

Campo de Públicas:
conexões e experiências

julho/dezembro 2023

Governo do Estado de Minas Gerais

Governador | Romeu Zema Neto

Vice-Governador | Mateus Simões

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão | Luísa Cardoso Barreto.

Fundação João Pinheiro

Presidente | Helger Marra Lopes; **Vice-Presidente** | Mônica Moreira Esteves Bernardi.

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Diretora geral | Laura Angélica Moreira Silva; **Coordenadora Geral** | Carla Bronzo

CAMPO DE PÚBLICAS
conexões e experiências

ISSN: 2764-6009

Campo de públ.: con. e exp.	Belo Horizonte	v.2	n.2	p. 1-215	julho/dezembro 2023
--	---------------------------	------------	------------	-----------------	--------------------------------

@ 2023 Fundação João Pinheiro

É permitida a reprodução dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

Campo de Públicas: conexões e experiências

A missão da revista é constituir um espaço de diálogo com o campo de públicas, para publicação de artigos voltados às áreas de administração pública, gestão governamental, políticas públicas, liderança, *compliance*, gestão financeira orçamentária, planejamento e demais assuntos relacionados.

Periodicidade

A revista Campo de Públicas: conexões e experiências é uma publicação semestral da Fundação João Pinheiro.

Equipe Editorial

Editores convidados | Bruno Dias Magalhães (Fundação João Pinheiro); Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro). **Assistentes editoriais** | Bruno Dias Magalhães (Fundação João Pinheiro); Marcela Emediato Mendes de Oliveira (Fundação João Pinheiro). **Editoração** | Ana Paula da Silva (Fundação João Pinheiro); Deysiane Marques Franco Vieira (Fundação João Pinheiro); Graziella Napoli Terra Caldeira (Fundação João Pinheiro). **Design gráfico** | Aline de Faria Pereira (Fundação João Pinheiro); Tiago Alves da Silva (Fundação João Pinheiro).

Contato

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

C198	<p>Campo de públicas: conexões e experiências [Recurso Eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. v.2, n.2 (jul. /dez. 2023). – Belo Horizonte: FJP, 2023–.</p> <p>Semestral.</p> <p>Modo de acesso:</p> <p>http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/</p> <p>ISSN 2764-6009</p> <p>1. Administração Pública. I. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo.</p> <p>CDU 35(815.1)</p>
------	---

SUMÁRIO

CONTENTS

Editorial | V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas: contribuições e perspectivas **5**

Editorial | V Campo de Públicas Teach and Research National Conference: contributions and perspectives

Bruno Dias Magalhães e Marcos Arcanjo de Assis

Entrevista | A ANEPECP e a construção do Campo de Públicas: Avanços, perspectivas e desafios **11**

Interview | ANEPECP and the Construction of Campo de Públicas: Advances, Perspectives, and Challenges

Maria Isabel Rodrigues

“Vão tirar a barraca para depois pensar na população de rua?”: desafios e potencialidades da participação social no Subcomitê de Zeladoria Urbana **22**

“Will they take our tents away and later think about the homeless?”: challenges and potentialities of social participation in the Urban Caretaking Subcommittee

Ruan Almeida de Oliveira, Mariana Coelho Prado, Verônica Brito Sepúlveda Martines

A rua enquanto arena pública: uma análise do Canto da Rua Emergencial em Belo Horizonte **48**

The street as public arena: an analysis of Canto da Rua Emergencial in Belo Horizonte

Giulia Parreira Xavier do Vale, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Como um modelo de gestão coletiva da terra pode inibir a gentrificação dos investimentos públicos: uma análise do termo territorial coletivo **65**

How a collective land management model can hinder public investment gentrification: an analysis of the Community Land Trust

Rebeca Landeiro dos Santos

A soberania digital construída pela sociedade civil brasileira diante da agenda das Cidades Inteligentes **86**

The digital sovereignty built by Brazilian civil society in the face of the smart cities agenda

Jacqueline Moreno Gomes Guimarães, Luiz Fernando Maceda Bessa

Do estigma à reintegração social: o egresso do sistema prisional do Rio Grande do Norte e o trabalho do Escritório Social **115**

From stigma to social rehabilitation: the former prisoner in Rio Grande do Norte and Escritório Social's work

Bárbara Bruna Araújo Bezerra

Gênero, trabalho e juventude: uma investigação sobre as jovens mulheres que não estudam e não trabalham em Minas Gerais **138**

Gender, labor and youth: an investigation about young women that neither study or work in Minas Gerais

Alessandra Kadar, Anna Clara Mattos , Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Lorena Ferrari Auarek

As trajetórias de formulação e de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em um município mineiro: análise dos conteúdos da política **165**

The trajectories of formulation and implementation of the National Common Curricular Base (BNCC) in a municipality in the state of Minas Gerais: an analysis of policy content

Maria Michelle Fernandes Alves, Breyner Ricardo de Oliveira

Desenho e redesenho do programa de erradicação do trabalho infantil nas gestões federais brasileiras (1988-2022) **190**

Program for the Eradication of Child Labor design and redesign in the Brazilian federal government (1988-2022)

Edilson Claudino Bicudo, Rogerio Schlegel

EDITORIAL

V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas: contribuições e perspectivas

V Campo de Públicas Teach and Research National Conference: contributions and perspectives

Bruno Dias Magalhães¹
Marcos Arcanjo de Assis²

Durante os dias 04 a 06 de de setembro de 2023, a Fundação João Pinheiro recebeu e realizou o V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Ao todo, 491 pesquisadoras e pesquisadores de todas as regiões brasileiras apresentaram seus trabalhos presencial ou virtualmente em 24 Sessões Temáticas, participaram de algumas das 19 Mesas Redondas, apresentaram ou visitaram trabalhos da III Mostra de Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora, conheceram um dos 8 livros lançados ou as teses, dissertações e monografias de cursos do campo premiadas, participaram de Reuniões abertas e das Conferências de abertura ou encerramento. A intensa programação, permeada de atividades culturais, demonstra a vitalidade do Campo de Públicas, chegando à quinta edição de seu já esperado Encontro bianual. Os debates e as discussões levadas a cabo nesses três dias apontam para um amadurecimento da comunidade, bem como para contribuições e perspectivas.

O Campo de Públicas, como se sabe, é um campo-movimento que pretende a um só tempo delimitar e institucionalizar uma área de conhecimentos e práticas voltados para a atuação no amplo e diverso domínio público. Com base original nos cursos de graduação em Administração Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e semelhantes, o Campo alcançou avanços significativos nas últimas décadas, como a conquista de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) próprias, que

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e em Democracia y Buen Gobierno pela Universidad de Salamanca. Professor na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Pesquisador e professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

marcou a separação de sua área formativa da administração de empresas, a qual esteve vinculado durante parte expressiva do século XX.

À véspera dos 10 anos de promulgação das DCN, os bacharelados do Campo continuam a crescer, com elevado grau de aderência à diretrizes federais. Há também um aumento considerável de programas de pós-graduação, bem como de iniciativas formidáveis em extensão e no ensino tecnológico. Institucionalmente, o Campo também parece ir bem, lastreado pelo vigor da atuação de suas principais organizações, notadamente a Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP), organizadora do ENEPCP, a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), a Federação Nacional de Estudantes do Campo de Públicas (Fenecap) e a ProPublica, que busca representar os interesses dos profissionais do Campo.

Outro sinal da vivacidade do Campo de Públicas é o êxito dos seus principais encontros científicos, expressivo do ponto de vista numérico, mas também em relação ao acolhimento, diversidade e qualidade dos temas, debates e trabalhos compartilhados. Mas isso não significa que não existam desafios, eles são muitos. Para citar dois dos mais significativos, embora nem sempre consensuais: Campo de Públicas ainda precisa mostrar a que veio como campo científico, ao desenvolver suas principais disputas ontológicas, epistemológicas e metodológicas, e como campo profissional, ao ter sua atividade devidamente delimitada e amplamente reconhecida.

A existência de desafios é, no entanto, evidência definitiva do ímpeto democrático e científico do Campo de Públicas, pois não existe campo sem disputas. Essa foi a tônica do V ENEPCP e também aquilo que motivou a elaboração desse dossiê, composto por 8 textos selecionados pelas(os) coordenadoras(es) das sessões temáticas entre os melhores trabalhos apresentados, bem como de uma entrevista com a atual Presidente da ANEPECP, Maria Isabel Araújo Rodrigues. Passemos, pois, a uma breve apresentação da edição.

Primeiramente, como anunciado, a entrevista com a Presidente da ANEPECP, Maria Isabel, remonta a trajetória da instituição e seus principais marcos. Isabel também detalha as atuais atividades da Associação, apontando

sua regionalização e a profissionalização do Campo de Públicas como principais desafios para a gestão que se iniciou durante o V ENEPCP.

Em seguida, Ruan de Oliveira, Mariana Prado e Verônica Martines discutem a participação social no Subcomitê de Zeladoria Urbana da cidade de São Paulo, no texto intitulado “Vão tirar a barraca para depois pensar na população de rua?": desafios e potencialidades da participação social no Subcomitê de Zeladoria Urbana”. Amparadas na instrumentação, as autoras destacam as limitações e as desigualdades desse espaço atrelado ao Comitê PopRua, que muitas vezes não dá conta de priorizar e tratar adequadamente as necessidades veiculadas pela população de rua e seus representantes. Por outro lado, algumas potencialidades são elencadas, sobretudo no que diz respeito ao registro de ocorrências e a proximidade de uma rede de instituições capazes de agir em prol do público/agentes em questão.

Giulia do Vale e Armindo Teodósio seguem com a temática, complementando a perspectiva anterior ao propor o uso da lente pragmatista para a compreensão de como a população de rua inside nas ações públicas a ela destinadas. As autoras abordam “A rua enquanto arena pública: uma análise do Canto da Rua Emergencial em Belo Horizonte”, atuação multi-organizacional realizada como enfrentamento à pandemia do Covid-19 na capital mineira.

A questão habitacional é o foco de Rebeca dos Santos. Em seu artigo “Como um modelo de gestão coletiva da terra pode inibir a gentrificação dos investimentos públicos: uma análise do termo territorial coletivo”, a autora discute os passos necessários para a instituição da versão brasileira do *Community Land Trust*, modelo de gestão coletiva da terra que visa garantir a segurança da posse e o direito à moradia economicamente acessível pela perpetuidade às famílias de baixa renda. Para amparar seus estudos, Santos analisa dois casos de aplicação do instrumento: a experiência do Champlain Housing Trust, nos EUA, e do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, em Porto Rico.

Ainda na temática urbana, Jacqueline Guimarães e Luiz Fernando Bessa discutem “A soberania digital construída pela sociedade civil brasileira diante da agenda das Cidades Inteligentes”. Em seu trabalho, os autores analisam quatro iniciativas que visam garantir direitos digitais e direito à cidade no Brasil, identificando quatro posicionamentos que se referem às tecnologias da

informação e comunicação como alternativas de resistência à perspectiva dominante das cidades inteligentes privatizadas.

Sem abandonar a área social, fazendo um giro para a segurança pública, Bárbara Bezzera apresenta o trabalho “Do estigma à reintegração social: o egresso do sistema prisional do Rio Grande do Norte e o trabalho do Escritório Social”. A autora analisa a iniciativa do Escritório Social, a partir dos seus efeitos na vida dos assistidos, buscando compreender a relação dos egressos do sistema prisional com elementos como estigma, família, trabalho, religião e redes sociais. Traçando um perfil desses egressos, Bezerra identifica a predominância de grupos sociais já marginalizados, indicando a insuficiência de recursos materiais e humanos à disposição do Escritório Social frente ao desafio da superação do estigma em questão.

O dossiê segue com o artigo “Gênero, trabalho e juventude: uma investigação sobre as jovens mulheres que não estudam e não trabalham em Minas Gerais”, de autoria de Alessandra Kadar, Anna Clara Mattos, Bruno Costa e Lorena Auarek. As autoras e o autor analisam o perfil das jovens mulheres que não estudam e não desempenham atividade remunerada em Minas Gerais, a partir dos microdados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad Contínua). Investigando diversos fatores que levam ao fenômeno, Kadar e colegas indicam que a exclusão do reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado como categoria oficial de trabalho é um dos principais fatores para a feminização da categoria jovens *nem nem* (que não estudam e não trabalham de forma remunerada) em Minas Gerais.

A educação permanece em foco no artigo “As trajetórias de formulação e de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em um município mineiro: análise dos conteúdos da política”, de autoria de Maria Michelle Alves e Breyner Oliveira. A autora e o autor analisam os textos oficiais produzidos no âmbito da formulação nacional da BNCC e de sua implementação no nível local no município de Contagem, em Minas Gerais. Destacando a importância dos textos oficiais como fonte, já que revelam disputas e discontinuidades, elementos evidenciadores da complexidade que permeia o processo de formulação e implementação das políticas educacionais, Alves e

Oliveira demonstram diferentes apropriações e interpretações da BNCC no âmbito local.

Finalmente, Edilson Bicudo e Rogério Schlegel assinam o artigo “Desenho e redesenho do programa de erradicação do trabalho infantil nas gestões federais brasileiras (1988-2022)”. Analisando o Peti desde seus antecedentes históricos, os autores identificam um processo de mudanças por camadas em suas duas primeiras décadas de existência, com estratégias de regulação, dispêndios e informação, em sincronia com a organização dos serviços de assistência social, mas com um posterior período de confusão e diminuição de ação. Segundo Bicudo e Schlegel, é possível identificar ainda a fragilidade legal das políticas públicas propostas e dificuldades de implementação do seu redesenho.

Estamos certos de que a presente edição da Revista Campo de Públicas: conexões e experiências contribui para o registro de alguns dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Campo, sendo não apenas testemunha de seu avanço, mas fornecendo farto material para o aprofundamento das discussões realizadas em seu interior.

Desejamos a todas e a todos uma boa leitura!

CONECTANDO





ENTREVISTA

A ANEPECP E A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS: AVANÇOS, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES¹

Roteiro e realização: Erika Caracho Ribeiro (UnB e ProPublica)
Edição e revisão: Marcela Emediato Mendes de Oliveira (FJP)
Bruno Dias Magalhães (FJP e UFMG)

ECR: Professora Maria Isabel, obrigado pela sua disponibilidade de contribuir, a partir de sua trajetória como presidente da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP), para esse dossiê da Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências dedicado à publicação de trabalhos selecionados do V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP). Em primeiro lugar, gostaria que você nos contasse resumidamente sobre a formação da ANEPECP e seus principais eixos de trabalho nos últimos anos.

MIR: Erika, sou eu quem agradece a oportu-

¹ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, Assessora do Subsecretário de Gestão e Finanças da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/MG. Presidente da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas. Conselheira do Instituto Brasileiro de Educação em Gestão Pública. Coordenadora do Comitê Técnico Científico do Congresso CONSAD de Gestão Pública.

nidade de divulgação de artigos apresentados no V ENEPCP, importante instância de fortalecimento do nosso Campo. Antes de falar da ANEPECP, eu queria contextualizar a associação como consequência da criação do Campo de Públicas, termo que utilizamos para nos referir a todos os cursos de administração pública, gestão pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas, gestão social e congêneres no Brasil. É importante, também, trazer um estudo do professor Fernando Coelho, da Universidade de São Paulo (USP) e importante pesquisador para o campo de políticas públicas. Em 2006, na sua tese de doutorado, o Fernando constatou que no ano de 1995 existiam 354 cursos de administração em funcionamento no Brasil. Desses cursos, 13 possuíam habilitação em administração pública. Já em 2006, os cursos de administração pública já somavam 78, demonstrando que houve um crescimento expressivo ao longo desses 11 anos. Com tamanho crescimento, tornou-se urgente a aprovação de diretrizes curriculares próprias para esses cursos, que usavam diretrizes curriculares dos cursos de administração de empresas. Por isso, antigamente, todos os eram cursos de administração com habilitação em administração pública. Não existia um curso de administração pública propriamente reconhecido.

Diante dessa necessidade, foi realizado no dia 5 de abril de 2010, pelo Conselho Nacional de Educação, uma audiência pública para avaliar a pertinência da criação das diretrizes curriculares nacionais (DCN) para cursos de administração pública. Nesse momento, foi verificada a amplitude e a diversidade dos cursos. Até então falava-se só em administração pública, mas constatou-se que os cursos carregavam muitas outras nomenclaturas. Surgiu, então, a expressão Campo de Públicas, visando

representar essa poderosa rede de cursos de administração pública, gestão pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas, gestão social e os congêneres que se estabelecem de norte a sul do Brasil.

Em 10 de dezembro de 2010, o Conselho Nacional de Educação se manifestou favorável à aprovação das DCN para o Campo de Públicas, reconhecendo sua amplitude e importância. Ocorre que, de forma inusitada, inédita na história brasileira, o Conselho Federal de Administração interpôs um recurso administrativo contra a aprovação das DCN. Isso protelou a aprovação das diretrizes até o ano de 2014, quando a expressão Campo de Públicas foi formalizada normativamente com a publicação da resolução nº 1, de 13 de janeiro, que estabeleceu as DCN dos cursos de administração pública, extensivas aos cursos de denominações correlatas com as quais se identificam.

Com a publicação, tornou-se oficial a nomenclatura Campo de Públicas, que já era difundida entre alguns praticantes. Também tornou-se urgente a criação de uma associação representativa do Campo. Foi assim que, no ano de 2015, foi criada a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, sendo que em 2021 foi incorporada a palavra extensão ao seu nome.

A concepção da ANEPECP aconteceu durante o 14º fórum de professores e coordenadores dos cursos. Esse fórum foi coordenado pelo professor Carlos Vainer e aconteceu nos dias 18 e 19 de julho no Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ao longo dessa discussão, registrou-se a origem do Campo na comunidade acadêmica de graduação, a importância da aprovação das DCN e a gradativa inclusão dos programas de pós-graduação. Foi ainda reconhecida que a comunidade do

Campo se constitui inter e multidisciplinarmente em torno de um locus de reflexão teórica que identifica o Campo como uma grande área de produção científica, técnica e de práticas. Foi ainda consenso entre os presentes que a ANEPECP teria filiação institucional.

Nesse momento, criou-se um grupo de trabalho para elaboração dos documentos constitutivos da associação. O grupo era composto pelos professores Sérgio Fonseca, Valdemir Pires, ambos da Universidade Estadual Paulista (Unesp), e o professor Carlos Etulain, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que se debruçaram sobre a tarefa de elaborar a minuta do Estatuto da ANEPECP.

Foi também durante esse fórum de julho de 2014 no Rio de Janeiro que foi discutida a estrutura e a temática do primeiro Encontro Nacional do Campo de Públicas (ENEPCP), que aconteceu em Brasília em novembro de 2015, sob a presidência do professor Fernando Abrucio, da Fundação Getulio Vargas (FGV). Havia sido combinado que o estatuto elaborado seria aprovado durante o I ENEPCP. Entretanto, nos dias 12 e 13 de março de 2015, foi realizado o 15º fórum de professores e coordenadores, coordenado pela professora Lindijane Almeida, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), quando se antecipou a criação da ANEPECP. A antecipação foi possível porque o grupo de trabalho havia elaborado uma proposta muito consistente, que foi finalizada pelas 19 instituições do Campo presentes e, portanto, representadas naquele momento. Em seguida, ali mesmo na UFRN, foi instaurada a Assembleia Geral, que aprovou, por unanimidade, a composição da diretoria, presidida pelo professor Abrucio, do Conselho consultivo e do Conselho Fiscal, com mandato até 31 de dezembro de 2015.

Sobre para onde estamos indo e o que a

ANEPECP tem feito. Nos últimos anos, a diretoria da ANEPECP sentiu a necessidade de explorar algumas temáticas. Diante da diversidade e da extensão do Campo, a gente precisava pensar em uma estrutura que, de fato, alcançasse esse objetivo. Isso porque tanto a diretoria, como os conselhos consultivo e fiscal são compostos por profissionais do Campo que têm um emprego formal, com o qual devem compatibilizar o tempo de dedicação à associação. Então, no ano de 2021, tivemos a ideia de criação de comitês temáticos.

O primeiro comitê formalmente instituído foi o do Programa Bolsa Família (PBF), que foi coordenado pelo atual diretor de extensão da ANEPECP, o professor Breyner Oliveira, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Esse comitê foi instituído quando da criação do Auxílio Brasil, com o fim do PBF, permitindo que a ANEPECP tivesse acesso a bancadas partidárias no Congresso Nacional. Foram publicados artigos em jornais de grande circulação e a ANEPECP fez vários contatos com movimentos relevantes na área, como a Rede Brasileira de Mulheres Cientistas, o Instituto Alziras e a Rede Brasileira de Renda Básica. O comitê acabou demonstrando a capacidade de atuação e mobilização da ANEPECP, encerrando suas atividades após cumprido o propósito.

Com isso, nós formalizamos o segundo comitê, sobre promoção de estudos integrados de sistematização das normas eleitorais. Esse grupo já existia antes de instituímos a organização por comitês, mas foi formalizado apenas em 13 de dezembro de 2021. O trabalho desenvolvido é fruto de um acordo de cooperação técnica firmado entre a ANEPECP e a Justiça Eleitoral, cujo objetivo é contribuir com estudos interdisciplinares voltados à governança eleitoral brasileira. O comitê é coordenado pela

professora Fernanda Natasha, da Universidade de Brasília (UnB), que também é atual diretora da ANEPECP. Um dos produtos desse comitê foi o projeto de formação de servidores do Superior Tribunal Eleitoral, além da publicação do portfólio para garantia de direitos políticos. Além disso, houve a formação intitulada Laboratório para Garantia de Direitos Políticos, que recebeu o Prêmio Mireya Suarez de Educação em Direitos Humanos da UnB em 2022.

Outro comitê que está atualmente em discussão para se tornar permanente é o de Desigualdade de Gênero e Respeito à Diversidade, coordenado pela professora Maria Abreu da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Esse comitê realizou diversas discussões transmitidas ao vivo, além de manifestações e publicações de artigos de jornal, em articulação com outros movimentos.

Outro comitê, sobre a lei de cotas, foi instituído em 25 de abril de 2022. O objetivo dele foi de gerar, expandir, aprofundar e disseminar conhecimentos concernentes à lei de cotas. Esse comitê, coordenado pela professora Renata Callaça, da UnB, foi responsável por algumas reuniões e mobilizações. Durante a última Assembleia da ANEPECP, apareceu também a proposta para que ele se torne um comitê permanente, o que será discutido mais adiante.

O último comitê criado é o de profissionalização, que inclusive conta com sua participação, Erika. A criação desse comitê surgiu da constante discussão do Campo com o Conselho Regional de Administração e da percepção da necessidade de regulamentação dessa profissão, ponto que abordaremos mais adiante.

ECR: Considerando os eixos acadêmico, profissional e estudantil, como a ANEPECP colaborou e vem colaborando com a construção do campo de públicas?

MIR: No que se refere à atuação acadêmica, os currículos dos cursos do Campo de Públicas foram recentemente construídos ou revistos. Isso foi necessário depois da aprovação das DCN, que já mencionamos. A ANEPECPC está em constante diálogo com o Ministério da Educação (Mec) e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), de maneira a responder às demandas dos cursos.

Também do ponto de vista acadêmico, concomitante à questão da profissionalização, a gente vem incorporando a discussão da inovação, que tem impactado positivamente na estrutura de aprendizagem dos cursos do Campo de Públicas. Nesse contexto de construção de currículos, a gente precisa se atentar ao conceito de inovação e, talvez, até mesmo ao conceito de inovação social, que é muito bem trabalhado pela professora Carolina Andion, da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Vou aqui abrir aspas para citar a Carolina: “A inovação social passa a ser percebida como um vetor de ampliação da capacidade dos grupos e da própria sociedade de se reinventar, ou seja, de criar suas próprias regras e convenções e também novas práticas sociais, tornando-se, desse modo, mais criativos e mais autônomos politicamente”².

A inovação [social] pode sim ser considerada uma vertente específica da inovação, que é voltada para criação de soluções que beneficiam a sociedade como um todo. Por isso a inovação é uma das formas de alcançar uma gestão mais eficiente e eficaz por meio da criação de novas técnicas, metodologias e processos e, portanto, ela precisa estar presente nos currículos dos cursos de administração pública. Sendo assim, a atual diretoria da ANEPECPC tem como algumas de suas metas debater e divulgar metodologias de

ensino para o campo; apoiar, estimular e realizar estudos que contribuam para o fortalecimento do ensino nos cursos do campo de públicas na perspectiva da promoção e melhoria da educação; e apoiar e promover espaços para troca e diálogo sobre as práticas de ensino nos cursos do campo de públicas.

Falando ainda das questões relativas às práticas de ensino, ao longo dos anos a ANEPECPC consolidou o ENEPCPC, que é um encontro nacional e bianual. É um evento científico que tem se tornado referência no Brasil. O quinto encontro foi realizado no mês de setembro desse ano na Fundação João Pinheiro e eu considero que foi um sucesso..

ECR: Com certeza, vocês foram muito acolhedores.

MIR: Que bom. Ficamos muito felizes, porque envolveu muito esforço e a [Fundação] João Pinheiro trabalhou duramente para fazer um evento legal.

Bom, a ANEPECPC tem também uma preocupação com a gestão do conhecimento. Por isso ela organiza a publicação de livros, dossiês e periódicos nacionais. A gente criou na página da ANEPECPC um repositório. Enfim, tem muito a melhorar ainda, mas existe essa mobilização. E precisamos ainda ressaltar a rede de pesquisa do Campo de Públicas, coordenada pela diretora de pesquisa da ANEPECPC, Carolina Andion (Udesc), que teve seus resultados apresentados no Encontro Brasileiro de Administração Pública da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP); no VIII Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração; na Roda de conversa temática no V ENEPCPC; além da publicação de artigo no dossiê “Campo de Públicas no Brasil: avanços e perspectivas no ensino, na pesquisa e na extensão” realizado pela Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania. O

² N.E.: Citação referente à obra: ANDION, Carolina. Inovação Social. In: BOULLOSA, Rosana (Org.). Dicionário para formação em gestão social. Salvador: Ciags; Ufba, 2014.

lançamento do relatório da pesquisa ocorreu no V ENEPCP.

Do ponto de vista profissional, é preciso lembrar que a ANEPECP é, ainda, uma instituição jovem, foi criada no ano de 2015. Na época de criação, nada ou pouco se falava sobre a importância do Campo para profissionalização do serviço público. Desde então, esse é um tema que vem sendo discutido por diversos pesquisadores, professores e profissionais que compõem o Campo. Nesse sentido, a iniciativa mais recente referente a atuação da ANEPECP iniciou-se formalmente no dia 4 de julho de 2022, com a instituição do comitê temático que visa gerar, expandir, aprofundar conhecimento e promover articulações inter-institucionais concernentes à regulamentação das profissões do Campo.

Precisamos destacar ainda o papel primordial de levar ao conhecimento dos 5.570 municípios brasileiros a existência de um campo novo de formação no Brasil, que é o Campo da administração pública. E fazer o esforço diário de diferenciá-lo do campo da administração de empresas. Porque a administração pública volta-se à formação do profissional que vai atuar no setor público e a de empresas é para atuação no setor privado. Por diversas vezes, editais de concurso para atuação do serviço público são divulgados com vagas para administração de empresas, ao invés de administração pública. Leva um grande esforço por parte da ANEPECP, ProPublica, egressos e cursos a tentativa de retificação desses editais. Então, por vezes, a gente tem que impugnar correndo aqui um edital. Enfim, é muito desgastante, por isso precisamos dessa articulação e acho que daqui a pouco eu vou ter oportunidade de falar mais um pouquinho sobre isso.

Do ponto de vista dos estudantes, a ANEPECP vem incentivando, e precisa incentivar ainda

mais, a discussão acerca da importância da extensão para discussão dos problemas públicos e para construção de uma identidade coletiva para o Campo de Públicas. Para que sejam de fato vocacionados, os alunos do campo precisam desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes. Conhecimento, na minha concepção, é o mais fácil, porque na concepção tradicional do ensino é o que está previsto no currículo dos cursos. Já as habilidades podem ser desenvolvidas no dia a dia dos cursos, da sala de aula à realização de pesquisa e de estágio. Agora, as atitudes podem e devem ser melhor desenvolvidas por meio de atividades de extensão. Isso eu já dizia lá em 2010, 2011, quando eu comecei a tratar a importância de desenvolvermos atitudes nos alunos do Campo.

Eu acredito que por meio das atividades de extensão os alunos conseguem aplicar de forma prática os conteúdos que acessam ao longo dos cursos. O foco no conhecimento prático e aplicado à administração pública contribui para que as práticas extensionistas sejam disseminadas e utilizadas para formar profissionais cada vez mais vocacionados para o serviço público. Alguns exemplos de sucesso em relação a isso são os programas de imersão municipal da Escola de Governo [Prof. Paulo Neves de Carvalho] - eu não posso deixar de falar da minha querida escola de governo da Fundação João Pinheiro - e, também, o programa de residência da Universidade Federal de Lavras. Ambas são práticas extensionistas que possibilitam que o aluno tenha contato com a realidade dos municípios e reflita sobre os principais desafios da gestão pública a partir da imersão nas diferentes realidades, conferindo aí uma maior capilaridade ao Campo de Públicas.

Falei da Escola de Governo, mas preciso contextualizar. A Escola de Governo da Fundação

João Pinheiro [EG/FJP] é a pioneira no programa de internato em administração e gestão municipal, o Prinagem, que leva os alunos aos municípios para enfrentar problemas reais. A Universidade Federal de Lavras fez um acordo de cooperação com a EG-FJP para também participar do Prinagem. A Universidade do Estado de Santa Catarina também fez esse acordo. Então a gente vai disseminando, não é? Acho que o que é bom, a gente pode compartilhar. Não precisa reinventar a roda. Sendo assim, cabe a ANEPEC P disseminar e incentivar as parcerias para que essas práticas sejam levadas adiante.

ECR: Em relação ao futuro, que desafios você enxerga como prioritários para o Campo de Públicas? E como a ANEPEC P vai colaborar para sua superação?

MIR: São vários desafios. Atualmente, o que está na pauta, o que a ANEPEC P considera o mais importante, é referente a profissionalização do Campo de Públicas. Apesar desse tema da profissionalização estar em pauta na administração pública brasileira pelo menos desde a década de 1930, as mudanças pelas quais o serviço público vem passando ampliam a importância de alcançar um corpo técnico gerencial mais preparado.

Nesse sentido, é urgente a regulamentação das profissões de administrador público, gestor público, gestor de políticas públicas, gestor social.. Principalmente depois do reconhecimento dos cursos do Campo de Públicas pelo Ministério da Educação. Essa necessidade surgiu da constante discussão do Campo, como eu já mencionei, com os Conselhos Regionais de Administração, porque isso deixou claro para nós a necessidade de regulamentação. E aí tem uma notícia boa. Eu não sei se vocês viram nas redes sociais

da ANEPEC P, mas durante o 28º Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), que aconteceu em Havana, a ministra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Esther Dweck, comentou acerca da necessidade da realização de um concurso público unificado diante da existência de uma burocracia pouco representativa em relação à sociedade brasileira.

Ao final de sua exposição, eu tive a oportunidade de conversar pessoalmente com a ministra sobre a importância do projeto de Lei nº 4.811/23, de autoria da deputada federal Natália Bonavides, que dispõe sobre a regulamentação das profissões de administrador público, gestor público, gestor social, gestor de políticas públicas, e congêneres, a serem exercidas pelos profissionais portadores de diplomas de cursos vinculados a área de administração pública, prevista nas DCN de graduação em administração pública e nas DCN para educação profissional e tecnológica.

Essa foi uma proposta elaborada a várias mãos, depois de ouvir diversos profissionais, estudantes, professores e pesquisadores dos cursos do Campo de Públicas, com o objetivo de assegurar a profissionalização do Campo. Se aprovado, o PL vai contribuir sobremaneira para consolidação e expansão do processo de desenvolvimento do país, de crescimento econômico e da ampliação e garantia dos direitos sociais. Isso porque o Campo de Públicas é multidisciplinar em sua formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como tem uma pesquisa científica comprometida com a consolidação democrática. E sabemos que o Campo de Públicas forma profissionais vocacionados, não é? Porque ninguém entra nos cursos do

Campo para ficar rico. A gente entra ali com um propósito como vocação. Então a maioria de nós somos pessoas vocacionadas.

Assim, os mais de 500 cursos de graduação vinculados ao Campo têm o objetivo de formar esses profissionais, gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o fortalecimento da esfera pública, para a qualificação e melhoria da ação governamental e para a intensificação e ampliação das formas de participação da sociedade civil na condução dos assuntos públicos. Na própria exposição de motivos do PL fica claro que a regulamentação da profissão a ser exercida pelos profissionais egressos de cursos do Campo é uma medida de reconhecimento e inclusão de milhares de profissionais formados, que representam uma parcela de grande importância para inovação da administração pública no Brasil contemporâneo.

Há muito tempo falamos em modernização, profissionalização, desburocratização da gestão pública. Muito já foi feito, mas ainda temos muito a fazer. Principalmente se considerarmos a dimensão territorial e as desigualdades existentes no Brasil. Importante por isso enfrentar esse desafio, que não é fácil, uma vez que a qualidade do serviço público e da gestão pública somente podem alcançar mudanças efetivas por meio de investimentos em profissionalização. O Campo de Públicas é fundamental para essa missão.

O governo tem a faca e o queijo nas mãos. Basta regulamentar a profissão, porque quantos profissionais vocacionados a gente forma? Eles se desligam do serviço público por falta de oportunidade. A Constituição Federal fala em concurso, mas é possível que se abram concursos para as pessoas egressas do nosso

Campo. Essa batalha, que também tem sido realizada pela ProPublica, é muito importante.

ECR: Vale lembrar que o PL está aberto para comentários no site da Câmara Federal³. Estão todos convidados a participar, votar a favor ou contra as propostas de melhorias e ajudar nas articulações. Este não é só um projeto da ProPublica, da ANEPECP, é de todo mundo que se formou no Campo. Para a gente poder ter nosso conhecimento, que é tão específico, valorizado. Para que a gente possa apoiar o governo nos desafios de construção do país nos próximos anos.

Isabel, você mencionou a diversidade regional brasileira e seus desdobramentos para o Campo de Públicas. Como a ANEPECP tem lidado com essa questão?

MIR: Esse desafio se apresenta de forma combinada com o desafio da escassez de recursos humanos e financeiros. É um desafio também para a ANEPECP. Para lidar com ele, a associação busca promover encontros regionais. Um exemplo bem sucedido é o encontro da região Norte, que ocorreu no ano de 2020.

A diretoria da ANEPECP tem consciência de que é preciso repercutir esse tipo de iniciativa, por isso foi apresentado na última Assembleia o projeto de regionalização, que vamos colocar em prática ao longo do ano de 2024. Temos também a consciência de que precisamos de uma diretoria e de um conselho representativo das cinco regiões. A última diretoria da ANEPECP contou com um representante de cada uma das regiões do Brasil, mas ainda temos certa dificuldade de chegar à região Norte. Isso ocorre não por falta de engajamento

³ N.E.: O PL 4.811/2023, bem como a consulta mencionada pode ser encontrado em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2392896>, acesso em 21 de dezembro de 2023.

dos pesquisadores de lá, mas por várias outras dificuldades que decorrem da diversidade regional que mencionávamos. Então a gente tem como propósito trazer o Norte mais para perto da diretoria.

Outro exemplo de como podemos lidar com esse desafio é a necessidade de lançarmos a terceira campanha de compromisso com o Campo de Públicas junto aos candidatos que vão se lançar nas campanhas eleitorais do ano que vem. No ano de 2022, conseguimos um apoio significativo, que resultou em 95 assinaturas à Carta-Compromisso com o Campo. 75 candidatos que se comprometeram foram eleitos, com votos de 3.059.465 pessoas que certamente desejam uma gestão pública qualificada e eficiente.

Uma vez mais, o Campo de Públicas é o elemento fundamental para essa transformação [na gestão pública]. Então a gente pretende para as próximas eleições lançar uma campanha estruturada, em um arranjo que nos permita, além de verificar o alcance da campanha em si, monitorar as metas propostas pelos candidatos eleitos e a sua contribuição para a gestão pública brasileira. Nesse ponto também precisamos pensar em formas de chegar mais fortemente à região norte do país.

ECR: Isso tem a ver com a distribuição dos cursos do Campo, não é mesmo? Quando a gente vê o mapa de distribuição dos cursos, há poucos no Norte. Já no Centro-Oeste, a oferta está mais focada no Distrito Federal. Por isso ainda precisamos de iniciativas como o REUNI [Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais], que fez com que os cursos fossem mais capilarizados. Essa deve ser, na minha opinião, uma iniciativa não só da ANEPEC, mas também das outras organizações do Campo, em conjunto com o

próprio Mec, com o governo federal, para fazer com que esse desafio do Brasil seja enfrentado.

Falando das relações com outras instituições, como tem sido a relação da ANEPEC com as outras associações do Campo de Públicas. O que vocês têm feito juntos? Você poderia destacar algumas das ações que têm sido realizadas?

MIR: A ANEPEC atua fortemente junto a outras associações, tanto do Campo, como fora do Campo de Públicas. Exemplos de parcerias importantes são as estabelecidas com a Sociedade Brasileira de Administração Pública (Sbap), Rede de Gestão Social (RGS), Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP); ProPública, Federação Nacional de Estudantes do Campo de Públicas (Fenecap), Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad), dentre muitas outras instituições, de maneira que é impossível citar todos. Essas redes demonstram que ações ativas na trajetória do Campo de Públicas estão sendo desenvolvidas em todo o território nacional.

Um bom exemplo da relação da ANEPEC com outras associações foi a criação do comitê para profissionalização. Estou falando muito disso, porque esse é o assunto que é o mais importante para a gente agora, para o qual precisamos dar uma solução. Esse comitê tem representantes da Sbap, ProPublica, Fenecap, o que demonstra a institucionalidade não só da ANEPEC, mas do Campo como um todo. Para termos uma noção da importância da articulação entre as associações do Campo, a nossa iniciativa levou à proposição do PL 4.811/2023, do qual já falamos aqui.

