos e Legislativos para o incremento do orçamento da saúde. No entanto, o “Novo Regime Fiscal” apresenta uma nova fórmula normativa para o financiamento da saúde.

Tabela 2

Forma de financiamento da saúde pública no Brasil com base na EC nº 95/2016.

Conteúdo essencial	Forma normativa de financiamento
<p>(1) Acesso a todos ao Sistema Único de Saúde.</p> <p>(2) A prestação dos serviços é dever do Estado.</p> <p>(3) O Estado deve definir políticas públicas para sua efetivação.</p> <p>(4) A saúde deve ser interpretada na sua integralidade.</p> <p>(5) O acesso aos serviços é universal e acesso igualitário.</p>	<p>(1) Os gastos constitucionais obrigatórios em saúde são mantidos, contudo a sua recomposição será feita levando em consideração o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme o art. 110, II da ADCT.</p> <p>(2) O Novo Regime Fiscal é dúbio, pois não deixa claro, no caso da saúde, se há a revogação do escalonamento previsto pela EC n.º 86/2015 e qual será o percentual mínimo a ser aplicado a partir de 2017. Não fica evidenciado se será aplicado o percentual de 13,2% ou 15%.</p> <p>(3) O Novo Regime Fiscal tem um período de vigência de 20 exercícios financeiros.</p>

Fonte: o autor.

<sup>105</sup>SOARES, Hector Cury. **A Justiciabilidade Do Direito Prestacional À Saúde E Os Critérios Para O Controle Jurisdicional À luz da Constituição Federal de 1988**. Tese de doutorado, UFRGS, 2014. p. 125-126.;

Considerada a Tabela 2, é perceptível, com base nos dados trabalhados na seção 3, que a alteração normativa na forma de financiamento à saúde pública, no Brasil, estabelece uma situação mais prejudicial aos usuários do serviço. Além de ser obtusa em relação à EC nº 86/2015 e de desvincular o Legislador e o Executivo do crescimento econômico do Brasil, desconsidera os dados demográficos que apontam um decréscimo do valor *per capita* investido em saúde.

A existência de uma crise econômica, no Brasil, não deve justificar qualquer atentado à Constituição<sup>106</sup>; o contexto de crise é um espaço para reforçar a importância dos direitos sociais na construção de um Estado sem desigualdades. As palavras do Prof. João Loureiro reforçam o argumento: “E, mesmo argumentando-se que está em causa a ‘salvação de uma vida humana’, adverte-se que ‘o princípio econômico se sobrepõe a tudo’ e que importa atrair capitais estrangeiros.”<sup>107</sup>

Nesse sentido, conclui-se que: a) o Brasil incorporou a sua Constituição à cláusula de progressividade (e proibição de retrocesso) no campo dos direitos fundamentais sociais; b) o art. 110, II, do ADCT, estabelece, normativamente, uma forma de financiamento à saúde que implica violação à cláusula de progressividade carecendo, portanto, de constitucionalidade.

## Considerações Finais

É pauta recorrente dos Poderes Executivo e Legislativo a resistência à efetivação dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição da República. Desde a Assembleia Constituinte (1987-1988), declarações como a do então Presidente da República José Sarney, em 25 de novembro de 1987, ao jornal “O Globo”: “Constituição tornará País ingovernável”<sup>108</sup> retratam a relutância em assegurar os direitos sociais no país. Sarney referia-se aos graves problemas sociais do Brasil e de como a imposição de uma agenda de direitos prestacionais traria dificuldade a se governar.

Quando Fernando Collor de Mello (1990-1992) assumiu a Presidência da República do Brasil, encontrou este submerso na chamada hiperinflação e, com apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), deu início a uma série de tentativas fracassadas de controle econômico do País, muitas vezes, de forma ortodoxa e

---

<sup>106</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais a Prestações em Tempos de Crise**. Espaço Jurídico Journal of Law. v.15, n. 2, p. 271-284, jul./dez. 2014. p. 278-279.

<sup>107</sup> LOUREIRO, João Carlos, op. cit., p. 11.

<sup>108</sup> Sarney: **Constituição tornará País ingovernável**. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 6, 25 nov. 1987.

violenta. Por consequência, houve a necessidade de ajuste fiscal, na tentativa de reduzir drasticamente o gasto público, confrontando-se o programa constitucional ao programa neoliberal.<sup>109</sup> Ainda na década de 90, o governo Fernando Henrique Cardoso, pautado pela agenda neoliberal, propôs 18 Emendas à Constituição que representaram retrocesso em termos de direitos fundamentais sociais.<sup>110</sup>

No governo ilegítimo de Michel Temer (2016), foi lançado, como base para o seu governo, um documento chamado *Uma Ponte para o Futuro*<sup>111</sup>, que, em suma, retomava o ideário neoliberal e estabelecia um severo ajuste fiscal ao Brasil. Efetivamente, representou a desregulamentação de direitos fundamentais sociais previstos na Constituição da República.

A relação do dito à guisa de considerações finais, com o tema esposado na pesquisa, é bem simples: existe uma “ponte” entre a política institucional e a Constituição da República. E, para que a política institucional neoliberal possa prosperar, é preciso penalizar os direitos fundamentais sociais. É exatamente dentro dessa perspectiva que surge o “Novo Regime Fiscal” (Emenda à Constituição nº 95/2016).

Entretanto, pode-se perceber, ao longo do texto, que, para além de diatribes políticas que visam desconstruir o Estado Democrático de Direito, há, também, questões dogmático-jurídicas que são atravessadas pela EC nº 95/2016. Uma delas é o art. 110, II do ADCT, pois, ao ser estabelecido um novo indexador para os gastos públicos em saúde, o IPCA, os Poderes Executivo e Legislativo criam uma situação normativa mais prejudicial aos destinatários do direito prestacional à saúde.

Como visto, os dados demográficos e as estimativas econômicas apontam a um retrocesso em termos de efetivação do direito prestacional à saúde, com a perspectiva de crescimento populacional e com o encolhimento do gasto *per capita* com a saúde pública. Esse retrocesso representa violação à cláusula de

---

<sup>109</sup> Bresser-Pereira faz a distinção entre ultraliberalismo e neoliberalismo, intentando distinguir o praticado pelos Governos Thatcher e Reagan ao praticado no Brasil. Para o autor, nos países do norte, houve uma experiência ultraliberal que, de fato, quer reduzir o Estado ao mínimo, quanto nos países do sul ter-se-ia um neoliberalismo com fortes traços populistas. O ultraliberalismo é profundamente pessimista e individualista, com relação à cooperação social e ação coletiva. *Idem*, p.275-276. Em contrapartida: SADER, Emir. **A Nova Toupeira: Os Caminhos Da Esquerda Latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 62.

<sup>110</sup> COUTO, Cláudio Gonçalves Couto; ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, Governo e Democracia no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21, nº 61, 2006. p. 51.

<sup>111</sup> PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). **Uma Ponte Para O Futuro**. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acesso em: 12.01.17.

progressividade do direito prestacional à saúde, conforme Art. 2, item 1 e Art. 12 do PIDESC. Deve ser considerada, para tanto, a incorporação às normas constitucionais de forma implícita ou à ratificação de um tratado que verse acerca de matéria de direitos humanos, respectivamente, Art. 5º, § 1º e 2º, da Constituição da República.

Além disso, da análise dos dispositivos constitucionais anteriores à EC nº 95/2016, e posteriores, é criada uma forma de financiamento mais prejudicial e incapaz de atender, normativa e faticamente, ao regime jurídico estabelecido nos Arts. 196, e seguintes da Constituição da República.

Portanto, conclui-se que a Constituição da República e o Estado Social brasileiro não devem ficar sujeitos às mudanças políticas. O exercício do Poder Constituinte Derivado Reformador não torna a Constituição e os direitos fundamentais sociais livremente alteráveis. E, nesse sentido, o Art. 110, II do ADCT, viola a progressividade e a proibição de retrocesso no campo do direito prestacional à saúde, como decorrência viola, também, os Arts. 196 e 198 da Constituição da República.