Na concepção da ANEPECP, a formação de redes é essencial para alinhar esforços, recursos e criar valor para a sociedade, o que reflete em uma boa gestão pública. Ao fortalecer a relação com outras associações do Campo de Públicas, a ANEPECP busca ampliar o conhecimento necessário para conferir maior efetividade às políticas públicas, uma vez que as instituições e gestores podem compartilhar experiências, informações e entendimento sobre essas políticas públicas, seus desafios e soluções. Assim aprendemos com os erros e acertos uns dos outros.

Vou trazer outro exemplo de parceria desenvolvida pela ANEPECP, dessa vez para além do Campo. É uma parceria que precisamos explorar melhor, com o Consad, uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, criado em novembro de 2000 e que reúne representantes de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal. No âmbito do Consad, os secretários de estado de administração do país se encontram periodicamente por meio de fóruns, que visam a troca de experiências e a busca de soluções criativas para aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil. São essas as secretarias que cuidam dos Concursos, Erika.

ECR: Uma parceria estratégica..

MIR: Exatamente. O Consad tem frentes de trabalho em diversas temáticas que são importantes para o Campo. Na área de gestão de pessoas, transformação digital, escolas de governo, compras públicas, ciências de dados, dentre outras. Em todas as suas frentes de trabalho, o CONSAD precisa pensar modelos de gestão pública com foco em resultados e voltados para o bom atendimento ao cidadão. Atualmente a ANEPECP e o Consad têm um acordo de cooperação vigente, que visa reforçar capacidades e compartilhar conhecimento na

realização de ações com o objetivo de aproximar o campo de pesquisa do campo profissional. A gente precisa retomar esse acordo, não é? O Consad tem uma atuação muito próxima ao Ministério da Gestão e Inovação, que também é importantíssimo nessa pauta dos concursos. Então a ANEPECP precisa estreitar essas relações para ser bem sucedida na questão da profissionalização.

Para dar outro exemplo de parceria, dessa vez uma que ultrapassa as fronteiras brasileiras, a ANEPECP tem um acordo de cooperação com o grupo de investigação em governo, administração e políticas públicas, o Gigapp, cuja sede se encontra em Madrid, na Espanha. O acordo tem por escopo promover a realização conjunta de atividades de pesquisa, treinamento, extensão acadêmica e trabalhos científicos ou técnicos em assuntos de interesse comum, visando contribuir com a profissionalização da gestão pública. Nesse sentido, no 11º congresso do Gigapp, que aconteceu em 2022, algumas pesquisadoras coordenaram um grupo de trabalho cujo objetivo foi contribuir para reflexão multidisciplinar do ensino, pesquisa e extensão na área da administração pública, com foco nos perfis dos cursos existentes, suas perspectivas interdisciplinares, experiências inovadoras, perfil e acompanhamento de egressos. A importância desse grupo de trabalho consistiu em demonstrar a evolução do Campo e a sua relevância para a modernização da administração pública.

Além disso, um importante produto fruto do acordo formalizado entre a ANEPECP e o Gigapp, que só foi possível pelo patrocínio da Fundação João Pinheiro, foi a organização do livro “Campo de Públicas: perspectivas e diálogos ibero-americanos”. Lançado pela editora da FJP no V ENEPCP, o livro buscou registrar e

expandir diálogos de pesquisadores do Campo junto à comunidade Internacional do Gigapp, no intuito de fortalecer essa comunidade e atrair continuamente novos estudos, enfoques e perspectivas. O livro foi dividido em cinco sessões: “Aprendizagens: O ensino, a pesquisa e extensão no Campo de Públicas”; “Democracias: Participação, Coprodução e Governança Democrática”; “Inovações: Laboratórios, planejamento e avaliação”; e “Efetividades: Transversalidades, interseccionalidades e desigualdades”. A obra conta ainda com um posfácio escrito pela professora Cecilia Güemes, da Universidade Autónoma de Madrid, que é pesquisadora do Gigapp.

ECR: Professora Maria Isabel, por último, gostaria de saber de você o vem por aí nos próximos anos, em termos de atuação e articulação da ANEPEPC em prol do Campo de Públicas?

MIR: Bom, acho que eu já falei bastante, mas penso que a criação e a manutenção dos comitês temáticos seja importante, assim como a articulação e o diálogo com outras associações relacionadas ao Campo. Tudo isso é essencial para o avanço. Agora, uma importante articulação para os próximos anos - eu já dei esse spoiler aqui - é a aproximação com a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e Inovação, já que a profissionalização é o maior desafio que a gente tem no Campo de Públicas.

Também precisamos trabalhar no estabelecimento dos comitês regionais da ANEPEPC, tendo como medidas prioritárias a ampliação da visibilidade do Campo de Públicas, iniciativas nas eleições municipais e afiliação de novos cursos. Em apertada síntese, é isso que eu penso, Erika.

ECR: Obrigada professora Maria Isabel. Encerramos por aqui fazendo um convite para

todo mundo que ler essa entrevista participar das diversas associações do Campo de Públicas, para nos ajudar nessa construção, seja na ANEPEPC, Fenecap, ProPublica, Sbap etc.

CONEXÕES ACADÊMICAS



“Vão tirar a barraca para depois pensar na população de rua?”: desafios e potencialidades da participação social no Subcomitê de Zeladoria Urbana

“Will they take our tents away and later think about the homeless?”: challenges and potentialities of social participation in the Urban Caretaking Subcommittee

Ruan Almeida de Oliveira¹

Mariana Coelho Prado²

Verônica Brito Sepúlveda Martines³

Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo discutir os desafios e as potencialidades da participação social nas discussões sobre violações de direitos da População em situação de rua (PSR) em ações de zeladoria urbana. Para isso, a abordagem visa a observar a dinâmica do Subcomitê de Zeladoria Urbana, espaço de participação social atrelado ao Comitê PopRua do município de São Paulo. A participação dos atores estatais e civis será analisada a partir da discussão sobre instrumentos de ação pública e estruturas relacionais. Nesse sentido, foi realizado um estudo de caso do tipo descritivo, combinando coleta e análise de dados com a observação participante das reuniões, entre setembro de 2022 e junho de 2023, assim como a leitura de atas e documentos oficiais, mapeados e analisados junto a registros de campo para maior compreensão do fenômeno. Os resultados preliminares apontam que o Subcomitê tem potencialidade de promover a participação social na pauta pela interação contínua entre os atores sociais – especialmente a PSR – e o governo no monitoramento das ações de limpeza, encaminhamento de denúncias e capacitação de funcionários. Contudo, constatou-se desigualdades no poder de agência e de recursos, sendo um dos principais desafios da participação social observado.

Palavras-chave: Ação pública. Estruturas relacionais. Participação social. População em situação de rua. Zeladoria urbana.

Abstract

This research seeks to address challenges and possibilities related to social participation in discussions concerning human rights violations at the homeless population within urban cleaning policy. In pursuit of this objective, the approach involves examining the dynamics of the Permanent Subcommittee on Urban Care, a platform for social engagement associated with the PopRua Committee in the São Paulo municipality. The involvement of governmental and non-governmental entities will be assessed through the exploration of public action instruments and relational frameworks. Consequently, a descriptive case study was conducted, involving data collection and analysis alongside participant observation of meetings spanning from September 2022 to June 2023. Additionally, minutes and official documents were reviewed, collated, and jointly

¹ Graduando em psicologia no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) e pesquisador da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CDHLG - FDUSP). *E-mail:* ruan-oli@hotmail.com.

² Mariana Coelho Prado, advogada e bacharel em direito (FAAP), pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CDHLG - FDUSP). *E-mail:* mariana.coelho.prado@outlook.com.br.

³ Verônica Brito Sepúlveda Martines, advogada e bacharel em direito (USP), pesquisadora e coordenadora pedagógica da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CDHLG - FDUSP). *E-mail:* sepulvedavbm@gmail.com.

analyzed with field notes to enhance comprehension of the phenomenon. Preliminary findings indicate that the Subcommittee holds the potential to facilitate social participation on the agenda through sustained interaction between social actors, particularly the homeless, and governmental bodies. This interaction encompasses monitoring sanitation efforts, addressing grievances, and offering training to officials. Nonetheless, challenges to social participation were detected, with disparities in influence and resources emerging as a primary hurdle.

Keywords: Public action. Relational structures. Social participation. Homeless population. Urban caretaking.

1. INTRODUÇÃO

A partir das discussões relacionadas às violações de direitos da população em situação de rua (PSR) pela zeladoria urbana, a presente pesquisa tem como finalidade abordar alguns dos desafios e das potencialidades da participação social nesse contexto. Nesse sentido, será analisado o Subcomitê de Zeladoria Urbana, órgão permanente atrelado ao Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua (Comitê PopRua) do município de São Paulo, como um dos espaços que demonstra desafios e potencialidades de participação social nos processos de ação pública.

O serviço de zeladoria urbana tem como finalidade a limpeza do espaço urbano. Administrado pela Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB), suas ações visam a mitigar o descarte irregular de resíduos e articular frentes de atuação com essa finalidade, como podas e varrições (Ribas, 2019). Porém, historicamente, a execução desse serviço promove sistemáticas violações aos direitos da PSR, com retiradas irregulares de pertences e abordagens truculentas (Ribas, 2019).

A discussão sobre zeladoria urbana, como um potencial violador de direitos da PSR, abrange o debate proposto por Bichir e Canato (2019) sobre problemas complexos: fenômenos que envolvem múltiplos determinantes com implicações diversas. A dificuldade de alternativas de acolhimento e habitação, a existência de vínculos fragilizados, a complexidade do uso de drogas e sua estigmatização são alguns dos fatores que marcam as vivências nas ruas e as tensões com o serviço de limpeza. Ainda, a utilização por pessoas em situação de rua de materiais descartados, como papelão e lonas, como recursos de proteção ao corpo no contexto de vulnerabilidade (Frangella, 2009), somada à ausência de locais de armazenamento de pertences, são outras variáveis que

tornam complexas a interação entre os profissionais de limpeza e as pessoas em situação de calçada. Importa destacar que a presença da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e da Polícia Militar (PM) em tais ações reduz as possibilidades de cuidado e diálogo, acentuando os conflitos.

Nesse contexto, o Subcomitê de Zeladoria Urbana, estabelecido pela Lei nº 17.252/2019, foi instituído com a finalidade de fiscalizar, monitorar e mediar os procedimentos e a execução das normativas que regulam as ações de limpeza. Composto paritariamente por sociedade civil e estado, o Comitê PopRua – incluído o seu Subcomitê – é um espaço que promove a interação entre estado e PSR, sendo arena para discussão sobre as políticas públicas para essa população.

Com base na concepção teórica de ação pública, forma de abordar os modos de interação entre atores sociais como processos de construção de diálogo e resolução de conflitos (Halpern *et al.*, 2014; Lascoumes; Le Galès, 2012), observa-se a relevância de espaços de diálogo contínuos entre os atores. Tendo como referência a interação entre estado e sociedade na produção da capacidade de ação estatal e civil (Magalhães; Ornellas; Brasil, 2021), observa-se que o Comitê PopRua tem a potencialidade de aumentar a capacidade da sociedade civil de influenciar na ação pública ao promover um espaço de interação contínua entre a PSR, entidades da sociedade civil e secretarias municipais.

Nisso, parte da defesa da criação de espaços participativos tem como objetivo o aprofundamento democrático, a partir da consolidação de espaços de participação social que possam descentralizar o poder de decisão sobre as políticas públicas. Porém, observa-se que muitos conselhos participativos não alteram o fluxo tradicional de decisão sobre as políticas, podendo ser observados desafios para esse objetivo (Tatagiba, 2005).

No caso analisado, nota-se que as estruturas relacionais, que localizam os recursos e os poderes de agência entre os diferentes atores estatais e não estatais sobre a política pública (Abers; Silva; Tatagiba; 2018), trazem grande desigualdade entre os participantes, o que dificulta o processo de participação social no tema de zeladoria urbana e no Subcomitê.

Nesse contexto, a pesquisa tem como referencial teórico discussões sobre espaços participativos e PSR. Em termos metodológicos, realizou-se um estudo de caso (Yin, 2015) do Subcomitê de Zeladoria Urbana, a partir da observação participante (Lupetti, 2017) dos autores nas reuniões do Comitê PopRua e Subcomitê de Zeladoria Urbana como representantes da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG), extensão universitária da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), eleita como conselheira. Complementarmente, a pesquisa envolveu a leitura e análise das atas do Subcomitê e demais documentos oficiais, como também de relatórios de campo.

É importante salientar que há diversas variáveis que influenciam a participação social no tema e que, inclusive, influenciam nos recursos dos atores e na localização deles na estrutura de relações. Contudo, o recorte temporal escolhido pelos autores e o enfoque nas dinâmicas internas do Subcomitê não permitiu que fossem aprofundadas todas as variáveis, como a influência do contexto político. Ressalta-se que a pesquisa se insere no campo de análise de políticas públicas e não tem pretensão de realizar avaliações, como também não aborda categorias de efetividade, de relação causal e de neutralidade.⁴ Pretende-se contribuir para a compreensão desse espaço de participação social e seus desafios no contexto da política de zeladoria urbana, a partir de uma abordagem relacional e mutuamente constitutiva.

Para isso, este artigo se divide em cinco partes, após esta introdução, é feita a apresentação: dos conceitos empregados; dos métodos, detalhando a forma de coleta e análise dos dados; da zeladoria urbana como pauta na participação social; dos resultados encontrados no trabalho, com a sistematização de desafios e potencialidades; e, ao final, da análise de tais resultados, a partir dos referenciais teóricos, e das considerações finais.

2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Com base na proposta elencada, os desafios e as potencialidades da participação social identificados serão abordados por meio da literatura sobre estruturas relacionais e processos de instrumentação, o que possibilita

⁴ Utilizou-se a comparação proposta por Arretche (2013) como diferenciação entre estudos de análise e de avaliação de políticas públicas.

expressar as implicações das interações e dos conflitos dos atores na participação social.

Para iniciar, o conceito de estrutura relacional apresenta em sua literatura contrapontos a escopos que não possibilitam uma análise de dimensão relacional e interdependente entre os atores: introduzido por Abers, Silva e Tatagiba (2018), a categoria de análise se diferencia de propostas que reduzem oportunidades (ou ameaças) a interpretações dos atores, assim como responde a limitações da literatura que referencia os movimentos sociais como meros reagentes ao contexto político, casos **em que a importância das dimensões do contexto político, e como importam**, não são respondidas. Para abordar essas limitações, as autoras utilizam conceitos que possibilitam o entendimento do processo de participação em seus aspectos **criativos, situados e relacionais**, sem desconsiderar as desigualdades vigentes.

O conceito de agência é uma forma de compreender a dinâmica criativa e relacional entre os atores, tendo como consideração seus contextos de ação. A partir dos agenciamentos, há produção de estruturas relacionais: a agência diz respeito à ação em seu contexto de interação e interdependência, geralmente com formações de redes sociais suscetíveis a transformações. Importante ressaltar que, na ação conjunta e recíproca entre os atores, a produção de estruturas relacionais se dá em condições de desigualdades (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

A partir da categoria de estruturas relacionais, são abordadas as correlações com processos de instrumentação da ação pública, que diz respeito aos efeitos identificados pela escolha de instrumento na materialização e operacionalização da ação governamental. A partir das proposições basilares de Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos de ação pública (IAPs) são compreendidos por seus efeitos; ou seja, são dotados de valores, interpretações e selecionados a partir de relações formadas em contextos de desigualdade. Os instrumentos são entendidos como instituições que organizam as relações sociais e determinam o comportamento dos atores em sua operacionalização, o que possibilita compreender processos de estruturação do espaço público e disputas na arena política (Lascoumes; Le Galès, 2012).

No contexto do Subcomitê, tal categoria de análise possibilita compreender diferentes efeitos das escolhas das IAPs na estruturação do espaço de participação social e suas dimensões institucionais na composição da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012).

3. MÉTODOS

Nesse contexto, optou-se pela realização de um estudo de caso, a partir de uma análise exploratória, sobre o Subcomitê de Zeladoria Urbana, observando, no período de setembro de 2022 a junho de 2023, como as estruturas relacionais localizam os atores do Subcomitê em diferentes posições de acesso a recursos e poder de agência sobre as dinâmicas internas do espaço e sobre a política de zeladoria. O recorte se deve ao fato de ser o período em que os autores começaram a acompanhar as reuniões do Subcomitê.

O estudo de caso é uma investigação empírica relevante para a compreensão de fenômenos organizacionais e sociais complexos. Ele também articula uma variedade de evidências, como documentos e observações (Yin, 2015). Nesta pesquisa, além da consulta às atas e aos documentos oficiais do Subcomitê, foi utilizada a observação participante, que consiste em uma imersão no campo aliada a registros contínuos, no qual o pesquisador exercita um olhar de estranhamento do que lhe é familiar (Lupetti, 2017). Saliencia-se que, além das atas/resumos executivos oficiais que estão disponibilizadas no *site* da Prefeitura, os autores também se utilizaram dos próprios relatórios de campo, que escreveram durante as reuniões para acrescentar as percepções sobre os desafios e potencialidades do espaço. A escolha por tal método está imbricada com a relação que os autores possuem com o campo e objeto de estudo deste trabalho.

Como eixos, observou-se: a) a dinâmica interna do Subcomitê, identificando os atores que compõem o espaço, como interagem no Subcomitê e quais recursos possuem; b) os encaminhamentos do Subcomitê. A categorização de aspectos desses eixos como potencialidades ou desafios para a participação social foi feita com base nas percepções, registradas nas atas e relatórios de campo, dos participantes do Subcomitê, e com base na literatura

sobre participação social, estruturas relacionais e instrumentos de ação pública, considerando o contexto complexo da política de zeladoria urbana.

A partir da metodologia elencada, ressalta-se possíveis contribuições no âmbito do registro de desafios e potencialidades em contexto de participação social, do mesmo modo no levantamento de hipóteses para posteriores análises explicativas que estejam relacionadas com a presente discussão.

4. ZELADORIA URBANA COMO PAUTA NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

É importante compreender, ainda que brevemente, o contexto no qual esta pesquisa e o Subcomitê de Zeladoria Urbana se inserem. Pois, afinal, por quais razões cria-se um espaço de participação institucional que tem como pauta fixa uma política que envolve a limpeza da cidade? Além disso, por que seria especialmente relevante a participação da PSR no monitoramento e na gestão desse serviço? É a partir dessas indagações, e com apoio de reflexões teóricas sobre participação institucional, que se pretende contextualizar a política e o espaço de participação observado, tendo como recorte a relação das ações de Zeladoria Urbana com a PSR na cidade de São Paulo.

A princípio, pode-se definir a política de zeladoria urbana como um conjunto de serviços públicos que tem como objetivo preservar, recuperar e limpar o espaço urbano, definição diretiva, conforme dispõe o Decreto municipal nº 59.246/2020:

II - [...] o conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e por empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades de mesma natureza (São Paulo, 2020, art. 2º, II).

Porém, essa política é uma das formas de realizar a gestão sobre o espaço urbano e, historicamente, tem sido realizada de forma violenta e repressiva para a PSR, hostilizando sua permanência nas vias públicas (Ribas, 2019). Como destaca a pesquisadora Luciana Ribas (Ribas, 2019, p. 105), esse serviço é “o canal principal de atuação do Estado em relação às pessoas que estão vivendo nas ruas nas principais capitais brasileiras”, apesar dos avanços históricos no reconhecimento da necessidade de atuação estatal para promover políticas de inclusão da PSR. Nesse sentido, destaca-se que a questão social da

PSR é um fenômeno que envolve múltiplos determinantes com implicações diversas, de difícil solução (Bichir; Canato, 2019). Sendo assim, a zeladoria urbana precisa acontecer de forma que não viole os direitos dessa população tão vulnerável e que possui problemas múltiplos.

Observa-se que a limpeza das vias públicas é realizada por servidores terceirizados com alta rotatividade e conta com a presença da GCM e da PM, que são conhecidas também como “rapa” pela PSR, em razão da reiterada retirada de seus pertences, por exemplo barracas, roupas, documentos pessoais como RG, receitas médicas, carroças, entre outros. Outras denúncias apontam, também, a ocorrência de violência física e verbal durante as ações, com ofensas pejorativas direcionadas pelos servidores à PSR, e o uso de jatos de água fria, cassetetes, bala de borracha, entre outras formas de agressão⁵.

No ano de 2016, pode-se considerar que houve uma conquista no reconhecimento da importância dessa pauta e dessa participação, com a publicação do Decreto nº 57.069/2016⁶, que dispôs sobre o tratamento da PSR no contexto das ações da zeladoria urbana. Apesar de ser histórica a ocorrência de violências, após a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP) em um caso que envolveu a apreensão de carroças, e após óbitos por hipotermia de PSR no inverno de 2016, foi fortalecido o ambiente de pressão social para a publicação do decreto (Ribas, 2019).

Como inovação, a regulamentação das ações de zeladoria, por meio de decretos, trouxe diretrizes para proteger os direitos da PSR durante as ações de limpeza. Alguns dos procedimentos estabelecidos são: a) informar previamente a realização das ações de limpeza à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), como horário, dia e local; b) informar a PSR sobre os bens que podem/não podem ser recolhidos, como também os procedimentos de retirada por meio da entrega de contra-lacres; c) proibição de retirada compulsória de pertences; d) orientação para acesso aos serviços da rede socioassistencial; e) diretrizes para monitoramentos das ações de limpeza.

⁵As denúncias sobre retirada desses pertences e a ocorrência de agressões são amplamente apresentadas no Subcomitê de Zeladoria Urbana. Além disso, o plano de ação da Defensoria Pública de São Paulo registra diversas dessas ocorrências e há notícias que demonstram a retirada de barracas e ocorrência de agressões (Lara, 2022; São Paulo, 2023a).

⁶ O conteúdo do decreto foi alterado em posteriores versões, sendo atualmente vigente o Decreto nº 59.246/2020.

Além disso, cria-se um espaço de interlocução entre sociedade civil e poder público, com enfoque no monitoramento da implementação do decreto: o Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana, que posteriormente transformou-se no Subcomitê Permanente Zeladoria Urbana⁷. Esse espaço foi criado de forma conectada com o Comitê PopRua, um espaço paritário de participação social intersetorial que segue as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua⁸ e tem como objetivos: a) formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para a PSR; b) participação integrada, transparente e inclusiva da sociedade civil; c) constituição de subcomitês temáticos; d) controle social concernente a políticas públicas⁹. Esse espaço já recebia e pautava as violências nas ações de zeladoria urbana, porém não na forma de reuniões específicas.

Hoje o Subcomitê de Zeladoria Urbana é um espaço do Comitê PopRua, composto por conselheiros do Comitê¹⁰, além de ter como convidados permanentes a Defensoria e o Ministério Público. Seu objetivo é fiscalizar a implementação e o cumprimento dos procedimentos previstos no decreto, tendo como papel: a) monitorar as ações de limpeza e o cumprimento do decreto; b) encaminhar denúncias aos órgãos competentes; c) propor orientações, sugestões e auxiliar na definição de diretrizes sobre aspectos da política; d) prerrogativa de requerer informações das subprefeituras sobre ações de zeladoria urbana.

Como um espaço dentro de uma instituição que promove a participação da sociedade civil, o Subcomitê de Zeladoria Urbana pode ser compreendido como uma Instituição Participativa¹¹. A criação de espaços participativos foi

⁷ Essa mudança ocorreu através da instituição da Lei nº 17.252/2019.

⁸ A política nacional é estabelecida pelo Decreto nº 7053/2009.

⁹ O Comitê PopRua foi consolidado em 2019 nesse formato, mas anteriormente o município de São Paulo já teve outras experiências de interlocução permanente da sociedade civil com o governo, iniciando na gestão Erundina (Costa, 2007).

¹⁰ Conforme a Lei nº 17.252/2019 e o Decreto nº 59.256/2020, o Subcomitê de Zeladoria Urbana deve ser composto pelas Secretarias municipais de Direitos Humanos e Cidadania, de Assistência e Desenvolvimento Social, das Subprefeituras, da Saúde e de Segurança Urbana, além de cinco conselheiros da sociedade civil do Comitê PopRua.

¹¹ Utiliza-se como referência para este trabalho o conceito de Avritzer (2008, p. 45) sobre Instituições Participativas (IPs), como sendo “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Nesse sentido, é relevante o trabalho de Teixeira, L. e Teixeira, M. (2019) que descreve as IPs como inovações democráticas de incorporação de cidadãos na esfera pública em espaços institucionais.

ampliada e defendida no debate em torno da democratização do Estado e da sociedade, no Brasil, e de forma internacional, em um contexto em que se destacava a importância de criação de mecanismos participativos e promoção de ação pública descentralizada (Almeida, 2006). Entre os pressupostos da teoria democrática para a criação de tais espaços, há a compreensão de serem espaços cujo objetivo seja o de realizar a busca compartilhada de alternativas para a resolução de problemas, contribuindo para efetividade e sustentabilidade das políticas públicas (Tatagiba, 2005). Nesse sentido, reconhece-se a importância da participação de pessoas que vivenciam diretamente a realidade que se pretende gerir, como forma de identificação de problemas, soluções e proposição de alternativas criativas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

Há diversos nortes para guiar as instituições participativas, como o princípio da igualdade, pluralidade e publicidade (Tatagiba, 2005). Todavia, há contradições e ambiguidades dos espaços participativos, como na democracia de forma geral (Tatagiba, 2005; Magalhaes; Ornellas; Brasil, 2021). Apesar de pretenderem inovar na gestão e na ação pública, muitos enfrentam desafios fundamentais. Entre as diversas variáveis que influenciam a atuação desses espaços, pode-se considerar a capacidade de organização existente na sociedade, o tipo de coalizão governista e o legado institucional presente (Almeida, 2006), o contexto político, desenho jurídico-institucional, entre outros. O Subcomitê de Zeladoria Urbana é um dos espaços que enfrenta essas ambiguidades, entre potencialidades e desafios.

5. SUBCOMITÊ DE ZELADORIA URBANA: DESAFIOS E POTENCIALIDADES

O Subcomitê de Zeladoria Urbana se reúne mensalmente, de forma *on-line*, com conselheiros eleitos, que representam a sociedade civil, secretarias, que representam o Poder Público e pessoas da sociedade civil de forma geral. As atas das reuniões são transcritas e disponibilizadas no *site* da Prefeitura (São Paulo, 2023b).

Os resultados serão mostrados a partir da configuração da dinâmica do Subcomitê e da categorização dos desafios e potencialidades identificados. Inicialmente, a dinâmica do Subcomitê será descrita a partir de suas etapas, conteúdos e processos de interação. Em seguida, serão apresentados um

conjunto de desafios e potencialidades categorizados, aspecto esse acompanhado de alguns exemplos retirados diretamente dos documentos avaliados e registros de campo. Para fins de sistematização, segue quadro abaixo com os desafios e as potencialidades abordados:

Quadro 1: Desafios e potencialidades do Subcomitê de Zeladoria Urbana

Desafios	Desigualdades no espaço de fala e recursos
	Dificuldades no monitoramento de políticas públicas
	Valorização/motivação de participação no Subcomitê
Potencialidades	Processos de formação de GCMs e agentes de zeladoria
	Organização de seminários temáticos
	Processos contínuos dos espaços de interação

Fonte: Elaboração própria.

Pelas atas analisadas, os atores que frequentemente estão presentes são: representantes do Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo, do segmento da PSR, representantes de organizações sociais, como É de Lei, Rede Rua, CDHLG, GCM pela SMSUB, além de atores da DPE-SP, da assessoria do deputado Eduardo Suplicy e do gabinete da vereadora Luna Zaratinni.

Salienta-se que, para a oportunidade de fala e limite de tempo de fala, não é feita distinção entre representantes da sociedade civil, eleitos, e participantes de forma geral. Aos atores sociais, em sentido amplo, é atribuído um espaço de tempo para manifestação em cada etapa da reunião, especificamente após apresentação do tema pela coordenação e por outros atores estatais. De forma geral, as reuniões se estruturam conforme as seguintes etapas:

- a) Informes: referem-se ao *status* de tramitação dos encaminhamentos relativos às reuniões anteriores, aos resultados de ações realizadas pelo Subcomitê, como também, quando há presença de representantes de secretarias municipais, de um momento breve relativo à apresentação de dados de políticas públicas específicas. Os atores sociais podem solicitar espaço de fala para debater algo sobre os informes apresentados ou para trazer informes não previamente elencados pelos atores estatais.

b) Pautas: referem-se a assuntos que são apresentados com um espaço de tempo maior em relação aos informes, decididas previamente entre os conselheiros (na reunião anterior ou no grupo via aplicativo de comunicação), podendo ser acrescentadas pautas com base na urgência ou relevância. As pautas são apresentadas por atores estatais via *slides*, representantes de secretarias ou coordenação, em que, após um tempo de explanação, a sociedade civil possui abertura para se manifestar por 3 minutos em cada fala, tempo relativamente baixo comparado aos atores estatais, que não possuem limite de tempo. Após a manifestação da sociedade civil, os atores estatais respondem. Então, retorna-se a abertura para novas falas.

c) Encaminhamentos: são resultados das manifestações/apontamentos dos conselheiros durante a reunião. Neles, registra-se um conjunto de necessidades expressas e propostas de alterações/atuações em cada pauta, com a finalidade de dar continuidade aos trabalhos; alguns são envio de denúncias à Ouvidoria de Direitos Humanos (ODH), agendamento de reuniões, debates sobre determinada proposta, convocação de um representante de secretaria, criação de grupos de trabalho (GTs), planejamento de ações, entre outros.

5.1. Desigualdades no espaço de fala e recursos

O Subcomitê é um espaço que concentra diferentes representantes, como movimentos, entidades e atores estatais, o que possibilita abarcar diferentes percepções sobre as discussões realizadas. Contudo, de acordo com os resultados dessa pesquisa, é possível destacar que essa diversidade sofre com obstáculos relativos a desigualdades nos espaços de fala, recursos e ação (agência). Um dos principais pontos que embasa a identificação refere-se à desigualdade entre atores sociais e coordenação de governo nas seguintes ações: a) proposta de encaminhamentos; b) execução de encaminhamentos; c) retorno; d) gerência do tempo de fala.

Conforme está destacado na análise teórica, tal processo tem influência na redução do poder de agência dos atores sociais, especificamente na produção de estruturas relacionais e inovação dos IAPs, também afetando a dimensão de valorização/motivação na participação social.

Um exemplo é a discussão sobre o fluxo de encaminhamento de denúncias e a limitação de alternativas criativas em contexto de contingências de desigualdade. No contexto de uma discussão específica, os conselheiros se manifestaram criticamente com relação à demora do encaminhamento de uma denúncia, na qual uma pessoa em situação de rua havia sofrido uma violência de um GCM: houve o espaço de um mês para efetivar o processo, sendo que o fluxo não seguiu o trâmite esperado. Em algumas das falas, conselheiros que representam a PSR diziam: “o fluxo se aproveita de burocracias da prefeitura para impedir celeridade. [...] A gente não pode estar discutindo a denúncia de um mês atrás, temos que criar um canal direto à ouvidoria”¹². A coordenação de governo se posicionou contra as falas afirmando “não encaminhar denúncias, pois está presa a amarras administrativas e que é atribuição da ouvidoria”¹³. Após muitas manifestações, a coordenação colocou como encaminhamento, junto ao representante da ouvidoria, a proposta de criar um fluxo em comum para maior celeridade, reconhecendo sua importância e admitindo a possibilidade de sua concretização. Importante ressaltar que ocorreram interrupções constantes das falas dos atores sociais, o que dificultava as manifestações.

No que tange aos resultados, o encaminhamento foi discutido na reunião seguinte, em 26 de outubro de 2022, como uma pauta, na qual a coordenação sustentou sua posição anterior de que a tratativa e encaminhamento cabe à ouvidoria, sendo prerrogativa do Subcomitê o acompanhamento e pedido de esclarecimentos. Como na reunião anterior, os conselheiros representantes da PSR fizeram novas declarações no sentido de expressar a necessidade de mudanças no fluxo: “Em relação à PopRua, já está em uma violência constante por estar na rua. Nós temos que ter mecanismos que não sigam esses mesmos procedimentos, por conta dessa realidade da PopRua que é específica”.¹⁴

Os resultados da discussão implicaram em uma proposta de fazer uma reunião com a ouvidoria do município, como também na possibilidade de realização de recomendações formais por parte do Subcomitê, especificamente para se discutir formas de tratativa e mudanças no fluxo. Contudo, a discussão

¹² Martines, Oliveira e Prado (2022).

¹³ *Ibid*, 2022.

¹⁴ *Ibid*, 2022.

não foi retomada nas reuniões seguintes: as propostas foram descontinuadas por sobreposições de informes e pautas diversas, como também os atores do poder público envolvidos reduziram sua frequência de participação, sendo que o conteúdo debatido nos encontros seguintes pouco expressava as propostas de atores sociais, mas de atores estatais. Tal condição expõe contingências de produção de desigualdades, especificamente na redução da agência dos atores sociais no processo de determinação da dinâmica da participação social, de definição e execução dos encaminhamentos.

5.2. Dificuldades no monitoramento de políticas públicas

Um segundo desafio faz alusão ao processo de monitoramento das políticas públicas, especificamente sobre o acesso prévio aos itinerários das ações de zeladoria urbana, algo que poderia possibilitar ações e mobilização de atores estatais nos serviços de abordagem e mediação, como também na identificação de possíveis ocorrências de violações. Contudo, há dificuldades que incidem sobre alguns fatores do processo de participação, como: a) os atores estatais presentes não possuem prerrogativa ou competência para dar essas informações; b) atrasos na disponibilização de evidências dos trabalhos executados pelo Subcomitê, que apontam essas necessidades, como atas e relatórios; c) falta de devolutivas dos ofícios e das solicitações direcionadas às secretarias responsáveis por apresentar os itinerários e os relatórios das ações de zeladoria urbana, entre outros dados.

Essa contingência, como aprofundaremos posteriormente, está relacionada a padrões de inércia que implicam em manutenção das desigualdades citadas, do mesmo modo mantém influência insuficiente em órgãos executivos relevantes: nesse caso, a insuficiência está correlacionada à canalização das demandas em redes de apoio como meio de ampliação da agência.

No contexto de ausência de uma representante da Smads, que não havia apresentado o relatório sobre fluxo de itinerário da zeladoria urbana, algo prometido fazia alguns meses, destacou um conselheiro como exemplificação do que descrevemos acima: “Tenho que falar um repúdio da Smads ficar ausente

com tanta gente no gabinete”¹⁵. Outro conselheiro destacou: “Em relação à carta da Smads, acho que poderia ter vindo uma outra pessoa, é muito chato realmente”¹⁶. No momento de fechamento das atividades de 2022, alguns conselheiros expressaram decepção com a falta de retorno: “Como que a gente consegue fazer esse povo participar do Subcomitê? [...] Esse momento precisa de diálogo, precisamos fazer pressão para construirmos algo”¹⁷. Outro destaque foi: “Temos que ter um retorno para quem está em situação de calçada. Precisamos de um meio para termos um fluxo de retorno para termos providências” (São Paulo, 2022).

5.3. Valorização/motivação de participação no Subcomitê

Nesse contexto, também é possível perceber manifestações alusivas à valorização/motivação de participação do Subcomitê enquanto desafio. No momento de balanço das atividades, muitos conselheiros expressaram aquilo que permeia as dinâmicas do Subcomitê em suas reuniões mensais, que também expressa a dimensão de valorização/motivação na participação social: destaques foram dados pela falta de retorno de resultados para a PSR; falta de respostas das denúncias; decepção pelos poucos avanços; cansaço; falta de resultados.

Há exemplos nas falas dos conselheiros, especificamente nesse contexto de diagnóstico da falta de pareceres das secretarias no monitoramento das ações de limpeza: “Eu estou decepcionado com o pouco avanço que tivemos” (São Paulo, 2022). Outro conselheiro desabafou: “precisamos ter retorno para essa população, não basta termos comitê” (São Paulo, 2022). Em outra reunião, o representante da Defensoria afirmou:

[...] o Sr. Will, da Defensoria Pública, realizou uma fala sobre a necessidade de maior fluidez e foco nas reuniões do subcomitê, entendendo que a dinâmica do espaço estava muito dispersa. O Sr. Will, ainda, realizou uma fala sobre as ações de zeladoria urbana na região da Luz, que ninguém no local havia sido informado sobre as ações e que, no que diz respeito ao Decreto, as Secretarias não estão cumprindo seus papéis (São Paulo, 2023c).

¹⁵ Martines, Oliveira e Prado (2023)

¹⁶ *Ibid*, 28/06/2023

¹⁷ Martines, Oliveira e Prado (2022)

5.4 Processos de formação de GCMs e agentes de zeladoria

Ao entrarmos no âmbito das categorias de potencialidades, podemos iniciar com as ações de formação de GCMs e agentes de zeladoria. Conforme apontado no balanço de 2022, o Subcomitê participou no processo de formação de mais de 300 GCMs, sendo incluído nesse número policiais civis (São Paulo, 2022). Importante apontar que as formações têm como finalidade a capacitação de agentes estatais nas ações de limpeza da zeladoria, sendo tal processo uma potencialidade, pois abordam os diferentes contextos da PSR, direitos, formas de abordagem, entre outros instrumentos com o intuito de tornar as ações humanizadas e em rede. Contudo, há diversos desafios que podem ser destacados: a) alta rotatividade dos burocratas do serviço de zeladoria urbana; b) ausência de capacitação da GCM e da polícia em territórios com maior incidência de violações, pela falta de respaldo das respectivas subprefeituras; c) dificuldade de ampliação das capacitações em mais territórios, com o intuito de ampliar sua incidência.

Com base nisso, algumas manifestações de atores sociais do Subcomitê expressam exemplos dos obstáculos para ampliar a agência das ações de formação. Em uma discussão específica sobre os números atualizados, um conselheiro da sociedade civil manifestou:

Na teoria entendemos que isso está acontecendo, mas na prática é outra realidade. Existe uma troca de ideias sim entre a zeladoria e a Guarda Municipal em algumas áreas da cidade, mas no Centro da cidade, até nós trabalhadores somos perseguidos (São Paulo, 2023c).

Em outra reunião, um conselheiro manifestou a falta de maior abrangência das formações: "estamos trabalhando na lógica de cidade pequena. A cidade é muito grande e temos que começar a pensar grande."¹⁸ A posição da mesa coordenadora vai no sentido de ressaltar a potencialidade das formações, do mesmo modo apontar dificuldades de acessar determinados territórios e manter a permanência do projeto, o que expressa a complexidade citada.

¹⁸ Martines, Oliveira e Prado, 2023

5.5. Organização de seminários temáticos

A segunda categoria de potencialidade refere-se à realização de seminários temáticos¹⁹. Expresso como competência do Comitê PopRua para promover o diálogo com a sociedade civil, especificamente no contexto de promoção dos direitos da PSR, o Subcomitê e o Comitê PopRua organizaram um seminário que buscou dialogar com as diferentes contingências do monitoramento das ações de limpeza. A potencialidade também está na organização de processos participativos, tendo em vista que o seminário foi proposto com diferentes atores da sociedade civil. No entanto, também foi possível observar contingências de desigualdade, pois o processo de debate foi descontinuado e o desenho final do seminário seguiu as diretrizes de atores estatais.

5.6. Processos contínuos dos espaços de interação

A última categoria de potencialidade diz respeito à continuidade do espaço de interação do Subcomitê. Como apresentado anteriormente, o Subcomitê é composto por uma diversidade de atores sociais e estatais, condição essa que possibilita abarcar diversos aspectos de possibilidades de atuação conforme as prerrogativas de monitoramento das ações de limpeza. Sobre os atores sociais, a ampla vivência com a trajetória da pauta da PSR possibilita a constituição de um espaço qualificado para a compreensão do tema, estruturação de espaços de intercâmbio social, estruturação de redes de apoio e constante presença na arena de disputa política. Tais aspectos se refletem na dinâmica do Subcomitê, em que: a) diversas solicitações são apontadas para encaminhamentos; b) alternativas criativas são elencadas para discussões sobre fluxo de denúncias; c) presença de debates e contrapropostas; d) quórum em todas as reuniões; e) propostas de trabalhos e projetos; f) possibilidade de registrar, de forma documental, as denúncias que são enviadas cotidianamente pelos conselheiros.

Nesse sentido, destaca-se que, em eventuais ações judiciais, um dos grandes obstáculos é a comprovação do que acontece em episódios de retirada de pertences. Um fluxo ou um mecanismo de registro das denúncias feitas pode

¹⁹ Conforme o artigo 6º da Lei 17.252/2019, uma das atribuições do Comitê PopRua é: organizar, periodicamente, encontros e seminários municipais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a população em situação de rua.

facilitar encaminhamentos de instituições próximas que eventualmente judicializam demandas, como a Defensoria Pública.

Nesse caso, porém, há desafios presentes em relação ao contexto de continuidade das discussões. Conforme apontado, os encaminhamentos dificilmente voltam a ser discutidos de acordo com as solicitações propostas pelos atores sociais, seja de esclarecimento, seja de alterações. No exemplo citado acima, os encaminhamentos propostos sobre fluxo de denúncias não voltaram a ser pautados e não tiveram retorno, sendo expresso de acordo com as determinações e considerações de atores estatais. Dificuldades como falta de devolutiva/presença de secretarias competentes e disponibilização de evidências dos trabalhos executados, corroboram para esse desafio.

6. ESTRUTURAS RELACIONAIS E PROCESSOS DE INSTRUMENTAÇÃO: DESAFIOS E POTENCIALIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO SUBCOMITÊ

6.1. Estruturas relacionais: desafios e potencialidades

Os desafios e as potencialidades da participação social destacados podem ser compreendidos pela estrutura relacional e dos processos de instrumentação.

Nos resultados, identificamos que a agência dos atores se dá em uma dinâmica desigual no processo de participação: percebe-se que no fluxo dos informes, os encaminhamentos/contestações formalizados pelos conselheiros não são retomados; do mesmo modo, as pautas são majoritariamente selecionadas de acordo com a iniciativa de atores estatais. A perpetuação desse processo nas interações, durante as contestações, também é perceptível na limitação de alternativas criativas elencadas pela sociedade civil, que não são retomadas pela mesa coordenadora e não são implementadas pelos atores estatais, como observa-se na dificuldade de alteração do fluxo de denúncias para maior celeridade e devolutiva para a PSR.

Como destacam Abers, Silva e Tatagiba (2018), o processo relacional é interdependente entre os atores, que agem a partir de condições produzidas e em constante disputa política: a interdependência não significa que as relações são igualitárias, sendo os resultados apontados evidências que reiteram a tese de capacidades desiguais de agência entre atores, seja em função do vínculo ou do acesso a recursos.

No caso analisado, nota-se a desigualdade na relação de interdependência entre os atores sociais e estatais, o que pode ser observado no controle unilateral e concentrado do tempo de fala, limitado a três minutos no caso dos atores sociais. No mesmo sentido, as propostas dos atores sociais de construção de novas alternativas para a ação pública dependem de uma série de ações e aberturas por parte dos atores estatais.

Nesse caso, é possível retomar a concepção de ação criativa, a partir do conceito de agência, de como o processo relacional do Subcomitê se articula com redes de apoio/recursos organizacionais, conceito esse apresentado por Fuks, Perissinotto e Souza (2004). Como apresentam os autores, atores encaminham suas demandas para redes de apoio político/institucionais que reflitam seus interesses (Fuks; Perissinotto; Souza, 2004), nesse caso, as redes de apoio possibilitam identificar os atravessamentos da desigualdade e seus impactos no processo de participação, como também na motivação/valorização dos atores em participar do conselho (Tatagiba, 2005). Tatagiba (2005), nesse contexto, ressalta que a mobilização de redes externas aos espaços participativos pode indicar limitações de permeabilidade de demandas na Instituição Participativa.

No primeiro caso, ao retomar Abers, Silva e Tatagiba (2018), as redes de apoio do Subcomitê podem ser compreendidas como potencialidades adquiridas a partir de longas trajetórias de interdependência em seu processo relacional. Isso porque os conselheiros, a partir da ampla vivência com a pauta da PSR, como também presentes em uma diversidade de quadro relacionais da arena de disputa política, presenciam desigualdades na participação que tratam do monitoramento de limpeza. Nesse caso, a agência é ampliada a partir do momento em que esses atores conseguem permeabilidade em outros espaços institucionais e estratégicos, como demonstrado nas reuniões feitas com secretários das pastas da SMDHC ou Smads, nas parcerias feitas com a Defensoria Pública para fluxos alternativos de denúncias e no acompanhamento das ações de limpeza.

O Subcomitê, portanto, é um espaço que também fomenta a construção e ampliação de redes de apoio externas à SMDHC, especialmente quando se trata da falta de outros espaços contínuos para que conselheiros se encontrem

e pensem em encaminhamentos e propostas sobre o tema. Todavia, ao retomar o segundo ponto da premissa de Tataçiba (2005) sobre as redes de apoio, a valorização/motivação da participação dos conselheiros também pode ser compreendida por esse movimento de redes de apoio.

Com base nos resultados, muitos conselheiros demonstram desmotivação em relação à falta de avanço dos trabalhos realizados: muitos apontam que o contexto da PSR é emergencial, com ocorrências de violências sistemáticas sendo produzidas por atores estatais. Conforme demonstrado pelas condições que dificultam a agência, as redes de apoio fazem parte das diferentes dimensões estratégicas dos atores. Nesse caso, sendo parte do desafio da participação social no Subcomitê, a motivação/valorização está atrelada a esse tópico.

Em outras palavras, observa-se que a mobilização de outras redes pelos atores sociais – o que é potencializado pelo Subcomitê – pode ser uma estratégia utilizada para enfrentar as desigualdades de fala e agenda a que estão sujeitos no Subcomitê, e que reduzem a dimensão de motivação/valorização da participação no espaço.

6.2. Processos de instrumentação: desafios e potencialidades

A agência dos atores também abarca aquilo que Lascoumes e Le Galès (2012) denominam de ação pública: sendo espaços sociopolíticos construídos por técnicas e instrumentos, da mesma maneira por finalidades, conteúdos e projetos dos atores. Os instrumentos que compõem a ação pública, que embasa a formação de estruturas relacionais (Abers; Silva; Tataçiba; 2018), são entendidos como instituições, tendo em vista seus valores, interpretações sociais e formas de regulação que organizam as relações, como também abarcam dimensões técnicas (dispositivos de operacionalização) e ferramentas (microdispositivos dentro de uma técnica) (Lascoumes; Le Galès, 2012). No contexto do Subcomitê, nossa pesquisa possibilitou o entendimento dos efeitos das escolhas de IAPs na estruturação do espaço de participação social, o que possibilita correlacionar com os desafios e as potencialidades identificados.

Como já abordava Foucault (2006) em seus estudos sobre as ciências cameraais, a instrumentação foi uma mudança de paradigma-chave na arte de

governar, sendo um referencial para entender práticas múltiplas de governabilidade, questões complexas, formas racionais e estratégicas. No contexto do Subcomitê, percebe-se a adoção de diversos IAPs: a primeira dimensão das IAPs pode ser compreendida como procedimentos e regras que determinam o comportamento/interação dos atores (Lascoumes; Le Galès, 2012): nesse caso, as desigualdades identificadas no processo de participação refletem um conjunto instrumental, como a dinâmica de informes, pautas e controle de fala, que restringem consideravelmente a agência dos atores sociais, da mesma maneira descontinuum suas proposições na esfera da ação pública.

Um dos efeitos desses instrumentos é a inércia: sendo uma maneira de resistência a pressões de conflitos entre atores (Lascoumes; Le Galès, 2012). No contexto desta pesquisa, percebe-se que quanto maior é a resistência dos procedimentos e regras adotados, maior é a continuidade do padrão da configuração da dinâmica do Subcomitê: a condução dos trabalhos por atores estatais e a manutenção das desigualdades. Tal condição tem respaldo, a partir de Avritzer (2016), o porquê dos impactos insuficientes de instituições participativas em órgãos executivos relevantes, como na necessidade de redes apoio/redes organizacionais.

A segunda dimensão envolve a descontinuidade das discussões/propostas de mudanças sobre o fluxo de denúncias e produção de relatório, geralmente justificada por discursos técnicos e normativos, como também correlacionada com as variáveis de desigualdade dos encaminhamentos. Sendo um desafio, sem uma causa específica e de problema complexo, os atores sociais do Subcomitê recorrentemente apontam que a configuração do atual fluxo de denúncias e das violações sofridas pela PSR é lenta e burocrática: recorrentemente o Subcomitê não recebe pareceres das denúncias encaminhadas, o fluxo não apresenta uma clareza de critérios e tratativas, da mesma maneira sua capacidade de recolher evidências e fazer interlocução com órgãos da justiça/de outras pastas secretariais é praticamente inexistente e não promove devolutiva para a pessoa que sofreu a violação de direitos. As sessões de discussões são marcadas por diversos conflitos e muitas propostas são expressas para serem encaminhadas por parte dos atores sociais,

contudo, há uma descontinuidade das discussões através do formato de participação já apontado.

Essa segunda dimensão diz respeito às representações sobre a questão tratada: nela, atores estatais atribuem competências, reconhecimento de domínio e critérios normativos que envolvem representações de impossibilidade de alternativas criativas, geralmente apoiada em longas e difíceis explicações sobre a operacionalização da técnica e suas respectivas ferramentas (Lascoumes; Le Galès, 2012). Isso reflete a estruturação de um processo do trato da zeladoria em que realçam conflitos entre os atores, como também expressa o que Lascoumes; Le Galès (2012) apontam sobre os IAPs com relação à seletividade de determinados instrumentos por atores estatais com maior poder de agência.

Nesse contexto, os desafios do Subcomitê envolvem um espaço de participação em que as rotinas, a categorização e a pré-formatação dos debates limitam a agência criativa de atores sociais em torno dos IAPs.

Concomitantemente, uma potencialidade a ser ressaltada envolve os espaços de intercâmbio dos atores sociais, por meio de recursos de apoio e ampliação de agência, que possibilitam a operacionalização de IAPs como as formações com GCMs/agentes da zeladoria e a organização de seminários.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que o Subcomitê de Zeladoria Urbana, como espaço de participação permanente e que agrega diferentes atores, cada qual com seus respectivos poderes de agência e condições de atuação desiguais, é um espaço potente para criar caminhos e facilitar processos por ser um espaço contínuo de interação entre atores com experiências e competências relevantes no tema. Todavia, observa-se que há desigualdades internas nas estruturas relacionais e nos processos de instrumentação que dificultam agências criativas e o acesso de atores sociais a processos de decisão sobre a política.

Nesse sentido, foi possível perceber que os espaços de fala durante a reunião são diferentes: isso depende dos recursos disponíveis e do poder de agência, do mesmo modo que influenciam na dinâmica interna do Subcomitê e, conseqüentemente, nos encaminhamentos. Também existem os desafios e as

dificuldades em relação à continuidade dos encaminhamentos e das pautas, a dificuldade de inovação, bem como a dificuldade de monitorar as políticas por falta de informação sobre os itinerários das ações de zeladoria.

Por outro lado, como potencialidades, destacam-se as formações para profissionais, a construção do seminário, o registro das denúncias de forma contínua e a configuração de um espaço contínuo de interação, o que pode permitir novas construções entre os atores.

Por ser o único Subcomitê permanente do Comitê PopRua, percebe-se como a problemática da zeladoria é algo persistente, que atravessa governos e continua violando direitos básicos da PSR, quando, o que deveria ser feito era a limpeza e o gerenciamento do espaço urbano. Contudo, enquanto não houver opções reais de políticas públicas inclusivas em moradia e intersetoriais, que possibilitem oportunidade de acesso para os diferentes perfis de PSR, é necessário que a gestão passe a gerenciar o espaço urbano a partir da escuta e da participação social, sendo o Subcomitê de Zeladoria Urbana um espaço já existente e potente para a construção de soluções criativas e que resguardem os direitos da PSR.

Nesse contexto, espera-se que a presente pesquisa exploratória contribua com o registro documental de aspectos relevantes da dinâmica de funcionamento do Subcomitê de Zeladoria Urbana, com a identificação de alguns de seus desafios e potencialidades. Nesse sentido, espera-se que a pesquisa contribua com hipóteses de análises que podem ser objetos de posteriores estudos explicativos mais aprofundados.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.
- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais**: as experiências de Natal e Maceió. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio**, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BICHIR, Renata; CANATO, Pâmella. Solucionando problemas complexos?: desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 243-266.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.
- COSTA, Daniel de Lucca Reis. **A rua em movimento**: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. 2007. 243 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-20122007-140625/publico/TESE_DANIEL_LUCCA_REIS_COSTA.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.
- FOUCAULT, Michel. **Ditos e escritos**: ética, sexualidade, política. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. v. 5.
- FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. São Paulo: Anablume: Fapesp, 2009.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário (org.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.
- HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LES GALÈS, Patrick. **L'instrumentation de l'action publique**: controverses, résistance, effets. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.
- LARA, Wallace. Prefeitura de SP faz ações para retirar barracas de pessoas em situação de rua. **Globo G1**, São Paulo, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/02/17/prefeitura-de-sp-faz-acoes-para-retirar-barracas-de-pessoas-em-situacao-de-rua.ghtml>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v.9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LUPETTI, Bárbara Gomes Baptista. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito: desafios, limites e possibilidades. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos do Direito, 2017. p. 82-117.

MAGALHAES, Bruno Dias; ORNELLAS, Gabriel Mattos; BRASIL, Flávia de P. Duque. Desconstruções e resistências democráticas: o caso da instituição legal do sistema nacional de participação social. *In*: AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado de (org.). **Crises na democracia**: legitimidade, participação e inclusão. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 57-88.

MARTINES, Verônica; OLIVEIRA, Ruan; PRADO, Mariana. **Relatório de Campo**. São Paulo: [s.l.], 2022.

MARTINES, Verônica; OLIVEIRA, Ruan; PRADO, Mariana. **Relatório de Campo**. São Paulo: [s.l.], 2023.

RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito**: elementos críticos de uma política pública. 2019. 292 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública. DPESP. **PA 01/2023 - violações de direito da população em situação de rua nas ações de zeladoria urbana pela subprefeitura da Sé**. São Paulo, 2023a. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1Z1YF7_Dz109dcjJIXIUM83sANdske_t?usp=sharing. Acesso em: 21 nov. 2023.

SÃO PAULO. Decreto nº 59.246 de 28 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização das ações de zeladoria urbana. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 65, n. 40, p. 1, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.069 de 17 de junho de 2016**. Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57069-de-17-de-junho-de-2016>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SÃO PAULO. Lei 17.252 de 26 de dezembro de 2019. Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, p. 1, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17252-de-26-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SÃO PAULO. Subcomitê de Zeladoria Urbana. **Atas do Subcomitê de Zeladoria Urbana**. São Paulo, 2023b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/index.php?p=274544. Acesso em: 21 nov. 2023.

SÃO PAULO. Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana. **Resumo executivo da 29ª reunião, 26 de abril de 2023**. São Paulo: Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, 2023c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/CONSELHOS/COMITE%20POPRUA/ATAS/ATAS_ZELADORIA/2023/29_Subcomite_Permanente_de_Zeladoria_Urbana_ABRIL_2023.pdf. Acesso em: 11 ago. 2023.

SÃO PAULO. Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana. **Resumo executivo da 26ª reunião**, 30 de novembro de 2022. São Paulo: Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, 2022. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/CONSELHOS/COMITE%20POPRUA/ATAS/ATAS_ZELADORIA/2022/26_Subcomite_Permanente_de_Zeladoria_Urbana_NOVEMBRO_2022.pdf. Acesso em: 11 ago. 2023.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 ago. 2023.

TEIXEIRA, Luiza Reis; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **Revista Iberoamericana de Estudos Municipales**, Santiago, n. 20, p. 33-57, 2019. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arquitetura_da_participacao.pdf. Acesso em 15 nov. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

A rua enquanto arena pública: uma análise do Canto da Rua Emergencial em Belo Horizonte

The street as public arena: an analysis of Canto da Rua Emergencial in Belo Horizonte

Giulia Parreira Xavier do Vale¹
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio²

Resumo

Este trabalho aborda as contribuições da lente pragmatista para a análise do fenômeno da População em Situação de Rua (PSR), em especial para a compreensão de como a população em situação de rua incide nas ações públicas a ela voltadas. Para tanto, os principais conceitos das abordagens pragmatistas a serem mobilizados no entendimento das dinâmicas apresentadas são introduzidos. Na sequência, a população em situação de rua é apresentada através das principais abordagens da literatura científica sobre essa população, além de se discutir o problema da fragmentação de abordagens e políticas para a PSR. Parte-se da complexidade da vivência nas ruas, da diversidade de formas de atuação da população em situação de rua e da sua interação com os demais atores públicos para refletir sobre as contribuições que a abordagem pragmatista pode trazer para entender esse grupo enquanto agentes autônomos e atuantes na arena pública.

Palavras-chave: Pragmatismo. População em Situação de Rua. Políticas Públicas. Arena Pública. Ação Pública.

Abstract

This paper addresses the contributions of the pragmatist lens to the analysis of the Homeless Population (PSR) phenomenon, particularly to understanding how the homeless population affects public actions aimed at them. To this end, the main concepts of the pragmatist approach to be mobilized in understanding the dynamics presented are introduced. Next, the homeless population is presented through the main approaches in the scientific literature on this population, in addition to discussing the problem of fragmentation of approaches and policies for PSR. It starts from the complexity of living on the streets, the diversity of how the homeless population acts and their interaction with other public actors to reflect on the contributions that the pragmatist approach can bring to understanding this group as autonomous and independent agents. active in the public arena.

Keywords: Pragmatism. Homeless. Public Policies. Public Arena. Public Action.

¹ Mestranda em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. *E-mail:* giulia_parreira@hotmail.com

² Doutor em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). *E-mail:* armindo.teodosio@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca discutir bases teóricas capazes de problematizar a incidência da população em situação de rua (PSR) nas políticas públicas a ela direcionadas e/ou que atravessam sua existência no contexto urbano brasileiro contemporâneo. Para tanto, o movimento de análise parte da observação do revolvimento da arena pública que se constrói em Belo Horizonte em torno do fenômeno da população em situação de rua ocasionado pela situação de prova constituída pela pandemia da Covid-19. A análise busca compreender a centralidade da população em situação de rua nas disputas e acordos firmados, bem como a sua efetiva incidência nas políticas públicas para ela direcionadas.

As disputas traçadas em torno das soluções endereçadas para a questão da população em situação de rua sugerem uma indefinição do próprio problema público: a população em situação de rua é afetada por problemas públicos ou ela é o problema público? Em quais questões se desdobra o problema público atinente à população em situação de rua? A acirrada disputa sobre a definição dessa questão compreende não apenas manifestações públicas, mas também, um intenso jogo de bastidores (Cefaï, 2017b), a realização de parcerias, a mobilização de atores-chave, a construção conjunta e articulada de estratégias de publicização e de ação, o manejo de instrumentos legais e institucionais, a construção de narrativas e a realização de movimentos de investigação e experimentação. Nesse cenário, a população em situação de rua busca romper com lógicas nas quais se tenta inseri-la nas políticas públicas de forma tutelada ou em condição opinativa. Essa busca por protagonismo por parte da população em situação de rua nas políticas públicas traz a centralidade sobre os problemas a serem enfrentados a partir das suas vivências, a coprodução de soluções e mecanismos de ação, a legitimação ou não de discursos e ações produzidos por outros atores, a articulação de estratégias, a ocupação de espaços institucionais e informais e a mobilização de atores-chave.

A articulação que se desenvolve na arena pública da população em situação de rua em Belo Horizonte extrapola as perspectivas de análise que não voltam o olhar para as interações entre entidades privadas, públicas e a sociedade civil. A população em situação de rua reclama e disputa a titularidade e a definição dos problemas públicos que a afetam, atribui responsabilidades,

define aliados e elege vilões. Além disso, ela envolve-se ativamente em dinâmicas discursivas e de ação que interferem diretamente nas políticas públicas a elas voltadas.

Essa multiplicidade de formas de interação e ação sugere a insuficiência das abordagens fragmentadas do fenômeno da população em situação de rua, ora por parte do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), ora sua atuação estatal ou das ações promovidas pela sociedade civil para traduzir a complexidade do cenário e abordar as diversas relações entre esses atores. Dessa forma, este trabalho propõe reflexões sobre como a utilização de uma lente pragmatista pode contribuir para compreender a realidade observada, que suscita perguntas como: quais são os problemas públicos concernentes à população em situação de rua? Quais são os esforços de definição do problema público correlato à população em situação de rua e como eles incidem nas políticas públicas? Como entender as formas em que a população em situação de rua se coordena e se articula para fazer valer as suas demandas, enfrentar disputas ou controvérsias? Como esses processos incidem nas políticas públicas? Várias são as indagações colocadas, que se articulam ao redor de uma pergunta principal a saber: como compreender a atuação da população em situação de rua sobre as políticas públicas urbanas em Belo Horizonte levando em consideração de bases teóricas capazes de lidar com a complexidade desse fenômeno?

O presente trabalho se desenvolve a partir de uma revisão bibliográfica sobre temas como a abordagem pragmatista francesa das arenas públicas, problemas públicos e ação pública; as políticas públicas para a população em situação de rua e suas contradições, no que tange à participação e ao protagonismo da população em situação de rua; e a experiência da Frente Humanitária Canto da Rua Emergencial no enfrentamento à pandemia da Covid-19 no município de Belo Horizonte e os processos por ela desencadeados. Dessa forma, busca refletir sobre as contribuições da lente pragmatista na compreensão da centralidade da população em situação de rua na arena pública.

2. PROBLEMAS PÚBLICOS, ARENAS PÚBLICAS E AÇÃO PÚBLICA

Cefaï (2012) introduz a questão do público como um contraponto à noção de processo político. O autor afirma que o “público” não é um organismo político ou

social, mas sim, uma complexa rede de interações que se articula em torno de problemas públicos. Em uma dinâmica de emergência, dirigidos pela necessidade de dar resposta a uma situação crítica que rompe com a normalidade do cotidiano, as pessoas se agregam em torno da questão percebida como problemática, buscando compreendê-la, defini-la e controlá-la (Cefaï, 2012). Nesse movimento, tecem-se disputas, conflitos, acordos e cooperações. Performam-se cenas, discursos e ações — mais ou menos teatralizadas — com o objetivo de compreender e definir a situação problemática que, por meio dessa publicização, recebe atenção pública e passa a ser objeto de tratamento pela ação pública, passando a constituir, assim, um problema público (Cefaï, 2012).

Zittoun (2021) afirma que a abordagem pragmática das políticas públicas procura trabalhar de forma simétrica tanto a definição e propagação de problemas quanto a construção e difusão de propostas. Para o autor, apesar da importante presença de abordagens construcionistas e pragmatistas na análise de políticas públicas contemporâneas, “esse não é o caso quando os pesquisadores se concentram na elaboração de propostas e no processo de tomada de decisão que as acompanha” (Zittoun, 2021, p. 114-115). Sendo assim, há a urgência e necessidade de avanços na problematização da construção de propostas e decisões públicas, como aquela que levou ao surgimento do chamado “Canto da Rua Emergencial” — que se analisará mais à frente no presente artigo.

Mello (2019) aponta que a chamada “segunda onda” da sociologia pragmática, através dos estudos de Francis Chateauraynaud, busca ultrapassar o enfoque eminentemente etnográfico dos estudos de Cefaï, mobilizando as teorias da argumentação. Com isso, cabe problematizar o trabalho político a partir das controvérsias argumentativas nas quais os atores estão envolvidos, levando a metaconfiguração das causas em jogo. Dessa forma, na micropolítica também estão implicadas controvérsias e disputas argumentativas, performadas pelos atores ao redor das políticas públicas, que têm implicações para a compreensão mais ampla das questões e problemas implicados nessa arena.

Sob esse enfoque, abre-se espaço para a compreensão do cidadão comum como um ator público que é capaz de propor e de construir soluções para os problemas públicos que lhe afetam. Isso ocorre a partir da sua vivência,

dos processos de investigação, de descoberta e de experimentação por ele conduzidos (Andion; Magalhães, 2021).

As experiências de cada um dos atores públicos em relação às situações problemáticas são permeadas por ações e emoções (Krieger, 2020). Emergem angústias, sentimentos de injustiça, dinâmicas de solidariedade, apoio, identificação, legitimação e incômodos que contribuem para a percepção daquele problema e influem na dinâmica da sua definição, uma vez que os diferentes públicos, ao performarem na arena, lançam mão desses elementos em busca de moldar a cultura pública sobre o tema (Cefai, 2017b).

Nesse quadro teórico e analítico, a sociologia pragmática permite um deslocamento do eixo de compreensão das políticas públicas para uma ideia de ação pública, que a extrapola e direciona o foco para as ações voltadas à solução de problemas públicos a começar dos processos de investigação, experimentação e co-domínio das situações problemáticas (Andion; Magalhães, 2021).

3. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO

O fenômeno da população em situação de rua é marcado por sua heterogeneidade e por particularidades vinculadas ao território e ao contexto social em que se manifesta, comportando, portanto, diversas definições.

Em cartilha produzida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) é apresentada uma das definições da população em situação de rua, levando em consideração a sua própria percepção:

Somos ainda vítimas do atual sistema político, que, na cegueira do capital, tem produzido milhares de novos moradores de rua a cada ano [...] somos, por fim, um povo sonhador, que acredita em um amanhã melhor, que aposta no país e que, por acreditar, mantém acesa em si a esperança (Minas Gerais, 2010).

Por outro lado, nos campos das políticas públicas e das produções acadêmicas, é amplamente utilizado o conceito adotado no art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional da População em Situação de Rua, que define o termo “população em situação de rua” como

[...] grupo populacional heterogêneo que utiliza como espaço de moradia e sustento os logradouros públicos, de forma temporária ou permanente, e as unidades de acolhimento, que tem em comum a

inexistência de moradia convencional regular, os vínculos familiares fragilizados ou interrompidos e a pobreza extrema (Brasil, 2009).

O fenômeno da população em situação de rua é caracterizado por Silva (2006, p. 82-95) através de seis aspectos: a) a multiplicidade de fatores que conduzem à situação de rua; b) o fenômeno como uma expressão radical da questão social na contemporaneidade; c) sua localização nos grandes centros urbanos; d) a marca do preconceito no valor moral e no grau de dignidade atribuídos pela sociedade às pessoas atingidas pelo fenômeno; e) as particularidades vinculadas ao território em que se manifesta; f) a naturalização do fenômeno pela sociedade, que se expressa, dentre outros fatores, pela responsabilização exclusiva das pessoas por ele afetadas pela situação em que se encontram, pela inexistência de políticas públicas sociais universalizantes voltadas a esse público e pela escassez de dados e informações científicas sobre o fenômeno.

É farta a literatura científica acerca das condições que levaram as pessoas à situação de rua (Rizzini; Couto, 2019), do modo de vida nas ruas (Gramajo *et al.*, 2023) e das múltiplas violências a que essas pessoas são submetidas (Nardes; Giongo, 2021). Percebe-se uma lacuna na produção de conhecimento envolvendo a população em situação de rua no que tange a problematizar a sua potência, o seu papel enquanto agentes de inovação, protagonistas de suas próprias histórias e atores sociais que interagem com outros atores e com as organizações, e concorrem para a transformação da ordem pública.

Sicari e Zanella (2018), ao realizarem uma revisão sistemática de produções científicas sobre a população em situação de rua no Brasil, encontraram 81 dissertações e 7 teses defendidas no período entre 2006 e 2016 — sendo a maior parte delas produzidas em programas de Pós-Graduação em Psicologia (26,13%), em Saúde Pública e Saúde Coletiva (7,95%) e em Serviço Social (7,95%).

Temas comuns na investigação científica, com relação à participação da população em situação de rua na construção das soluções a elas direcionadas, compreendem a visão das instituições acerca das pessoas em situação de rua (Dantas, 2012), formas de participação institucionalizada (Lima; Oliveira, 2012), o processo histórico de construção da Política Nacional para a População em

Situação de Rua (Machado, 2020), e a intersetorialidade das políticas públicas para essa população (Martins *et al*, 2023).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009 (Brasil, 2009), propõe, para a sua efetivação, o protagonismo das pessoas em situação de rua por meio da sua atuação em movimentos sociais (Brasil, 2009, p. 4). Essa política, instituída pelo Decreto, objetiva propiciar o acesso pleno das pessoas em situação de rua aos direitos garantidos a todos os cidadãos brasileiros, a oportunidades de desenvolvimento social pleno, bem como a sua integração ou reinserção em redes familiares e comunitárias, “considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua” (Brasil, 2009, p. 4).

Qual seria a extensão do protagonismo da população em situação de rua, propagado pelo Decreto nº 7.053/2009, na efetivação das políticas públicas que lhes concernem e de que maneiras a população em situação de rua participa desse processo?

As dinâmicas de organização das pessoas em situação de rua remontam à década de 1960 em algumas cidades brasileiras, tendo se consolidado em 2004, com o surgimento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR, 2010). Inicialmente, o Movimento aparece em São Paulo e Minas Gerais, como resposta ao que é conhecido como “A Chacina da Sé”, episódio em que quinze pessoas em situação de rua foram agredidas, das quais sete faleceram (MNPR, 2010).

O MNPR busca combater as violações de direitos e intenta a promoção de condições dignas de vida às pessoas em situação de rua, por meio da “luta organizada em defesa dos direitos e por políticas públicas” (MNPR, 2010, p. 24). Valendo-se do lema “nada sobre nós, sem nós”, o MNPR reivindica o direito de participação nas deliberações e na construção de políticas públicas que se destinam às pessoas em situação de rua, reafirmando seu lugar enquanto sujeitos autônomos, ocupando seu lugar de fala e reclamando o protagonismo na transformação das suas realidades (Sicari; Zanella, 2020).

Almeida (2015) realça que a consolidação do MNPR levou a uma transposição da preponderância das ações caritativas e assistencialistas, por vezes vinculadas a instituições religiosas, para ações do Estado em resposta às reivindicações da população em situação de rua. Apesar dos esforços do MNPR,

Oliveira e Moura-Paula (2022) criticam a construção das políticas públicas para a população em situação de rua, afirmando que prevalecem nessas políticas um olhar fragmentado, que não leva em plena consideração as demandas dessa população ou a necessária promoção da sua cidadania e autonomia. Honorato e Saraiva (2017) apontam para a insuficiência das políticas sociais no Brasil em estabelecer uma proposta que atenda às reais necessidades da população em situação de rua.

Sicari e Zanella (2020) relatam as tensões existentes dentro do próprio MNPR, a partir da percepção de pessoas em situação de rua sobre a falta de representatividade dentro do próprio Movimento, os conflitos entre as dimensões da visibilidade e o direito de “ficar invisível”, e do sentimento de uma liderança do movimento de “institucionalização do seu modo de existir” (Sicari; Zanella, 2020, p. 1066). Oliveira e Guizardi (2020), em estudo acerca da elaboração da política pública de saúde e assistência social para a população em situação de rua no Distrito Federal, concluíram que a prescrição legal de protagonismo da população em situação de rua não se efetivou, tendo sido constatada a predominância estatal na condução da política e um cerceamento do processo decisório e da participação democrática.

De Lucca (2007) discute a manifestação política do fenômeno da população em situação de rua no espaço público da cidade de São Paulo. O autor identifica processos de publicização, interrogação e contestação do fenômeno da população em situação de rua por múltiplos agentes, caracteriza as performances realizadas em atos políticos e analisa as identificações construídas discursivamente. Apesar do estudo de De Lucca (2007) identificar a população em situação de rua como um ator público, analisar as relações estabelecidas entre os atores e a existência de “jogos de verdade”, ele aborda os modelos de enunciação como de caráter político-reivindicatório, as disputas como relativas à definição e à problematização dos próprios atores e de suas posições, e a capacidade de ação e articulação política da população em situação de rua como “muito dependentes do apoio de entidades que desenvolvem projetos sociais com a população de rua” (De Lucca, 2007, p. 138).

Ao analisar a importância da atuação da sociedade civil no enfrentamento da Covid-19 no Brasil, que abarcou em ações voltadas para a população em situação de rua, Andion (2020) suscita a necessidade de uma abordagem

multicêntrica do escopo de governar, que convida a um olhar de interação e coordenação conjunta entre a sociedade civil e o Estado.

Como será discutido na próxima seção deste trabalho, as recentes conformações assumidas pela arena pública existente em torno da questão da população em situação de rua em Belo Horizonte, em especial a contar da pandemia da Covid-19, sugerem a necessidade de avançar com os estudos realizados por De Lucca (2007) para compreender também como as articulações discursivas e de ação empreendidas pela população em situação de rua possibilitam que ela incida ativamente e com protagonismo nas ações públicas a ela voltadas.

4. A “RUALOGIA” NO ENFRENTAMENTO À COVID-19 NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE E SEUS DESDOBRAMENTOS

De acordo com dados extraídos do CadÚnico e sistematizados pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua, em março de 2021 o Brasil contava com 160.097 pessoas em situação de rua, das quais 8.840 pessoas se encontravam em Belo Horizonte (Dias, 2021). Essa população foi especialmente afetada pela pandemia da Covid-19, que agravou ainda mais as diversas vulnerabilidades às quais ela está submetida.

Em resposta ao cenário de crise e diante da insuficiência das políticas públicas para o enfrentamento da situação (Maciel; Silva; Souza, 2020), movimentos sociais, empresas, entes e órgãos públicos, organizações da sociedade civil e cidadãos se mobilizaram para a criação da Frente Humanitária Canto da Rua Emergencial, que visou promover condições para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 pela população em situação de rua (Nogueira, 2021). Capitaneado pela Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte, o Canto da Rua Emergencial foi desenvolvido em parceria com diversos outros atores sociais, como, por exemplo, o Instituto Unibanco, a Prefeitura de Belo Horizonte, o Vicariato para Ação Social, Política e Ambiental, o MNPR, o MPMG, o Programa Polos Cidadania da UFMG, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, a ArcelorMittal, a Fiat Automóveis, a Localiza e o Inaper.

Como parte da frente humanitária, instalou-se na Serraria Souza Pinto, tradicional espaço de eventos de Belo Horizonte, uma grande estrutura que funcionou como centro de referência para a população em situação de rua. Essa

estrutura buscava atender às suas necessidades prementes como: atendimento de saúde e psicossocial, banho, lavagem de roupas, solicitação de documentos, água potável, alimentação, atendimento pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, atendimentos aos animais de estimação, acesso a serviços por meios digitais dentre outros (Nogueira, 2021).

Nogueira (2021) afirma que o espaço foi construído baseado em uma metodologia participativa, que tinha por objetivo a construção de vínculos entre as pessoas atendidas e a equipe, a horizontalidade nas relações e a ênfase na escuta e no acolhimento. Houve a inclusão das pessoas em situação de rua como trabalhadores no Canto da Rua, contribuindo não apenas para a geração de renda, mas também para a construção de um sentimento de pertencimento, de apropriação do espaço, de legitimidade das ações realizadas e de maior promoção de consciência das atendidas acerca dos seus direitos. A autora afirma que essa metodologia inclusiva e participativa foi apontada pela população em situação de rua como o grande diferencial da iniciativa (Nogueira, 2021).

O Canto da Rua Emergencial atendeu em média 740 pessoas por dia, totalizando, entre junho de 2020 e agosto de 2021, 240.497 atendimentos a um contingente de 9.945 pessoas (Bove, 2021). A iniciativa se encerrou em 27 de agosto de 2021. A metodologia participativa e uma atitude reflexiva possibilitaram expandir o entendimento sobre os problemas enfrentados pela população em situação de rua baseando-se em suas próprias reivindicações e na forma como se valiam do equipamento. Por meio dessa iniciativa, foi constatado que: a população em situação de rua carece de acesso à água potável; o serviço mais demandado foi o de acesso a instalações de banho e sanitários; houve ampla utilização do espaço de lavanderia e foi reforçada a necessidade da disponibilização de estruturas de guarda-volumes. Esse aprendizado coletivo, a partir de processos de experimentação e investigação com vistas ao enfrentamento de um problema público, resultou na reivindicação, por parte da população em situação de rua e de entidades aliadas, da implementação de um equipamento público que atenda às necessidades constatadas.