### **Referências Bibliográficas**

- ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. ***The Government of the Republic of South Africa and others v. Irene Grootboom and others***. Case CCT 11/00. Disponível em <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19media.pdf>> Acesso: 12.12.13;
- ALEXY, Robert. ***Teoría De Los Derechos Fundamentales***. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008;
- AMARAL, Gustavo. ***Direito, Escassez & Escolha***. Rio de Janeiro: Renovar, 2001;
- ARANGO, Rodolfo. ***El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales***. Bogotá: Legis, 2012;
- ARANGO, Rodolfo. ***Los Derechos Sociales en Iberoamérica: Estado De La Cuestión y Perspectiva De Futuro***. Cuadernos Eletrónicos de Derechos Humanos y Democracia. n.º 5, fev., 2010. Disponível em <[http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos\\_electronicos/numero\\_5/1\\_%20Los%20derechos%20sociales%20en%20Iberoam%C3%A9rica.pdf](http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_5/1_%20Los%20derechos%20sociales%20en%20Iberoam%C3%A9rica.pdf)> Acesso: 08.12.13;
- ÁVILA, Humberto Bergmann. ***Teoria Dos Princípios: Da Definição À Aplicação Dos Princípios Jurídicos***. São Paulo: Malheiros, 2012;
- BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e; VIEIRA, Fabíola Sulpino. ***Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e Para a Efetivação***

**do Direito à Saúde no Brasil.** Nota Técnica nº 28/2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf) >. Acesso em: 17.12.16;

BRASIL. Câmara de Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional nº 241/2016.** Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F5C083035789ECDE0FD8C1445955C192.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F5C083035789ECDE0FD8C1445955C192.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016) >. Acesso em: 12.01.2017;

BRASIL. **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: 02.12.13.

BRASIL. **Decreto nº 591/1992.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 04.01.17;

BRASIL. Diário Oficial da União. **Emenda à Constituição nº 95/2016.** Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2016&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=368>>. Acesso em: 16.12.16;

BRASIL. **Emenda à Constituição nº 86/2015.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm) >. Acesso em: 17.12.16;

BRASIL. **Lei Complementar n.º 141/2012.** Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp141.htm) >. Acesso em: 10.01.14;

BRASIL. **Lei Orgânica da Saúde (LOS).** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm) > Acesso em: 03.12.13.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.136.549/RS.** Rel. Min. Humberto Marins. DJ 21.06.10;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n.º 1.744/SC.** Rel. Min. Felix Fischer. DJ 26.08.13;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.041.197/MS.** Rel. Min. Humberto Marins. DJ 16.09.09;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.068.731/RS.** Rel. Min. Herman Benjamin. D.J. 08.03.12;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.409.527/RJ.** Rel. Min. Humberto Marins. DJ 18.10.13;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 811.608/RS.** Rel. Min. Luiz Fux. DJ 04.06.07;

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic Choices: The Conflicts Society In The Allocation Of Tragically Scarce Resources.** New York: Norton & Company, 2000;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2004;

COLÔMBIA. **Corte Constitucional. T-571/95.** Disponível em: <  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-571-95.htm>>. Acesso em: 10.10.14;

COLÔMBIA. **Corte Constitucional. T-236/98.** Disponível em: <  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-236-98.htm>>. Acesso em: 10.10.14;

COLÔMBIA. **Corte Constitucional. SU-225/98.** Disponível em: <  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su225-98.htm>> Acesso em: 10.10.14;

COURTIS, Christian. **La Prohibición De regresividad En Materia De Derechos Sociales: Apuntes Introductorios.** Buenos Aires: Del Puerto, 2006;

COUTO, Cláudio Gonçalves Couto; ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, Governo e Democracia no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21, nº 61, 2006;

FABRE, Cécile. **Social Rights Under The Constitution. Government And Decent life.** Oxford: Oxford, 2004;

FERRAZ, Octávio Luiz Motta; VIEIRA, Fabíola Sulpino. **Direito à Saúde, Recursos Escassos e Equidade: Os Riscos Da Interpretação Judicial Dominante.** DADOS – Revista de Ciências Sociais. Vol. 52, n.º 1, 2009;

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria Dos Custos Dos Direitos: Direitos Não Nascem Em Árvores.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005;

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio Sobre A Interpretação/aplicação Do Direito.** São Paulo: Malheiros, 2006;

GUASTINI, Riccardo. **Interpretare e Argomentare.** Milano: Giuffrè, 2011;

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha (Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland).** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998;

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends On Taxes.** New York: Norton, 2000;

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação.** Disponível em: <  
<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 20.12.2016;

JUNIOR, Alceu Maurício. **A Revisão Judicial Das Escolhas Orçamentárias: A Intervenção Judicial Em Políticas Públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2009;

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?** Coimbra: Coimbra, 2010;

MARTINS, Marcelo Guerra. **As Vinculações Das Receitas Públicas No Orçamento. A Desvinculação Das Receitas Da União (DRU). As contribuições e a referebilidade.** In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011;

NABAIS, José Casalta. **A Face Oculta Dos Direitos Fundamentais: Os Deveres E Os Custos Dos Direitos.** In: NABAIS, José Casalta. *Por uma liberdade com responsabilidade:*

*estudo sobre os direitos e deveres fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2007;

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental De Pagar Impostos. Contributo Para A Compreensão Constitucional Do Estado Fiscal Contemporâneo**. Lisboa: Almedina, 1998;

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). **Uma Ponte Para O Futuro**. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acesso em: 12.01.17;

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013;

PISARELLO, Gerardo. **Los Derechos Sociales y Sus Garantías**. Madrid: Trotta, 2007;

QUEIROZ, Cristina. **O Princípio da Não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais: Princípios Dogmáticos e Prática Jurisprudencial**. Coimbra: Coimbra, 2006;

SADER, Emir. **A Nova Toupeira: Os Caminhos Da Esquerda Latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009;

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais À Prestações em Tempos de Crise**. *Espaço Jurídico Journal of Law*. v.15, n. 2, p. 271-284, jul./dez. 2014;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010;

SARLET, Ingo Wolfgang. **La Prohibición de Retroceso en Derechos Sociales Fundamentales en Brasil: Algunas Notas Sobre El Desafío De La Supervivencia de Los Derechos Sociales en un Contexto de Crisis**. In: COURTIS, Christian. *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Del Puerto, 2006;

Sarney: **Constituição tornará País ingovernável**. O Globo. Rio de Janeiro, p. 6, 25 nov. 1987;

SHULTZ, Jim. **Promises to Keep: using public budgets as a tool to advance economic, social and cultural rights**. México: Ford Foundation and FUNDAR – Center for Analysis and Research, 2002. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf>>. Acesso em: 02.02.14;

SOARES, Hector Cury. **Não Levando Os Custos Dos Direitos A Sério: O Direito Prestacional À Saúde Pelo Supremo Tribunal Federal**. *Revista de Direito Sanitário*. v. 16, n. 2, p. 29-51, jul./out. 2015;

SOARES, Hector Cury. **O Direito ao Fornecimento Gratuito de Medicamentos e Políticas Públicas: Tensões Entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário**. *Revista Âmbito Jurídico*. n. 76, maio de 2010. Disponível em: <<http://www.ambito->

[juridico.com.br/site/index.php/www.inverbis.com.br?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7748&revista\\_caderno=4](http://juridico.com.br/site/index.php/www.inverbis.com.br?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7748&revista_caderno=4)>. Acesso em 14.12.16;

SUNSTEIN, Cass R. ***Direitos Sociais e Econômicos? Lições da África do Sul***. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Jurisdição e Direitos Fundamentais*. Vol. I, tomo II, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006;

TORRES, Ricardo Lobo. ***Tratado De Direito Tributário e Financeiro (O Orçamento na Constituição)***. Vol. 5, Rio de Janeiro: Renovar, 2000;

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. ***A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos E Instrumentos Básicos***. São Paulo: Saraiva, 1991;

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. ***Tratado De Direito Internacional Dos Direitos Humanos***. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997;

UNITED NATIONS. ***Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment n.º 3. Item n.º 9***. Disponível em: <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm3.htm>>. Acesso em: 27.02.14;

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. ***Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976***. Coimbra: Almedina, 2012.

# **A JUSTIÇA SOCIAL NAS AÇÕES QUE PEDEM UMA PRESTAÇÃO REFERENTE À SAÚDE PERANTE O PODER JUDICIÁRIO NUMA VISÃO DE NANCY FRASER**

Rodrigo Flores<sup>112</sup>

## **Introdução**

A Constituição de 1988 representou uma quebra de paradigma com o abandono do modelo de seguro social, na forma de um contrato, cuja permanência do beneficiário, no sistema de proteção, dependia do pagamento de mensalidades para a adoção de um modelo de saúde universal, no qual, para sua inclusão, basta a condição de ser cidadão.

Contudo, vigora, atualmente, grande desilusão em relação à democracia e à eficácia dos direitos. Com efeito, a necessidade de condições econômicas e a existência de um poder oculto dentro do democrático faz com que cresça a desconfiança na eficácia das políticas públicas, sobretudo, as mais complexas, como a que envolve o direito à saúde.

Neste panorama, Nancy Fraser defende a ideia de que, na era da globalização, é necessária uma visão bifocal da justiça, que envolve, necessariamente, o reconhecimento e a distribuição. A falta de um destes requisitos resultará num enquadramento desajustado da ideia de justiça social.

Portanto, o artigo analisará a posição adotada pelo Poder Judiciário brasileiro na visão de Nancy Fraser.