O encerramento do Canto da Rua Emergencial suscitou preocupações, indignações e debates sobre a iminência de um retrocesso na condição de

(des)assistência da população em situação de rua no município de Belo Horizonte. Dentre as manifestações e articulações que circundaram o encerramento das atividades do Canto da Rua Emergencial, foi criado na Câmara Municipal de Belo Horizonte, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, o grupo de trabalho “BH sem morador de rua”, com o objetivo de “debater soluções possíveis para o crescente número de pessoas em situação de rua na capital” (Belo Horizonte, 2021).

O grupo de trabalho realizou visitas técnicas a equipamentos de assistência social da cidade de Belo Horizonte, bem como cinco audiências públicas acerca do tema da população em situação de rua. A primeira, em 26 de agosto de 2021 visou ao debate com “pessoas atuantes na questão dos moradores de rua de BH” (Belo Horizonte, 2022, p. 10) e contou com a presença de representantes do MNPR, da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, da Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte, do Canto da Rua, do Fórum Mineiro de Saúde Mental, do Programa Pólos de Cidadania da UFMG e da Casa de Acolhimento Transitório. A segunda audiência pública, realizada em 23 de setembro de 2021, contou com a presença de representantes do Instituto de Apoio e Orientação a Pessoas em Situação de Rua, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Comissão dos Diretores Lojistas de BH e da Associação dos Empresários do Barro Preto. A terceira audiência pública, realizada em 21 de outubro de 2021, visava debater o tema com “representantes das entidades atuantes nas questões da segurança pública em Belo Horizonte” (Belo Horizonte, 2021, p. 12).

Foram realizadas mais duas audiências públicas. A primeira delas tinha o objetivo de “apresentar e mapear um levantamento de dados e possíveis soluções para atender às pessoas em situação de rua”, na qual, “por serem levantadas questões técnicas”, houve a presença da Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais, da Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte e do pesquisador Tiago Gonçalves de Azevedo (Belo Horizonte, 2021, p. 13). A última audiência pública foi realizada para “apresentar os serviços realizados pelas entidades sociais que trabalham com dependentes químicos e que atendem as pessoas em situação de rua” (Belo Horizonte, 2021, p. 13). O grupo de trabalho culminou na proposição do Projeto de Lei nº 340/2022 do município de Belo Horizonte, que possuía o intuito

declarado de instituir a Política Pública Intersetorial para Atendimento à População em Situação de Rua em Belo Horizonte.

O Projeto de Lei nº 340/2022, dentre outras disposições, permitia expressamente o recolhimento de pertences das pessoas em situação de rua que configurassem o seu estabelecimento permanente em local público ou de fruição pública por mais de vinte e quatro horas, como, por exemplo, colchões, barracas, cobertas e sofás. Previa também o encaminhamento de dependentes alcóolicos e químicos para comunidades terapêuticas e a possibilidade de aplicação de multa à família de pessoas em situação de rua que “apresentarem indícios de incapacidade para exercer pessoalmente os atos da vida civil” (Belo Horizonte, 2022, p. 8).

A propositura do Projeto de Lei nº 340/2022 provocou convulsão social e intensas disputas que se constituíram em torno da sua votação e da definição dos problemas públicos e modos de acepção do fenômeno da população em situação de rua em Belo Horizonte. Essa mobilização culminou na retirada do projeto (Belo Horizonte, 2022), mas as acepções do problema público e as ideias que o envolvem seguem sendo disputadas (Belo Horizonte, 2023), por meio de articulações que vão de atos públicos a reuniões em gabinetes de vereadores, órgãos públicos, fóruns, comitês, entidades do terceiro setor, movimentos sociais, manifestações em mídias sociais, em uma busca pelo controle da narrativa e pelo poder de incidência na política pública municipal para a população em situação de rua de Belo Horizonte.

5. A LENTE PRAGMATISTA NA COMPREENSÃO DA INCIDÊNCIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste trabalho, adota-se a hipótese de que a lente pragmatista pode contribuir para a investigação dos fenômenos observados, de modo a compreender a população em situação de rua enquanto ator social essencial nessa arena pública.

Tendo a rua como espaço simbólico de arena pública (Cefaï, 2017a), as pessoas em situação de rua interagem com a sociedade, as instituições, a sociedade civil, as empresas e o Estado. Essas interações são atravessadas por diferentes dinâmicas não excludentes e, muitas das vezes, simultâneas, marcadas pela cooperação, competição, disputa e defesa de seus pontos de

vista e participação na constituição (Cefaï, 2017b), publicização e enfrentamento dos problemas públicos que envolvem suas existências. A população em situação de rua é agente (des)legitimador de ações e argumentos, disputa o controle das narrativas, a definição dos problemas públicos que lhe afetam, dialoga, coopera, investiga, experimenta e participa da construção e da implementação das ações públicas, que visam aos problemas em torno dos quais ela se mobiliza.

A utilização de uma lente pragmatista pode contribuir para o direcionamento do olhar para “rualogia”, termo utilizado pela população em situação de rua para referir-se ao “saber da rua”, a sua vivência e os conhecimentos adquiridos a partir da trajetória nas ruas. Assim, entendem-se as pessoas em situação de rua como protagonistas da arena pública, prestigiando o seu papel de cidadãos que contribuem para o enfrentamento dos problemas públicos que lhes concernem.

Essa abordagem é capaz de trazer novas perspectivas para os estudos sobre políticas públicas, capazes de levar a compreensões mais profundas e complexas da realidade e da ação pública das pessoas em situação de rua. Esse esforço epistemológico, teórico e metodológico pode ajudar na abertura de novas agendas de pesquisa sobre as políticas públicas que atravessam a existência de diferentes grupos vulnerabilizados, marcados pela construção de uma cidadania incompleta e pela violação sistemática de direitos, como acontece com a população em situação de rua.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Hellen Tattyanne de. **O processo de organização política da população em situação de rua e as particularidades de Natal/RN**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/programa/defesas.jsf?lc=pt_BR&id=376. Acesso em: 20 jun. 2023. Acesso em: dez. 2023.
- ANDION, Carolina. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n.4, p. 936-951, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200199>. Acesso em: dez. 2023.
- ANDION, Carolina; MAGALHÃES, Thiago. (Re) aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 36, n.2, p. 513-543, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020007>. Acesso em: dez. 2023.
- BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. **CPI – População em situação de rua**. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/t%C3%B3picos/cpi-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. **GT “BH sem Morador de Rua” quer avançar nos estudos e vai conhecer projeto**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2021/08/qt-%E2%80%9Ccbh-sem-morador-de-rua%E2%80%9D-quer-avan%C3%A7ar-nos-estudos-e-vai-conhecer>. Acesso em: 10 jul. 2023.
- BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. **Projeto de Lei nº 340/2022**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/340/2022>. Acesso em: 3 jul. 2023.
- BOVE, Maria Cristina. A população em situação de rua na pandemia da COVID-19. *In*: CICLO DE DEBATES PRÉ JORNADA DE DIREITOS HUMANOS, 2021, Belo Horizonte. **Palestra** [...]. Belo Horizonte: Extensão UFMG, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Sp2Cw0RlxQA>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- 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, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 9 jun. 2023.
- CEFAÏ, Daniel. ¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. *In*: CEFAÏ, Daniel; JOSEPH, Isaac (org.). **La herencia del pragmatismo**. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2012. p. 51-81.
- CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas... : o que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 187-213, mar. 2017a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/zdyH9SGqnWm5LwrV7MT4k9M/abstract/?lang=pt>. Acesso em: dez. 2023.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas... : o que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n.2, p. 129-142, jul. 2017b. Disponível em: https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/09/07_cefai_108_p128a143_site.pdf. Acesso em: dez. 2023.

DANTAS, Bruna Suruagy do Amaral *et al.* Políticas Públicas sobre Drogas e População de Rua: humanização ou coisificação dos sujeitos? **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97861>. Acesso em: dez. 2023.

DE LUCCA, Daniel. **A Rua em Movimento**: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. Dissertação (Mestrado em antropologia social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DIAS, André Luiz Freitas (org.). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil**: relatório técnico-científico. Belo Horizonte: UFMG, 2021. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

GRAMAJO, Carolina Siomionki *et al.* (Sobre) viver na rua: narrativas das pessoas em situação de rua sobre a rede de apoio. **Psicol. Ciênc. Prof.**, Brasília, v. 43, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003243764>. Acesso em: 20 dez. 2023.

HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Quando a casa é a marquise, o albergue, a rua: discursos e políticas sociais para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte. **Administração Pública e Gestão Social**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 244-254, out./dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v9i4.5015>. Acesso em: dez. 2023.

KRIEGER, Morgana Gertrudes Martins. **Urban conflicts in Medellín and São Paulo**: devices, courses of action and regimes of engagement towards the right to the city. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

LIMA, Cristiane Martins; OLIVEIRA, José Oswaldo Soares. Participação popular dos moradores de rua na gestão pública do município de Porto Alegre, RS. **Revista Univap**, São José dos Campos-SP, v. 18, n. 32, p. 161-172, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.18066/revunivap.v18i32.60>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. A construção da política nacional para população em situação de rua. **Temporalis**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 39, p. 102-118, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22422/temporalis.2020v20n39p102-118>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MACIEL, Lidiane Maria; SILVA, Marília Goulart; SOUZA, Adriane Aparecida Moreira. A população em situação de rua diante da pandemia: um estudo de caso ampliado entre São José dos Campos/SP e São Paulo/SP. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, São Paulo, v. 8, n. 63, p. 205-225, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17271/2318847286320202514>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MARTINS, Ana Luísa Jorge *et al.* A interface entre as políticas públicas para a população em situação de rua: revisão integrativa. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 28, p. 2403-2416, ago. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023288.14232022>. Acesso em: dez. 2023.

MELLO, Fabrício Cardoso de. As transformações de Francis Chateauraynaud: percepção e reflexividade na segunda onda da sociologia pragmática francesa. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v.9, n.1, p. 159-184, jan./abr. 2019. Disponível em:

https://revistappgsa.ifcs.ufri.br/wp-content/uploads/2019/02/6-v9n01_FabricioCardosoMello_resumo-abstract.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público. **Direitos do morador de rua: um guia na luta pela dignidade e cidadania**. Belo Horizonte: MPMG, 2010. Disponível em: https://issuu.com/asscom/docs/cartilha_moradores. Acesso em: 20 dez. 2023.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA. **Conhecer para lutar: cartilha para formação política**. [São Paulo]: MNPR, 2010.

NARDES, Scarleth; GIONGO, Carmem Regina. Mulheres em situação de rua: memórias, cotidiano e acesso às políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 29, p. e66011, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n166011>. Acesso em: 20 dez. 2023.

NOGUEIRA, Maria Tereza de Almeida Granha. **Pandemia e solidariedade: conhecendo a frente humanitária canto da rua emergencial e os desafios da população em situação de rua, em tempos de pandemia da Covid-19**. 2021. 124 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Instituto René Rachou, Fundação Oswaldo Cruz, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/51019>. Acesso em: 5 ago. 2023.

OLIVEIRA, Alison; GUIZARDI, Francini Lube. A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersectorialidade nas políticas de saúde e assistência social. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 29, n.3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190650>. Acesso em: dez. 2023.

OLIVEIRA, Caroline de Almeida de; MOURA-PAULA, Marcos Júnior de. Análise de políticas públicas para as pessoas em situação de rua pela ótica da gestão social. **Amazônia, organizações e sustentabilidade**, Belém, v. 11, n. 1, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/aos.v11i1.2104>. Acesso em: dez. 2023.

OLIVEIRA, Gislaine Cristina Moraes de. Tipificação e fatores associados à ocorrência de violência em pessoas em situação de rua em um município de Minas Gerais, Brasil. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 6, p. 1607-1617, jun. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023286.13582022>. Acesso em: 20 dez. 2023.

RIZZINI, Irene; COUTO, Renata Mena Brasil do. População infantil e adolescente nas ruas: Principais temas de pesquisa no Brasil. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 19, n.1, p. 105-122, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.1.30867>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Movimento Nacional de População de Rua: a complexa luta por direitos. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 3, p. 1058-1079, dez. 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/view/23422/18870>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Pessoas em situação de rua no Brasil: revisão sistemática. **Psicol., Ciênc. Prof.**, Brasília, v. 38, n.4, p. 662-679, out./dez 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003292017>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006. Disponível

em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_08c8a611380d7e165702052de79a69ff.
Acesso em: 19 out. 2022.

ZITTOUN, Phillip. A abordagem pragmática das políticas públicas. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Enap, 2021. cap. 6, p. 114-134.

Como um modelo de gestão coletiva da terra pode inibir a gentrificação dos investimentos públicos: uma análise do termo territorial coletivo

How a collective land management model can hinder public investment gentrification: an analysis of the Community Land Trust

Rebeca Landeiro dos Santos¹

Resumo

O presente trabalho busca se debruçar sobre o prisma da implementação do Termo Territorial Coletivo (TTC) no Brasil e suas relações com o poder público, explorando a hipótese do TTC possibilitar não só a garantia da permanência de investimentos públicos e acessibilidade econômica perpétua aos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados, como também a potencialização dos resultados esperados por esses investimentos. O Termo Territorial Coletivo é a versão brasileira do Community Land Trust (CLT), modelo de gestão coletiva da terra que visa garantir a segurança da posse e o direito à moradia economicamente acessível pela perpetuidade às famílias de baixa renda. Para isso, o modelo se apropria de um alto grau de mobilização comunitária e da separação entre a propriedade das construções e da terra. A terra é gerida pelos moradores em conjunto, e as construções são geridas pelas suas respectivas famílias. Dessa forma, o presente trabalho revisa bibliografias referentes às características e aos fundamentos do Community Land Trust, examina dois estudos de caso da aplicação do modelo, um nos EUA e outro em Porto Rico, e indica possíveis formas de apoio estatal para desenvolvimento do TTC no Brasil.

Palavras-chave: Termo Territorial Coletivo. Direito à moradia. Segurança da posse. Regularização fundiária. Gestão pública.

Abstract

The present work aims to focus on the prism of the implementation of the Community Land Trust (CLT) in Brazil and its relations with the public administration, exploring the hypothesis that the CLT not only allows to guarantee the permanence of public investments and their perpetual affordability to the social groups for which they were originally intended, but also to increase the expected results of these investments. The Community Land Trust is a model of collective land management that aims to guarantee low-income families the security of tenure and the right to housing that is affordable in perpetuity. To achieve this, the model relies on a high level of community mobilization and the separation of building and land ownership. The land is collectively managed by the residents, and the buildings are managed by their respective families. Therefore, this article reviews bibliographies on the characteristics and foundations of the Community Land Trust, examines two case studies of the application of the model, one in the USA and another in Puerto Rico, and suggests possible courses of action for government support of CLT development in Brazil.

Keywords: Community Land Trust. Right to housing. Security of tenure. Land regularization. Public management.

¹ Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Arquiteta e Urbanista pela FAU/UFJF. E-mail: rebecalandeiro.s@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), em 2019, o déficit habitacional brasileiro era de 5,876 milhões de moradias. Esse número, por mais alarmante que seja, ainda não compreende o aumento do déficit proporcionado pela pandemia de Covid-19. Segundo o levantamento da Campanha Despejo Zero, apesar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 limitar as reintegrações de posse em ocupações coletivas, mais de 35 mil famílias sofreram com despejos durante a pandemia.

Atrelado ao déficit habitacional, observam-se processos de gentrificação, remoções e reassentamentos que intensificam ainda mais as desigualdades sociais. A gentrificação, mais especificamente, é um processo que leva uma determinada área urbana a passar por mudanças socioespaciais, provocando a expulsão de populações de classes mais baixas e sua substituição por moradores de classes mais altas. Apesar do caráter totalmente antagônico a qualquer noção de direito social, esse processo é muitas vezes apresentado como objetivo de políticas públicas. Sinônimo de “embelezamento” e “revitalização”, esses processos afirmam enfrentar a “poluição visual” e “insegurança” quando, em verdade, utilizam das ferramentas estatais para manutenção e ampliação dos interesses privados (Diniz, 2015; Ribeiro, 2018).

O jogo de palavras tratado no termo “gentrificação² de recursos públicos” refere-se à alocação de investimento público que, consciente ou inconscientemente, acarreta processos de gentrificação. Na perspectiva dos moradores, as perdas envolvem investimento de tempo em processos de mobilização e melhorias habitacionais e territoriais, bem como o investimento de seus recursos financeiros, já limitados. Na perspectiva da gestão pública, a aplicação de recursos destinados àquele público-alvo é rapidamente dissipada quando ocorre um processo de gentrificação. A gentrificação remove famílias, seus recursos aplicados e subverte a função social dos investimentos públicos. Este artigo busca proporcionar reflexões e abordar estratégias para enfrentar esse processo no que tange ao desperdício de recursos públicos, diante do cenário inquietante de déficit habitacional.

² Nesse contexto, o uso do termo gentrificação busca enfatizar os rebatimentos das transformações socioespaciais sob a ótica da gestão pública financeira.

Para isso, é analisado um novo modelo de gestão: o Termo Territorial Coletivo (TTC). O TTC é a versão brasileira do *Community Land Trust* (CLT) e por meio da gestão coletiva da terra, segurança da posse e mobilização comunitária busca garantir o direito à moradia economicamente acessível perpetuamente. Para tanto, o modelo se apropria, além do alto grau de participação, da separação entre a propriedade das construções e da terra. As terras são geridas pelos moradores em conjunto, e as construções pelas suas respectivas famílias.

Um dos principais objetivos do *Community Land Trust* é garantir a acessibilidade econômica intergeracional para famílias de baixa renda, permitindo, assim, que seus custos habitacionais não prejudiquem as demais despesas familiares, como alimentação, educação, saúde *etc.*, e garantindo que essa acessibilidade se mantenha independentemente das futuras transferências de titularidade. Assim, parece pertinente analisar a relação do modelo em sua perspectiva de enfrentamento a processos de gentrificação em favelas e comunidades urbanas e, conseqüentemente, seus rebatimentos na preservação dos investimentos públicos aos grupos sociais a quem foram inicialmente destinados, não de forma a estagnar a comunidade, mas sim impulsionando processos de desenvolvimento comunitário.

Esta pesquisa se desenvolve sobre a hipótese do *Community Land Trust* possibilitar não só a garantia da permanência de investimentos públicos e acessibilidade econômica perpétua aos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados como, também, a potencialização dos resultados esperados por tais investimentos. Dessa forma, este trabalho se estrutura em duas seções principais, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção (O Termo Territorial Coletivo e o *Community Land Trust*) corresponde ao estudo sobre as características, fundamentos e aplicabilidade do modelo mediante análises bibliográficas e empíricas de dois estudos de caso principais que norteiam as duas subseções: Preservando investimentos públicos e Potencializando investimentos públicos, respectivamente desenvolvidas com base na experiência do Champlain Housing Trust nos EUA, um dos mais antigos CLTs do mundo e do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, em Porto Rico, o primeiro CLT em assentamento informal da América Latina.

A segunda seção (Possibilidades de apoio estatal) corresponde ao aprofundamento das perspectivas de implementação do Termo Territorial Coletivo no Brasil. A partir de revisões bibliográficas, pesquisas legislativas e estudos empíricos é analisada a relação do modelo com o poder público, suas potencialidades e limitações, e são elencadas possibilidades de apoio estatal ao fortalecimento e desenvolvimento do TTC no Brasil.

2. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E O *COMMUNITY LAND TRUST*

O *Community Land Trust* tem suas raízes constituídas na década de 1950, quando ativistas do movimento civil negro viram na propriedade coletiva da terra uma solução promissora, entendendo que a segurança política e a independência econômica para a comunidade negra dos EUA estavam vinculadas à obtenção da propriedade privada da terra que não podia ser adquirida pela maior parte dos negros ou quando adquirida era facilmente retirada deles.

A partir dessa vivência e de um conjunto de inspirações de modelos de gestão coletiva da propriedade ao redor do mundo, foi sendo construído o que hoje se conhece como o *Community Land Trust*. Seu primeiro exemplar surge em 1969, o New Communities Inc., quando a comunidade conseguiu o que tinha sido até então a maior porção de terras sob o domínio de negros, um terreno rural de quase seis mil acres perto de Albany, Geórgia. Atingido ao longo de diversos anos por vandalismo, violência e recusa de agências governamentais em fornecer subsídios e empréstimos, esse CLT segue existindo até hoje, imbuído na batalha por justiça social (Davis, 2017).

Atualmente, o modelo é encontrado tanto em países do Norte quanto do Sul Global. E, já foi apontado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) em um dos cadernos da série *The Global Urban Economic Dialogues*, de 2012, e na Nova Agenda Urbana, de 2016, como ferramenta de promoção ao acesso à moradia economicamente acessível e sustentável (Nações Unidas, 2017; Un-Habitat, 2012).

Em sua estrutura, uma das formas que o modelo possui para atingir seus objetivos é a separação entre a propriedade das construções e da terra. No CLT, a terra passa a ser de propriedade coletiva e é gerida pelos moradores em

conjunto, enquanto as construções permanecem como propriedades individuais e são geridas por suas respectivas famílias.

Nesse arranjo, para atingir os objetivos de um CLT e as particularidades das necessidades de cada comunidade a quem ele se vincula, algumas regras são construídas. A proibição da venda das terras — característica fundamental de qualquer CLT —, por exemplo, é essencial para inibição dos riscos de um processo de gentrificação. Em relação às construções, existe a possibilidade de venda para outras famílias de baixa renda, permitindo a autonomia dos moradores sobre suas propriedades sem que isso signifique um risco de gentrificação.

2.1. Preservando investimentos públicos

Para examinar se tais medidas acarretam concreta garantia de acessibilidade econômica permanente e, conseqüentemente, preservação dos investimentos públicos a longo prazo, é pertinente analisar o Champlain Housing Trust (CHT), um dos maiores e mais antigos *Community Land Trusts* do mundo, inclusive com grande notoriedade internacional, ganhando, em 2008, da entidade parceira da Organização das Nações Unidas (ONU), o *World Habitat Award* pelo desenvolvimento de habitações economicamente acessíveis.

Criado em 1984 em Burlington, Vermont, EUA, o Champlain Housing Trust foi fruto da união de funcionários municipais, ativistas de bairro e defensores dos direitos dos inquilinos. Impulsionado por uma doação de US\$ 200.000, proposta pelo prefeito progressista de Burlington e concedida pelo conselho municipal, o Champlain Housing Trust tem um diversificado portfólio e a responsabilidade de garantir imóveis economicamente acessíveis para a população de baixa renda. Suas propriedades podem ser encontradas em dezenas de bairros de Burlington e nos condados de Chittenden, Franklin e Grand Isle. Em meados de 2008, o Champlain Housing Trust possuía 1.980 unidades economicamente acessíveis, incluindo: unidades unifamiliares e multifamiliares, unidades alugadas, cooperativas, residências transitórias para famílias em situação de rua, edifícios não residenciais etc. (Davis; Stokes, 2009).

Objetivando compreender a história e catalogar os impactos do Champlain Housing Trust, um estudo, publicado em 2009, analisa o período de 25 anos de sua atuação (1984-2008). A fim de averiguar se, de fato, o

Community Land Trust consegue garantir a acessibilidade econômica, o recorte de 410 casas e condomínios que estão sujeitos a um conjunto de parâmetros semelhantes e, mais especificamente, os 152 imóveis desses, revendidos um total de 205 vezes; são especialmente importantes para a análise.

Com base nesse recorte, é possível comparar o aumento dos preços no mercado imobiliário tradicional com o aumento dos preços no CHT. No cenário geral do mercado imobiliário, observou-se um aumento gradual de preços até o final da década de 1990, seguido de um aumento abrupto consecutivo até 1997. O preço médio de uma casa, com taxa de mercado nas mesmas regiões atendidas pelo CHT, subiu de aproximadamente US\$ 129.000, em 1999, para US\$ 240.000, em 2006, um aumento de aproximadamente 85%. E, nos anos de 2007 e 2008, rumo ao colapso das hipotecas, representaram uma pequena queda de preços (Davis; Stokes, 2009).

Em comparação, salvo alguns períodos de aumento e diminuição desproporcionais devido a situações específicas, os imóveis do Champlain Housing Trust tiveram um aumento gradual e menos acentuado do que os imóveis do mercado imobiliário tradicional. O mesmo período de 1999 a 2006, configurado por um aumento nos preços dos imóveis de 85%, no Champlain Housing Trust representou um aumento de apenas 35% (Davis; Stokes, 2009).

Uma análise mais interna sobre a percepção de acessibilidade também traz resultados animadores. O estudo buscou entender as nuances de dois tipos de acessibilidade econômica. A primeira, numa perspectiva qualitativa, é a chamada acessibilidade relativa, que busca entender em que grau um imóvel é acessível. A segunda, numa perspectiva mais quantitativa, a acessibilidade absoluta, define se uma habitação é acessível ou não com base nos dados de renda média da área (Davis; Stokes, 2009).

Sobre a acessibilidade relativa, a análise do recorte das 205 vendas de imóvel demonstrou que não só a acessibilidade econômica foi mantida como ela configurou na realidade um aumento. Durante os 25 anos, a média de ganho de acessibilidade foi de 5,65%³, ou seja, um imóvel que, na primeira compra, era acessível a uma família com renda de 56,6% da renda média da área, por

³ A acessibilidade aumentou em 115 dessas vendas, diminuiu em 81 e permaneceu aproximadamente a mesma em nove. Apesar da redução de acessibilidade relativa nas 81 vendas, essa redução foi mínima, a maioria com redução da acessibilidade inferior a 10%.

exemplo, após revenda, mesmo consideradas a porcentagem de valorização apropriada pelo vendedor⁴ e as taxas de transferência que entraram em vigor em 2002; é agora acessível a uma família com 53,4% da renda média da área⁵. Ambas sem comprometer mais do que 30% da renda familiar (Davis; Stokes, 2009).

A queda das taxas de juros do período teve um impacto positivo importante nesse cenário; entretanto, mesmo aplicando-se uma taxa média padronizada de juros de hipotecas, a acessibilidade ainda assim teria aumentado; um ganho de 0,51% entre a compra inicial e eventual revenda (Davis; Stokes, 2009).

Já a acessibilidade absoluta foi mantida em todas as vendas, exceto uma; ou seja, em 204 vendas os imóveis, mesmo quando a acessibilidade relativa era reduzida, mantiveram sua acessibilidade absoluta. Assim, famílias com até 80% da renda média da área tinham condições de arcar com os custos do imóvel. O único caso em que isso não aconteceu se refere a um acréscimo de 0,3%, sendo necessário então uma família com no mínimo 80,3% da renda média da área para arcar com os custos do imóvel em questão (Davis; Stokes, 2009).

Essa conservação da acessibilidade econômica tem rebatimentos diretos na dinâmica dos investimentos públicos. No Champlain Housing Trust, 357 famílias de baixa renda se tornaram proprietárias a um custo total para o governo de US\$ 2.172.207. O mesmo investimento público sob o modelo convencional de mercado teria atingido apenas 152 famílias, aproximadamente 42,6% do alcançado pelo CHT. A única maneira de um programa público alcançar o mesmo número de novos proprietários, nessa mesma faixa de renda, seria a partir de um investimento de US\$ 10.584.003, ou seja, a partir de um investimento quase cinco vezes maior (Davis; Stokes, 2009).

Atualmente, com o desenvolvimento do CHT, a carteira de fontes de recursos consegue ser mais variada. Aos subsídios públicos (23%) — agora

⁴ Apesar de a terra não poder ser vendida, alguns CLTs permitem que uma parcela da taxa de valorização do imóvel seja apropriada na venda, mas sempre se respeitando a premissa da acessibilidade econômica para os próximos moradores.

⁵ Para além da porcentagem de acessibilidade alcançável, o estudo também demonstrou a porcentagem de renda familiar média atingida nesse período. Aqui as primeiras compras eram feitas por famílias com uma média de 68,6% da renda média da área e a revenda era feita a famílias com média de 67,8% da renda média da área, configurando, assim, um aumento da acessibilidade relativa.

advindos dos diferentes entes federativos —, somam-se os rendimentos com aluguéis (25%), as taxas de revenda (16%) e os rendimentos com aluguéis de espaços comerciais e outros (36%), além de investimentos privados e doações (Litsek; Masetto, 2022).

A relação do Estado com o Champlain Housing Trust é um excelente exemplo de como as parcerias com CLTs podem transformar o cenário habitacional de toda uma região. Representando atualmente 18% das unidades residenciais da cidade, o Champlain Housing Trust é parte fundamental da própria política pública habitacional (Litsek; Masetto, 2022).

Essa experiência comprova que o fundamento de acessibilidade econômica perpétua do *Community Land Trust* não é só um vislumbre, é uma realidade. Os subsídios públicos, associados ao controle do CHT sobre a revenda, ocupação, execução hipotecária e propriedade da terra mantêm o público-alvo dos subsídios e apoiam os moradores coletivamente, permitindo imóveis economicamente acessíveis independentemente das vendas, valorizações imobiliárias e dos altos e baixos da economia.

2.2. Potencializando investimentos públicos

Para além da possibilidade de preservação dos investimentos públicos, o *Community Land Trust* ainda apresenta a perspectiva de potencialização dos resultados esperados. Por meio de sua característica mais importante, a gestão coletiva da terra, os moradores têm protagonismo na construção e nas decisões sobre seu próprio território. Os efetivos desdobramentos desse protagonismo podem ser melhor analisados pelo viés da trajetória do Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña (Caño CLT), o primeiro *Community Land Trust* em um assentamento informal da América Latina.

Na década de 1990, como parte do Programa Nacional dos Estuários⁶, os EUA instituíram a Bahia de San Juan, Porto Rico, como uma das 28 regiões de incidência do programa. O plano para a região incluía a dragagem do Caño Martín Peña e o endereçamento de questões infraestruturais das comunidades adjacentes ao canal. Na década de 2000, o Departamento de Transporte e Obras

⁶ *National Estuary Program*, 1987.

Públicas de Porto Rico⁷ assume o projeto que passa, então, a ter uma abordagem distinta: a aplicação de uma metodologia altamente participativa, até então nova aos trabalhos comumente realizados pelo departamento (Algoed; Torrales, 2019).

Essa foi a abertura de que os moradores precisavam para ter suas demandas e opiniões ouvidas. O início do processo participativo começou em 2001, quando lideranças comunitárias, moradores e funcionários do governo se envolveram no decorrer de aproximadamente 700 reuniões e mediante reflexões críticas desenvolveram, entre os produtos, um Plano Distrital para a região (Algoed; Torrales, 2019).

As oito comunidades do Caño, totalizando em média 25 mil pessoas, estão localizadas em uma área urbana muito valorizada. Nesse contexto, diversas reuniões foram feitas com os moradores para discutir as possibilidades de titulações, tais como a titulação individual, as cooperativas, a usucapião e o *Community Land Trust*. O CLT se mostrou a alternativa mais viável para a manutenção e desenvolvimento da comunidade a longo prazo e resposta às duas maiores preocupações dos moradores: a ausência do título e a possibilidade de remoção (Algoed; Torrales, 2019; Torrales, 2007).

Nas reuniões que se sucederam para discussão do *Community Land Trust*, 93% das 498 famílias que participavam se manifestaram a favor do modelo. Atualmente, mais de duas mil famílias fazem parte do Caño CLT, sendo responsáveis por mais de 70% das terras incluídas no Plano Distrital (Algoed; Morales; Pacheco, 2022; Algoed; Torrales, 2019; Torrales, 2007).

A estrutura comunitária desse território pode ser melhor entendida a partir das suas três entidades: o Projeto Enlace, o Caño CLT e o G-8. O Projeto Enlace é uma corporação pública constituída por representantes do setor público, privado e por membros das comunidades do Caño Martín Peña responsáveis pela implementação do Plano Distrital e proprietários das terras que serão transferidas no futuro para o Caño CLT. O Caño CLT é o *Community Land Trust* aderido por parte dos moradores e gere coletivamente seu território, é também a organização que receberá as propriedades das terras que lhe cabem após a

⁷ Puerto Rico Highway and Transportation Authority (PRHTA), dentro do *Department of Transportation and Public Works*.

extinção do Projeto Enlace, previsto para durar no máximo 25 anos. Por fim, o G-8 é a organização representante legal das oito comunidades do Caño Martín Peña (Algoed; Torrales, 2019; Torrales, 2007).

Durante todo o processo fica evidente a relevância do papel do Estado no apoio ao desenvolvimento comunitário. Além da metodologia de construção participativa adotada na construção do Plano Distrital, o Estado teve um papel fundamental na aprovação da Lei n° 489/2004, desenvolvida a partir das demandas dos próprios moradores que receavam que uma troca de governo pudesse suprimir as conquistas até então alcançadas. Essa lei regulamenta o Plano e, conseqüentemente, em seu artigo 19, o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. No Caño CLT, para além de responsável pela implementação do Plano Distrital por meio do Projeto Enlace, o Estado também tem um importante papel no desenvolvimento comunitário, sendo parte integrante do conselho gestor do CLT. Funcionários do governo têm cadeiras no conselho e são escolhidos pelos próprios moradores (Algoed; Torrales, 2019).

Em 2009, o cenário toma um novo rumo. Entre maio e junho de 2009, as terras são transferidas do Projeto Enlace para o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, como previsto. Entretanto, em junho do mesmo ano, o governo aprova a Lei n° 32/2009, que altera a Lei n°489/2004, e estabelece a retirada da propriedade das terras do Caño CLT, sua devolução ao governo e posterior distribuição de títulos individuais. Assim, de 2009 a 2012, os moradores e os aliados externos começam um intenso processo de mobilização a fim de reverter essa lei e, em 2013, por fim, conseguem propor um projeto de lei que é aprovado: a Lei n° 104/2013. Essa nova lei revoga a lei anterior, recupera as terras do Caño CLT e busca fortalecer a regulamentação do Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, a fim de reduzir as probabilidades de novas investidas do poder público (Algoed; Torrales; Valle, 2018).

Na história do Caño, o que seria mais uma metodologia distanciada das demandas coletivas, com enfoque em projetos de engenharia, obras de dragagem e infraestrutura, torna-se um planejamento comunitário consistente, envolvendo o desenvolvimento de ações urbanísticas, habitacionais, ambientais, turísticas, sociais e econômicas. O prêmio recebido, em 2015, da *World Habitat Awards* para o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña exprime a

dimensão do poder proveniente dessa mobilização comunitária (Torrales, 2007; World Habitat, 2015).

Ao priorizar as perspectivas dos moradores, a estrutura do Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña possibilita não só a manutenção dos recursos investidos nos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados como também sua potencialização a curto e longo prazos. A curto prazo, ao garantir que o que foi priorizado pelo investimento foi também o que a comunidade enxerga como principal necessidade. A longo prazo, entendendo que comunidades são mutáveis, ao permitir aos moradores autonomia para desenvolvimento de seus processos autogestionários (Algoed; Morales; Pacheco, 2022). Sobre isso, Alejandro Morales, ex-diretor de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social do Projeto Enlace, acrescenta:

Quando há uma força organizada, ela deve estar sempre ativa. Deve se renovar constantemente, respondendo à realidade das pessoas. [...] Imagine o que aconteceria se não mantivéssemos a participação cidadã ativa. Você olha para muitos projetos e não estão ativos. Vinte anos depois, não há nada lá; não existe. Tudo se desmoronou porque deixaram o projeto perder sua essência, a razão pela qual foi criado em primeiro lugar. E isso vai voltar para te assombrar, porque não manter a participação ativa desvaloriza a comunidade, desvaloriza as moradias, desvaloriza a cultura. Você perdeu porque cometeu um erro. Houve negligência no nível de planejamento comunitário e organização comunitária. (Algoed; Morales; Pacheco, 2022, p. 142-143, tradução nossa)⁸.

A mobilização comunitária permite um acompanhamento constante das demandas e das potencialidades da comunidade e é a ferramenta mais assertiva para uma política de preservação e potencialização de investimentos em longo prazo.

3. POSSIBILIDADES DE APOIO ESTATAL

Para o Estado, apoiar Termos Territoriais Coletivos é auxiliar no cumprimento de direitos sociais de sua própria responsabilidade. A Constituição Federal define

⁸ Texto original: "When there's an organized force, it must always be active. It must renovate itself constantly, responding to people's reality. [...] Imagine what would happen if we don't keep citizen participation active. You look at many projects and it isn't active. Twenty years later, there's nothing there; it doesn't exist. It all fell apart because they let the project lose its essence, the reason why it was created in the first place. And it will come back to bite you, because not keeping participation active devalues the community, it devalues the housing, it devalues culture. You lost it because you made a mistake. There was malpractice at the community planning and community organizing level."

em seu artigo 6º, entre os direitos e garantias fundamentais, a moradia como um direito social:

[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, art. 6º).

A fim de aprofundar o conceito de moradia, muitas vezes associado à característica meramente física do morar, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU estabelece o termo “moradia adequada”, e o relaciona intrinsecamente à segurança da posse, disponibilidade de serviços, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (United Nations, 1991).

Analisados os fundamentos e os estudos de casos dos *Community Land Trusts*, fica evidente que ações de apoio estatal ao desenvolvimento de CLTs configuram “relações mutualísticas” (Davis; Hickey; Jacobus, 2008). Com benefícios compartilhados, assim também devem ser os encargos. O Estado tem um importante papel tanto na manutenção quanto na potencialização dos benefícios advindos da implementação do Termo Territorial Coletivo no Brasil. Pautar o poder da gestão coletiva da terra e da mobilização comunitária não é destituir do Estado o dever de cumprir suas obrigações; ao contrário, é garantir que os territórios tenham meios de cobrar tais direitos.

Entretanto, apesar dos direitos sociais serem dever do Estado, não se pode deixar de considerar que esse Estado, a quem este trabalho elenca formas de apoiar os TTCs, é o mesmo Estado responsável por processos de remoções, exclusão e negligência às favelas e às comunidades urbanas vulnerabilizadas. Em Porto Rico, o mesmo Estado que impulsionou a participação popular, no início dos anos 2000, foi quem, em 2009, desregulamentou o Caño CLT e quis distribuir títulos individuais aos moradores. Para Maricato (2015), as práticas de investimentos estatais são orientadas por três interesses principais: os do mercado imobiliário; do *marketing* urbano, cujo motor é a visibilidade; e o interesse eleitoral, com a relação clientelista.

Assim, as estratégias aqui apresentadas destinam-se ao aproveitamento dos cenários políticos favoráveis, visando ao aumento de investimentos, participação popular, regulamentações protetivas e fortalecimento de lutas,

garantindo que todo esse desenvolvimento possa também continuar nos períodos políticos desfavoráveis.

O Termo Territorial Coletivo pode ser implementado legalmente no Brasil a partir de uma estrutura que envolve três etapas principais. A primeira é a regularização fundiária da área com as propriedades em nome dos moradores; a segunda é a criação de uma pessoa jurídica que, formada pelos próprios moradores, será a proprietária das terras; e a terceira etapa é a separação entre a propriedade da terra e a propriedade das construções, realizada por meio do direito de superfície. Apesar de serem apresentadas aqui de forma sequencial, esses são processos muitas vezes concomitantes e a particularidade de cada território vai ditar a ordem natural dessas etapas.

Em favelas e comunidades urbanas consolidadas, então, um dos primeiros passos para implementação legal do TTC é a regularização fundiária da área. Independentemente do tipo de área, pública ou privada, ou da forma de obtenção da propriedade; doação, compra de terreno, usucapião ou regularização fundiária; ter o investimento do município (seja investimento de capital financeiro, seja de conhecimento e tempo dos técnicos municipais) tende a acelerar o processo e, conseqüentemente, a construção legal do modelo.

Na hipótese do território interessado estar situado em área pública, é provável que exista alguma resistência à transferência de sua propriedade por parte do governo. Buscando assegurar as duas partes, essa situação pode ser amenizada mediante um acompanhamento mais próximo do poder público à construção do TTC em questão, tendo acesso aos princípios e objetivos estabelecidos pelo seu conselho gestor, suas ferramentas para manutenção da acessibilidade econômica e, se do interesse dos moradores, também fazendo parte do conselho gestor do TTC.

De forma geral, os *Community Land Trusts* têm um conselho administrativo tripartite com integrantes escolhidos pelos próprios moradores. O primeiro terço é composto pelos próprios moradores, o segundo pelos moradores vizinhos ao CLT e o terceiro é composto por autoridades municipais e apoiadores técnicos⁹. Essa aproximação com o Estado, em consonância com os objetivos

⁹ Cada CLT tem autonomia para adaptar essa estrutura. Em favelas brasileiras, por exemplo, se os vizinhos do TTC em questão são favoráveis à remoção da comunidade, eles não serão convidados a compor o conselho que visa a permanência de tal comunidade.

comunitários, permite maior poder de diálogo com o setor público para garantia de direitos e diminui as chances de uma possível remoção estatal (Robertson, 2017; Fidalgo; Mayrink, 2018).

No caso do Caño CLT, além de todo esse envolvimento, o Estado também foi o proprietário provisório das terras por meio da corporação Projeto Enlace. Esse também é um meio de controle temporário do Estado, garantindo a efetividade do modelo antes de realizar a doação das propriedades. Após finalizado, o Projeto Enlace transferiu as propriedades das terras para o Caño CLT, que é quem as gere.

A segunda etapa diz respeito à formação de uma pessoa jurídica, no caso do Termo Territorial Coletivo, composta pelos próprios moradores integrantes do TTC e proprietária das terras, cuja venda é proibida. Por não possuir fins lucrativos, é coerente que essa pessoa jurídica seja uma Organização da Sociedade Civil, como associação, fundação ou cooperativa (Fidalgo; Mayrink, 2018).

A construção dessa pessoa jurídica envolve a elaboração e formalização de dois documentos principais: o estatuto social e o regimento interno. O primeiro com os direitos, deveres e objetivos da entidade, e o segundo com as normas e regras da entidade. Essas são construções muito particulares de cada TTC, nelas serão decididos, por exemplo, possíveis meios de se garantir a acessibilidade econômica, como normas relativas à venda ou aluguel das construções, recortes sociais delimitadores para compra ou aluguel, direito de preempção, mensalidade, taxas de transferência, fórmula de cálculo de revenda *etc.* Por envolverem várias áreas do conhecimento, o apoio do poder público por meio da disponibilidade de profissionais técnicos é muito bem-vindo, sempre entendendo que as decisões sobre a construção dessa entidade cabe aos moradores.

Essa instituição da pessoa jurídica como dona das terras permite aos moradores mais poder em suas relações com o Estado. As decisões comunitárias passam, obrigatoriamente, a serem discutidas e tomadas em conjunto, o que reduz substancialmente a possibilidade de cooptação dos moradores e possível remoção mercadológica. Além disso, a presença de aliados técnicos em seu conselho gestor permite maior segurança frente a possíveis tentativas de remoção do Estado (Fidalgo; Mayrink, 2018).

Essa relação de poder com o Estado também tem forte impacto dependendo da extensão territorial, da grandeza demográfica e da influência de cada comunidade. O Champlain Housing Trust, responsável por 18% das unidades habitacionais de Burlington, e o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, que representa mais de 70% da área do Plano Distrital, são importantes exemplos dessa configuração de poder. Independente do estudo de caso, *Community Land Trusts* não surgem com tamanha influência, esse é um processo gradual. Por isso, é ainda mais importante que o Estado tenha conhecimento suficiente sobre as potencialidades do modelo para investir e incentivar possíveis iniciativas de construção já nos primeiros momentos, potencializando seus resultados (Davis; Stokes, 2009; Algoed; Morales; Pacheco, 2022).

Para formalização, a última etapa é a instituição do direito de superfície, um instrumento legal regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em seus artigos 21-24, e pelo Código Civil Brasileiro, em seus artigos 1.369-1.377. Ele permite a separação entre a propriedade do solo e sua superfície, incluindo as construções sob ela. No caso do Termo Territorial Coletivo, isso significa que a pessoa jurídica formada pelos moradores será a proprietária das terras, enquanto cada morador (superficiário), será dono das construções sob tal terra, ou seja, será dono de sua casa, seu quintal *etc.* Essa separação entre o solo e a superfície estabelece direitos e deveres para ambos. Assim, salvo proibição no contrato, o superficiário pode, por exemplo, vender, alugar e deixar sua casa como herança, sempre que isso não interfira no princípio da acessibilidade econômica intergeracional (Brasil, 2001, 2002; Ribeiro, 2020; Sotto, 2017).

Nesse aspecto, o apoio estatal é similar à etapa do estabelecimento da pessoa jurídica, ambas requerem conhecimento técnico na construção de seus conteúdos, formulação de textos, aprovação em cartório e instrução sobre seus gerenciamentos. Além do apoio de profissionais técnicos no andamento dessas questões, os custos para aprovação desses documentos também podem ser subsidiados pelo Estado.

Das particularidades de cada território interessado podem surgir também outras demandas e possibilidades de apoio. É possível cogitar a construção de equipamentos públicos, obras de infraestrutura, fornecimento de cursos de

capacitação, concessão de assistência técnica, doação de recursos financeiros para o caixa do TTC *etc.*

Para além dessas contribuições mais assistencialistas, apoiando favelas e comunidades urbanas a partir de suas demandas, o Estado também pode exercer uma postura mais proativa, incentivando o desenvolvimento do modelo em determinada região, difundindo os fundamentos do Termo Territorial Coletivo, financiando oficinas de capacitação sobre o modelo e construindo uma legislação regulamentadora do TTC.

Os objetivos do Termo Territorial Coletivo são muito similares aos objetivos de diversos instrumentos legais e lutas já existentes no Brasil. Somar as forças do TTC com esses instrumentos também é uma das importantes formas de impulsionar seus resultados. Sendo o TTC um modelo de adesão voluntária, por exemplo, mesmo que não aderido por todos os moradores, a existência de terrenos do TTC espalhados pelo território cumpre a função de mitigar um processo de remoção mercadológica em toda comunidade, como acontece no Caño CLT. Arelado a ele, a implementação da Zona de Especial Interesse Social (Zeis), por exemplo, revela-se como um importante aliado para mitigar a especulação sobre a área de forma mais incisiva, além de possibilitar a aplicação de parâmetros específicos para regularizações arquitetônicas e urbanísticas de interesse social (Brasil, 2002).

Outro exemplo é a associação do TTC com a política de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para projetos e construções de habitações de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal. No Brasil, onde o salário nunca foi regulado pelo preço da moradia, a combinação de assentamentos informais com a autoconstrução foi a solução habitacional e territorial encontrada pelas famílias de baixa renda. A união da Athis com o TTC permite uma aproximação ainda maior ao conceito de moradia adequada estabelecido pela ONU (Brasil, 2008; Maricato, 2013).

O apoio também pode vir mediante tributação equitativa por meio de isenção ou desconto em impostos e serviços públicos. E, de maneira geral, de políticas que visem à redução das desigualdades sociais.

Como exposto anteriormente, nossa legislação já possibilita a implementação do modelo no Brasil. Todavia, uma legislação específica potencializa a perspectiva de sua aceitação no âmbito jurídico, político e social. Esses encaminhamentos já estão acontecendo no Brasil. São João de Meriti, no Rio de Janeiro, foi a primeira cidade brasileira a regulamentar o Termo Territorial Coletivo por meio de seu Plano Diretor, 2021, artigo 341, estabelecendo o TTC como “instrumento urbanístico de gestão territorial, de utilização exclusiva para habitação de interesse social [...]” (São João de Meriti, 2022). No Rio de Janeiro, capital, o TTC foi inserido na minuta do Plano Diretor, que está em processo de revisão, como novo instrumento da política urbana do município, PLC n° 44/2021, artigos 147-151 (Rio de Janeiro, 2021).

No mais, qualquer apoio financeiro ao caixa do TTC é desejável. Os subsídios para um TTC possibilitam suprir necessidades emergenciais de seus moradores, investir em melhorias territoriais, disponibilizar cursos de formação para a comunidade e adquirir edifícios por meio do direito de preempção, por exemplo. Neste último ponto, o apoio financeiro possibilita uma maior fluidez nos momentos de revenda. Para o morador que se muda, é desejável que exista uma dinâmica que permita a realização da venda do imóvel para uma família de interesse social sem que isso signifique uma espera demasiada por ela. Para o TTC, auxiliar esse morador nesse processo de venda é tão importante quanto auxiliar os futuros integrantes do TTC no momento de compra. Entretanto, sozinho, o direito de preempção não consegue auxiliar nenhum dos lados. Nesse sentido, o apoio financeiro do Estado permitiria a compra do imóvel e um maior controle do TTC sobre as mudanças no território, sem que isso interferisse na dinâmica das famílias que queiram se mudar.

Tendo em vista todo esse panorama apresentado, a perspectiva do TTC como política pública se mostra promissora, contanto, é claro, que ela não seja manipulada para os fins das práticas e dos interesses estatais apontadas por Maricato (2015). A perspectiva do TTC, respeitados seus fundamentos de mobilização comunitária, protagonismo dos moradores, luta de direitos, segurança da posse e o tão almejado direito à moradia plena e perpétua, configura, sem dúvida, uma perspectiva desejada e necessária ao cenário político habitacional brasileiro.

4. CONCLUSÃO

O alto déficit habitacional brasileiro, associado a processos de gentrificação e remoção, torna cada vez mais penosa a luta pelo alcance do direito à moradia. O Termo Territorial Coletivo (TTC) possibilita ao poder público o cumprimento de direitos sociais de sua competência, e os estudos de caso do *Community Land Trust* (CLT) demonstram categoricamente a potencialidade do modelo em preservar e potencializar os investimentos públicos, garantindo que eles permaneçam nos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados.

No Brasil, o desenvolvimento de estudos e o processo de implementação do modelo já está em curso desde 2018, por meio do Projeto TTC, da ONG Comunidades Catalisadoras (ComCat). Legislações que já foram aprovadas ou que estão em fase de construção já incluem o Termo Territorial Coletivo como instrumento de garantia do direito à moradia e segurança da posse. A parceria entre os dois atores impulsiona as qualidades do TTC e potencializa as políticas públicas. Assim, entender a relação do modelo com o poder público é fundamental para desenhar uma implementação mais proveitosa quanto possível.

REFERÊNCIAS

ALGOED, Line; MORALES, Alejandro Cotté; PACHECO, Mariolga Juliá. A conversation with Mariolga Juliá Pacheco & Alejandro Cotté Morales, Caño Martín Peña Community Land Trust. In: DAVIS, John Emmeus (ed.). **Community matters**: conversations with reflective practitioners about the value & variety of resident engagement in community land trusts. Madison: Terra Nostra Press, 2022. p. 133-153.

ALGOED, Line; TORRALES, María E. Hernández; VALLE, Lyvia Rodríguez del. **El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales**. [S./]: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. (Documento de Trabajo).

ALGOED, Line; TORRALES, María Hernández. The land is ours: vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: lessons from the caño martín peña community land trust. **Radical Housing Journal**, [s./], v. 1, n. 1, p. 29-47. abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília- DF: Senado Federal, fev. 2008. p. 102

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, ano 139, n. 8, p. 1-74.

BRASIL. Decreto nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11888.htm. Acesso em: 11 ago. 2018.

CAMPANHA despejo zero: balanço dos dados até setembro de 2022. [S./]: Despejo Zero, out. 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Balanc%CC%A7o-Despejo-Zero---outubro-2022.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

CENTER FOR COMMUNITY LAND TRUST INNOVATION. **Global CLT Map + Directory**. [S./], 2021. Disponível em: <https://cltweb.org/resources/clt-directory/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

DAVIS, John Emmeus; HICKEY, Maureen; JACOBUS, Rick. **Building Better City-CLT Partnerships**: a program manual for municipalities and community land trusts. [Cambridge]: Lincoln Institute of Land Policy, 2008. (Working Paper).

DAVIS, John Emmeus; STOKES, Alice. **Lands in trust homes that last**: a performance evaluation of the Champlain Housing Trust. Burlington: Champlain Housing Trust, 2009. Disponível em: https://www.burlingtonassociates.com/files/3513/4463/1435/1-Lands_in_Trust_Homes_That_Last.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

DAVIS, John Emmeus. What land trusts learned from the civil rights movement: weaving the “C” into CLT. *Kulshan Community News*. Bellingham, p. 1-16. 2017. Disponível em: https://rioonwatch.org.br/wp-content/uploads/2019/02/KCLT-2017-Newsletter_web-1.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

DINIZ, Luciano dos Santos. **(Re)estruturação urbana e o processo de gentrificação em Venda Nova – Belo Horizonte/MG**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

FIDALGO, Tarcyla; MAYRINK, Priscilla. **Conhecendo o TTC**. Rio de Janeiro: RioOnWatch, 2018. (Série Conhecendo o TTC). Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?tag=serie-conhecendo-o-ttc>. Acesso em: 23 jul. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

HARRINGTON, Catherine; NATIONAL CLT NETWORK; SEAGRIEF, ROSE (ed.). **The community land trust handbook**. Londres: CLT, 2012. Disponível em: https://d1ssu070pg2v9i.cloudfront.net/pex/carnegie_uk_trust/2016/02/pub1455011611.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

LITSEK, Felipe; MASETTO, Lara. **O TTC Champlain Housing Trust, de Burlington, EUA, e a Construção de Políticas Públicas Habitacionais Comunitárias de Larga Escala**. Rio de Janeiro, 3 ago. 2022. Artigo publicado no site: RioOnWatch. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=61839>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília. **Cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 121-192. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

NAÇÕES UNIDAS. Secretariado do Habitat III. **Nova Agenda Urbana**. Quito, 2017. Adotada na Conferência das Nações Unidas Sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, HABITAT III. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1334-1356, 7 mar. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31328>. Acesso em: 4 dez. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Os “Community Land Trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 609-631, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/40091>. Acesso em: 4 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 44-A/2021**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/4d135ff73ed4fd270325863200569386/29c579e1ba143199032587580054c6a6?OpenDocument>. Acesso em: 4 dez. 2023.

ROBERTSON, David. **Modelos de termos territoriais coletivos e cooperativas habitacionais do mundo todo**. Tradução de Fabrício Salles. Rio de Janeiro, 27 mar. 2017. Artigo publicado no site: RioOnWatch. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=24829>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SÃO JOÃO DE MERITI. Lei 205 de 14 de dezembro de 2021. Plano Diretor do Município de São João de Meriti. **Diário Oficial de São João de Meriti**, São João de Meriti, 6 de junho de 2022. Ano 20, n. 5856, p. 23. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62e19075e51b35156f425bcb/1658949750927/Plano+Diretor+SJM+-+grifado.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

SOTTO, Debora. **Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts**: alternativas para a realização do direito a moradia adequada no Brasil. São Paulo: [s.n.], jun. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobrimo_o_direito_de_su_perficie_atraves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequada_no_Brasil. Acesso em: 11 ago. 2023.

TORRALES, Maria Hernandez. El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña: corolario de un modelo de participación comunitaria en marcha. **Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico**, Porto Rico, v. 68, n. 4, p. 794-817, out./dez. 2007.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The Community Land Trusts**: affordable access to land and housing. Nairóbi: Un-Habitat, 2012. (The Global Urban Economic Dialogues Series).

UNITED NATIONS. **The Committee on Economic, Social and Cultural Rights**. Geneva, 1991. (Fact sheet, n. 16, rev. 1). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-16-rev-1-committee-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 27 jul. 2023.

WORLD Habitat. Leicester, 2015. *Site*. Disponível em: <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/cano-martin-pena-community-land-trust/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

A soberania digital construída pela sociedade civil brasileira diante da agenda das Cidades Inteligentes

The digital sovereignty built by Brazilian civil society in the face of the smart cities agenda

Jacqueline Moreno Gomes Guimarães¹
Luiz Fernando Maceda Bessa²

Resumo

O debate sobre cidades inteligentes cresce liderado pelo mercado das tecnologias da informação e comunicação (TICs), como se as soluções tecnológicas fossem indiscutíveis para uma gestão urbana mais sustentável e eficiente. Mas discursos críticos apontam riscos implicados no uso das TICs ao infringir direitos e exacerbar desigualdades, referentes à privacidade de dados, ao acesso a serviços públicos e ao modelo de trabalho de aplicativos digitais, por exemplo. Ao mesmo tempo, também defendem a apropriação das tecnologias em busca de justiça social. A partir de uma abordagem crítica das cidades inteligentes, o estudo analisa pautas contra-hegemônicas à implantação das TICs nas cidades. Para isso, busca compreender as noções de soberania digital discutidas na literatura e no âmbito nacional e investigar propostas que estão sendo mobilizadas na sociedade civil brasileira. O artigo tem enfoque qualitativo, de caráter exploratório e utiliza métodos de levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Ele focaliza a análise em quatro iniciativas que visam a garantir direitos digitais e o direito à cidade: o relatório *Cidades inteligentes e dados pessoais*; a campanha *#TireMeuRostoDaSuaMira*; o *Programa de Emergência para a Soberania Digital* e o núcleo de tecnologia do MTST. Por fim, o estudo propõe a identificação de quatro tipos de posicionamentos em relação às TICs como alternativas de resistência às cidades inteligentes privatizadas: mitigação dos riscos na compra e uso de tecnologias, recusa do uso da tecnologia frente ao risco, apropriação popular de tecnologias e desenvolvimento de ecossistema tecnológico local.

Palavras-chave: Cidades inteligentes. Soberania digital. Sociedade civil. Brasil.

Abstract

The debate about smart cities grows led by the information and communication technology (ICT) market, as if technological solutions are indisputable for a more sustainable and efficient urban management. On the other hand, critical discourses point to risks involved in the use of ICTs in infringing rights and exacerbating inequalities, regarding data privacy, access to public services and the working model of digital applications, for example. At the same time, they also defend the appropriation of technologies in search of social justice. From a critical approach to the smart cities agenda, this study seeks to analyze counter-hegemonic guidelines for the ICTs implementation in cities. It seeks to understand the notions of digital sovereignty discussed in the literature and at the national level and to investigate proposals that are being mobilized in Brazilian civil society. The study has a qualitative approach of

¹ Mestranda da Universidade de Brasília-UnB no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (PPGDSCI/Ceam/UnB). E-mail: jmgguimaraes@gmail.com.

² Professor da Universidade de Brasília-UnB no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face/UnB) e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (PPGDSCI/CEAM/UnB). E-mail: lfbnessa@gmail.com.

exploratory character, using the methods of bibliographic survey, documental analysis and semi-structured interviews. It also investigates four initiatives aimed at guaranteeing digital rights and the right to the city: the report *Smart cities and personal data*; the campaign *#TakeMyFaceOutOfYourSight*; the *Emergency Program for Digital Sovereignty* and the MTST Technology Center. And, finally, it proposes the identification of four position types in relation to ICTs as resistance alternatives to privatized smart cities: risks mitigation in the purchase and use of technologies, refusal to the use of technology in the face of risk, popular appropriation of technologies and local technological ecosystem development.

Keywords: Smart cities. Digital sovereignty. Civil society. Brazil.

1. INTRODUÇÃO

Diante dos avanços tecnológicos e da intensificação dos problemas urbanos, são estabelecidas novas relações entre espaço urbano e tecnologias da informação e comunicação (TICs) (Lemos, 2017). É nesse cenário, marcado pela globalização, pela economia neoliberal e pelo poder das multinacionais do setor de tecnologia, que surgem as cidades inteligentes.

As diferentes noções em torno do termo de cidades inteligentes passam por ênfases mais centradas na integração de TICs à infraestrutura e aos serviços públicos, visando a uma gestão urbana mais competente até orientações ligadas à inclusão social e preservação do meio ambiente (Angelidou, 2015; Aune, 2017; Hollands, 2008). Mesmo que o conceito seja polissêmico, o debate tem sido liderado pelo mercado de TICs, sem necessariamente estar ligado aos problemas concretos dos cidadãos (Hollands, 2008). Muitas vezes, ele é pautado por um fetichismo tecnológico, como se a tecnologia fosse indiscutivelmente positiva, trazendo um apelo falacioso de que as TICs tornam as cidades mais eficientes e sustentáveis. No fundo, esse discurso pode mascarar interesses mercadológicos, faltar com a participação cidadã e desconsiderar riscos inerentes ao uso da tecnologia, o que torna a democratização da agenda tecnológica imperativa (Kraus, 2022).

No contexto deste estudo, as cidades inteligentes são compreendidas a partir da abordagem de Morozov e Bria (2019), que, por um lado, contempla a parte *inteligente* ligada ao uso de tecnologias avançadas nas cidades para otimizar recursos, gerar riquezas, influenciar o comportamento dos usuários ou oferecer novos benefícios, como segurança e sustentabilidade, por meio de dispositivos equipados com conectividade, telas e sensores. Propositamente, a

definição abarca tanto os serviços ofertados nas e para as cidades de companhias como Google e Uber, quanto soluções sob a etiqueta de *smart city* de empresas como IBM, Siemens, Cisco e Philips. E, por outro lado, evidencia os impactos políticos e econômicos que a parte *inteligente* acarreta. À vista disso, percebe-se a dimensão *cidade* a partir dos interesses do urbanismo empreendedor financeirizado (Harvey, 1989 *apud* Morozov; Bria, 2019) em detrimento das necessidades sociais.

Para esses autores, é preciso compreender como as cidades inteligentes inserem-se dentro de uma perspectiva neoliberal para que se possa analisar e repensar as escolhas tecnológicas tomadas por elas. Por isso, eles entendem que as cidades devem traçar políticas para reequilibrar suas relações com os fornecedores de tecnologias e defendem o conceito de soberania digital como um meio para que as cidades e os cidadãos tenham algum grau de autonomia na destinação das TICs que agem sobre o espaço urbano e, assim, manejá-las em benefício ao direito à cidade e não em prol da rentabilização desse mercado. Os autores afirmam que a luta pelo direito à cidade perde força quando apartada de esforços pela soberania digital. Dessa forma, eles definem medidas apoiadas por movimentos sociais e uma nova geração de governantes que não se dobram às lógicas de austeridade e privatização para a construção da soberania digital e de cidades inteligentes não neoliberais.

No Brasil, o debate cresce permeado por relações de poder assimétricas e conflitos de interesse entre o poder público, os atores privados e as comunidades nos níveis internacional e doméstico. Recentemente, observa-se a elaboração de planos diretores de cidades inteligentes pelo setor privado que ignora o histórico brasileiro em termos de inovação democrática e no debate de políticas digitais, governança da internet e proteção de dados pessoais, a exemplo do Comitê Gestor da Internet (CGI), do Marco Civil da Internet (MCI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Reia; Cruz, 2023).

Surgem, então, resistências lideradas pela sociedade civil brasileira que, há mais de 30 anos, defende temas como acesso à internet, privacidade de dados e o direito à cidade. São organizações que vêm adotando diversas táticas de engajamento cívico como a criação de redes e campanhas, a realização de litígios estratégicos e esforços legislativos como resposta às cidades inteligentes

que pouco consideram questões sociais e conformidades legais (Reia; Cruz, 2023).

Diante desse panorama, o estudo busca compreender intervenções ligadas à ideia de soberania digital para fazer frente às cidades inteligentes privatizadas. O foco é analisar discursos críticos protagonizados por organizações da sociedade civil sobre o uso de TICs no ambiente urbano e como mobilizam alternativas para a construção de cidades mais autônomas e justas. O artigo é pautado por dois objetivos principais:

- a) analisar o debate público atual sobre o tema de soberania digital no contexto brasileiro a partir de múltiplos atores, incluindo a sociedade civil;
- b) discutir práticas da sociedade civil brasileira para resistir a fórmulas tecnossolucionistas e garantir direitos digitais e o direito à cidade.

O trabalho está organizado em cinco partes. Esta primeira contextualiza a problemática e apresenta os objetivos e os métodos da pesquisa. A segunda analisa diferentes concepções sobre soberania digital na busca por cidades inteligentes mais democráticas, destacando intervenções importantes para sua concretização. A terceira investiga três debates realizados na 13ª edição do Fórum da Internet no Brasil (FIB13), dedicados a discutir o conceito. No fórum, promovido pelo CGI.br, entidade reconhecida mundialmente como modelo de governança multissetorial, participam os setores público, privado, academia e sociedade civil para tratar de questões relacionadas à governança da internet e ao uso de TICs no país.

A quarta parte é destinada a caracterizar quatro iniciativas da sociedade civil que têm a soberania digital como parâmetro para seu desenvolvimento ou que se relacionam diretamente com projetos de cidades inteligentes. Essas iniciativas foram identificadas pelas organizações sem fins lucrativos e movimentos sociais de notoriedade pública no campo da reforma urbana e direitos digitais e sua seleção foi feita de forma a abranger diferentes agendas e estratégias ligadas aos temas discutidos. São elas: o relatório *Cidades Inteligentes e Dados Pessoais: Recomendações e Boas Práticas*, elaborado pela Artigo19, Internetlab e Lapin, a campanha *#TireMeuRostoDaSuaMira*, liderada pela Coalizão Direitos na Rede (CDR), o *núcleo de tecnologia*, do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e o *Programa de Emergência para a*

Soberania Digital, desenvolvido por um grupo de pesquisadores e ativistas e entregue ao então candidato Lula nas eleições presidenciais de 2022.

A quinta e última parte é dedicada a comparar os diversos caminhos traçados pelas organizações da sociedade civil para a construção de soberania digital, articulando pressupostos dos autores e dos debates analisados. Ela pretende destacar as especificidades das iniciativas, mas também pontos de convergência, procurando identificar padrões de posicionamento com relação ao uso de TICs para se alcançar cidades mais justas.

O enfoque metodológico do estudo é qualitativo e de carácter exploratório, utilizando os métodos de levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Contou principalmente com a análise de documentos basilares publicados sobre as iniciativas, e, de forma complementar com a realização de entrevistas com representantes dessas organizações. As entrevistas foram feitas de forma *on-line* entre outubro de 2022 e maio de 2023, e posteriormente transcritas. O procedimento de análise dos dados baseia-se na análise temática (Braun; Clarke, 2006) com padrões identificados por dedução em nível semântico. A análise é feita sob três ângulos: ideias de soberania digital praticadas, pautas defendidas e táticas utilizadas. E discutidas à luz dos conceitos de soberania digital e de propostas à sua implementação levantadas na literatura, traçando relação com o debate brasileiro.

2. SOBERANIA DIGITAL: QUEM FAZ AS ESCOLHAS TECNOLÓGICAS?

O debate sobre o termo no contexto digital cresce desde 2011, com o uso de expressões como soberania tecnológica, soberania de dados e soberania digital. Embora assuma diversos significados, muitas vezes trata da capacidade dos Estados em controlar sua infraestrutura tecnológica e os dados gerados pelos cidadãos. Em geral, é usado de forma relacional para enfatizar o poder coletivo e refutar a hegemonia dos Estados Unidos e das grandes corporações da internet. O foco, então, recai sobre quem detém a autonomia das escolhas tecnológicas. (Couture; Toupin, 2019).

De início, o debate girava em torno de uma soberania do ciberespaço e reivindicava uma não regulamentação desse novo território. Em contraposição, a soberania digital de Estado pleiteia que países ou regiões tenham centros de

dados e tecnologias locais e garantam a segurança de suas infraestruturas (Couture; Toupin, 2019; Pohle; Thiel, 2021; Süß, 2022).

Outras ideias passam a ser veiculadas, como a soberania digital dos movimentos sociais, que os vê como responsáveis por gerenciar suas informações e por desenvolver ferramentas digitais para realizar suas atividades (Couture; Toupin, 2019; Süß, 2022). E a soberania digital pessoal, em que os indivíduos controlam suas próprias tecnologias, representa “a habilidade de os indivíduos tomarem decisões de forma consciente, deliberada e independente e tomar ações de acordo com isso” (Pohle; Thiel, 2021, p. 59, tradução nossa).

Para Süß (2022), há noções que sobrepõem essas ideias e podem ser construídas por meio de uma base comum. Apesar de admitir a importância delas, busca fugir do paradigma de “como as instituições democráticas liberais podem assegurar representação, proteção de dados e direito à privacidade para como contestar o regime de reconhecimento algoritmo e as decisões de inteligência artificial (IA)” (Süß, 2022, p. 2, tradução nossa). Segundo a autora, o sistema algorítmico é limitado em reconhecer todas as possibilidades identitárias, mas ainda assim promove padrões do que é importante e “constrói uma concepção particular de democracia – uma em que o privilégio branco, por exemplo, permeia a vida diária e as instituições” (Süß, 2022, p. 11, tradução nossa). Por isso, frequentemente apresenta vieses discriminatórios de raça e gênero e limitações à autodeterminação democrática. Assim, propõe uma soberania digital repensada a partir do “direito à não identificação” apoiada em estudos *queer* e decolonial, alertando para os aspectos de segmentação e vigilância social e defendendo o direito ao anonimato e de ser livre de governos automatizados.

De acordo com Guerra Gonzalez, Suárez Estrada e Cerratto-Pargman (2022), no Sul Global destacam-se práticas sociais que defendem tecnologias digitais assentadas na diversidade dos territórios. Essa perspectiva apoia-se no conceito de “tecnodiversidade” (Hui, 2020), que se opõe à ideia de uma única tecnologia dominante, preferindo uma multiplicidade de “cosmotécnicas” oriundas de realidades específicas. Essa abordagem considera a soberania digital como crucial para a autonomia das comunidades.

Sob essa perspectiva, Pinto (2018) concebe a soberania digital como um combate ao colonialismo digital, que se dá a partir de uma dominação de empresas de tecnologia sobretudo estadunidenses e chinesas em países economicamente vulneráveis, com problemas críticos ligados à inovação e à pesquisa, acesso digital e proteção de dados. Isso estabelece uma dependência tecnológica que pode comprometer a segurança e privacidade, sujeitar nações e seus cidadãos e resultar na interrupção de serviços essenciais.

Particularmente no contexto de cidades inteligentes, Morozov e Bria (2019) entendem que enquanto não houver arrojados ajustes contra os prejuízos do neoliberalismo predatório e de sua cartilha de austeridade (infraestruturas públicas sob controle privado, redução do acesso a políticas sociais, financeirização da vida urbana, aumento da concentração de renda, entre outros), as cidades necessitam encontrar meios de manter sua autonomia, traçando políticas para equacionar suas relações com os fornecedores de tecnologia. Essa soberania digital também “denota a capacidade dos cidadãos de terem voz e de participarem na operação e na destinação das infraestruturas tecnológicas que os rodeiam” (Morozov; Bria, 2019, p. 79). Para esses autores, pensar, hoje, no direito à cidade, passa por vinculá-lo à soberania digital. Como exercer esse direito numa cidade onde um cartão *smart* regula o acesso a recursos e infraestruturas que são controladas por corporações? A luta pelo direito à cidade perde sua força se desligada de um trabalho conjunto em benefício da soberania digital.

2.1. Como reagir? Medidas pragmáticas para a soberania digital

As cidades não têm condições de competir com as *Big Techs*, por isso a busca por uma cidade inteligente progressista deve reconhecer que o modelo de operação não ocorre de forma local, mas global e nacionalmente. É preciso olhar para a questão da soberania digital de forma macro. Por isso, a mudança deve ocorrer nos níveis internacional, nacional, estadual e municipal (Pinto, 2018; Morozov; Bria, 2019).

A reação começa com independência para desenvolver políticas desvinculadas de acordos de comércio bi ou multilaterais que blindam a intervenção sobre empresas globais. E a partir daí repensar as relações dos

territórios com infraestrutura, tecnologia e dados. Nesse sentido, a soberania digital apresenta-se como atitude profícua para que as cidades tenham algum grau de autonomia na orientação de suas tecnologias e no desenvolvimento de seu território (Morozov; Bria, 2019).

Trata-se de expor os danos de modelos econômicos de grandes plataformas, como a Uber e Airbnb, que geram concorrência desleal aos mercados locais, aumento da precarização do trabalho, escalada no preço dos imóveis, gentrificação de bairros e discriminação algorítmica. Depois, apresentar alternativas para usar a tecnologia a favor das pessoas e da economia local. E, por fim, realizar experimentos, repensando a noção de mercado de dados das cidades. Para Morozov e Bria (2019, p. 89) “as cidades precisam se apoderar de dados coletivos sobre pessoas, sobre o ambiente, sobre objetos conectados, sobre o transporte público e sobre o sistema de energia e precisam fazê-los circular como bens de uso comum”. Segundo os autores, o esforço mais ambicioso em nível de cidade se daria na apropriação dos aspectos principais das cidades inteligentes: de sensores e capacidade computacional à inteligência artificial e dados, porém muitas vezes isso não é financeiramente viável.

Há outros esforços menos dispendiosos. O controle social promovido por movimentos sociais, mesmo antes do mercado de TICs nas cidades, já traz bons resultados. Trata-se de medidas como: auditoria de contratos, transparência em licitações, supervisão de empresas ligadas a parcerias público-privadas (PPPs) e delação de práticas corporativas inadequadas (Morozov; Bria, 2019).

Outra recomendação é exigir o uso de *softwares* livres e opções de código aberto nos contratos. Com isso, pode-se diminuir a dependência de tecnologias proprietárias, proteger os dados dos cidadãos e evitar a concentração de mercado. Além disso, permite uma maior acessibilidade aos serviços públicos e interoperabilidade entre sistemas para cooperação entre cidades, órgãos governamentais e outras entidades. Ainda facilita a auditoria, transparência e participação democrática (Pinto, 2018; Morozov; Bria, 2019; Stallman, 2014).

Também é necessário recuperar o controle sobre os dados e denominá-lo como infraestrutura pública, assim como água e eletricidade. E compreender que os dados gerados pelos cidadãos a eles pertencem. Assim, outra medida importante é transferir a propriedade de dados das empresas para as cidades e

os cidadãos, fazendo com que as grandes plataformas compartilhem dados de interesse público para serem usados pelo governo, organizações sociais, e outros atores locais para gerar valor público (Bria; 2020).

Além de uma regulação justa para tributação de plataformas e empresas de tecnologia, também é importante requerer transparência em algoritmos e acesso a dados e metadados (Pinto, 2018; Morozov; Bria, 2019). Nessa direção, o marco regulatório não deve se limitar ao abuso de poder de mercado, mas considerar que essas empresas também exercem domínio sobre serviços digitais essenciais em áreas como mobilidade, por exemplo. E, portanto, deve contribuir para que as instituições democráticas mantenham o controle sobre os serviços públicos oferecidos (Busch; 2021).

No entanto, é importante ter uma visão integradora de elementos como infraestrutura, dados e clareza no uso de algoritmos. Não basta obrigar empresas a compartilhar os dados que coletam sem ter acesso aos algoritmos e infraestrutura para manejá-los. Assim, regulação de dados e recuperação de infraestrutura devem caminhar juntas (Morozov; Bria, 2019).

Prover infraestruturas digitais públicas ou alternativas, neutras e descentralizadas, também é essencial para garantir acesso à internet para populações desfavorecidas e estimular o desenvolvimento local de aplicativos e serviços (Cadon, 2014; Morozov; Bria, 2019). Além disso, servidores autônomos sustentados por trabalho voluntário e/ou financiados por usuários e outros tipos de mantenedores promovem uma internet fundamentada em valores compartilhados, em que os administradores têm como objetivo auxiliar realizações comunitárias, e não visam a propósitos comerciais (De la O, 2014).

Ainda assim, alcançar a soberania digital demanda a implementação de políticas amplas que incentivem a criação de soluções nacionais fundamentadas em padrões diferentes daqueles das grandes corporações de tecnologia, mas a partir de diretrizes de direitos humanos e voltadas para os desafios sociais de cada localidade (Pinto, 2018).

O desafio é muito mais complexo que apenas o emprego de tecnologias no espaço urbano, mas está em rebater modelos políticos e econômicos excludentes, enfrentando problemas agudos como o acesso a recursos nas cidades (Morozov; Bria, 2019). Também não se resume somente à dependência

de fornecedores estrangeiros ou à legislação de dados, mas à carência de políticas abrangentes em todas as esferas. O que requer uma cooperação entre administração pública, cidadãos e setor privado local (Pinto, 2018).