## **1. História do Direito à Saúde Pública no Brasil**

As primeiras ações de saúde pública implementadas pelo governo, em nosso território, foram executadas, ainda, no período do Brasil-colônia, com a vinda da família real ao Brasil em 1808. A vinda da família real resultou na chegada de médicos e no aumento da preocupação com as condições de vida da população local, possibilitando o início de um projeto de institucionalização do setor da saúde e

---

<sup>112</sup>Mestre em Direito e Justiça Social pela FADIR/FURG. Procurador Jurídico do Município de Pelotas, RS.

a regulamentação da prática médica profissional. Ainda em 1808, foi inaugurada a primeira faculdade de medicina no Brasil: a Escola Médico-Cirúrgica, localizada em Salvador, na Bahia, com vistas à institucionalização de programas de ensino e à normalização da medicina em conformidade com os moldes europeus. A regulamentação do ensino e da prática médica resultou em um maior controle das práticas populares.

Na Primeira República, o movimento sanitarista entendeu a situação da saúde como uma questão social e política que era o maior obstáculo à integração do Brasil e ao mundo civilizado. Como resultado, ocorreu a expansão da autoridade estatal sobre o território, ao mesmo tempo em que se criavam os fundamentos para a formação da burocracia da saúde pública. A agitação política e social, na época, ainda pressionava por ações mais efetivas do Estado na atenção à saúde. Então, em 1923, Eloy Chaves propôs uma lei que regulamentava a formação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias profissionais, como as ferroviárias e as marítimas.

As CAPs, limitadas às empresas de maior porte, constituíram uma espécie de seguro social. O Estado era ausente no financiamento e na administração destas instituições, limitando-se ao reconhecimento legal da organização, o que já vinha ocorrendo de maneira informal desde 1910. Os benefícios das CAPs eram socorros médicos, fornecimento de medicamentos, aposentadorias e pensões ao trabalhador e à família.

É preciso anotar as duas características deste período: a assistência à saúde era vinculada ao seguro social fornecido pelas empresas, sendo apenas um dos serviços de seguridade prestados dentre aposentadorias e pensões. Além disso, o período foi marcado pela limitação ao alcance dos benefícios, eis que abrangia uma pequena parcela da população, pois eram restritos aos funcionários das empresas e dependentes.

No governo Getúlio Vargas, foi implementada uma série de reformas na legislação do trabalho que integraram uma política de proteção ao trabalhador, formulando um projeto de Estado, através de uma base decisória na estrutura estatal centralizada e atendendo aos seus interesses econômicos. Nessa fase, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que ampliaram o papel das CAPs, constituindo o primeiro esboço da seguridade social no Brasil. Os IAPs passaram a incluir, em um mesmo instituto, toda uma categoria profissional,

não mais, apenas, empresariais, criando, assim, o Instituto dos Marítimos (IAPM), dos Comerciais (IAPC), dos Industriais (IAPI) e outros, contando com a participação do Estado na sua administração, controle e financiamento.

Após a Segunda Guerra Mundial, os países da Europa constituíram o Estado do Bem-Estar Social, com o objetivo de reerguer as economias destruídas e construir estados fortes e compromissados com a democracia e justiça social, como forma de combater a expansão comunista e manter as economias europeias no padrão competitivo internacional.

O regime militar, a partir de 1964, e a nova organização do Estado trouxeram mudanças para o sistema sanitário brasileiro, dentre elas, a ênfase na assistência médica, o crescimento progressivo do setor privado e maior abrangência de parcelas sociais no sistema previdenciário.

Nesse sentido, a primeira ação significativa no sistema previdenciário brasileiro ocorreu em 1966, com a unificação dos IAPs e a constituição do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). No início da década de 1970, a política do INPS levou à inclusão de novas categorias profissionais ao sistema de trabalhadores rurais, empregadas domésticas e autônomos. Com a inclusão de novas categorias, aumentava a procura por serviços e os gastos no setor de saúde. Com o propósito de atender à demanda, foram contratados serviços privados, permitindo a formação do que ficou conhecido como “Complexo Médico-Empresarial”.

O INPS manteve a estrutura de funcionamento anteriormente proposta pelos IAPs e ofereceu serviços apenas àqueles que comprovavam o vínculo com a instituição, de modo que “as pessoas levavam suas carteiras de trabalho ou carnê de contribuição previdenciária quando procuravam os hospitais ou qualquer outro tipo de assistência, a fim de comprovar sua inclusão no sistema” (BAPTISTA, 2007, p. 41).

No ano de 1986, o Ministério da Saúde convocou a VIII Conferência Nacional de Saúde, constituindo um marco histórico da política de saúde brasileira, eis que, pela primeira vez, contava-se com a participação da comunidade e dos técnicos na discussão de uma política setorial. O relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde chegou às seguintes conclusões:

Saúde como Direito, em seu sentido mais abrangente, é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. É, assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da

produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida. De acordo com a Conferência Nacional de Saúde:

Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 2007, p. 49).

Este relatório, com todas as afirmações nele contidas, serviu como instrumento de pressão política no contexto da Nova República, bem como de referência em discussão da Assembleia Nacional Constituinte, sendo reconhecido como um documento de expressão social.

Por sua vez, a Constituição de 1988 consagrou a saúde como:

Direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação<sup>113</sup>.

Assim, verifica-se como a sociedade evoluiu, considerando que, no princípio, nenhuma assistência era prestada ao indivíduo; numa fase intermediária, limitava-se à proteção dos beneficiários das caixas de assistência, mantidas pelas empresas e governo e, finalmente, passou a assegurar um regime efetivamente público a todas as pessoas, independentemente de contribuição, sem distinção de idade, raça ou classe social. Portanto, hoje basta ser cidadão brasileiro e a filiação é automática, dentro das possibilidades do sistema.

## **2. Um Estado de Desconfiança Geral na Eficácia do Sistema**

Como vimos anteriormente, o direito à saúde foi reconhecido como direito universal, transpondo o modelo anterior, baseado no modelo de seguro social que dependia da contribuição do beneficiário. Posteriormente, o modelo de assistência à saúde migrou a um modelo estatal, que assegura o acesso universal à saúde, garantido por políticas públicas, nos termos da Carta Magna: “direito à saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas”.

Ocorre que, neste aspecto, conforme já nos ensinou Bobbio, o grande problema do nosso tempo com relação aos direitos do homem não se trata de

---

<sup>113</sup>CF, Art. 196, caput: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

fundamentá-los, e sim de protegê-los. A questão não é filosófica, mas jurídica, num sentido mais amplo, político, isto é, o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 25-28). Dificuldade que se refere às condições de realização dos direitos do homem.

Com efeito, nem tudo o que é desejável e merecedor de ser perseguido é realizável. Para a realização dos direitos do homem, são frequentemente necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que proclamam, nem das boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los. Sabe-se do gigantesco problema diante do qual estão, hoje, os países em desenvolvimento de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais.

A efetivação de uma maior proteção aos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana. É um problema que não pode ser isolado, sob pena, não digo de não resolvê-lo, mas de nem sequer compreendê-lo em sua real dimensão. Quem o isola já perdeu. (BOBBIO, 2004, p. 43-44).

Além da ineficácia das políticas públicas em razão da falta de condições que, por si só, são ineficazes, não se deve deixar de notar a presença incômoda de um poder invisível que corrompe a democracia. Com efeito, a eliminação do “poder invisível” é uma promessa não cumprida pela democracia. Diferente da relação democracia-oligarquia, que é muito bem documentada pela literatura, o poder invisível é muito pouco explorado, sobretudo, porque escapa das técnicas de pesquisa tradicionais empregadas por sociólogos, entrevistas, levantamentos de opinião etc. Para usar o exemplo de Bobbio, na Itália, o poder invisível é visibilíssimo. Máfia, camorra, lojas maçônicas anômalas, serviços secretos incontrolados e acobertadores dos subversivos que deveriam combater (BOBBIO, 2011, p. 43).

Contudo, conforme observa o autor, a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre as sociedades humanas do poder invisível e dar vida a um governo, cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente. O modelo da democracia moderna foi o dos antigos, de modo particular, a da cidade de Atenas, nos felizes momentos em que o povo se reunia e tomava, livremente, à luz do sol, sua própria decisão, após ter ouvido os oradores que ilustravam os diversos pontos de vista. A razão da superioridade da democracia, diante dos estados absolutos que tinham revalorizado os *arcana imperii*, é a convicção de que o governo democrático

poderia, finalmente, dar vida à transparência do poder, o poder sem máscara, ao contrário dos estados absolutos que preferem tomar as grandes decisões em gabinetes fechados, longe dos olhares indiscretos do público (BOBBIO, 2011, p. 43).

O rendimento do sistema democrático fez surgir o debate da 'ingovernabilidade' da democracia. O estado liberal primeiro e o seu alargamento no Estado democrático, depois, contribuíram para emancipar a sociedade civil do sistema político. Tal processo transformou a sociedade civil, tornando-a, cada vez mais, uma inesgotável fonte de demandas dirigidas ao governo, ficando este para bem desenvolver sua função, obrigado a dar respostas cada vez mais adequadas. Mas como pode um governo responder se as demandas são sempre mais numerosas, cada vez mais urgentes e mais onerosas? Nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, consegue responder adequadamente. Resulta a 'sobrecarga' e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções. Mas uma opção exclui a outra. E as opções não satisfatórias resultam em descontentamento. No sistema autocrático, por exemplo, as demandas são mais difíceis, **dispõem de maior facilidade** para respostas. Na democracia, ao contrário, as demandas são fáceis, mas difíceis de atender (BOBBIO, 2011, p. 48-49).

Como resultado, de acordo com Alan Wolfe, a brisa de otimismo, que foi o discurso dos partidários da democracia liberal do pós-guerra, mudou para um otimismo desesperado sobre se a democracia liberal possui algum futuro. Atualmente, não é incomum escutar de observadores políticos dizerem que "não seria algo ruim se a expectativa dos cidadãos dos estados democráticos fosse um pouco reduzida", embora este argumento, por muito tempo, fosse considerado muito à direita para ser levado a sério (WOLFE, 1977, p. 322).

### **3. Justiça Social na Era Globalizada: redistribuição, reconhecimento e participação**

Para Nancy Fraser, estamos, hoje, à beira de uma importante transição social e estas circunstâncias exigem que tomemos uma posição relativa a essa transição. Verifica-se esta transição na passagem do modelo capitalista de Henry Ford, fundamentada na produção em massa, sindicatos fortes, salário previsto em lei, para uma fase pós-fordista do capitalismo, baseada na produção visando nichos do mercado, declínio da sindicalização e aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho. Outra mudança atual é a transição de uma sociedade

industrial, baseada na tecnologia da manufatura da 2ª Revolução Industrial, à “sociedade de conhecimento” baseada na tecnologia da informação da 3ª Revolução Industrial.

O que nos interessa, aqui, discutir é o efeito desta nova proeminência da cultura sobre a política – e em consequência, as perspectivas da justiça social. Nesse sentido, Nancy Fraser sugere que a politização generalizada da cultura seja outro traço da globalização, especialmente, nas lutas pela identidade e diferença, ou conforme vamos designar adiante, nas lutas por reconhecimento que eclodiram nos últimos anos.

De fato, atualmente, a reivindicação pelo reconhecimento é a força impulsionadora de muitos conflitos sociais, desde batalhas pelo multiculturalismo a lutas sobre as relações sociais de sexo e a sexualidade; desde campanhas pela soberania nacional à autonomia subnacional; desde a *jihad* fundamentalista aos renovados movimentos internacionais pelos direitos humanos. É certo que estas lutas são heterogêneas desde aquelas realmente emancipatórias e legítimas até as que são absolutamente condenáveis.

Portanto, a globalização está gerando uma nova agenda de reivindicação política. Sendo assim, o centro de gravidade foi transferido da redistribuição para o conhecimento. Como deveremos caracterizar esta transição? Quais são as suas implicações à justiça social?

Para Fraser, as perspectivas são ambivalentes. Por um lado, a tendência ao reconhecimento alarga a contestação política e representa um novo entendimento de justiça social. Deixou de ser restrita ao eixo da classe e abarca outros eixos de subordinação, como diferença sexual, raça, etnia, religião e nacionalidade. Por outro lado, não está evidente que a luta pelo reconhecimento ajuda na redistribuição igualitária. Antes pelo contrário: no contexto de um neoliberalismo em ascensão, pode contribuir para deslocar a redistribuição. Se for assim, os recentes ganhos do entendimento de justiça distributiva podem sofrer uma perda trágica.

Ao invés de chegar ao um paradigma amplo e rico, abarcando redistribuição e reconhecimento, trocaremos um paradigma truncado por outro: um economicismo truncado por um culturalismo igualmente truncado. O resultado seria um exemplo clássico de desenvolvimento combinado e desigual: as recentes conquistas notáveis, no eixo do reconhecimento, corresponderiam a um progresso paralisado, senão mesmo às francas perdas no eixo da distribuição.

#### **4. Precisamos de uma Concepção Bidimensional da Justiça Social e assim Contrariar a “Substituição”**

A autora afirma que os conflitos identitários alcançaram status paradigmático exatamente no momento em que o agressivo capitalismo globalizante conduzido pelos Estados Unidos exacerba, radicalmente, as desigualdades econômicas. Como resultado, a viragem para o reconhecimento encaixou-se no neoliberalismo econômico que deseja, acima de tudo, reprimir a memória do igualitarismo socialista. Nesse contexto, a luta pelo reconhecimento mais contribui para marginalizar, substituir e eclipsar a redistribuição. Nancy Fraser chama isso de “problema de substituição”.

Nesse sentido, este processo representa uma ameaça à nossa capacidade de conceituar justiça social num mundo globalizado. Para evitar truncar a visão de emancipação, necessitamos revisar o conceito de *justiça*.

Assim, Nancy Fraser propõe que se olhe para a justiça de modo bifocal, usando suas lentes simultaneamente. Vista por uma lente, a justiça é uma questão de distribuição justa; vista por outra, é uma questão de reconhecimento recíproco. Cada lente foca em um aspecto importante da justiça social, mas nenhuma, por si só, basta. A compreensão plena só se torna possível quando se sobrepõem as duas lentes. Quando tal acontece, a justiça surge como um conceito que liga duas dimensões do ordenamento social – a dimensão da distribuição e a dimensão do reconhecimento.

Do posto de vista distributivo, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às das classes, baseadas na estrutura econômica da sociedade. O essencial da injustiça é a má distribuição, em sentido lato, englobando não só a desigualdade de rendimentos, mas também a exploração, a privação e a marginalização ou a exclusão do mercado de trabalho. Como solução, está a redistribuição abrangendo a transferência de rendimentos, a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e a democratização dos processos através dos quais se tomam decisões relativas ao investimento.

Já do ponto de vista do reconhecimento, a injustiça surge na forma de subordinação de status, presente nas hierarquias institucionalizadas de valor cultural, englobando dominação cultural, o não – reconhecimento e o desrespeito.

O remédio é, portanto, o reconhecimento, de forma a abranger não só revalorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais de grupos discriminados, mas também os esforços de reconhecimento e valorização da diversidade.

Em resumo, do ponto de vista distributivo, a justiça requer uma política de redistribuição. Do ponto de vista do reconhecimento, em contraponto, a justiça requer uma política de reconhecimento. A ameaça da substituição surge quando estas perspectivas são consideradas incompatíveis. Contudo, quando se sobrepõem ambas perspectivas, o risco da substituição pode ser neutralizado. A justiça surge como uma categoria bidimensional que abrange ambos os tipos de reivindicação.

Sabe-se, entretanto, que não é simples combinar redistribuição e reconhecimento. Precisamos de um único princípio normativo que inclua as reivindicações justificadas, quer de redistribuição, quer de reconhecimento, redução de uma a outra. Fraser, então, propõe o princípio da paridade da participação, segundo o qual a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros da sociedade interagir como *pares*.

Portanto, o problema da substituição e enquadramento desajustado são extremamente graves. Todos eles ameaçam a justiça social no contexto de globalização. À medida em que a ênfase no reconhecimento está a levar à substituição da redistribuição, pode haver desigualdade econômica. Enquanto a viragem cultural reificar as identidades coletivas, corremos o risco de sancionar violações aos direitos humanos. Só através da convergência do reconhecimento e redistribuição será possível cumprir os requisitos de justiça para todos (FRASER, 2016).

Portanto, verificamos que, embora o reconhecimento seja um avanço, de nada adianta reconhecer direitos, dos mais variados, sem a necessária efetiva distribuição, pois seria como negá-los. Trata-se da premissa maior utilizada pelo raciocínio de Fraser ao descrever a justiça social na era da globalização, justiça “bifocal” fundada no reconhecimento e na distribuição.

## **5. Políticas Públicas Versus “Reconhecimento” ao Acesso Universal ao Sistema Público de Saúde**

Conforme analisamos anteriormente, o direito à saúde evoluiu de um sistema privado e excludente a um sistema público, de acesso universal para

beneficiar todos os cidadãos. Contudo, infelizmente, o resultado do reconhecimento do acesso universal à saúde em favor ao cidadão resultou em frustração, principalmente nas sociedades cuja concretização destes direitos dependem muito mais das condições econômicas para que ocorram. Fato que agrava a situação é a presença de um “poder invisível”, atuando contra os valores democráticos, o que coloca em xeque a própria eficácia da democracia.