3. DEBATE MULTISSETORIAL BRASILEIRO E O FÓRUM DA INTERNET NO BRASIL

Para explorar as discussões brasileiras atuais sobre soberania digital foram estudados três debates da 13ª edição do Fórum da Internet no Brasil³ (FIB13), realizado pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br), em 2023, em Uberlândia (MG), e transmitido *on-line*. Essa escolha foi tomada pela importância histórica do CGI.br, que foi fundado em 1995 por portaria interministerial como uma entidade multissetorial para que a internet nacional não ficasse sob o domínio apenas do governo, do setor privado ou de pesquisadores. E representa uma inovação democrática brasileira, que teve seu modelo de governança reconhecido internacionalmente (Santos; Chevtchuk, 2015). Assim, o FIB configura-se como um encontro para discussão de políticas digitais alternativo a eventos tradicionais de cidades inteligentes que tem participação limitada ou nula da sociedade civil (Reia; Cruz, 2023).

O fórum, anualmente, reúne representantes dos setores público, privado, científico e tecnológico e terceiro setor para discutir questões relacionadas à governança da internet no Brasil. O interesse particular nessa última edição ocorre por sua programação ter apresentado três mesas que trataram, especificamente, de perspectivas sobre soberania digital. Foram analisadas, as mesas: "O papel do Brasil no debate sobre soberania digital e o futuro da governança da internet" (O papel [...]. 2023)⁴, "Sessão principal 3 - soberania digital: em busca de uma agenda comum" (Soberania [...], 2023)⁵ e "Um olhar brasileiro sobre soberania digital e possíveis fragmentações da internet" (Um olhar [...], 2023)⁶. Dessa forma, representam uma fração dos conhecimentos de

³ O fórum é promovido desde 2011 como um evento preliminar ao Fórum de Governança da Internet (IGF), encontro global promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

⁴ Participantes: CGI.br, Governance Primer, LabPol, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Relações Exteriores e Unesp.

⁵ Participantes: CGI.br, Elo, FGV, Coletivo Digital e UFPA.

⁶ Participantes: Cepi - FGV Direito SP, CGI.br, Google, IP.REC, MTST e Isoc Brasil.

diferentes setores da sociedade para melhor contextualização do debate nacional acerca do tema.

No evento, essas discussões ocorreram de forma abrangente, não apenas como resposta às cidades inteligentes. Elas trataram dos desafios brasileiros frente a um contexto global de intensa digitalização e de concentração de poder das *big techs*. Independentemente disso, os tópicos traçam um paralelo com a abordagem de Morozov e Bria (2019); conectam-se nos caminhos para se alcançar alguma autonomia frente a esses grandes conglomerados e no entendimento de que a batalha também deve ser travada nas escalas nacionais e internacional. A análise, então, apoia-se nas visões mais ressonantes para compreender como o assunto é percebido e quais os principais aspectos observados. Para isso, optou-se por organizar as ideias por temas a partir das relações entre eles.

No contexto brasileiro, o termo também adquire uma diversidade de ideias. Segundo pesquisadores da CEPI-FGV e ISOC Brasil que participaram das discussões, até maio de 2023, mapearam-se 242 documentos (governamentais, científicos, do terceiro setor *etc.*), que abordam 12 aspectos (ainda em construção), como autodeterminação do indivíduo, poder de regular do Estado e acesso à internet (Soberania [...], 2023).

De forma semelhante, as concepções sobre soberania digital abordadas pelos participantes nas três mesas do FIB13 também são variadas. Conforme observado no Quadro 1, podem ser agrupadas a partir de nove perspectivas. Passam pela proteção de dados estratégicos do país e de dados pessoais, pelo desenvolvimento de infraestrutura, tecnologias nacionais e inovações sociais, pela apropriação de tecnologia pelos trabalhadores e pela regulação do ambiente digital. Apesar das particularidades, põem ênfase na autonomia coletiva. Evangelista, do CGI.br (Soberania [...], 2023), no último painel, conclui: "uma coisa que está bastante clara é que essa soberania não é só uma soberania de indivíduos, mas é uma soberania de uma sociedade que é capaz de administrar a sua vida e planejar o seu futuro".

Quadro 1: Noções de soberania digital no FIB 13

Perspectiva	Descrição
Cibersegurança	Proteção de redes, dispositivos, sistemas e dados em resposta ao poder de vigilância da tecnologia que teve seu estopim nas revelações Snowden.
Fragmentação da internet	Atitude de proteção dos países em relação a aspectos como vigilância, espionagem industrial, proteção à identidade cultural, entre outros, a partir do controle do fluxo de dados na internet, mas que pode trazer riscos às características essenciais da internet.
Governança global da internet	Papel dos Estados para determinar prioridades e bases de cooperação referentes aos procedimentos de uso e evolução da internet.
Regulação	Capacidade dos Estados em regular o ambiente digital, fazendo com que os <i>players</i> da internet cumpram as legislações locais.
Soberania de dados, colonialismo digital e capitalismo de vigilância	Autonomia sobre os dados gerados por um país, questionando a forma de rentabilização que as plataformas obtêm dos dados cedidos pelos usuários, além de suas técnicas de monitoramento e de sugestionamento.
Soberania de Estado e relações internacionais	Busca por espaços de autonomia no cenário internacional para fazer valer os interesses nacionais, fortalecendo as capacidades regulatórias e produtivas do país ao longo de toda a cadeia da indústria digital.
Soberania digital popular	Apropriação das TICs para fortalecer a luta dos trabalhadores e dos movimentos sociais.
Conjunto de políticas públicas e desenvolvimento de tecnologias locais e sociais	Desenvolvimento de soluções tecnológicas locais e sociais segundo as necessidades e características dos territórios que contribuam com o desenvolvimento local e favoreçam instrumentos de cidadania, com políticas de incentivo dos governos.
Soberania sobre as infraestruturas	Autonomia sobre os dados por meio de uma infraestrutura essencial que hospede e processe dados sensíveis como saúde, educação e previdência dentro do país.

Fonte: Dados básicos: O papel [...] (2023); Soberania [...] (2023); Um olhar [...] (2023). Elaboração própria.

Há também uma contextualização sobre os reflexos da conjuntura global na doméstica. Conforme Pigatto e Pereira da UNESP (O papel [...], 2023), o poder do setor privado estadunidense sobre os padrões da internet vem sendo contestado. A China passa a adotar um forte regime de controle de dados e a UE a desenvolver um arcabouço de regulações de proteção de dados e de plataformas. O Brasil, por sua vez, traça um caminho semelhante a UE. A LGPD, por exemplo, tem uma correspondência com a *General Data Protection Regulation* de lá. Além disso, o país já teve maior protagonismo nos debates globais e vinha adotando um modelo multissetorial, mas frente à instabilidade política de 2016, sua atuação se arrefeceu. Moncau, do Google (Um olhar [...], 2023), por sua vez, vê o MCI como um avanço para que as autoridades

obtenham dados e penalizem crimes cometidos, porém, alerta sobre os limites das leis locais e é contrário às determinações sobre a localização dos dados.

Entretanto, Andrade, do Ministério de Relações Exteriores (O papel [...], 2023), afirma que o Brasil deve fomentar todo o ciclo da cadeia econômica digital para que seja possível gerar negócio. Maia, do Ministério do Trabalho e Emprego (O papel [...], 2023), enfatiza aspectos ligados à produção de insumos, a exemplo dos semicondutores: enquanto EUA e UE retomam sua produção, o Brasil não tem iniciativas relevantes, impactando sua produção de roteadores e *switches*. Belli, da FGV (Soberania [...], 2023), lembra que é preciso considerar o abastecimento elétrico para alimentar grandes servidores.

Mielli, do CGI.br (Soberania [...], 2023; Um olhar [...] 2023), aponta que, nos últimos anos, foram adotadas políticas subalternas a interesses econômicos externos, a exemplo do acordo do governo Bolsonaro com a Starlink de Elon Musk para fornecer internet na Amazônia. Ela avalia que há muitos desafios, mas entende que agora não há um alinhamento automático com o Norte Global. Cita a retomada do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec), única estatal que produz chips e semicondutores na América Latina, a recomposição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e a ampliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS). Ela defende ainda políticas de incentivo à infraestrutura em áreas estratégicas, mecanismos de desenvolvimento científico e tecnológico, e um mercado nacional de tecnologias voltados às necessidades dos territórios; por meio de soluções que considerem a diversidade da população, contribuam com o desenvolvimento local e favoreçam instrumentos que reforcem a cidadania. Mielli (Soberania [...], 2023) questiona: "se isso [dados de tráfego urbano] fosse revertido para [...] uma política pública de transporte [...], nós teríamos um avanço muito importante; por que essas plataformas precisam ser internacionais?". Barbosa do MTST (Um olhar [...], 2023) advoga por uma regulação sistêmica de plataformas e pelo apoio ao cooperativismo para que os trabalhadores se apropriem dessa economia.

Sobre o uso das plataformas na área da educação, Saraiva, da UFPA (Soberania [...], 2023), sopesa: "a gente não tem o controle sobre os nossos dados, [...] tem precarização dos empregos dos nossos alunos, dos técnicos".

Por conta da competição, os estudantes e profissionais da computação não conseguem desenvolver serviços de *e-mail*, *chat etc.* Na Europa, os dados são processados por empresas locais, a partir de *softwares* livres via redes de colaboração e protocolos federados.

Moncau (Um olhar [...], 2023) diz que o desenvolvimento de tecnologias locais deve acontecer sem atrapalhar o progresso da própria tecnologia. E chama a atenção para situações de vulnerabilidade e acesso indevido do próprio Estado. Mielli (Um olhar [...], 2023) coloca a LGPD como movimento inicial para devolver a titularidade dos dados aos brasileiros, mas que é preciso trazer a sociedade para definir quais dados devem ou não ser coletados. "Há uma discussão importante sobre privacidade de dados, que é evidente que tem que estar [...], existe toda uma política ligada a dados abertos, que é fundamental para ajudar a fomentar negócios, mas às vezes falta uma visão um pouco de conjunto", avalia Andrade (O papel [...], 2023).

Conectividade significativa e educação digital são vistas como primordiais. Para Barbosa (Um olhar [...], 2023), é preciso viabilizar acesso pleno à internet, preço viável e dispositivos adequados. Segundo Belli (Soberania [...], 2023), no Brasil e na maior parte da América Latina, a franquia de internet é limitada, problema aprofundado pelo *zero rating* (acesso sem custos a aplicativos patrocinados). A Índia, ao proibi-lo, conseguiu reduzir os preços, alcançar uma conectividade significativa e fomentar soluções nacionais.

De Vasconcellos, da Elo (Soberania [...], 2023), salienta que os orçamentos do setor financeiro destinado à cibersegurança crescem sem refletir necessariamente na proteção às pessoas. Houve, por exemplo, aumento de fraudes para obtenção de dados confidenciais (como senhas de cartão bancário) que dependem menos das tecnologias e mais do usuário. Assim, a educação sobre como utilizar as tecnologias é fundamental. Belli (Soberania [...], 2023) defende que deve ser multigeracional e, Maia (O papel [...], 2023), que é preciso capacitação para suprir um déficit grande na área de tecnologia. O uso da língua portuguesa nos processos de treinamento de IA foi outro fator valorizado, bem como a cooperação entre governo, setor privado e sociedade civil, para implementar políticas públicas digitais.

É certo que as visões variam segundo o tipo de ator que a defende, mas fica claro que é pela autonomia coletiva. Nota-se pontos comuns e relações de interdependência nos aspectos abordados e uma necessidade de intensificar a integração. Alguns seguem tendências globais, mas numa adequação às características locais.

4. AS SOBERANIAS DIGITAIS PROPOSTAS PELA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA

Nesta parte, estuda-se como quatro iniciativas desenvolvidas por organizações da sociedade civil brasileira constroem soberania digital para resistir a fórmulas tecnossolucionistas e garantir direitos digitais e o direito à cidade.

O levantamento dessas iniciativas foi feito, principalmente, por meio da revisão da literatura de tipo narrativo, sem pretensão de esgotar as fontes de informação, em que os temas de cidades inteligentes, soberania digital e participação social atravessam-se. Pode-se mencionar três fontes como base inicial desse levantamento. O estudo crítico sobre cidades inteligentes e engajamento cívico no Brasil desenvolvido por Reia e Cruz (2023); a lista de participantes da *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes* (Brasil, 2020), em especial das organizações da sociedade civil; e as discussões sobre soberania digital na 13ª edição do Fórum da Internet no Brasil que envolveram organizações e movimentos sociais (Um olhar [...], 2023). Tais fontes também foram complementadas pela própria experiência profissional de um dos autores deste artigo, especificamente, com o mapeamento de *stakeholders* sobre temas relacionados a direitos digitais ao longo do ano de 2021.

Tendo em vista as restrições de tempo e recursos humanos para realização dessa pesquisa (que por esse motivo também não se propõe a ser um levantamento sistemático), foram priorizadas iniciativas que pudessem contemplar diversos tipos de organização, bem como de diferentes áreas e estratégias de atuação de forma a enriquecer as análises. Além disso, as iniciativas selecionadas se sobressaíram por sua forte incidência política que encontrou ecos na literatura crítica e por serem encabeçadas por organizações de reconhecimento público nos campos de direitos humanos, direitos digitais e reforma urbana.

Sendo assim, tanto a campanha *#TireMeuRostoDaSuaMira* (2022) quanto o *Programa de Emergência para a Soberania Digital* (Carta [...], 2022) contaram com a representatividade de uma coletividade importante. Foram mais de 50 organizações sociais e 500 assinaturas de pesquisadores e ativistas, respectivamente. Ambas as iniciativas mobilizam a agenda nacional em torno dos problemas ligados às cidades inteligentes. Enquanto a primeira trata do reconhecimento facial no espaço urbano - uma das ofertas prioritárias do mercado de TICs nas cidades; a outra pressiona por infraestruturas digitais públicas e pelo fomento à produção local de tecnologias, diminuindo a dependência das *Big Techs*. O relatório *Cidades inteligentes e dados pessoais: recomendações e boas práticas* (Santos, 2022) e o Núcleo de Tecnologia do MTST (2023) dedicam-se a realidades mais localizadas. O relatório destaca as implicações da agenda das cidades inteligentes, principalmente relacionadas à proteção de dados pessoais, em 14 municípios brasileiros, e o núcleo de tecnologia pensa na apropriação das TICs com foco em populações vulneráveis - sendo que o movimento atua com cerca de 35 mil famílias em todo o país (Dip, 2017).

Por certo que há outras iniciativas passíveis de análise. Aqui poderiam ser examinadas, por exemplo, o projeto *Cocôzap* (Data_lab, 2022) para participação cidadã em torno de questões de saneamento básico em favelas do Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, ou, então o "Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataformas no Brasil" em defesa de políticas públicas que favoreçam tecnologias digitais de caráter comunitário e plataformas de trabalho decente (Grohmann, 2022). Ou ainda buscar iniciativas que centralizassem demandas identitárias, ligadas à raça e gênero, ou em prol do meio ambiente.

Considerando, então, tais potencialidades e limitações, o estudo procura explicar os motivos que inspiraram essas organizações, as soluções encontradas e as ações por elas realizadas. Para tal, além da análise documental, também foram realizadas entrevistas com pessoas envolvidas nas iniciativas, que são membros ou ex-integrantes das organizações realizadoras - e codificadas no texto como: Entrevistada A, Entrevistada B e Entrevistada C. A última iniciativa não contou com entrevista, por isso optou-se pela análise do

debate *Soberania digital e autonomia tecnológica: um plano de emergência* (Podcast Tecnopolítica, 2022) realizado por alguns de seus autores.

4.1 Cidades inteligentes e dados pessoais - recomendações e boas práticas: guia para compra e uso de TICs

O relatório *Cidades Inteligentes e Dados Pessoais: Recomendações e Boas Práticas* foi realizado pela Artigo19, Internetlab e Lapin – organizações sem fins lucrativos focadas em direitos humanos, políticas públicas e tecnologias. Embora independente, é tratado como produto da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI), desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) em 2020, na qual participaram diversos setores da sociedade, incluindo as organizações realizadoras. Funciona como um guia de orientação a municípios para análise de compra e uso de tecnologias que processem dados pessoais. Foi motivado pelos debates no âmbito da CBCI e inspirado pela LGPD e pelos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (Santos, 2022).

A gente estava sentindo uma falta assim no debate público mesmo de temas de privacidade associados a infraestrutura pública, né? Infraestrutura urbana. [...] E essa percepção porque tinha pouca gente especializada [...] em proteção de dados. [...] Não tinha nenhum especialista, né, em LGPD [nas discussões da CBCI], e eu trabalho bastante com LGPD (Entrevistada A).

A Entrevistada A⁷ explica que o relatório foi motivado por um déficit no debate sobre proteção de dados com um olhar atento à LGPD nas cidades inteligentes. E esclarece que o debate da CBCI foi mais abrangente e que o relatório é específico e prático nesse ponto.

O relatório faz um levantamento das principais TICs implementadas em 14 cidades das cinco regiões do país, de pequeno, médio e grande portes. Depois, traça um diagnóstico dos seus impactos nos seguintes setores da administração pública: conectividade, mobilidade urbana, educação e segurança pública, abordando tecnologias como *wifi* público, aplicativos para serviços públicos, semáforos inteligentes, plataformas de ensino remoto, videomonitoramento e reconhecimento facial.

⁷ ENTREVISTADA A. Depoimento. Entrevistador: Jacqueline Guimarães. [S.l.: s.n.], out. 2022. Entrevista *on-line*. 1 arquivo mp4 (64 min 50 s).

Observaram-se riscos ou violação de direitos relativos à segurança dos dados, à discriminação baseada em gênero, raça e orientação sexual, a desigualdades no acesso a serviços públicos e à desproporção entre benefícios e riscos do uso de tecnologias biométricas. Tudo isso atravessado por acesso indevido de empresas a dados pessoais e a inexistência de dispositivos nos contratos que estabeleçam critérios sobre a utilização desses dados. Frente a isso, o documento traz recomendações para contratações públicas, não apenas ligadas a critérios financeiros, mas à proteção e privacidade de dados.

Seu propósito é “[...] ajudar a levar, para o gestor que está pensando qual tecnologia usar, um set de perguntas, assim, para ver se aquilo tem justificativa dentro da Lei Geral de Proteção de Dados” (Entrevistada A). As recomendações abordam práticas como: uso de *software* livre; análises prévias à contratação; adequação a padrões de direitos humanos; divulgação de relatórios de impacto; transparência para controle público; política de dados abertos; correção de vieses de discriminação e desigualdades sociais; direito à propriedade dos dados pela administração pública ou estabelecimento de regras para uso corporativo, e cláusulas de segurança da informação (Santos, 2022). Transita por orientações para que os municípios não se tornem dependentes dos fornecedores, adotem TICs que atendam suas necessidades, mitigando riscos a direitos e favorecendo a participação democrática.

O relatório tem uma definição própria de soberania digital focada na autonomia dos dados:

A soberania digital é compreendida como o poder, ou a **autonomia, de cidadãos e cidadãos, governos e organizações, sobre os seus dados**, não podendo este, portanto, ser cerceado por — ou subordinado excessivamente a — nenhum outro poder (Santos, 2022, p. 75, grifo nosso).

Nesse caso, a soberania digital não engloba, exatamente, a autonomia sobre as tecnologias em si, ou questões de infraestrutura. Ela admite de forma crítica, mas não estrutural, a relação entre os gestores municipais e o mercado de cidades inteligentes, pois ela parte do diagnóstico sobre esse mercado para tentar reequilibrar a troca, estabelecendo diretrizes para as compras das soluções, sem deixar de colocar reflexões sobre a pertinência de determinada TIC frente ao benefício social e de outros tipos de cooperação.

4.2 #TIREMEUROS TODASUAMIRA: campanha contra o uso do reconhecimento facial na segurança pública

A campanha *#TireMeuRostoDaSuaMira* (2022) é realizada pela Coalizão Direitos na Rede (CDR) e por mais de 50 organizações da sociedade civil ligadas a direitos humanos e digitais, contando ainda com mais de 370 assinaturas pessoais em seu manifesto. Lançada em 2022 no FIB12, trata-se de uma mobilização pelo banimento de tecnologias de reconhecimento facial na segurança pública. Levanta evidências do uso abusivo e pouco transparente e comunica os riscos do rastreamento de pessoas de forma individual.

Segundo a Entrevistada B⁸, a discussão na CDR iniciou-se em 2020, ao acompanhar o debate internacional sobre o impacto dessa tecnologia na segurança pública. Grandes empresas como Amazon e Microsoft já deixaram de vendê-la por falhas na identificação de pessoas. Cidades como São Francisco, nos EUA, e Cambridge, na Inglaterra, proibiram o seu uso pela polícia. No Brasil, a tecnologia vem sendo empregada por empresas chinesas como a DaHua e a Hikvision.

Há uma forte pressão, conforme a Entrevistada B, para que as cidades brasileiras comprem essas tecnologias. Parte significativa são doações empresariais, em que a moeda de troca podem ser os dados coletados e sua aquisição não é de apenas um espectro político.

Foi uma política [...] quando o Moro era ministro; que foi destinado parte do Fundo de Segurança Pública para aquisição dessas tecnologias [...]. A Bahia é um dos principais lugares [...], então não necessariamente é só uma política de governos que a gente possa ter como autoritário, porque na Bahia é o governo do PT [...] (Entrevistada B).

Desmistifica a ideia de que essas tecnologias trazem maior proteção às pessoas, mostrando como é alarmante os riscos que pode gerar, por meio de estudos, notícias e outras evidências. Primeiro, aponta sua ineficácia, por apresentar falsos positivos e vieses discriminatórios, com falha na identificação de pessoas pretas, especialmente de mulheres. Depois, desmonta qualquer possibilidade de aprimoramento da tecnologia e coloca em xeque sua utilização, pois esse tipo de vigilância em massa e perene viola, por si só, direitos como a

⁸ ENTREVISTADA B. Depoimento. Entrevistador: Jacqueline Guimarães. [S.l.: s.n.], nov. 2022. Entrevista *on-line*. 1 arquivo mp4 (96 min. 16 s).

liberdade de ir e vir e a presunção de inocência. São tecnologias usadas nas ruas, nos relógios e no transporte sem consentimento sobre o uso de dados biométricos (Tire [...], 2022).

Por isso, propõe o estabelecimento de normas para sua proibição, a interrupção dos projetos em curso, a disponibilização de relatório de impacto, exigido pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), e o desenho de planos de reparação. Defende que bancos, agências de cooperação e empresas rejeitem investimentos em tais projetos e parem de promovê-los. E busca mobilizar instituições como Defensoria Pública e Ministério Público para barrar seu uso.

Também há uma agenda de conversas institucionais, com parlamentares, sistema de justiça e Tribunais de Contas, por exemplo. Assim, esforços são articulados com diferentes forças políticas locais para alcançar objetivos de forma mais particular (Entrevistada B).

A iniciativa parece aludir a uma soberania digital apoiada no direito a não identificação. Não se limita às falhas da tecnologia, mas é radical na recusa da sua utilização na segurança pública.

4.3. Núcleo de tecnologia do MTST: tecnologia por e para quem faz as lutas sociais nas cidades

O núcleo de tecnologia do MTST funciona como um dos 13 setores de operação de um movimento de caráter popular e urbano que, há 26 anos, busca aprofundar a luta por moradia. A função do núcleo, em especial, é inserir uma agenda de soberania digital popular no debate político, e fortalecer o movimento por meio de uma educação digital crítica e profissionalizante e da automatização de tarefas com a construção de ferramentas digitais (Núcleo de Tecnologia do MTST, 2023).

Sua formalização é recente e tem pouco mais de três anos. A Entrevistada C⁹ lembra que, no início, muitos não entendiam a função da tecnologia dentro do movimento. Mas, frente às manifestações de 2013, percebeu-se que o campo da esquerda estava atrasado nessa discussão e que o MTST poderia liderá-la.

⁹ ENTREVISTADA C. Depoimento. Entrevistador: Jacqueline Guimarães. [S.l.; s.n.], maio 2023. Entrevista *on-line*. 1 arquivo mp4 (80 min. 18 s).

O fato de ele estar ligado a um partido de esquerda, o PSOL, reforça sua incidência em políticas mais institucionais.

Afirma que nas eleições de 2018 seus militantes começaram a debater a influência das redes sociais nos resultados, sendo que muitos eram profissionais de tecnologia. Essas conversas, por sua vez, geraram iniciativas, como, por exemplo, um curso de desenvolvedores. Paralelamente, observou-se a necessidade de facilitar algumas tarefas e o *App da Vitória* surgiu daí. Ele é um aplicativo para organizar a base de dados do MTST. Antes dele, todas as atividades (assembleias, manifestações, campanhas de alimentos *etc.*) contavam com lista de presença em papel. Hoje, os coordenadores responsáveis por orientar os grupos de famílias usam o aplicativo, onde os dados são armazenados no sistema.

Se muitas tarefas do cotidiano, assim como setores estratégicos do país, dependem de TICs que hoje são de grandes conglomerados, cabe à sociedade agir para contrapor essa dependência, construindo suas próprias ferramentas (Núcleo de Tecnologia do MTST, 2023). Assim, o núcleo defende cinco pilares para construir essa soberania, resumidos em: acesso significativo à internet; letramento digital; trabalho decente, dados e cooperativismo de plataforma; regulamentação sistêmica de plataformas; e antivigilantismo urbano (Entrevistada C).

Contrate Quem Luta (CQL) é um *chatbot* de WhatsApp para conectar trabalhadores com quem precisa contratar serviços de babás, encanadores, mecânicos *etc.* Como muitos não têm acesso significativo à internet, mas ao WhatsApp por conta do *zero rating*, optou-se pelo uso da plataforma. Outras ações são: *wi-fi* e educação digital dentro do *Cozinhas Solidárias*, automação de hortas urbanas, formação crítica em escolas públicas e profissionalizante para a base. O núcleo participa de debates públicos em eventos e apoia ações de incidência pública (Entrevistada C).

Essa ideia de soberania digital tem como base a emancipação popular, com foco em democratizar a produção e uso de TICs, que se dá a partir do coletivo, mas inclui o Estado – quando insere, por exemplo, políticas públicas voltadas a infraestruturas digitais e de regulação de plataformas.

4.4. Programa de Emergência para a Soberania Digital: incidência política para um forte ecossistema tecnológico nacional

O *Programa de Emergência para a Soberania Digital* foi entregue em carta aberta ao candidato à Presidência da República líder das pesquisas do campo progressista no período eleitoral de 2022, Lula, e foi encabeçado principalmente por acadêmicos de universidades públicas – como UFBA, UFPA, UFSC e USP – e por um grupo de pesquisadores e ativistas. Recebeu mais de 500 assinaturas e propôs nove medidas para o desenvolvimento de um forte ecossistema tecnológico nacional. Traça um cenário de desmantelamento de políticas públicas de ciência e tecnologia, agravado pelo abuso de poder das *Big Techs*. E mostra o que o país perde ao limitar a produção de tecnologias locais e ao fragilizar sua produção científica (Carta [...], 2022).

No debate *Soberania digital e autonomia tecnológica: um plano de emergência* (Podcast Tecropolítica, 2022), realizado por alguns dos autores, evidenciam-se os reflexos do oligopólio do mercado de computação em nuvem. Nesse debate, Avelino, do Insper, explica que “70% de tudo que está rodando na internet está numa infraestrutura que está remota aos países”. Evangelista adiciona que na pandemia da Covid-19 aprofundou-se o processo de digitalização, e, no afã por retomar as atividades, migrou-se para as plataformas privadas, reduzindo estruturas dos estados. Além disso, existe uma preocupação com a privatização de empresas como o Serviço Federal de Processamento de Dados¹⁰ (Serpro); bem como com a licitação do 5G realizada pela Anatel. Conforme aponta Lefèvre, integrante da CDR:

A gente teve uma licitação para o 5G com entrega gravíssima de uma quantidade do espectro brasileiro que nunca se viu [...] por um valor extremamente reduzido e com contrapartidas para garantir universalização muito baixas (Podcast Tecropolítica, 2022).

A carta aponta o potencial de incremento em massa salarial e no PIB com a implantação de *data centers*. Além disso, sublinha o risco relacionado à segurança da produção científica e tecnológica do país e à autonomia universitária, visto que 79% das universidades públicas, segundo o projeto Educação Viglada, utilizam serviço de e-mail institucional alocado em servidores

¹⁰ Posteriormente, a Serpro foi retirada do Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio de decreto publicado no Diário Oficial da União em 6 de abril de 2023.

estrangeiros. A operação, portanto, é de extração de valor econômico e de dados do governo, da população, da produção científica, por esses grandes conglomerados, enquanto ofertam soluções de modo assimétrico (Carta [...], 2022).

O documento trata de medidas como a criação de uma infraestrutura federada para repositório de dados acadêmicos, o financiamento de *data centers*, a formação de equipe multidisciplinar no MCTI para buscar soluções que considerem a tecnodiversidade brasileira, a capacitação de profissionais para o serviço público em parceria com o MEC e o fomento de arranjos tecnológicos locais e cooperativas de trabalhadores. Abrange ainda a promoção de centros de pesquisas para desenvolver tecnologias envolvendo IA, automação, computação quântica *etc.*, o uso do poder de compra da União para superar as carências tecnológicas, e a restauração da Telebrás¹¹ como parte de uma política de combate às desigualdades digitais.

De acordo com Amadeu, da UFABC, (*Podcast Tecropolítica*, 2022), apoia-se na tecnodiversidade, por meio da valorização da inventividade coletiva e das características socioculturais e históricas do país.

Ela [carta] traz uma ideia de soberania que **não é só estatal**, [...] nossa sociedade [...] tem direito sobre os seus dados [...]. **Não é só a velha autonomia do desenvolvimentismo**, a gente tem na carta a ideia de **tecnodiversidade** [...] – se os negros começarem a serem desenvolvedores de tecnologia, se as mulheres começarem a desenvolver [...], elas vão colocar as suas características na tecnologia [...] (*Podcast Tecropolítica*, 2022, grifo nosso).

O direito à tecnodiversidade junto à ampliação de acesso podem ser viabilizados pelo apoio a arranjos produtivos comunitários e redes comunitárias autônomas. No debate, Tibiriçá, do Coletivo Digital, acrescenta: “o governo vai ter que investir [...] nos fazedores de inclusão digital. O que significa [...] financiar aqueles que estão em todos os rincões do país inventando formas de estarem incluídos” (*Podcast Tecropolítica*, 2022).

Isso não significa replicar os mesmos modelos das grandes plataformas. A autonomia almejada é a “de inventar novos softwares que estabeleçam outras conversas [...] para que a gente como sociedade possa ter outras soluções”,

¹¹ A Telebrás teve sua qualificação dentro do Programa de Parcerias e Investimento (PPI) revogada por meio de decreto publicado no Diário Oficial da União em 6 de abril de 2023.

argumenta Evangelista (*Podcast Tecropolítica*, 2022). Trata-se “de uma disputa também sobre os cenários futuros, né, sobre a capacidade nossa de desenhar futuros que não sejam controlados, né, por essas corporações ou por Estados”, explica Parra, da Unifesp (*Podcast Tecropolítica*, 2022). Portanto, a soberania digital é vista pelo papel do Estado de potencializar a tecnodiversidade do país, numa cooperação com outros atores, populares, acadêmicos e empresariais.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

As iniciativas analisadas representam diversos caminhos para a construção de soberania digital levada a cabo por organizações da sociedade civil brasileira. De qualquer forma, o ponto de partida comum são os riscos trazidos pela dependência das *Big Techs*, ao vulnerabilizarem vários âmbitos da vida e o desenvolvimento do país. Como resposta, cada uma apresenta alternativas para direcionar as tecnologias ou contestá-las, de modo a garantir o bem-estar das pessoas e o desenvolvimento local.

O enfrentamento é feito de forma específica à agenda tecnossolucionista das cidades inteligentes e de maneira estrutural, criando condições para soluções sociais e locais. Apesar de enfatizar mais ou menos a autonomia de determinado ator, apresentam uma perspectiva que estimula a cooperação entre Estado, academia, sociedade civil e setor privado.

O relatório *Cidades Inteligentes e Dados Pessoais* tem um caráter de mitigação dos riscos frente ao mercado de soluções. Ele dá relevo à autonomia da administração pública perante seus fornecedores e, ao mesmo tempo, propõe procedimentos que facilitam a governança democrática. A campanha #TireMeuRostoDaSuaMira aproxima-se do direito à não identificação pela negação do sistema algorítmico de reconhecimento e de se deixar governar por decisões automatizadas. O núcleo do MTST baseia a soberania digital na construção de poder popular, utilizando princípios da soberania digital dos movimentos sociais. Na base, são trabalhadores apoderando-se das TICs, e, no campo político, reivindica-se o papel do Estado. O Programa de Emergência parece caminhar por uma espécie de soberania digital de Estado indutor à tecnodiversidade, criando condições à participação de outros fazedores de

tecnologia. Na tecnodiversidade, encontra uma direção para não replicar o mesmo modelo das *Big Techs* e para rechaçar formas de segregação.

Sendo assim, foi possível identificar alternativas brasileiras às cidades inteligentes privatizadas, que podem ser vistas sob a lente de quatro posicionamentos em relação às TICs: mitigação dos riscos e boas práticas na aquisição e uso de tecnologias, recusa do uso da tecnologia frente ao risco, apropriação popular de tecnologias e desenvolvimento de ecossistema tecnológico local.

Quadro 2: Posicionamento em relação às TICs nas iniciativas analisadas

Iniciativas	Cidades Inteligentes e Dados Pessoais	#Tire meu Rosto da sua Mira	Núcleo de Tecnologia do MTST	Programa de Emergência para a Soberania Digital
Posicionamentos	Mitigação dos riscos e boas práticas na aquisição e uso de tecnologias	Recusa do uso da tecnologia frente ao risco	Apropriação popular de tecnologias	Desenvolvimento de ecossistema tecnológico local

Fonte: Elaboração própria.

As iniciativas além de recorrerem a diversas táticas de incidência pública sobre políticas digitais e projetos de cidades inteligentes, pode-se destacar a atuação de um setor de tecnologia dentro de um movimento social do tamanho do MTST. Isso reflete o ganho de importância da soberania digital na luta pelo direito à cidade no país.

Tais iniciativas defendem medidas de contrapeso para garantir autonomia às cidades e aos cidadãos brasileiros. Contemplam uma visão integradora de infraestrutura, tecnologia e dados; não apenas de forma local, mas nacional – e ainda que as iniciativas analisadas não proponham uma interferência em nível global, apoiam-se em tendências e parcerias internacionais e, sobrepostas, podem adicionar caldo à atuação externa do país na busca da sua soberania digital. A essa composição somam-se ênfases mais próprias do Sul Global, por meio da tecnodiversidade brasileira, ou se incorpora uma posição mais radical para barrar o avanço de tecnologias que passam por cima de direitos fundamentais.

Para concluir, esse estudo foi desenvolvido numa tentativa de contribuir com uma narrativa contra-hegemônica à agenda das cidades inteligentes

privatizadas a partir de um levantamento representativo, mas não exaustivo, de esforços que vêm sendo empregados por atores sociais para que as inovações tecnológicas beneficiem em concreto a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ANGELIDOU, Margarita. Smart cities: a conjuncture of four forces. **Cities**, [s.l.], v. 47, n. 4, p. 95-106, 2015.
- AUNE, Anne. **Human smart cities**: o cenário brasileiro e a importância da abordagem joined-up na definição de cidade inteligente. Orientador: Rafael Soares Gonçalves. 2017. 140 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta brasileira para cidades inteligentes**. Brasília, DF: Secretaria de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/CartaBrasileiraParaCidadesInteligentes2.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2023.
- BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, Bristol, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.
- BRIA, Francesca. **Putting tech and innovation at the service of people and the green transition**. [S.l.], 9 Mar., 2020. Artigo publicado no site: Medium. Disponível em: <https://medium.com/iipp-blog/putting-tech-and-innovation-at-the-service-of-people-and-the-green-transition-2e039ab8e083>. Acesso em: 29 mar. 2023.
- BUSCH, Christoph. Regulation of digital platforms as infrastructures for services of general interest. **WISO Diskurs**, Bonn, v. 9, p. 1-29, 2021. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/17836.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.
- CADON, Benjamin. Internet gratis y redes en malla. In: HACHÉ, Alex. **Soberanía tecnológica**. [S.l.]: Ritimo, Oct., 2014. p. 23-29. (Dossier Ritimo, v. 1). Disponível em: <https://www.ritimo.org/La-Souverainete-technologique>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- CARTA soberania digital: programa de emergência para a soberania digital. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://cartasoberaniadigital.lablivre.wiki.br/carta/>. Acesso em: 29 mar. 2023.
- COUTURE, Sthephane; TOUPIN, Shophie. What does the notion of ‘sovereignty’ mean when referring to the digital? **New Media & Society**, [s.l.], v. 21, n. 10, Oct., 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1461444819865984>. Acesso em: 29 mar. 2023.
- DATA_LABE. **Relatório Cocôzap 5.0**: sistematizando dados e formulando políticas. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://cocozap.datalabe.org/wp-content/uploads/2021/12/RELATORIO-COCOZAP.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- DE LA O, Tatiana. Servidores autónomos. In: HACHÉ, Alex. **Soberanía tecnológica**. [S.l.]: Ritimo, Oct., 2014. p. 37-42. (Dossier Ritimo, v. 1). Disponível em: <https://www.ritimo.org/La-Souverainete-technologique>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- DIP, Andrea. O psicanalista das massas. **Pública**, [s.l.], 24 fev. 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/02/o-psicanalista-das-massas/>. Acesso em: 28 nov. 2023.
- GUERRA GONZÁLEZ, Jenny T.; SUÁREZ ESTRADA, Marcela; CERRATTO-PARGMAN, Teresa. Construyendo soberanía digital en América Latina: un análisis de las iniciativas de cuatro colectivos sociales. **Chasqui**, Quito, n. 149, p. 227–242, abr./jun., 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.16921/chasqui.v1i149.4628>. Acesso em: 29 mar. 2023.
- GROHMANN, Rafael. **Plano de ação para o cooperativismo de plataforma**. São Paulo, 29 ago. 2022. Artigo publicado no blog: Boitempo. Disponível em:

<https://blogdaboitempo.com.br/2022/08/29/plano-de-acao-para-o-cooperativismo-de-plataforma/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

HOLLANDS, Robert G. Will the real smart city please stand up? **City**, [s.l.], v. 12, n. 3, p. 303-320, Dec. 2008.