Nesse sentido, na era da globalização, Nancy Fraser propõe a noção de justiça “bifocal”, fundada no reconhecimento e distribuição, com o fim de evitar um enquadramento desajustado destas duas faces da justiça social.

No caso do nosso País, são notórias as deficiências das políticas públicas de saúde para atender eficazmente à população. Como bem descrevem Matta e Pontes (2007):

O Brasil é um país de grande heterogeneidade: convivem estados ricos e pobres, municípios de grande e também de pequena extensão territorial, tem secretário de saúde que vira ministro e secretário de saúde que mal escreve o próprio nome, tem cidade com mais de 1.000 unidades de saúde e cidade sem médico. Por trás da disparidade entre regiões e até mesmo entre municípios de um mesmo estado está a trajetória de organização política e dos interesses daqueles que se mantiveram no poder (MATTA e PONTES, 2007).

Anote-se que os autores observam os “interesses daqueles que se mantiveram no poder”, remetendo à ideia de um poder oculto, conforme exposto supra. De todo o modo, fato é que as deficiências das políticas públicas, ao se limitarem apenas ao “reconhecimento” do direito ao acesso universal, resultaram no fenômeno da “judicialização da saúde”, isto é, o considerável número de demandas levadas ao Poder Judiciário, requerendo alguma prestação estatal referente ao direito à saúde, envolvendo pedidos de medicamentos, cirurgias e insumos relacionados ao bem-estar da população.

Desse modo, não há dúvida que, efetivamente, há “reconhecimento” do direito à saúde universal, contudo, seguindo a esteira do entendimento de Alan Wolfe e Norberto Bobbio, é inegável a frustração resultante da falta de efetividade deste direito.

## **6. A Posição do Poder Judiciário nas Ações que Pedem uma Prestação da Saúde na Ótica de Nancy Fraser**

De uma maneira geral, a doutrina admite que, em princípio, os direitos fundamentais prestacionais não podem ser fornecidos pelos Poder Judiciário, uma

vez que dependem da implantação de políticas públicas, promulgação de lei e se submetem ao princípio da reserva do possível, não como elemento integrante dos direitos fundamentais, como se fizesse parte do núcleo essencial, e sim como uma espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais (SARLET, 2010, p. 325).

Contudo, no que diz respeito à possibilidade de o Poder Judiciário fornecer prestações referente ao tema do direito à saúde, de modo que:

Por mais que os Poderes Públicos, como destinatários específicos de um direito à saúde, venham a opor – além da já clássica alegação de que o direito à saúde (a exemplo dos direitos sociais prestacionais em geral) foi positivado como norma de eficácia limitada – os habituais argumentos da ausência de recursos e da incompetência dos órgãos judiciários para decidirem sobre a alocação e destinação de recursos públicos, não nos parece que esta solução possa prevalecer, ainda mais nas hipóteses em que está em jogo a preservação do bem maior da vida humana. Não nos esqueçamos de que a mesma Constituição que consagrou o direito à saúde estabeleceu – evidenciando, assim, o lugar de destaque outorgado ao direito à vida – uma vedação praticamente absoluta (salvo no caso de guerra regularmente declarada) no sentido da aplicação da pena de morte (art. 5º, inc. XLVII, alínea a). Cumpre lembrar, mais uma vez, que a denegação dos serviços essenciais de saúde acaba – como sói acontecer – por se equiparar à aplicação da pena de morte para alguém cujo único crime foi o de não ter condições de obter com seus próprios recursos o atendimento necessário, tudo isto, habitualmente sem qualquer processo e, na maioria das vezes, sem possibilidade de defesa, isto sem falar na virtual ausência de responsabilização dos algozes, abrigados pelo anonimato dos poderes públicos (SARLET, 2010, p. 325).

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal seguiu o entendimento da doutrina e expressamente enfatizou o dever de o Poder Judiciário concretizar, na Constituição Federal, o direito à saúde. A propósito, o Supremo Tribunal Federal no RE nº 271286 AgR/RS - AG.REG:

O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196) (...). O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. (BRASIL, 2000).

A decisão é inequívoca no sentido de que o Poder Judiciário não pode ignorar o problema da saúde da população, sob pena de censurável omissão. Trata-se de um *leading case* que serviu de princípio fundamental para outras situações práticas em particulares que pedem no Poder Judiciário alguma prestação estatal referente à saúde.

Nesse sentido, a jurisprudência adotou uma série de entendimentos

peculiares às ações que pedem alguma prestação estatal referente à saúde, efetivando a distribuição além do reconhecimento, numa ótica bifocal da justiça social, na esteira do pensamento de Nancy Fraser, cujos mais relevantes enumeraremos.

### **6.1. Possibilidade de fazer o pedido no poder judiciário, sem necessidade de pedir na esfera administrativa**

O direito fundamental à saúde é assegurado por meio de políticas públicas, sociais e econômicas, nos termos do Art. 196, da Constituição Federal. Inobstante a esta constituição, dizer que o direito fundamental à saúde é concretizado mediante políticas públicas, o Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 MC/DF entendeu que, embora não seja atribuição institucional do Poder Judiciário formular políticas públicas, encargo em princípio dos Poderes Legislativo e Executivo, em situações excepcionais, poderá esta incumbência ser atribuída:

Se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático (BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal, 2004).

Com a admissão do Poder Judiciário intervir nas políticas públicas quando o Estado deixar de cumprir com a obrigação de fornecer as prestações estatais referentes à saúde, seja por ação, seja por omissão, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul dispensou o particular de protocolar o pedido administrativo nas ações que pedem alguma prestação estatal referente à saúde. Nesse sentido:

Falta de interesse de agir. Desnecessidade de prévio pedido na via administrativa para fins de caracterização do interesse de agir. Precedentes TJRS. Mérito. O direito à saúde é direito social (art. 6º da CF/1988) e dever do Estado (art. 196 da CF/1988 e 241 da CE/1989) e está intimamente ligado ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana; tem estatura de direito fundamental, seja no sentido formal, seja no sentido material, nos termos do parágrafo primeiro do consagrado art. 5º da Constituição da República. Apelação Cível Nº 70061476503, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 18/04/2016 (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016).

Portanto, a partir da omissão do Estado em fornecer as prestações da saúde, o Poder Judiciário passou a ser o espaço onde a cidadania exigirá a distribuição dos seus direitos que já são reconhecidos pela Constituição Federal, superando a vetusta tese de que não é atribuição dos juízes decidir sobre políticas públicas.

## 6.2. Da solidariedade

Nosso país é uma Federação formada pela União, Estados e Municípios<sup>114</sup>. Na esteira do Art. 198 da Constituição Federal, são responsáveis pela gestão do SUS, a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios. As atribuições específicas de cada ente federativo, por sua vez, encontram-se preconizadas, de modo detalhado, na Lei 12.401/2011, a qual alterou a Lei 8.080/1990, e no Decreto 7.508/2011. Note-se que a distinção das competências entre os entes federativos deve ser entendida como modo de organização e prestação do serviço público de saúde, com o objetivo de atender, ao fim e ao cabo, o princípio da eficiência administrativa<sup>115</sup>.

Contudo, fundada na vulnerabilidade do particular, que não dispõe de recursos e conhecimento para descobrir a atribuição de cada ente federado no que diz respeito à complexidade do Sistema Único de Saúde, não obstante a previsão constitucional e legal a indicar uma distribuição das competências, prevalece o entendimento jurisprudencial no sentido de que a responsabilidade pela execução das políticas públicas de saúde é solidária, o que significa que poderá o particular escolher o ente público ao qual demandará uma prestação da saúde:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente ou conjuntamente. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 855.178. SERGIPE. RELATOR: MIN. LUIZ FUX. (BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal, 2015).

Note-se que a responsabilidade entendida pelos tribunais como solidária entre Municípios, Estados, Distrito Federal e União foi confirmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal. Assim, pode-se concluir que o entendimento, acima exarado, torna efetivo o direito de acesso à justiça em favor do particular, visto que evitará a necessidade prévia de perscrutar a atribuição administrativa de cada ente federado no que diz respeito ao fornecimento de uma prestação da saúde.

---

<sup>114</sup>CF, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

<sup>115</sup>CF, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...).

### 6.3. Bloqueio de valores do erário sem necessidade de precatório

A Constituição Federal dispõe, como regra geral, que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, Estaduais, Distrital e Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios<sup>116</sup>, salvo quando o débito for de pequeno valor<sup>117</sup>.

Todavia, considerando que, em determinadas situações, a espera resultaria em risco de vida ou agravamento da doença; excepcionalmente, é autorizado o bloqueio de valores necessários para o cumprimento da decisão judicial, seja da liminar, seja da sentença, sem a necessidade de aguardar o precatório judicial ou a requisição de pequeno valor, visto que, se fosse necessário esperar estes trâmites, o prejuízo à saúde do autor seria evidente, resultando prejudicado o acesso à justiça nas ações que pedem uma prestação estatal da saúde. Neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. SAÚDE. PROCEDIMENTO CIRÚRGICO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO NA VERBA HONORÁRIA EM FAVOR DA DEFENSORIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE CONFUSÃO ENTRE CREDOR E DEVEDOR. MANUTENÇÃO. BLOQUEIO DE VALORES DA FAZENDA PÚBLICA PARA CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. CABIMENTO. Apelação nº 70061838967 Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 18/04/2016 (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016).

O mesmo entendimento aplica-se para a possibilidade de o Poder Judiciário cominar multas, caso de a Administração não cumprir a ordem judicial, porquanto, se assim não fosse, seria incentivada a desobediência ao Poder Judiciário, inviabilizando o acesso à justiça nas ações referente à saúde.

### Considerações Finais

A efetivação dos direitos fundamentais é imprescindível aos países em desenvolvimento que apresentam graves problemas de desigualdade social. Num mundo globalizado, é necessário que a justiça social seja fundada no princípio do

---

<sup>116</sup>CF, Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (...).

<sup>117</sup>CF, Art. 100, § 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (...).

reconhecimento e distribuição, isto é, em um primeiro momento, reconhece-se os direitos, que são a essência de uma democracia, e em um segundo momento, quando estes direitos reconhecidos não são distribuídos, surge-se a necessidade do Poder Judiciário intervir e assegurá-los

### Referências Bibliográficas

AARON, Henry; SCHWARTZ, William. ***The Painful Prescription: rationing hospital care.*** Washington: The Brookings Institution, 1984;

AMARAL, Gustavo. ***Direito, Escassez e Escolha.*** Critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010;

BARROSO, Luís. ***A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo.*** Belo Horizonte: Fórum, 2013;

BLIACHERIENE, Ana; SANTOS, José. ***Direito à Vida e à Saúde.*** São Paulo: Atlas. 2010;

BOBBIO, Norberto. ***A Era dos Direitos.*** 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004;

BOBBIO, Norberto. ***O Futuro da Democracia.*** 12ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011;

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. ***Histórica Constitucional do Brasil.*** 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. ***Constituição Federal.*** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 11.mar.2016;

BRASIL. ***Constituição Política do Império do Brasil*** (de 25 de março de 1824). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)> 1.mar.2016;

BRASIL. ***Lei nº 8.437 de 30 de junho de 1992.*** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8437.htm) Acesso em 11.mar.2016;

BRASIL. ***Lei nº 9.494 de 10 de setembro de 1997.*** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9494.htm)>. Acesso em 11.mar.2016;

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 45 MC/DF;

COMPARATO, Fábio. ***A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.*** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010;

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ***I JORNADA DE DIREITO DA SAÚDE.*** Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/images/ENUNCIADOS\\_APROVADOS\\_NA\\_JORNADA\\_DE\\_DIREITO\\_D\\_A\\_SAUDE\\_%20PLENRIA\\_15\\_5\\_14\\_r.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/ENUNCIADOS_APROVADOS_NA_JORNADA_DE_DIREITO_D_A_SAUDE_%20PLENRIA_15_5_14_r.pdf)>. Acesso em 6.mar.2016;

DANIELS, Norman. ***Just Health Care.*** 6ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1995;

DINAMARCO, Cândido Rangel. ***Vocabulário do Processo Civil.*** São Paulo: Malheiros,

2009;

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FARIA, José. (org.) **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005;

FRASER, Nancy. **Justiça Social na Globalização**. Disponível em <[http://www.moodle.sead.furg.br/pluginfile.php/193389/mod\\_resource/content/1/A%20JUSTI%C3%87A%20SOCIAL%20NA%20GLOBALIZA%C3%87%C3%83O...%20Nancy%20Fraser.pdf](http://www.moodle.sead.furg.br/pluginfile.php/193389/mod_resource/content/1/A%20JUSTI%C3%87A%20SOCIAL%20NA%20GLOBALIZA%C3%87%C3%83O...%20Nancy%20Fraser.pdf)>. Acesso em 21.jun.2016;

Informativo STF nº 345. 2004. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em 11.mar.2016;

LOPES, José. **Direitos Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006;

MATTA, Gustavo; PONTES Ana (Org.). **Políticas de Saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2007. Disponível em: <[http://rededeescolas.ensp.fiocruz.br/sites/default/files/Políticas-de-Saude\\_organizacao-e-operacionalizacao-do-Sistema-Unico-de-Saude.pdf](http://rededeescolas.ensp.fiocruz.br/sites/default/files/Políticas-de-Saude_organizacao-e-operacionalizacao-do-Sistema-Unico-de-Saude.pdf)>. Acesso em 1.mar.2016;

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla. **História da Cidadania**. 6ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014;

RAWLS, John. **Justice as Fairness**. 3ª Ed. United States: Erin Kelly, 2003;

ROSSEAU, Jean. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989;

SARLET, Ingo. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010;

SARLET, Ingo. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012;

SILVA, De Plácito e. **Vocabulário Jurídico**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999;

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W.W. Norton & Company. 2000;

WOLFE, Alan. **The limits of Legimacy**. New York: The Free Press, 1977;

ZERO HORA. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/11/com-113-mil-processos-rs-e-campeao-nacional-em-aco-es-judiciais-na-saude-4336052.html>>. Acesso em 3.mar.2015.

## REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SEGURIDADE SOCIAL: UM VISÍVEL RETROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS

Marco Aurélio Serau Junior<sup>118</sup>

José Ricardo Caetano Costa<sup>119</sup>

### Introdução

As regras previdenciárias não são imutáveis. Devem, na medida do possível, acompanhar as transformações de uma realidade dinâmica, altamente volátil, e muito suscetível às variantes econômicas. Sua finalidade social e seu papel na distribuição da renda do País não podem, contudo, ser esquecidos.

Momentos de crise econômica nunca são os mais adequados para reformas em setores chaves da proteção social, como é o caso da previdência. Cenários desfavoráveis sempre sugerem retiradas de direitos. Quando, contudo, ele melhora, e uma análise detida sobre a História do Brasil comprova que a alternância dos ciclos de prosperidade e de recessão são uma constante em nosso País, dificilmente as conquistas suprimidas serão repostas.<sup>120</sup>

A verdade, contudo, é que, por serem medidas absolutamente impopulares, as modificações necessárias, na legislação trabalhista e previdenciária, nunca são efetuadas em momentos de bonanza.

Quando não é possível evitar a supressão de direitos, as modificações devem ser feitas com cautela e somente após amplo debate. Em especial, quando se vive uma crise política, como a atual. Medidas descomedidas e com um viés somente fiscalista aumentam a desproteção social existentes no Brasil.

---

<sup>118</sup>Professor da UFPR – Universidade Federal do Paraná. Doutor e Mestre em Direitos Humanos (Universidade de São Paulo). Diretor Científico do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Autor de diversos artigos jurídicos publicados no Brasil e no exterior, além de diversas obras.

<sup>119</sup>Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e do Programa de Mestrado em Direito e Justiça Social (FADIR/FURG). Coordenador do Projeto de Pesquisa-Ação Cidadania, Direitos e Justiça – CIDIJUS.

<sup>120</sup>Registre-se, no caso do Brasil, o processo histórico de desvio das rubricas previdenciárias para as mais diversas políticas setoriais, tais como a habitação (caso dos IAPIs, por exemplo), da construção de obras gigantescas (à exemplo da Itaipu Binacional, Transamazônica, a própria construção de Brasília, entre tantas outras), conforme demonstrado por COSTA, 2010, o que atualmente é traduzido pela escancarado desvio trazido pela DRU, que chegou à casa dos 30% no atual governo de Michel Temer.

Essa cautela, contudo, não foi adotada pelo governo do Presidente Michel Temer, que, tão logo instalado, editou, em 12.05.16, a Medida Provisória 726, posteriormente convertida na Lei 13.341, de 29.09.2016, alterando bastante a estrutura do Poder Executivo Federal. Diversos Ministérios foram extintos, outros foram fundidos ou tiveram suas atribuições substancialmente alteradas.

Embora ainda não se tenha visto modificações que mereçam o nome de reforma previdenciária, é inegável que a Seguridade Social foi direta e fortemente afetada pelas modificações administrativas.

O escopo do presente estudo, portanto, é analisar a reorganização administrativa no que afeta a Seguridade Social, rearranjo que foi nítido indicativo da restrição desse segmento de políticas públicas.

## **1. Reorganização Administrativa da Seguridade Social**

A MP 726/16, posteriormente convertida na Lei 13.341/2016, não trata apenas da Seguridade Social. Com efeito, produziram uma ampla reestruturação da Administração Federal superior, alterando, profundamente, a estrutura ministerial até então existente.<sup>121</sup>

Nossa análise, neste artigo, se resumirá aos órgãos relativos às políticas previdenciárias, buscando demonstrar o quão impactantes são no que refere às prestações e aos serviços previdenciários.