HUI, Yuki. **Tecnodiversidade**. São Paulo: Ubu, 2020.

KRAUS, Lalita. Contra o fetiche tecnológico: repensar o planejar no contexto das cidades inteligentes. **CTS em foco**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 91-96, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/artigo-contr-a-fetiche-tecnologico-repensar-o-planejar-no-contexto-das-cidades-inteligentes/>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LE MOS, André. Visibilidade e contrato social em cidades inteligentes: análise de Glasgow, Curitiba e Bristol. *In*: MEHL, João Paulo; SILVA, Sivaldo Pereira (org.). **Cultura digital, internet e apropriações políticas**: experiências, desafios e horizontes. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2017. p. 13-28. Disponível em: http://ctpol.unb.br/wp-content/uploads/2019/04/2017_MEHL-SILVA_Cultura-Digital-e-apropriacoes-politicas.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

MOROZOV, Evgeny; BRIA, Francesca. **A cidade inteligente**: tecnologias urbanas e democracia. São Paulo: Ubu, 2019.

NÚCLEO DE TECNOLOGIA DO MTST. **O MTST e a luta pela soberania digital a partir dos movimentos sociais**. [São Paulo], 2023. Disponível em: <https://nucleodetecnologia.com.br/cartilha/>. Acesso em: 29 mar. 2023.

O PAPEL do Brasil no debate sobre soberania digital e o futuro da governança da internet. Uberlândia: CGI.br: 1 jun. 2023. Participação de: Heber Maia, Jaqueline Pigatto, Laura Pereira, Nivaldo Cleto, Luciano de Andrade, Mark Datysgeld, Nathan Paschoalini. Publicado pelo canal NICbrvideos. 1 vídeo (100 min 43 s). Atividade do 13º Fórum da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=J4aGxd_ylxQ. Acesso em: 12 jun. 2023.

PINTO, Renata Ávila. Soberania digital ou colonialismo digital?: novas tensões relativas à privacidade, segurança e políticas nacionais. **SUR**, São Paulo, v. 15, n. 27, p. 15-28, jul. 2018. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2018/07/sur-27-portuques-renata-avila-pinto.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

PODCAST TECNOPOLÍTICA # 161: soberania digital e autonomia tecnológica: um plano de emergência. Participação de Rodolfo Avelino, Rafael Evangelista, Beá Tibiriçá, Priscila Gonsales, Flávia Lefèvre, Henrique Parra, Miguel Said, Renata Mielli, Sérgio Amadeu, Joyce Souza e Débora Machado. Podcast Tecnopolítica, 2 set. 2022. 1 vídeo (95 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=LdXUevCG6YI>. Acesso em: 30 jun. 2023.

POHLE, Julia; THIEL, Thorsten. Digital sovereignty. *In*: HERLO, Bianca *et al.* (ed.). **Practicing sovereignty, digital involvement in times of crises**. Bielefeld: Transcript, 2021. p. 47-68. Disponível em: <https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/09/db/98/oa9783839457603XhsifZsEqJBQj.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

REIA, Jess; CRUZ, Luã. Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 25, n. 57, p. 467-490, maio/ago. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5705>. Acesso em: 29 mar. 2023.

SANTOS, Blenda. **Cidades inteligentes e dados pessoais**: recomendações e boas práticas. São Paulo, 2022. Artigo publicado no *site*: InternetLab. Caderno Privacidade e

Vigilância. Disponível em: <https://internetlab.org.br/pt/noticias/cidades-inteligentes-e-protecao-de-dados-caminhos-possiveis/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SANTOS, Coriolano Aurélio A. Camargo; CHEVTCHUK, Leila. Uma breve história da internet e do Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Migalhas**, [s.l.], n. 5734, 2 out. 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-digital/227866/uma-breve-historia-da-internet-e-do-comite-gestor-da-internet-no-brasil>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SOBERANIA digital: em busca de uma agenda comum: sessão principal 3. Participação de: Filipe Saraiva, Luca Belli, Renata Mielli, Rodolfo Avelino, Mariana de Vasconcellos, Rafael Evangelista Uberlândia: CGI.br, 2 jun. 2023. 1 vídeo (127 min 18 s). Atividade do 13º Fórum da Internet no Brasil. Publicado pelo canal NICbrvideos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uPcYT0Tall0>. Acesso em: 19 jun. 2023.

STALLMAN, Richard. Sistemas operativos libres: el software libre es ahora aún más importante. *In*: HACHÉ, Alex. **Soberanía tecnológica**. [S.l.]: Ritimos, Oct., 2014. p. 18-22. (Dossier Ritimo, v. 1). Disponível em: <https://www.ritimo.org/La-Souverainete-technologique>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SÜß, Rahel. Retract: the right to disidentification: sovereignty in digital democracies. **Constellations**, [s.l.], v. 30, n. 3, p. 1-17, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-675.12626>. Acesso em: 29 mar. 2023.

TIRE meu rosto da sua mira: pelo banimento total do uso das tecnologias digitais de reconhecimento facial na segurança pública. Natal: [s.n.], 2022. Disponível em: <https://tirmeuostodasuamira.org.br/carta-aberta/>. Acesso em: 29 mar. 2023.

UM OLHAR brasileiro sobre soberania digital e possíveis fragmentações da internet. Participação de: Alexandre Barbosa, Danielle Valverde, Laurianne-Marie Schippers, Luiz Moncau, Renata Mielli, Pedro Lana e Gustavo Souza. Uberlândia: CGI.br, 31 maio 2023. 1 vídeo (97 min 19 s). Publicado pelo canal NICbrvideos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qmfwGsZ5mKg>. Acesso em: 5 jun. 2023.

Do estigma à reintegração social: o egresso do sistema prisional do Rio Grande do Norte e o trabalho do Escritório Social

From stigma to social rehabilitation: the former prisoner in Rio Grande do Norte and Escritório Social's work

Bárbara Bruna Araújo Bezerra¹

Resumo

Este artigo trata sobre a situação de egressos do sistema prisional do Rio Grande do Norte/RN assistidos pelo Escritório Social. É considerado egresso do sistema prisional quem passou algum tempo na prisão e foi liberado definitivamente, pelo prazo de um ano a contar da saída da prisão ou de forma condicional. O Escritório Social acolhe e encaminha egressos da prisão, e seus familiares, para políticas públicas existentes. Objetiva-se aqui analisar o trabalho do Escritório Social no RN e seus efeitos na vida dos assistidos; compreender a relação entre egressos e elementos como estigma, família, trabalho, religião e redes sociais; e identificar o perfil dos egressos que são acompanhados pelos Escritórios Sociais no estado. O estudo é construído por meio de revisão bibliográfica de pesquisas acerca da temática e de documentos oficiais, como relatórios e resoluções; por meio do mapeamento dos Escritórios Sociais no RN; pela realização de visitas exploratórias aos Escritórios no estado; e pelas entrevistas semiestruturadas com profissionais dos Escritórios Sociais. Têm-se como primeiras conclusões que os recursos materiais e humanos são insuficientes para implementar o que consta nos *Manuais de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais*, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o estigma marca quem saiu da prisão, de modo a dificultar ou impossibilitar o acesso a serviços e direitos, principalmente se estiver com tornozeleira eletrônica; e, por fim, a maior parte da população prisional, assim como dos egressos, procede de grupos sociais já marginalizados.

Palavras-chave: Egresso do sistema prisional. Reintegração social. Escritório Social.

Abstract

This article deals with the situation of former prisoners in Rio Grande do Norte assisted by the Escritório Social. A former prisoner is someone who has spent some time in prison and has been released permanently, within one year of leaving prison, or on parole. The Escritório Social welcomes and refers prison inmates and their families to existing public policies. The aim here is to analyze the work of the Escritório Social in RN and its effects on the lives of those assisted; to understand the relationship between former prisoners and elements such as stigma, family, work, religion and social networks; and to identify the profile of former prisoners who are accompanied by the Escritório Social in the state. The study was carried out through a bibliographical review of research on the subject and official documents, such as reports and resolutions; by mapping the Escritório Social in RN; by carrying out exploratory visits to the Escritório Social in the state; and through semi-structured interviews with professionals from the Escritório Social. The first

¹ Doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN. Pesquisadora no grupo de pesquisa Violência, Trabalho e Ilegalismos. *E-mail:* barbaraaraujobezerra@gmail.com.

conclusions were that material and human resources are insufficient to implement what is set out in the Management and Operation Manuals for Escritório Social, drawn up by the CNJ; stigma marks those who have left prison, making it difficult or impossible for them to access services and rights, especially if they are wearing electronic anklets; and, finally, most of the prison population, as well as those who have left prison, come from social groups that are already marginalized.

Keywords: Former prisoner. Social reintegration. Escritório Social.

1. INTRODUÇÃO

Considera-se como egressa do sistema prisional aquela pessoa que saiu da prisão de forma definitiva, pelo período de um ano a contar da saída do estabelecimento, ou que foi liberada condicionalmente. Essas pessoas têm direito, pelo período de 12 meses, à assistência do estado, com a finalidade de se reintegrarem à sociedade e viverem em liberdade (Lei de Execução Penal, 1984). O art. 11 da Lei de Execução Penal determina a assistência material, educacional, jurídica, à saúde, social e religiosa aos presos, internados e egressos.

Por sua vez, o Escritório Social trabalha com a ideia de que egresso prisional é qualquer pessoa que tenha passado pela prisão, por qualquer período, isto é, se a pessoa passou dias ou anos presa, quando sair, será considerada egressa pelo Escritório Social. E, não se estipula um prazo, a saída da prisão pode ter sido há poucas horas ou anos. Essa interpretação se dá pelo entendimento de que há consequências da prisão na vida da pessoa, que poderá enfrentar dificuldades em acessar serviços e direitos, portanto, precisa de algum apoio e acompanhamento.

Segundo dados da Senappen (Brasil, 2023b), até junho de 2023, eram 649.592 pessoas presas em celas físicas e 190.080 presas em prisão domiciliar no Brasil.² Ao refletir sobre esses números, que na verdade correspondem a pessoas, chega-se à conclusão de que, ao menos teoricamente, todas elas retornarão à sociedade após o cumprimento da pena. Portanto, é necessário

² Prisão domiciliar consiste no recolhimento do preso em sua residência. Alguns dos critérios para que ela seja solicitada são: o preso ter mais de 70 anos; em casos de doença grave ou gestação; presa com filho menor de idade ou deficiente físico ou mental, entre outros. De todo modo, a pessoa continua cumprindo a pena, só podendo deixar a residência mediante a autorização judicial.

pensar em formas de reintegrar socialmente essas pessoas para que elas consigam se manter em liberdade e retomar suas vidas.

A população prisional brasileira é formada, em sua maioria, por pessoas que tiveram seus direitos básicos negados desde a infância, sofreram com o acesso deficiente aos serviços públicos e ocupavam um lugar precário no processo de produção e consumo de bens materiais e simbólicos (Lopes; Araújo, 2021). Logo, essa é a realidade da maioria dos egressos quando saem da prisão. Conforme Castro et al., (1984):

A condição de vida do egresso penitenciário parece por si só evidente. Portador de uma "identidade virtualmente deteriorada", construída no curso de um projeto de vida em que a situação de inferioridade e desigualdade social pode significar um ponto de partida, o cotidiano marcado pelo contato permanente com a polícia e com a justiça significa um trânsito necessário e o acesso à prisão uma lógica irreversível, ele vivencia a experiência mais cruel de sua condição subalterno, justamente ao retomar seus direitos civis (Castro, et al., 1984, p. 103).

O retorno dos egressos do sistema prisional à sociedade, no entanto, pode ser apenas temporário dada as circunstâncias enfrentadas quando saem da prisão: dificuldades em conseguir emprego formal ou até mesmo trabalho informal, devido aos antecedentes criminais e à baixa qualificação; tentativas, por vezes frustradas, de reconstruir os laços sociais que foram rompidos; e a própria estigmatização decorrente da passagem pela prisão que dificulta o acesso às oportunidades. Contudo, esse retorno pode ser permanente, a partir do momento que são disponibilizadas formas de ajuda antes mesmo da saída da prisão, como auxílio para acessar à justiça e direitos, aproximação com o mercado de trabalho, encaminhamento para os estudos, além de apoio psicossocial para lidar com o novo estigma.

Nas últimas duas décadas, muitas pesquisas brasileiras referentes ao sistema prisional se voltaram para o debate intramuros, isto é, tendiam a investigar o ambiente interno da prisão: o perfil da população carcerária, as violações de direitos humanos e o funcionamento da prisão como uma instituição disciplinar. O foco das pesquisas vem mudando, de modo que merece destaque as que exploraram outros assuntos que permeiam o sistema prisional, tais como a interiorização prisional (Silvestre, 2011; Godoi, 2015); o surgimento e fortalecimento de facções criminosas (Biondi, 2009; Manso, Dias, 2018; Feltran,

2018; Amarante, 2019); os fluxos prisionais (Barbosa, 2005; Godoi, 2015) e o papel dos familiares dos presos (Silvestre, 2011; Lago, 2017; Bezerra, 2020).

Pesquisas que tratam sobre os egressos do sistema prisional costumam analisar projetos, programas e outras iniciativas que trabalham com os egressos e visam a “reinserção social” deles (Madeira, 2008; Lopes, 2013; Silveira; Lopes, 2015; Vettore, 2016). Por vezes, focam em alguns elementos importantes desse tipo de discussão, como o papel do trabalho para reinserção social (Pereira, 2013; Santos, 2013) ou a questão do estigma (Castro, 1984; Pereira, 2013). O fato de o Escritório Social ser um equipamento público recente (2016) faz com que ainda não haja muitas análises sobre sua atuação e resultados, porém a literatura existente traz estudos de casos como o do Espírito Santo (Silva Júnior, 2021), da Paraíba (Silva; Leite, 2018) e do Rio Grande do Norte (Guimarães, 2022).

A temática dos egressos do sistema prisional costuma gerar divergências na sociedade, tendo em vista que muitas pessoas não consideram justo que haja um dispêndio de recursos para assistir essas pessoas. Além disso, muitos acreditam que um ex-presidiário cedo ou tarde retornará ao mundo do crime, visto que dificilmente terá oportunidades de se manter em sociedade ou então que sua índole já definiu o seu futuro. Desse modo, assimilam que a principal forma de combater a violência é por meio do endurecimento da política criminal, e não com políticas públicas e projetos sociais.

Objetiva-se aqui analisar o trabalho do Escritório Social no RN e seus efeitos na vida dos assistidos; compreender a relação entre egressos e elementos como estigma, família, trabalho, religião e redes sociais; e identificar o perfil dos egressos que são acompanhados pelos Escritórios no estado. O estudo é construído com a revisão bibliográfica de pesquisas acerca da temática e de documentos oficiais, como os Relatórios de Gestão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e de resoluções, como a Resolução nº 307/2019; por meio do mapeamento dos Escritórios Sociais no RN, elaborado por meio de informações do CNJ e dos próprios escritórios; pela realização de visitas exploratórias às unidades no estado; e pelas entrevistas semiestruturadas com a equipe de profissionais dos escritórios.

Visto que este artigo é baseado em uma tese de doutorado em andamento, ainda está sendo realizado o contato prévio com algumas unidades do Escritório Social. Portanto, para este artigo, as unidades analisadas serão somente a dos municípios de Natal e de Parnamirim. Com o aval do profissional do Escritório Social, é realizada a visita exploratória com o intuito de conhecer os profissionais da equipe, apresentar mais detalhes da pesquisa e estabelecer outros contatos, além de conhecer o espaço físico das unidades. Algumas entrevistas semiestruturadas já foram realizadas com os profissionais que compõem as equipes dos Escritórios Sociais e, futuramente, com os egressos assistidos. Embora tenha sido de suma importância conversar com toda a equipe, com suas diferentes formações, um dos critérios estabelecidos foi o de entrevistar os assistentes sociais, pois eles participam de todo o processo de acolhimento, encaminhamento e acompanhamento dos egressos e familiares.

2. A RELAÇÃO ENTRE EGRESSO E ESTIGMA, FAMÍLIA, TRABALHO, RELIGIÃO E REDES SOCIAIS

Uma vez que já se abordou o conceito de egresso do sistema prisional, é possível seguir adiante com outras questões que estão relacionadas, tais como a reintegração social e o estigma. Para Baratta (1990), não se pode conseguir a reintegração social do preso por meio do cumprimento da pena, porém, é necessário buscá-la apesar dela, isto é, deixando menos precárias as condições de vida na prisão, já que essas condições prejudicam a conquista dessa reintegração.

A utilização do conceito de “reintegração social” no lugar de “ressocialização” e de “tratamento” é defendido por Baratta (1990), uma vez que tratamento e ressocialização implicam em uma postura passiva do preso e ativa das instituições. Segundo ele, são heranças de uma criminologia positivista que tinha o preso como um indivíduo inferior que tinha de ser readaptado à sociedade, sendo esta considerada como “boa” e esse como “mau”. Por sua vez, o entendimento de reintegração social requer a comunicação e a interação entre a prisão e a sociedade, em que os presos se reconheçam na sociedade e ela se reconheça na prisão.

Reintegração social (do condenado) significa, antes da modificação do seu mundo de isolamento, a transformação da sociedade que necessita reassumir sua parte de responsabilidade dos problemas e conflitos em que se encontra “segregada” na prisão. Se verificarmos a população carcerária, sua composição demográfica, veremos que a marginalização é, para a maior parte dos presos, oriunda de um processo secundário de marginalização que intervém em um processo primário (Baratta, 1990, p. 3).

Sobre o estigma, Goffman (1975) mostra que se trata de alguma característica pessoal fora do padrão considerado normal pela sociedade, podendo ser algo físico, psicológico, comportamental ou de caráter. Essa característica faz com que o indivíduo seja visto como inferior diante os demais, interferindo diretamente nas relações sociais dessa pessoa, tendo em vista a dificuldade em seu reconhecimento como ser social. A sociedade determina formas de categorizar as pessoas e quais as características consideradas comuns e naturais para os indivíduos de cada uma dessas categorias. Por sua vez, os ambientes sociais estabelecem as categorias de pessoas que têm probabilidade de serem neles encontradas (Goffman, 1975).

Na concepção de Goffman (1975), há duas condições de estigma: a de desacreditado e desacreditável. Quando o estigmatizado sabe que sua característica distintiva é conhecida ou imediatamente evidente, ele é desacreditado; quando não é conhecida nem perceptível é desacreditável. Nos casos em que o antecedente criminal não é solicitado nas seleções de emprego, por exemplo, muitos ex-presidiários começam a trabalhar sem que seu empregador ou colegas de trabalho saibam de sua passagem pela prisão, o que os colocam como desacreditáveis. Quando já se tem conhecimento de sua condição, esse indivíduo é desacreditado. As duas situações geram efeitos no comportamento e nas relações da pessoa estigmatizada, pois ela pode se sentir insegura em relação à forma como os outros a receberão e o que de fato pensam dela, podendo ficar desconfiada, ansiosa e deprimida (Goffman, 1975).

Muitas vezes, o fato de a pessoa ser egressa do sistema prisional destrói a possibilidade de atenção para outros atributos seus. Ela pode ser talentosa, eficiente, ter boa relação com os colegas de trabalho, mas isso não chega a ser ponderado, visto que uma série de imperfeições são postas a partir da imperfeição original, ou seja, por ter cometido um crime se presume que aquela pessoa é violenta, maldosa ou incapaz. Portanto, ao acreditar que o

estigmatizado não é completamente humano, faz-se tantos tipos de discriminação que se acaba por reduzir as chances de vida dessa pessoa (Goffman, 1975).

Salienta-se que a família do egresso do sistema prisional compartilha do descrédito do estigmatizado. Há familiares que encontram dificuldades em criar vínculos em sua vizinhança, trabalho, escola, igreja e em outros espaços devido o preconceito das pessoas. Logo, é comum – principalmente quando o parente ainda está preso – que algumas relações sejam evitadas, escondidas ou terminadas como forma de evitar essa partilha do estigma.

Quando o vínculo familiar é mantido e o egresso retorna ao lar, há uma incorporação ao grupo doméstico, o que pode significar mais despesas (Pereira, 2013), ocupação de espaços, divisão de tarefas etc. No caso das mulheres, muitas delas não encontram seus (ex)companheiros em casa, visto que foram abandonadas depois da prisão; e outras já conheceram esse abandono antes do cárcere por outras circunstâncias da vida (Martino, 2019).

Por fim, a situação se torna ainda mais sensível para as egressas que são mães, pois precisam reconstruir a relação com os filhos, que em muitos casos ainda são crianças. Vale frisar que essa realidade ocorre, em que pese, o Marco da Primeira Infância (MLPI) e a Lei nº 13.769, que alterou a Lei de Execução Penal e possibilitou a progressão de pena para o regime aberto para mulheres nas hipóteses de gestação, maternidade e cuidados previstos no MLPI. É muito comum, também, que essas mulheres estivessem na posição de provedoras do lar quando foram presas, modificando assim toda a dinâmica econômica da família. Geralmente, muitas delas, quando saem da prisão, tendem a desempenhar atividades de cuidado, como cuidar da casa, dos filhos, dos idosos ou dos doentes; quando possível, também recorrem a trabalhos informais para sustentar ou contribuir com a sobrevivência dos familiares.

A maioria delas são as chefes de família, a pessoa de referência, que não tem companheiros e que dificulta muito mais. Pra você ter ideia eu tenho mulheres aqui que elas saem daqui pra ir pra Ponta Negra [praia urbana de Natal] trabalhar de flanelinha, de limpar carro pra poder ter uma gorgetinha, pra no fim da tarde comprar um pão, ter acesso a um leite, a uma alimentação. [...] As vezes isso também acarreta em um descumprimento de horário da tornozeleira eletrônica e que algumas vezes acarreta em sanção disciplinar (Entrevistada: assistente social do Escritório Social de Parnamirim, 2023).

Outros três aspectos se destacam na vida do egresso: a reinserção por meio do trabalho, a formação e a inclusão em redes sociais e a conversão religiosa (Madeira, 2008). Começaremos essa análise pelo trabalho:

A inclusão social, realizada a partir do trabalho decente, constitui a melhor maneira de atender às necessidades sociais. O exercício do direito ao trabalho promove a autoestima, oferece oportunidades para a auto realização e o avanço na escola social. A importância do trabalho reside justamente na possibilidade de inclusão dos egressos do sistema penitenciário (Madeira, 2008, p. 57).

As oportunidades de trabalho dentro das unidades prisionais são poucas, pois conforme o Monitor da Violência, realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o G1, apenas cerca de 18,9% da população carcerária estava trabalhando no ano de 2019. Além disso, os trabalhos oferecidos dentro das prisões costumam divergir dos trabalhos encontrados fora delas, pois são principalmente atividades manuais como costura de bolas, colagem de pipas, partes específicas da produção de vassouras etc. (Pereira, 2013).

Há ainda os chamados “trabalhos de confiança”, oferecidos aos presos com bom comportamento, que são aqueles de limpeza de celas, alas, pavilhões e adjacências da unidade (Santos, 2013). Portanto, mesmo que o indivíduo realize bem as atividades na prisão, dificilmente ele será empregado nisso quando sair. Segundo Lopes e Araújo (2021), essas situações fazem com que o trabalho dentro da prisão seja visto como uma atividade terapêutica, apenas para evitar o ócio, e não como um direito que está garantido pela Constituição Federal (Lopes; Araújo, 2021).

Santos (2013) ressalta o perigo da reprodução do efeito aprisionador do trabalho dentro do cárcere, em que o preso não se identifica com a atividade exercida e que não lhe servirá, em termos de preparação profissional, quando sair da prisão.

Sem o cuidado de traçar um perfil profissiográfico ou construir um diagnóstico acerca da vocação profissional de uma determinada população carcerária, levando em conta seu histórico profissional, a vocação produtiva da região na qual essa população está inserida e as perspectivas profissionais desse público que em alguns anos voltará (ou não) para o mercado de trabalho, corre-se o risco de que o trabalho desenvolvido na prisão seja encarado, pura e simplesmente, como laborterapia, controle social e forma de contenção da agressividade do indivíduo encarcerado (Santos, 2013, p. 140).

O trabalho é responsável por fornecer o capital econômico para atender às necessidades do egresso, como alimentação, moradia e vestuário, como também se torna importante para a valorização pessoal e social dele, elevando a autoestima e promovendo a dignidade (Lopes, 2013). Para Lopes e Araújo (2021), há uma importante dicotomia a ser levantada quando se fala sobre trabalho e egressos do sistema prisional: a de ser bandido e ser trabalhador. As autoras mostram que a fala “eu não sou bandido não, eu sou trabalhador” é uma noção moralista que indica que quando um indivíduo pertence a um grupo ele não pode fazer parte do outro, colocando sob suspeita aqueles que não têm como provar que são trabalhadores e cidadãos.

Essa concepção é naturalizada e reproduzida tanto pelas instituições do sistema de justiça criminal quanto pela população vulnerável, que se torna alvo ao não estar inserida no mercado formal de trabalho. Levando em conta essa construção, não é de se estranhar que a grande maioria da população carcerária brasileira não possuía trabalho formal antes de ser presa (Lopes; Araújo, 2021).

No mercado de trabalho, grande parte dos empregos formais, com carteira assinada, solicitam os antecedentes criminais, portanto, é nesse momento que muitos dos egressos são dispensados. A ausência de tais antecedentes como critério de seleção para vagas de emprego, muitas vezes, descarta candidatos antes mesmo de entrevistá-los, desconsiderando suas habilidades, potencialidades e conhecimentos prévios que poderiam ser úteis para o exercício do cargo pretendido (Lopes, 2013). De acordo com Vettore e Carvalho (2016), em trabalhos que não solicitam antecedentes criminais, também acontece de muitos serem demitidos quando os chefes descobrem da sua condição de ex-presidiário, o que mostra o quanto o preconceito pode diminuir as chances de ocupação. Outro ponto que dificulta aos egressos conseguirem um emprego é a pouca ou quase nenhuma escolaridade e qualificação profissional, ainda mais em uma realidade de extrema concorrência.

Ao buscar um emprego, os egressos se deparam com as limitações impostas pelo mundo do trabalho, pois, por terem ficado privados da dinâmica social por um período, se deparam com novas tecnologias que exigem mais qualificação – a reestruturação do mundo do trabalho traz reflexos diretos na oferta de emprego, pois o capital vem substituindo a participação humana no processo produtivo pelo desenvolvimento tecnológico (PEREIRA, 2013, p.148).

Conforme Lopes e Araújo (2021), existem efeitos colaterais formais e efeitos informais para os egressos do sistema prisional. Os efeitos formais consistem nas sanções legais e regulamentares de restrições que limitam ou proíbem àqueles com antecedentes criminais de conseguir empregos, possuir direitos políticos, acessar a educação e outros direitos e oportunidades. Quanto aos efeitos informais, resultam do contato com o sistema de justiça criminal que afeta a vida social, a saúde, as famílias e comunidades do egresso. Como mencionado anteriormente, a religião também interfere na vida do egresso do sistema prisional.

De acordo com Madeira (2008), por meio da conversão, a religião é um relevante mecanismo de inclusão e de controle social, principalmente em ambientes prisionais e pós-prisionais. O controle social se dá pela cobrança de padrões de comportamento, bem como de submissão a penalidades. Conforme Lopes (2013), a religião funciona como um motivador de mudanças, agindo também para afastar os indivíduos da criminalidade. No que se refere à religião como mecanismo de inclusão, pode se dizer que ela funciona como um aglutinador social, isto é, reúne indivíduos que possuem algo em comum e forma-se uma nova rede. Especificamente sobre os egressos, essas pessoas, muitas vezes, conviveram na mesma comunidade, compartilharam as mesmas experiências prisionais e passam a participar dessa nova rede, que lhes dará uma direção pós-prisional (Madeira, 2008). Outrossim:

O papel da religião, num sentido inclusivo, é criar proximidades com a realidade social, considerando os atos humanos como decorrentes de explicações sobrenaturais, libertando os indivíduos da responsabilização por seus atos, no caso de presos e egressos, de atos criminais (Madeira, 2008. p. 57).

Com base na citação anterior, vale abordar especificamente sobre a religião evangélica e pentecostal, que conforme Quiroga (2005), possui discursos que tendem a seguir a citação anterior.

A libertação pela fé, onde a “justiça divina perdoa e liberta” mesmo que permaneçam as “injustiças dos homens”; a atuação de seres sobrenaturais (demônios) responsabilizados como os verdadeiros autores dos crimes e faltas humanas, tudo isso, são elementos da experiência religiosa evangélico-pentecostal que terminam dando sentido à situação vivida pelos indivíduos em geral, e pelos encarcerados, em particular (Quiroga, 2005, p. 20).

Salienta-se a ampliação do campo evangélico e pentecostal dentro e fora das prisões, tendo em vista a grande adesão de fiéis devido a rupturas, conversões – retiradas principalmente do catolicismo – e forte presença de templos e pastores nos diversos espaços sociais, em especial nas áreas populares dos centros urbanos e rurais (Quiroga, 2005). Além de que a religião evangélica, por exemplo, faz uso de elementos doutrinários e litúrgicos que muito se aproximam da realidade das camadas populares, o que gera uma identificação.

A liturgia da Palavra onde é dada grande importância ao testemunho da conversão (legitimando e valorizando o “passado do pecador” convertido) representa uma forma de inclusão e valorização da experiência dos indivíduos julgados por faltas ou ilegalismos (Quiroga, 2005, p. 20).

Destaca-se que a religião é também uma forma de sobrevivência para os presos, visto que, em muitos casos, é a única maneira de suportar as condições do sistema prisional, bem como de não se envolver com organizações criminosas no interior das prisões (Lopes, 2013). Muitos indivíduos já possuem alguma religião antes de entrar na prisão, outros não têm e são convertidos dentro dela, alguns se mantêm sem religião dentro do cárcere, mas após sua saída convertem-se e há aqueles que a abandonam. Quanto às redes sociais, citadas no início deste projeto, elas correspondem às redes de egressos, que costumam ser formadas por meio dos programas de apoio e de projetos sociais dos quais eles fazem parte.

As redes são compostas por sujeitos sociais (indivíduos, grupos, organizações) ligados por algum tipo de relação (Madeira, 2008). São muitas as redes que surgem a partir da compreensão sobre algum problema vivenciado por um grupo ou comunidades. Quando essas redes são estabelecidas entre pessoas estigmatizadas, elas atuam como espaços de ajuda, de assimilação do estigma. A própria rede de egressos, ainda que inconscientemente, condiciona a ação individual e atua como forma de controle social. Logo, assim como outros mecanismos já discutidos, as redes ajudam os egressos a se manterem longe do crime, proporcionam novas experiências em espaços diferentes do ambiente prisional, como também são uma fonte de esperança para os que saem da prisão.

A falta de acompanhamento dos egressos, e a consequente inexistência de uma análise de trajetória, que pudesse mapear as condições dos egressos após o recebimento de apoio, impede de se saber a efetividade da reinserção, que não se confirma exclusivamente do ponto de vista criminal, pela não volta ao sistema penal. No entanto, apesar da inexistência formal, há mecanismos informais que acabam contribuindo para esse mapeamento: as redes de egressos permitem que se saiba do “paradeiro” daqueles que passaram pela instituição, criando vínculos (Madeira, 2008, p. 190).

As redes de egressos acabam gerando um senso ético e de confiança que, se desrespeitado, pode gerar frustração entre os indivíduos, reproduzindo a visão de prisionização e estigma contra a qual eles lutam (Madeira, 2008).

A constituição dessas redes de sociabilidade garante a construção de uma percepção de grupo, não no sentido negativo, como grupo de ex-presidiário ou de ex-criminoso, mas como egressos, ou seja, pessoas que passaram por experiências duras, mas estão lutando para romper, individualmente e coletivamente, com suas trajetórias, seus habitus, e conquistar espaço e confiança - própria, perante os pares, o programa e, principalmente, a família e a sociedade (Madeira, 2008, p. 324).

3. OS ESCRITÓRIOS SOCIAIS E SEU TRABALHO NO RIO GRANDE DO NORTE

O Escritório Social é uma das iniciativas do programa Fazendo Justiça, que é coordenado pelo CNJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Brasil (Pnud). O Fazendo Justiça desenvolve 29 ações simultâneas com incidência em diferentes fases do ciclo penal e do ciclo socioeducativo. As ações são divididas por áreas de atuação: proporcionalidade penal; socioeducativo; cidadania; sistemas e identificação civil; e ações transversais. O Escritório Social está inserido na área da cidadania (CNJ, 2022).

Em 2019, o CNJ aprovou a Resolução nº 307 que instituiu a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional, no âmbito do poder judiciário, estabelecendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação. O Escritório Social é a base dessa política e, conforme o art. 3º, parágrafo I, da referida Resolução, consiste em:

[...] equipamento público de gestão compartilhada entre os Poderes Judiciário e Executivo, responsável por realizar acolhimento e encaminhamentos das pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas públicas existentes, articulando uma política intersetorial e interinstitucional de inclusão social que se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e

municipais, sistemas e atores da sociedade civil [...] (Brasil, 2019, art. 3º, I).

A primeira unidade do Escritório Social começou a funcionar em 2016 na cidade de Vitória, no Espírito Santo. Desde então, são cerca de 53 escritórios em funcionamento em 21 unidades federativas do Brasil (Brasil, 2023a). De acordo com o CNJ (Brasil, 2023a), já foram realizados 27,6 mil atendimentos aos egressos e seus familiares em todo o país, e o aplicativo do Escritório Social Virtual teve mais de 5 mil downloads e novos usuários.

O Rio Grande do Norte, atualmente, possui 11 unidades do Escritório Social localizadas nos municípios de Natal, Parnamirim, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Parelhas, Caicó, Currais Novos, Pau dos Ferros e Mossoró.³

Na imagem abaixo consta a distribuição das unidades dos Escritórios Sociais pelo RN, havendo uma unidade em cada município destacado. Para ser acompanhado pelo Escritório Social, o egresso do sistema prisional precisa estar domiciliado em algum município em que o escritório funcione. Logo, nos casos dos municípios que não têm unidade do Escritório Social, os egressos não têm acompanhamento, porém, caso chegue até alguma unidade, ele poderá ser atendido e orientado sobre as políticas públicas existentes.⁴ É possível perceber na Figura 1 a ausência de Escritórios Sociais no centro do estado, o que certamente afeta as informações e o acesso aos direitos pelos egressos que residem nesses municípios.

Primeiramente, vale dizer que, para a implementação do Escritório Social em um município, é necessário ter um plano de trabalho pautado em alguns critérios estabelecidos pela Resolução nº 307 do CNJ, que determina que os escritórios podem ser pactuados tanto por organizações de entidades civis quanto pelo poder executivo.

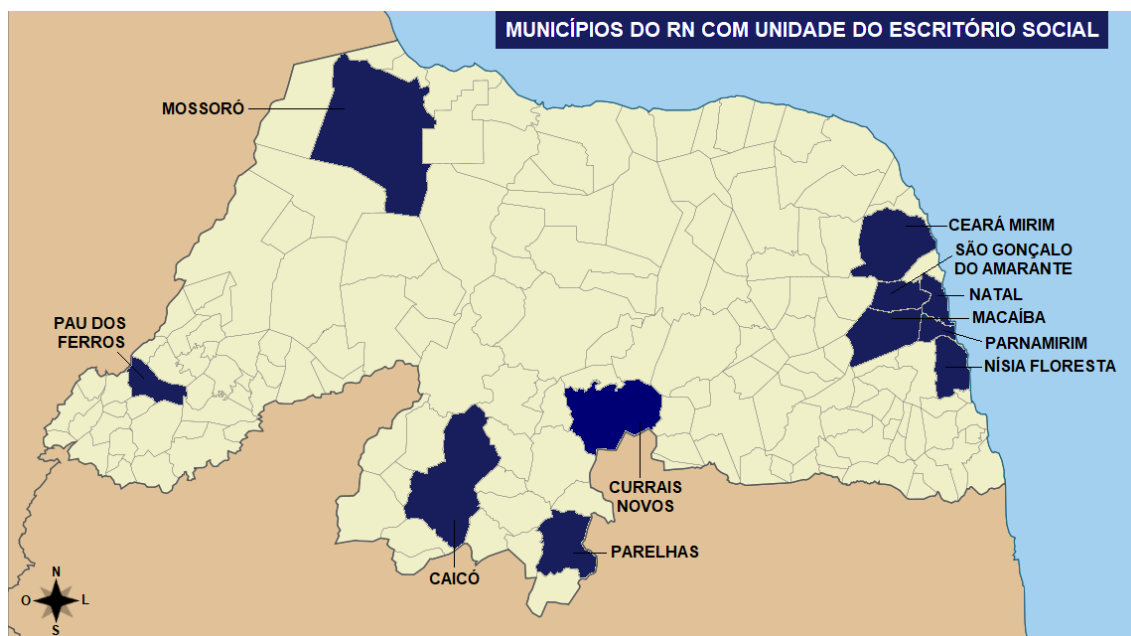
Em 2021, o Tribunal de Justiça do RN (TJRN), o CNJ e o governo do estado do RN assinaram um termo de cooperação para o funcionamento dos Escritórios Sociais no estado. Os municípios que quiseram instalar o Escritório

³ Informações fornecidas pela coordenadora do Programa Fazendo Justiça no RN, pelas equipes dos Escritórios Sociais de Natal e Parnamirim e pelo Relatório Unidades da Federação do CNJ 2022/2023.

⁴ Informação dada pelas equipes dos Escritórios Sociais de Natal e Parnamirim.

Social assinaram o termo de adesão a essa cooperação, como foi o caso dos Escritórios dos municípios de Natal e Parnamirim, em que os termos foram pactuados entre as prefeituras e o TJRN.

Figura 1: Municípios do RN com unidade do Escritório Social



Fonte: Elaboração própria.

Atualmente, a equipe do município de Parnamirim é formada por três profissionais: uma assistente social, uma psicóloga e um advogado. Havendo a perspectiva de um pedagogo e um educador social se juntarem à equipe, em razão das atividades e as oficinas que eles pretendem realizar junto aos egressos e seus familiares. A equipe de Natal também é formada por três profissionais, sendo duas assistentes sociais e uma psicóloga. Salienta-se que de acordo com as equipes entrevistadas, esse quantitativo de profissionais, assim como a multidisciplinaridade atual, é insuficiente para realizar tudo que está proposto no Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais elaborado pelo CNJ.