O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi transformado em Ministério do Trabalho. Suas atribuições, doravante, encontram-se reduzidas às políticas públicas referentes ao trabalho e ao emprego (Art. 2º, III, da Lei 13.341/2016).

As políticas de Previdência Social, inclusive Previdência Complementar, foram incorporadas ao Ministério da Fazenda, o que é algo inédito no Direito brasileiro.

Houve, ainda, uma profunda cisão entre os órgãos responsáveis pela elaboração das políticas públicas previdenciárias (Conselhos, PREVIC) e o órgão gestor dos benefícios previdenciários (INSS).

O INSS e o CRPS (Conselho de Recursos da Previdência Social, doravante denominado CRSS – Conselho de Recursos da Seguridade Social) foram transferidos para o âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (Art.

---

<sup>121</sup>Algumas medidas, adotadas no afogadilho do momento político, acabaram sendo revertidas em virtude de pressões político-sociais, a exemplo do Ministério da Cultura, extinto (reduzido a uma Secretaria do Ministério da Educação) e posteriormente recriado.

7º, parágrafo único, inciso I, da Lei 13.341/2016), nova denominação do anterior Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Por sua vez, o CNPS (Conselho Nacional de Previdência Social), o DATAPREV (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social), o Conselho Nacional de Previdência Complementar, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar e a PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar) foram transferidos para o Ministério da Fazenda (Art. 7º, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 13.341/2016).

É de se registrar que o desmantelamento dos demais Conselhos da Previdência Social (o Estadual, CEPS e o Municipal, CMPS) já tinham sido postos por terra na década de 1990, também por meio de medidas provisórias.

## **2. Análise Crítica da Reorganização Administrativa da Seguridade Social**

A organização e reorganização da Administração Pública consistem em inegáveis atos de governo ou de direção política do Estado, podendo, indubitavelmente, ser praticados por quem estiver no exercício do poder político.

Entretanto, pode ser discutido seu formato jurídico, sua adequação às normas de regência, sobretudo, de ordem constitucional, além dos impactos e reflexos na própria política pública previdenciária.

Em primeiro lugar, indaga-se se a profunda reorganização administrativa, efetuada pela MP 726/16, se enquadra nos pressupostos constitucionais para edição de Medida Provisória, contidos no Art. 62, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Pondera-se se não seria mais adequado imprimir mudança tão profunda nas instituições administrativas federais somente após discuti-las, primeiramente, com os atores sociais envolvidos nas respectivas agendas. Questiona-se, assim, se os pressupostos constitucionais de relevância e urgência (sobretudo, este) estariam preenchidos.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Nesse jaez, convém lembrar as diferenças das características jurídicas existentes entre Medidas Provisórias e leis. Fazemos esse exercício através da exposição do magistério de BANDEIRA DE MELLO (2005, p. 117):

“A primeira diferença entre umas e outras reside em que as medidas provisórias correspondem a uma forma excepcional de regular certos assuntos, ao passo que a lei são a via normal de discipliná-los.

É certo que, posteriormente, a MP 726/2016 foi convertida na Lei 13.341, de 29.09.2016. Mas o vício de origem persiste em relação à mudança imprimida na estrutura administrativa federal.

Não se pode olvidar, também, que as mudanças mencionadas foram feitas durante um período de afastamento da presidente eleita para trâmite regular de seu processo de *impeachment* no Senado Federal.

Se é certo que o processo acima referido foi consumado, não menos certo é o fato de que se trata de medida constitucional extrema, durante cujo trâmite não é recomendável, do ponto de vista político-institucional, a adoção de reestruturações administrativas de monta, tal qual a aqui comentada.

Por outro lado, a transferência das políticas de Previdência Social, inclusive Previdência Complementar, ao Ministério da Fazenda, também, não se mostra adequada.

Esse tipo de fusão entre Ministério econômico e Ministério social não possui similar no mundo. Não obstante a Previdência Social precise respeitar o equilíbrio financeiro e atuarial (princípio previsto no Art. 201 da Constituição Federal), a sustentabilidade econômica não pode perder de vista a finalidade social do sistema previdenciário.

O fundado receio é que as políticas previdenciárias, de inerente conteúdo social, sejam capturadas pela racionalidade meramente econômica. Segundo um dos autores deste trabalho:

Faz-se necessário, preliminarmente, um debate sobre *qual modelo* de Seguridade Social é socialmente exigido. E, assim, o manejo orçamentário destinado à Seguridade Social deve ter, sobretudo, essa conotação política de promoção da dignidade humana, do atendimento das demandas sociais e redução das desigualdades, ainda que se admita, em sua própria concepção, eventual *déficit* orçamentário, pois a função primordial de qualquer estrutura de proteção social não

---

A segunda diferença está em que as medidas provisórias são, por definição, *efêmeras*, enquanto as leis, além de perdurarem normalmente por tempo indeterminado, quando temporárias têm seu prazo por elas mesmas fixadas, ao contrário das medidas provisórias, cuja duração máxima já está preestabelecida na Constituição:

A terceira diferença consiste em que as medidas provisórias são *precárias*, isto é, podem ser infirmadas pelo Congresso a qualquer momento dentro do prazo em que deve apreciá-las, em contraste com a lei, cuja persistência só depende do próprio órgão que a emanou (Congresso).

A *quarta diferença* resulta de que a medida provisória não confirmada, isto é, não transformada em lei, perde sua eficácia desde o início; esta, diversamente, ao ser revogada, apenas cessa seus efeitos *ex nunc*. Por tudo isto se vê que a força jurídica de ambas não é a mesma.

Finalmente, a quinta e importantíssima diferença procede de que a medida provisória, para ser expedida, depende da ocorrência de certos pressupostos, especificamente os de “relevância e urgência”, enquanto, no caso da lei, a relevância da matéria não é condição para que seja produzida; antes, passa a ser de direito relevante tudo o que a lei houver estabelecido. Demais disso, inexistente o requisito da urgência.”

é ter liquidez contábil, mas, sobretudo, desempenhar efetivamente o escopo constitucional de proteção social, a despeito do eventual custo elevado do sistema previdenciário.

O equilíbrio financeiro e atuarial, tão relevante em qualquer sistema previdenciário, assegurado constitucionalmente (artigos 40 e 201), não deve vigorar isoladamente ou com primazia. É elemento estrutural do sistema que deve ser respeitado, mas não pode sobrepujar a finalidade precípua da Seguridade Social, que é levar proteção social aos cidadãos em momentos de contingência social. (SERAU JR., 2012, p. 72-73)

A realocação do INSS para o âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário denota preocupação por indicar um *caráter meramente assistencial* que possa caracterizar, doravante, a Previdência Social.

Essa percepção é reforçada pelos comentários em torno da possibilidade de transferência da gestão administrativa do programa *Bolsa Família* para o INSS<sup>123</sup>, sucateando, ainda mais, suas já combalidas estruturas administrativas e precárias agências de atendimento à população.

A Seguridade Social é composta, conforme percepção geral da doutrina e conforme a estruturação mais comum dessa política pública, em três pilares: assistencial, previdenciário e de previdência complementar (SPATOLA, 2001, p. 172-173).

O primeiro pilar, assistencial, não é contributivo e visa atender às contingências sociais das camadas mais desprovidas da sociedade; o segundo pilar, previdenciário, corresponde ao programa de proteção social baseado nas contribuições recolhidas ao sistema pelos contribuintes, empresas e por aportes do Estado, bastante centrado na questão do universo do trabalho. Por fim, o último pilar reside na Previdência Complementar, que procura assegurar uma renda complementar às prestações básicas garantidas e pagas pelo Estado, normalmente direcionada às classes sociais mais abastadas.

Porém, com a profunda transformação ocorrida no mercado de trabalho nas últimas décadas, com a precarização do emprego e com a extinção do cenário de pleno emprego, houve forte impacto no sistema de custeio da estrutura de Seguridade Social. Em consequência, o que se verifica é o avultamento do pilar assistencial, em detrimento do ramo previdenciário, acompanhado, também, do incentivo à Previdência Complementar (SPATOLA, 2001, p. 182-184).

---

<sup>123</sup> “Agências do INSS atenderão Bolsa Família ainda este ano”. <http://extra.globo.com/noticias/economia/agencias-do-inss-atenderao-bolsa-familia-ainda-este-ano-19363851.html>. Acesso: 24.05.2016.

A reestruturação administrativa ora posta em prática, já assinalado pelos estudiosos do tema, parece corresponder a este movimento e confirmá-lo. A nosso ver, corresponde a um certo abandono, por parte do Estado, da responsabilidade pela efetivação das políticas públicas de proteção e amparo social.

É de igual relevo a observação de que os nomes dos órgãos administrativos responsáveis por matéria previdenciária perderão a menção ao “social”, o que parece mais uma filigrana, mas, para os estudiosos do tema, suscita grande preocupação. Teme-se um esvaziamento do conceito, estrutura e finalidade de seguro social, e uma possível *pré-privatização* do sistema de Seguridade Social.

A retirada da menção ao caráter “social” da Previdência e seus órgãos componentes contrasta com o Texto Constitucional, pois a Seção III, do Título VIII (Da Ordem Social), da Constituição Federal, tem como nome, justamente, “Da Previdência Social”, expressão repetida no Art. 201, *caput*, e diversos de seus parágrafos.

Antes disso, não se pode olvidar a redação do próprio Art. 6º, da Constituição Federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifamos)

Não se pode perder de vista que o caráter de direito fundamental da Previdência Social afeta os benefícios sob sua administração, mas também as estruturas administrativas voltadas ao atendimento da população:

Nestes termos, todos os direitos fundamentais sociais vinculados à ideia de Seguridade Social e, principalmente, todas as estruturas que lhe são pertinentes, suas políticas públicas e serviços que lhe são inerentes, todas as prestações pecuniárias e quaisquer modalidades de benefícios, enfim, toda a Seguridade Social, são dotados de *jusfundamentalidade material*. (SERAU JR., 2011, p. 171-172).

Há, é bem verdade, mudanças positivas. A transferência do DATAPREV (base de dados da Previdência Social) para a Fazenda objetiva sua fusão com o SERPRO, sistema de dados da Receita Federal. Essa medida deve propiciar racionalização do trabalho e economia de recursos.

Mas o panorama geral da Lei 13.341/2016, entretanto, enseja preocupação quanto ao destino das políticas sociais no país.

Defendemos que, caso seja realmente necessária a reestruturação administrativa dos órgãos responsáveis pela Seguridade Social, que ocorra a partir de amplo diálogo social e, sobretudo, em atenção às particularidades da sociedade brasileira.

## Considerações Finais

A reestruturação administrativa da Seguridade Social é medida possível do ponto de vista político, pois se trata de medida de gestão inerente ao exercício do poder político. Entretanto, essa reorganização deve ser realizada mediante certos cuidados finalísticos e respeito aos critérios normativos quanto aos meios pelos quais foi executada.

A reestruturação feita pelo Governo Temer demonstra, visivelmente, o teor financista e desprotecionista das políticas previdenciárias. Quando se busca atrelar o social ao econômico, como feito, parece notória a redução da questão social às questões econômicas. Talvez, isso explique os apelos trazidos pelos defensores da denominada “Reforma da Previdência” quando alegam o suposto “déficit” do sistema e a, também, suposta impossibilidade de pagamento das prestações pecuniárias caso não seja reformada no presente.

Não se pode perder de vista, sobretudo, a finalidade social das políticas públicas previdenciárias e o critério *social* da Seguridade Social, conforme exposto nesse trabalho.

Como se pode perceber, não é simples implementar uma reforma no sistema de Seguridade Social. Em momentos de crises, como o que estamos vivendo, não é nada apropriada a retirada dos direitos sociais, mormente quando estas medidas afetam, direta e frontalmente, a subsistência dos próprios cidadãos mais vulneráveis. Roga-se, portanto, seja ela feita com responsabilidade, adequando as propostas à realidade social brasileira, e somente após um diálogo social entre os mais diversos atores envolvidos.

## Referências Bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed., S. Paulo: Malheiros, 2005;

COSTA, José Ricardo Caetano. **Os Direitos Sociais Previdenciários no Cenário Neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010;

FREITAS JR., Antônio Rodrigues. **Conteúdo dos Pactos Sociais**. S. Paulo: LTr, 1993.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro de. **A Ordem Social e a Nova Constituição**. Rio de Janeiro: AIDE, 1991;

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social na**

***Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro.*** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004;

SERAU JR., Marco Aurélio. ***Seguridade Social como Direito Fundamental Material.*** 2ª edição, Curitiba: Juruá, 2011;

SERAU JR., Marco Aurélio. ***Economia e Seguridade social.*** 2ª edição, Curitiba: Juruá, 2012;

SPATOLA, Paola. ***Servicio Universal de la Seguridad Social.*** In: *Cadernos de EPOCA, Serie Servicios Publicos.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Acolhimento institucional · 6, 8  
Aluguel social · 27-29, 36-44, 46.  
Assistência Social · 17, 26, 27, 36,44, 45,  
79, 83, 84, 88, 90, 91, 96, 97, 114, 133,  
138, 139, 146, 159, 160, 164. ,

### B

Benefício de Prestação Continuada · 160,  
162, 165, 168  
Bifocal · 6, 199, 162, 200, 201, 203  
Bolsa-família · 6, 99, 111.

### D

Deficiência · 6, 90, 91, 148-170, 201.  
Desigualdade socioeconômica · 34, 41  
Direitos fundamentais · 27, 29-36, 40, 44-47,  
50, 77, 86, 94, 103, 112, 172-174, 176,  
180-181, 185-187, 189-191, 201-202,  
205, 207, 213.

### E

Estado · 6-26, 28-36, 38, 39, 42, 46, 53,  
56, 58-60, 63, 64, 66-73, 75-77, 80,  
81, 83, 86, 88, 92-94, 96, 103-105,  
109, 112, 114, 115, 117, 121-122, 126,  
128, 134-135, 137-138, 140-144, 147-  
148, 150-152, 155, 157-160, 165-166,  
171-175, 177-179, 182, 184-187, 189-  
190, 193-197, 199, 201, 203-204, 210,  
212-213.  
Estados de Bem-Estar · 11  
Estatual · 10, 13-14, 24, 30-3, 33, 35-37,  
40, 42, 54, 87, 99, 193, 195, 201-203,  
205  
Estatuto da Criança e do Adolescente · 6,  
70-71, 74-79, 85-86.

### G

Gênero · 6, 67, 99, 102, 104-106, 108-  
110, 112, 135-141, 144-147, 151.

### I

Incapacidade · 6, 119, 147, 149-151,  
153-155, 162, 163, 166, 169.  
Industrialização · 54, 98.  
Inflação · 6, 11, 115, 171, 178, 185.  
Injustiça social · 30, 41  
Intervencionismo · 54, 114, 133.

### J

Justiça social · 27, 29, 30, 36, 41, 42, 44,  
45, 57, 58, 68, 108, 112, 131, 192, 194,  
197-201, 203, 205-207.

### L

*Laissez-faire* · 114, 133.  
Lei orgânica da assistência social · 36,  
160, 164.

### M

Mercado de trabalho · 17, 21, 91, 98-106,  
110-111, 118, 127, 142, 158, 160, 164,  
165, 167, 170, 197, 199, 212.  
Minha casa minha vida · 6, 745, 50-52,  
60-63, 65-66, 68-69, 91-92, 95-96.  
Modelo biopsicossocial · 162  
Movimento Nacional da População de · 31

### N

Neoliberalismo · 10, 20-21, 23- 26, 113-  
117, 128-130, 132-133, 198.

### P

Periferias · 54, 58  
Pessoas com deficiência · 6, 90, 148-153,  
155-169.  
Plano nacional de habitação · 55, 62.  
Política neoliberal · 10, 11, 13, 14, 22, 57.  
Políticas públicas · 10,13-14, 17,20-25,  
27, 29-30, 32, 36, 38-39, 41-44, 46,  
48-50, 53-59, 61-63, 65, 67-68, 70,

82, 85–88, 90–91, 94, 96–99, 104, 108–109, 111, 136–138, 143, 145–149, 157–160, 164, 166–167, 170, 172, 176, 178, 182–184, 189–190, 192, 195–196, 200–204, 208–209, 213–214.

Previdência privada · 6, 113, 119, 120, 123–124, 126–127, 129.

Previdência social · 6, 14–15, 21–22, 24, 53, 89, 92, 113–114, 117–120, 123–125, 127, 129–133, 159, 168, 194, 209–214.

Programa habitacional · 6, 61, 95.

## R

Regime fiscal · 6, 9, 171, 172, 178, 179, 184, 186, 187

## S

Saúde · 14, 17, 19–22, 24, 32, 51, 66–67, 72, 75, 79, 81, 83, 88, 91, 112, 122, 140, 142, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 161, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175–180, 182–188, 190, 192–195, 200–207, 213.

Segurança pública · 6, 14, 24.

Seguridade Social · 5, 12, 13, 103, 129, 139, 181, 182, 183, 184, 185, 186

Sistema econômico · 24, 114.

Social · 11–29, 36–44, 46.

Social-democracia · 6, 11.

## W

*Welfare State* · 114, 116

ISBN 978-65-5754-067-1



9 786557 540671