A unidade de Parnamirim funciona dentro do prédio da assistência social do município, ligado à Secretaria de Assistência Social. Há unidades que funcionam em prédios da justiça, como é o caso do Escritório Social de Natal, que está dentro do prédio do TJRN, onde, inclusive, ocorrem as audiências de custódia. Merece destaque a localização dessa unidade, que é um prédio da

justiça, repleto de seguranças e policiais, onde são necessários a identificação e o cadastro para acesso às dependências, o que pode gerar constrangimento para os egressos e seus familiares, como também influenciar, diretamente, na procura do serviço por eles na medida em que veem naquele local a representação do estado punitivo.

Em ambos os escritórios, os profissionais da equipe estão vinculados à Secretaria de Assistência Social e foram cedidos por ela para trabalharem com o Escritório, mas, salienta-se que o Escritório Social não é um serviço do Serviço Único de Assistência Social (Suas). As unidades até poderiam funcionar em prédio próprio, mas a priori as prefeituras as mantêm dentro de prédios de outros serviços públicos.

O Escritório Social possui a metodologia de mobilização de pré-egressos, que consiste na realização de um primeiro atendimento, ainda dentro das unidades prisionais, para apresentar o trabalho do Escritório Social aos pré-egressos, assim como compreender suas demandas e orientá-los para o momento de saída do cárcere. Essa metodologia consta no Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais, no entanto, conforme a assistente social do Escritório Social de Natal, esse trabalho de mobilização não é feito diretamente pelos profissionais dos Escritórios Sociais, e deveria ser executado pela própria unidade prisional, porém, não há equipe técnica nas unidades para desempenhar esse serviço. A ideia era que as unidades prisionais estabelecessem parcerias com outras redes, organizações e pesquisadores que tivessem interesse na pasta, de modo que o Escritório Social atuaria como um incentivador. A equipe do Escritório de Natal está tentando articular com a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado (Seap) para que ela seja responsável por executar a metodologia.

No caso do Escritório Social de Parnamirim, segundo a equipe, um dos obstáculos para a execução dessa metodologia é o fato de os presídios desse município serem de caráter provisório, ou seja, os presos que estão lá não estão sentenciados, mas aguardando a sentença para serem transferidos e cumprir a pena em penitenciárias ou em cadeias públicas. Logo, há uma maior rotatividade entre os presos, dificultando a mobilização dos pré-egressos, que demanda trabalho em grupos e alinhamento com profissionais da unidade prisional.

Como forma de driblar essas dificuldades e continuar com o trabalho, a equipe do Escritório Social de Parnamirim estabeleceu um plano estratégico para desenvolver ações que divulguem o trabalho do Escritório Social. Uma delas é a divulgação junto aos familiares dos presos em dias de visita na prisão, em que são distribuídos panfletos e explicado a eles o que é o Escritório Social e como atua.

A gente sentiu resultado positivo, porque nós fomos, fizemos panfletagem, abordamos os familiares na saída da visita, aí teve o atendimento com o defensor nesse dia e deixamos o cartaz do Escritório Social, e a partir daí muitos chegaram até a gente, familiares, porque viram né o número [...] aí a gente tá acompanhando agora essas famílias, e a família ela serve também pra divulgar, pra repassar pra outros familiares né, porque eles são bem organizados, tem grupos de WhatsApp os familiares, entendeu? (Entrevistada: assistente social do Escritório Social de Parnamirim, 2023).

Os egressos e seus familiares tomam conhecimento da existência do Escritório Social principalmente pelo boca a boca entre eles mesmos e, justamente pelas informações passarem por diversas interpretações, muitos egressos ou familiares, quando procuram o Escritório Social, chegam com um entendimento equivocado, acreditando que naquele local já sairão com um trabalho, que a emissão de documentos é feita naquele momento ou que receberão um auxílio. Os profissionais dos escritórios explicam como funciona o serviço, assim como precisam lidar com as expectativas e frustrações dos egressos e familiares. Ademais, tanto a unidade de Parnamirim quanto a de Natal tentam realizar ações, oficinas, rodas de conversas com os egressos e familiares, no entanto, o Escritório de Natal enfrenta muitas dificuldades quanto a frequência dos assistidos, que muitas vezes não podem participar porque não têm o dinheiro para o transporte.

Até julho de 2023, o Escritório Social de Natal estava com mais de 200 pessoas em acompanhamento. São pessoas que passaram pela unidade, fizeram o cadastro, tiveram a primeira entrevista e iniciaram o acompanhamento. No momento do primeiro atendimento, a maioria dos egressos estavam no semiaberto, com monitoramento eletrônico.

Segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) (Brasil, 2023b), cerca de 4,5% das pessoas que estão no sistema prisional são mulheres, mas a equipe do Escritório Social de Natal percebeu que 20% das

peças que estavam acompanhando eram mulheres. Elas estão procurando mais o serviço, o que acaba por trazer à tona especificidades nas demandas. O Escritório Social de Natal até consegue encaminhar as pessoas para cursos profissionalizantes, porém, muitas mulheres têm dificuldade de frequentar os cursos porque não têm com quem deixar os filhos. Além disso, segundo a equipe, é comum que o empregador deixe claro que só quer contratar homens.

Outro aspecto relevante é que a maior parte do público dessa unidade é pardo ou negro. Quanto ao local de residência, a maioria mora na região oeste da cidade, seguido da região norte, leste e sul. Quanto ao público do Escritório de Parnamirim, de acordo com a assistente social, a maioria é negro ou pardo, são jovens e possuem baixa escolaridade; além de haver uma maior equidade no número de homens e mulheres acompanhados.

A priori, quando se trata das principais demandas por parte dos egressos, a necessidade de documentação se destaca. No primeiro atendimento, já se identifica essa falta, iniciando o processo de orientação e solicitação quanto aos documentos civis, uma vez que para atender outras demandas é necessário possuí-los. A inserção no mercado de trabalho também aparece como uma demanda importante e recorrente pelos egressos, assim como por seus familiares. O município de Parnamirim sancionou recentemente uma lei de cotas para pessoas egressas do sistema prisional, portanto, é interesse do Escritório Social estabelecer um fluxo de encaminhamentos, de modo que as empresas que tiverem contrato com a prefeitura cumpram a cota. Outra demanda relevante de ambas as unidades é a questão da saúde mental, visto que os egressos saem com algum tipo de sofrimento mental, em detrimento de tudo que viveu no cárcere.

Entre as demandas mais específicas dos familiares, além da inserção no mercado de trabalho, a segurança alimentar é um ponto de relevância. A atuação do Escritório Social nessa situação é de encaminhar para o Centro de Referência da Assistência Social (Cras), que referencia a família, a coloca em acompanhamento e, no caso de Parnamirim, atende à demanda por meio do Benefício Eventual do Auxílio Alimentação, que consiste na liberação de cestas básicas por um período quando identificada a insegurança alimentar naquela família.

O período de assistência das cestas básicas é de três meses, contado a partir do momento que liberam a primeira, sendo suspensa após isso. Normalmente essa entrega é para ser mensal. Após o terceiro mês, os técnicos do Cras fazem uma nova visita, mas nem sempre isso é rápido, porque existem várias dificuldades, como por exemplo, a inconstância do carro que fazem a locomoção dos técnicos. Às vezes, esse processo se prolonga por muito tempo, o que acaba por colocar muitas famílias em uma situação de precariedade alimentar. A assistente social do Escritório de Parnamirim relata que muitas vezes precisa se articular com a equipe para não suspender as cestas, tentando mostrar a situação peculiar que tal família enfrenta.

Ainda sobre essa unidade, ela possui algumas parcerias com instituições não governamentais. Segundo a equipe, eles vão identificando os parceiros de acordo com a realidade e demandas dos egressos e familiares. Uma das parcerias é com o Centro Integrado de Empresa e Escola (Ciee), que apesar de atender majoritariamente a faixa etária para jovem aprendiz e interessados em estágio de ensino médio ou nível superior, consegue atingir uma parcela do público do escritório, uma vez que há parentes dos egressos que se enquadram no perfil.

De acordo com as equipes dos Escritórios Sociais de Natal e de Parnamirim, os egressos têm consciência do estigma que é atrelado a eles. Os preconceitos perpassam por ausência de atendimentos em órgãos públicos, assim como estabelecimentos privados. Para os que fazem uso de tornozeleira eletrônica, por exemplo, conseguir atendimento em unidades de saúde e até mesmo na assistência social, como o caso do Cadastro Único, se tornou uma saga cheia de preconceitos e hostilidades, visto que muitas vezes o atendimento é negado ou negligenciado. Como é possível observar no exemplo abaixo:

Já houve situações no Cadastro Único da pessoa tornozelada ficar lá horas e horas e ninguém [atender]... um pra o outro um pra o outro, ninguém queria atender, e a pessoa percebeu. A pessoa deu, no popular, “um chique”, ela se exaltou, porque ficou lá vendo horas e horas outros sendo atendidos, e ela observou que tinha alguma coisa estranha (Entrevistada: assistente social do Escritório de Parnamirim, 2023).

Outro exemplo mostra como o estigma mexe com o emocional dessas pessoas. Como já mencionado anteriormente, a condição de desacreditado

(Goffman, 1975) gera um efeito no comportamento e nas relações da pessoa estigmatizada, uma vez que ela pode se encontrar sempre em estado de alerta para possíveis desconfianças, tornando-se insegura e ansiosa com relação ao que pensam dela e como a tratarão.

Teve o caso de uma pessoa que a gente acompanhava aqui. Começou um curso profissionalizante e na sala de aula chegou o momento em que a professora perguntou: fulana, você viu meu celular? O celular tava em algum lugar que ela não tava achando. Ela [a egressa] já achou que tava acusando ela de roubo né? Não era a situação, ela achou errado na hora, a professora pediu desculpa e tudo. Ela começou a chorar. [...] Não era a situação, mas é a primeira coisa que a pessoa vai pensar... tá perguntando pra mim porque eu tô aqui com a tornozela, vim aqui encaminhada pelo Escritório Social (Entrevistada: assistente social do Escritório Social de Natal, 2023).

Logo, mesmo em um ambiente que supostamente contribuirá para reintegração social do egresso, é possível que ele se sinta deslocado e estigmatizado. Essas pessoas sofreram com violências físicas e simbólicas dentro do cárcere que provavelmente as afetaram profundamente e, ao pensar que nossa sociedade é excludente e punitivista, não seria uma surpresa se nesse caso houvesse mesmo uma desconfiança sob a egressa. Vale lembrar que independentemente do crime que tenham cometido, essas pessoas estão na condição de egressos do sistema prisional porque cumpriram a pena ou tiveram o direito da condicional, portanto, podem e devem acessar serviços e procurarem seus direitos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já mencionado anteriormente, este trabalho é fruto de uma tese de doutorado em andamento, logo, não haveria como chegar a conclusões nesse momento. Portanto, compõem o ensaio algumas considerações acerca das informações coletadas até aqui.

Assim como em muitas outras políticas, é possível perceber que há divergências entre o ideal de funcionamento do Escritório Social e sua prática. O Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios estabelece que o número de profissionais da equipe técnica dependerá da demanda de pessoas egressas que poderão se tornar usuárias do serviço, porém, tanto o Escritório de Natal quanto o de Parnamirim possuem uma boa procura do serviço, mas as equipes permanecem pequenas, o que influencia no planejamento e na execução das

ações para os egressos e familiares. Ainda assim, as equipes buscam garantir a assistência e o acompanhamento aos egressos nas diferentes áreas: saúde, acesso à justiça, emprego, cursos profissionalizantes, emissão de documentos, acesso a alimentação digna etc.

Apesar de não enxergarem grandes mudanças de forma coletiva na situação dos egressos, os profissionais dos Escritórios Sociais de Natal e de Parnamirim conseguem identificar efeitos positivos na vida dos egressos e familiares de forma individualizada, por exemplo, quando eles conseguem emprego por meio do encaminhamento do Escritório; quando a emissão dos documentos dá certo; ao conseguirem acompanhamento psicológico; ou concluírem um curso acadêmico ou profissionalizante.

Quanto ao estigma, ele realmente marca quem saiu da prisão, uma vez que gera consequências no dia a dia do egresso. A dificuldade de ser inserido no mercado de trabalho ocorre com frequência, principalmente se o egresso faz uso de tornozeleira eletrônica. Além de que, se o acesso a direitos básicos já era difícil antes da passagem pela prisão, após essa vivência se tornou quase impossível. De acordo com as assistentes sociais de ambos os escritórios estudados, já houve casos de discriminação aos egressos em serviços públicos, por exemplo, em unidades básicas de saúde e de serviços de assistência social, visto que o medo e o preconceito dos servidores se sobressaíram ao profissionalismo, dificultando o atendimento e gerando constrangimento para os egressos.

A maior parte da população prisional, assim como dos egressos, procede de grupos sociais já marginalizados, que são excluídos da sociedade devido a mecanismos de mercado que regulam o mundo do trabalho. Logo, ao se falar em reintegrar na sociedade os egressos do sistema prisional, é preciso deixar claro que é necessário atuar também nas condições de exclusão social dessas pessoas, para que a vida pós-prisão não seja temporária, com uma reincidência criminal, ou fortemente marcada por uma marginalização secundária que poderá também levá-las de volta a prisão.

REFERÊNCIAS

- AMARANTE, Natália Firmino. **O certo pelo certo e o errado será cobrado?:** narrativas políticas do Sindicato do Crime do RN. 2019. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.
- BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social:** uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. [S.l.: s.n.], 1990. Disponível em: <http://www.ceuma.br/portal/wp-content/uploads/2014/06/BIBLIOGRAFIA.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2023.
- BARBOSA, Antônio Rafael. **Prender e dar fuga:** biopolítica, sistema penitenciário e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. 2005. 546 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- BEZERRA, Bárbara Bruno Araújo. **Os efeitos da instalação de prisões em nível local:** um estudo da presença do Complexo Penal de Alcaçuz na vida comunitária da Comunidade de Hortigranjeira. 2020. 118 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.
- BIONDI, Karina. **Junto e misturado:** imanência e transcendência no PCC. 2009. 198 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018.** Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos) [...]. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13769.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Caderno de gestão dos escritórios sociais III:** manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a. (Série Justiça Presente. Coleção política para pessoas egressas). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/mges_eletronico.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de gestão 2020/2022:** sistemas penal e socioeducativo. Brasília, DF: CNJ, 2022. (Programa Fazendo Justiça). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gestao-2020-2022.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório unidades da federação 2022/2023:** sistemas penal e socioeducativo. Brasília, DF: CNJ, 2023a. (Programa Fazendo Justiça). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/relatorio-ufs-2022-2023/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019**. Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original153009202001105e1898819c054.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Política nacional de atenção às pessoas egressas do sistema prisional**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b. (Série Justiça Presente. Coleção política para pessoas egressas). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Política-Nacional-de-Atenção-às-Pessoas-Egressas-do-Sistema-Prisional_eletronico.pdf. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de janeiro a junho de 2023: 14º ciclo de coleta. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Políticas Penais, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 17 set. 2023.

CASTRO, Myriam de *et al.* Preso um dia, preso toda a vida: a condição de estigmatizado do egresso penitenciário. **Temas IMESC**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 101-117, 1984.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos**: uma história do PCC. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. 2015. 243 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1975.

GUIMARÃES, Thiago Diniz. **Serviço social na segurança pública**: demandas, desafios e estratégias no exercício profissional do (a) assistente social na perspectiva de efetivação de direitos dos egressos do Sistema Prisional em Parnamirim/RN. 2022. 72 f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

LAGO, Natália Bouças do. Mulher de preso nunca está sozinha: gênero e violência nas visitas à prisão. **Aracê**, [s.l.], v. 4, n. 5, p. 35-53, fev. 2017.

LOPES, Rafaelle. Desafios para a inclusão social de egressos do sistema prisional. *In*: COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP. **O egresso do sistema prisional**: do estigma à inclusão social. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2013. p. 65-86.

LOPES, Rafaelle; ARAÚJO, Isabela. Por elas: por que é importante apoiar os egressos do sistema prisional? **Justificando**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.justificando.com/2021/05/06/por-elas-por-que-e-importante-apoiar-os-egressos-do-sistema-prisional>. Acesso em: 11 jul. 2023.

MADEIRA, Lígia Mori. **Trajetórias de homens infames**: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil. 2008. 358 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

MARTINO, Natália Cristina Costa. **Mulheres encarceradas**: cruzamentos entre redes familiares e redes prisionais. São Paulo: IBCCRIM, 2019.

PEREIRA, Rafaela Costa. O sujeito egresso: trabalho e estigma. *In*: COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP. **O egresso do sistema prisional: do estigma à inclusão social**. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2013. p. 145-158.

QUIROGA, Ana Maria. Religiões e prisões no Rio de Janeiro: presença e significados. *In*: QUIROGA, Ana Maria *et al.* **Religiões e prisões**. Rio de Janeiro: ISER, 2005. p. 13-21.

SANTOS, Ludmila Gonçalves. O trabalho desenvolvido na prisão e o perigo da reprodução do efeito aprisionador do trabalho. *In*: COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP. **O egresso do sistema prisional: do estigma à inclusão social**. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2013. p. 127-144.

SILVA JÚNIOR, Ednaldo Cordeiro. **Cidadania após a prisão?**: estudo de caso do Escritório Social do estado do Espírito Santo. 2021. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

SILVA, José Pereira; LEITE, Saionara. Aspectos sócio educacionais dos acolhidos pelo escritório social do TJPB em Campina Grande. CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA, 3., 2018, Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande: CINTEDI, 2018.

SILVEIRA, Andrea Maria; LOPES, Rafaelle. Mito da ressocialização: programas destinados a egressos do sistema prisional. **SER Social**, Brasília, v. 17, n. 36, p. 163-188, 2015.

SILVESTRE, Giane. **Dias de visita: uma sociologia da punição e das prisões em Itirapina**. 2011. 190f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

TEIXEIRA, Francisco. **O que é uma prisão domiciliar, quem tem direito e como funciona?** [S.l.], 2022. Artigo publicado no *site*: Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-uma-prisao-domiciliar-quem-tem-direito-e-como-funciona/1583975250>. Acesso em: 14 nov. 2023.

VELASCO, Clara *et al.* Menos de 1/5 dos presos trabalha no Brasil; 1 em cada 8 estuda. **Globo G1**, São Paulo, 26 abr. 2019. Caderno Monitor da violência. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/26/menos-de-15-do-presos-trabalha-no-brasil-1-em-cada-8-estuda.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2023.

VETTORE, Rebecca; CARVALHO, Lucas. **Depois das grades: a realidade dos ex-presidiários em busca de uma nova chance na sociedade**. São Paulo: Farol do Forte, 2016.

Gênero, trabalho e juventude: uma investigação sobre as jovens mulheres que não estudam e não trabalham em Minas Gerais

Gender, labor and youth: an investigation about young women that neither study or work in Minas Gerais

Alessandra Kadar¹

Anna Clara Mattos²

Bruno Lazzarotti Diniz Costa³

Lorena Ferrari Auarek⁴

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o perfil das jovens mulheres que não estudam e não desempenham atividade remunerada (NEET) e os fatores que impactam as perspectivas desse grupo na educação e no mercado de trabalho em Minas Gerais. Dessa forma, o recorte escolhido para a análise dos jovens NEET, baseada nos resultados encontrados pela revisão bibliográfica, aborda as desigualdades dentro do mercado de trabalho e da longevidade educacional, devido à divisão sexual do trabalho e aos papéis de gênero em uma sociedade patriarcal, podendo prejudicar de modo desigual as jovens mulheres, e a influência das desigualdades de gênero, raça e classe sobre o grupo de jovens que não estudam e não trabalham. Para essa análise, foram utilizados os microdados da Pnad Contínua para o ano de 2019 sobre a população de mulheres entre 15 e 24 anos, a partir do recorte espacial específico de Minas Gerais, considerando variáveis espaciais, de raça, de renda, de trabalho e de escolaridade. A literatura sobre o tema complementa essa análise, possibilitando a comparação e a observação de possíveis padrões.

Palavras-chave: Juventude. Gênero. Divisão sexual do trabalho.

Abstract

This article aims to analyze the profile of young women who are neither in employment nor in education or training (NEET) and the factors that impact the perspectives of this group in education and the labor market in Minas Gerais. In this way, the cutout chosen for the analysis of NEET young people, based on the results found by the bibliographic review, addresses inequalities within the labor market and educational longevity, due to the sexual division of labor and gender roles in a patriarchal society, which may harm young women unequally, and the influence of gender, race, and class inequalities on the young people who does not study and does not work. For this analysis, microdata from the Pnad Contínua for the year 2019 on the population of women between 15 and 24 years of age were used, based on the specific spatial area of Minas Gerais, considering spatial, race, income, work, and schooling variables. The literature on the subject complements this analysis, enabling the comparison and observation of possible patterns.

Keywords: Youth. Gender. Sexual division of labor.

¹ Graduanda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

² Graduanda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

³ Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor e Pesquisador da Fundação João Pinheiro.

⁴ Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno caracterizado pela existência de jovens que não estudam, não trabalham de forma remunerada e não procuram emprego foi categorizado pela primeira vez nos anos 1990, tornando-se um fator de preocupação e estudo desde então (Brasil, 2013). Essa condição, em alguns casos, pode levar a situações de vulnerabilidade socioeconômica para esse grupo, comprometendo sua mobilidade social e suas oportunidades presentes e futuras, além de impactar negativamente a economia como um todo. Inicialmente, essa categoria foi chamada de “nem-nem” ou, em inglês, *neither in employment nor in education or training* (NEET), com uma carga de simplificação e negatividade que cria preconceitos sobre um fenômeno complexo que pode ser influenciado por questões diversas que merecem atenção particular (Silva Júnior; Mayorga, 2022). Essa visão associa a juventude à ociosidade, à pobreza e à criminalidade, desconsiderando a observação atenta aos motivos do enquadramento nessa categoria, que incluem ocupações não reconhecidas nas pesquisas, como o trabalho doméstico, o voluntariado e a educação não formal.

Ademais, há outras variáveis que evidenciam a diversidade de questões sociais relacionadas à categoria, como as oportunidades disponíveis e o preconceito contra pessoas com deficiência (PCD), que dificultam severamente a inserção no mercado de trabalho (Novella *et al.*, 2018), além das questões raciais e de renda. Outro aspecto da complexidade do fenômeno - que será abordado com maior profundidade no trabalho - pode ser evidenciado com o recorte de gênero: as desigualdades presentes dentro dessa categoria, observando a predominância de mulheres, levam a acreditar que há uma feminização da categoria, em consequência da divisão sexual do trabalho, que deixa a encargo das mulheres os trabalhos doméstico e de cuidado, não reconhecidos como ocupação na categoria NEET. Os desafios para as mulheres na educação formal e no mercado de trabalho vão além da discriminação enfrentada, envolvendo a divisão sexual do trabalho, a sobrecarga da população feminina por múltiplas jornadas, a falta de apoio durante a gravidez e as atividades domésticas e de cuidados com crianças e idosos.

Considerando esses apontamentos, é necessário discutir o não reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidados com os filhos e idosos,

realizado, em sua maior parte, por mulheres, o que limita suas perspectivas e oportunidades no mercado de trabalho. Além disso, é fundamental realizar uma análise que considere raça, gênero e classe, os fatores que aumentam a vulnerabilidade de certos grupos e as formas como as desigualdades afetam as oportunidades individuais. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é compreender o perfil dessas jovens mulheres e os fatores que se relacionam às suas perspectivas no mercado de trabalho de Minas Gerais, explorando principalmente as variáveis de realização de trabalho não remunerado, de raça e de classe nessa categoria, tendo em vista a lacuna na literatura sobre a análise das jovens mulheres que não trabalham de forma remunerada e não estudam no recorte espacial indicado. Investiga-se a feminização dessa categoria pelo não reconhecimento de trabalhos não remunerados e a desigualdade de oportunidades entre os jovens, decorrentes das desigualdades de gênero, raça e classe.

Orientado nesse sentido, o trabalho parte de uma revisão bibliográfica sobre o tema, apresentando as bases para a análise na literatura feminista, complementada pela revisão de trabalhos sobre a categoria de jovens que não estudam e não trabalham, incluindo estudos similares localizados em outros momentos e espaços. Em seguida, apresenta-se a análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-C) 2019, avaliando as variáveis de interesse para a compreensão dos impactos das desigualdades de gênero, raça e classe sobre a frequência escolar e a ocupação entre os jovens. Dessa forma, busca-se interpretar a realidade de Minas Gerais, apontando os impactos da desigualdade de gênero - que se sobrepõe a outras formas de opressão - sobre as oportunidades das jovens mineiras.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A discussão sobre a categoria de jovens que não estudam e não trabalham de forma remunerada envolve uma série de questões que definem essa condição, na medida em que há particularidades que podem ser consideradas, criando múltiplas formas de delimitação desse grupo. Simões *et al.* (Brasil, 2013) aponta quatro dificuldades principais ao incorporar esse conceito ao debate público, sendo o primeiro a própria definição do recorte etário, ou seja, qual faixa etária corresponde à juventude. O autor argumenta que, apesar das variações na

classificação em diferentes países, no Brasil - seguindo o padrão estadunidense - a faixa etária que comumente se refere aos jovens nas estatísticas é a que vai de 16 a 24 anos, período em que se espera que ocorra a transição entre a escola e o mercado de trabalho.

O segundo problema está na caracterização do status, ou seja, das condições para o enquadramento no grupo, visto que há situações em que a ausência de vínculos com o mercado de trabalho ou com a educação formal não significa necessariamente ociosidade ou inatividade (Brasil, 2013). Principalmente no caso das mulheres, a ocupação com trabalho doméstico e com o cuidado com crianças e idosos pode ser motivo de afastamento do mercado de trabalho e da escola. Ademais, o envolvimento em outras atividades não remuneradas - como o engajamento em movimentos sociais, ações voluntárias e atividades de desenvolvimento sem vínculo à educação formal - é desconsiderado na categoria NEET, apesar de não representarem uma preocupação. O problema temporal também é levantado, observando a dinamicidade das mudanças na vida das pessoas mais jovens, de modo que o retrato do grupo em um determinado momento pode não conseguir distinguir a inatividade duradoura daquela de pequena duração.

Por fim, há dificuldade em distinguir os jovens inativos por opção dos inativos por fatores que independem de sua escolha. Nessa linha, o autor aponta a existência de fatores institucionais e estruturais externos ao indivíduo que podem causar a inatividade. Os fatores institucionais incluem as diferentes oportunidades oferecidas aos jovens ao longo de sua trajetória educacional, envolvendo mecanismos de exclusão, de transição escola-trabalho e de suporte na escolha profissional, além das oportunidades oferecidas no mercado de trabalho. Os fatores estruturais, por sua vez, se relacionam à renda, à raça, ao gênero, ao local de moradia e às demais condições que determinam as circunstâncias em que se insere o jovem. Dessa forma, não se deve considerar o grupo de jovens que não trabalham e não estudam como homogêneo, na medida em que há particularidades, circunstâncias e características distintas que determinam essa condição (Brasil, 2013).

Quando realizado o recorte de gênero, é particularmente interessante observar o problema da definição da condição de inatividade entre as jovens, visto que as tarefas domésticas, a gravidez e o cuidado com crianças e idosos

não são consideradas, tradicionalmente, como atividades produtivas. Investigações nessa linha mostram que a categoria NEET é formada majoritariamente por mulheres no Brasil, seguindo uma tendência global, em função da predominância feminina em tais atividades não remuneradas (Welters, 2019; Cardoso, Hermeto, 2021; Comim, Tillman, 2016), de modo que 62,5% dos jovens que não estudavam ou trabalhavam de forma remunerada em 2021 eram mulheres (IBGE, 2022). Welters (2019) mostra que, no Brasil, a gravidez, as atividades de cuidado e os afazeres domésticos estão entre os principais motivos para que jovens de 15 a 24 anos permaneçam fora da escola e do mercado de trabalho. Em uma análise do período de 2001 a 2011, Simões *et al.* (Brasil, 2013) observou que o percentual de NEETs é superior para jovens negros e para as mulheres, principalmente aquelas de famílias mais pobres. Além disso, o trabalho aponta uma direção para a queda da taxa de mulheres que não trabalham e não participam do mercado de trabalho: “o aumento da escolaridade feminina é fator que contribui para que as mulheres retardem o matrimônio e a gravidez, ao mesmo tempo em que aumenta a taxa de participação no mercado de trabalho” (Brasil, 2013, p. 12).

Considerando esses apontamentos, é necessário discutir o não reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidados com os filhos e idosos, realizado, em sua maior parte, por mulheres, o que limita suas perspectivas e oportunidades no mercado de trabalho. A divisão sexual do trabalho cria uma hierarquia entre o trabalho produtivo e o trabalho reprodutivo, deixando às mulheres a desvalorizada função de realizar as tarefas da casa e de cuidar dos outros membros da família, em especial crianças e idosos. Enríquez (2015) apresenta uma abordagem a partir da linha da economia feminista, preocupada em incorporar as relações de gênero nas explicações das dinâmicas econômicas, se opondo à noção dominante de racionalidade do *homo economicus*, que ignora as condicionantes de gênero, raça e sexualidade nas decisões econômicas. Essa corrente retira o foco dos mercados e da reprodução do capital e traz ao centro a preocupação com a reprodução da vida e, portanto, com a questão distributiva, denunciando o androcentrismo no pensamento econômico dominante e as desigualdades de gênero que afetam a vida das mulheres e suas oportunidades no mercado de trabalho.

Um conceito fundamental para entender as relações de gênero na economia é a divisão sexual do trabalho, que segrega atividades masculinas e femininas, criando uma hierarquia em que o trabalho do homem possui maior valor. Hirata e Kergoat (2007) apresentam uma definição para esse conceito:

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 histórica 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 (Hirata; Kergoat, 2007, p. 599).

Em primeiro plano, o conceito de divisão sexual do trabalho explicita essa hierarquia e classifica a realização de tarefas domésticas como trabalho, necessário à manutenção da humanidade e de suas atividades produtivas. Federici (2019, p. 42-43) argumenta que “o trabalho doméstico foi transformado em um atributo natural em vez de ser reconhecido como trabalho, porque foi destinado a não ser remunerado”, de modo que, por trás do que é considerado trabalho produtivo, “há o trabalho oculto de milhões de mulheres que consomem sua vida e sua força em prol da produção da força de trabalho” (Federici, 2019, p. 68). A atribuição desse papel limita as possibilidades da mulher, que é condicionada a tais atividades em uma posição de dependência, enquanto

[...] não existe nada natural em ser dona de casa, tanto que são necessários pelo menos vinte anos de socialização e treinamentos diários, realizados por uma mãe não remunerada, para preparar a mulher para esse papel, para convencê-la de que crianças e marido são o melhor que ela pode esperar da vida (Federici, 2019, p. 43).

Em uma análise atenta às desigualdades entre as mulheres, percebe-se como a divisão sexual do trabalho assume novas configurações, afetando de modo distinto a vida e as oportunidades das mulheres de diferentes classes, raças e localidades. A solução encontrada por muitas mulheres brancas de classe média para a dedicação à carreira profissional foi externalizar o trabalho doméstico, contratando, em geral, mulheres negras, pobres e imigrantes, no caso dos países do Norte (Federici, 2019; Hirata; Kergoat, 2007). No Brasil, o trabalho doméstico remunerado é exercido majoritariamente por mulheres negras e periféricas, de modo que, em 2021, 65% das trabalhadoras domésticas eram negras (Dieese, 2022). A marca do passado escravocrata nessa profissão mantém a desvalorização, as inseguranças e, muitas vezes, a falta de condições

dignas de trabalho às mulheres que realizam essa atividade, causando, inclusive, impactos sobre a permanência intergeracional das desigualdades, na medida em que a ocupação com o cuidado a outra família prejudica o cuidado com os próprios filhos (Abreu, 2021). Ademais, as trabalhadoras domésticas negras possuem menor rendimento mensal médio em relação às brancas, principalmente aquelas que trabalham de forma informal, de modo que o rendimento médio dessa profissão era inferior ao salário mínimo (Dieese, 2022). Com isso, a solução de transferir a responsabilidade do trabalho doméstico a uma trabalhadora remunerada é problemática,

[...] pois cria entre as mulheres uma relação de 'criadas-madames', que se complexifica ainda mais pelos preconceitos que envolvem o trabalho doméstico: o pressuposto de que não é um trabalho real e que deve ser remunerado com o menor valor possível, que não tem limites definidos, e assim por diante (Federici, 2019, p. 154).

Outro conceito fundamental para a análise é a economia do cuidado, que envolve as atividades cotidianas necessárias à sobrevivência das pessoas na sociedade, incluindo o autocuidado, o cuidado interpessoal, as tarefas domésticas e a gestão do cuidado (Enríquez, 2015). Enríquez (2015) argumenta que todos esses elementos do cuidado produzem valor econômico, explicitando o papel do trabalho de cuidado nas sociedades capitalistas, com a função essencial de reprodução da força de trabalho, e seu impacto sobre a vida econômica das mulheres. Em síntese,

O ponto é que, na análise econômica convencional, este trabalho encontra-se invisibilizado e, ao contrário, a oferta de trabalho é entendida como o resultado de uma escolha racional das pessoas (indivíduos econômicos) entre o trabalho e o ócio (não-trabalho), determinadas pelas preferências pessoais e pelas condições do mercado de trabalho (basicamente, o nível dos salários). Dessa forma, não se considera o trabalho que essa mão-de-obra incorporou (sendo cuidada, higienizada, alimentada e descansada), nem o trabalho de que é dispensada ao eximir-se das responsabilidades de cuidado com aqueles com quem convive (Enríquez, 2015, tradução nossa).

Dessa forma, retomando a divisão sexual do trabalho, a abordagem da economia de cuidado denuncia a falsa noção de que os indivíduos escolhem a forma de usar seu tempo de acordo com as próprias preferências e com o exercício da racionalidade. Na verdade, as relações de gênero são determinantes nessa questão, de modo que a maior responsabilidade das mulheres com os trabalhos de cuidado prejudica sua participação no mercado

de trabalho (Enríquez, 2015). Com isso, questiona-se a percepção de que a condição dos jovens que não trabalham de forma remunerada e não estudam (em especial, as mulheres jovens) é uma escolha racional, visto que, em uma análise a partir da economia feminista, percebe-se o impacto das relações de gênero sobre as possibilidades de escolha e as oportunidades delas. Destaca-se a importância do trabalho de cuidado para o funcionamento da economia, de modo que as pessoas responsáveis por essa tarefa não estão ociosas, mas contribuindo para que sejam possíveis as atividades produtivas, mesmo que não sejam reconhecidas ou valorizadas. Assim, há uma contribuição - produzida pelo trabalho não remunerado exercido, principalmente, por mulheres - das atividades da esfera doméstica à acumulação de capital.

Nessa linha, a organização social do cuidado é conceitualizada como a forma como as famílias, o mercado, o Estado e as organizações comunitárias interagem para produzir e distribuir cuidado. Enríquez (2015) denuncia a configuração desigual da organização social do cuidado na América Latina em dois aspectos: na forma como as responsabilidades são distribuídas entre as famílias, o mercado, o Estado e as organizações comunitárias e na forma como são distribuídas entre homens e mulheres, de modo que as responsabilidades são assumidas pelas famílias e, dentro delas, pelas mulheres.

Em síntese, a partir de uma abordagem feminista, a literatura aponta a necessidade de questionar sobre a feminização do grupo de jovens que não trabalham e não estudam, compreendendo, em primeiro lugar, se a inatividade se comprova para esse grupo ou se estão engajadas em atividades não reconhecidas como produtivas e não remuneradas. Partindo desse ponto, investiga-se, empiricamente, a composição do grupo de jovens que não trabalham e não estudam em Minas Gerais sob o aspecto do gênero, entendendo como a divisão sexual do trabalho e o modo como se dá a organização social do cuidado na sociedade impactam as perspectivas das jovens mulheres na educação e no mercado de trabalho. A questão central da investigação, desse modo, é a forma como interagem e se manifestam as questões de gênero, raça e classe - descritas pela teoria abordada - na realidade das jovens mulheres de Minas Gerais em suas trajetórias educacionais e profissionais.

3. METODOLOGIA

Esta seção pretende apresentar o modelo empírico adotado para a análise proposta. Seguindo, como referência, a abordagem metodológica empregada por Welters (2019), optou-se por utilizar o método quantitativo exploratório em conjunto com a análise descritiva dos dados obtidos. Para tanto, foi utilizada como fonte primária de dados a Pnad-C, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, foram selecionados os microdados para o ano de 2019, considerando apenas a quinta visita e tratados por meio do software R.

Tendo em vista o objetivo deste artigo, foram considerados alguns recortes em relação à amostra da Pnad Contínua para 2019. Primeiro, focou-se na faixa etária de 15 a 24 anos (V2009), que seriam os jovens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego, dividindo-a em duas categorias, de 15 a 19 anos (adolescentes) e 20 a 24 anos (jovens adultos), assim como realizado por Welters (2019). Segundo, foram considerados apenas os jovens pertencentes ao estado de Minas Gerais, devido ao recorte espacial específico proposto pelo estudo. Por fim, dividiu-se a amostra de jovens mineiros por sexo (V2007), constituindo dois grupos, os jovens mineiros homens e as jovens mineiras mulheres.

Para a primeira parte do trabalho, foi realizada uma comparação entre os grupos de jovens mineiros, com o objetivo de verificar se existe desigualdade na composição do grupo de jovens que não trabalham, não estudam e não buscam emprego em relação ao sexo. Sendo assim, considerou-se as variáveis de condição em relação à força de trabalho (VD4001) e de frequência escolar (V3002), formando quatro grupos: estuda e trabalha; estuda e não trabalha; não estuda e trabalha; e, não estuda e não trabalha. Em sequência, ainda comparando os sexos, mas restrito apenas para aqueles que não estudam e não trabalham, foram selecionados apenas os jovens que não buscam por emprego. Ainda, foram observadas as variáveis condição no domicílio (VD2002), realização de tarefas domésticas no próprio domicílio ou de parente (VD4049), realização de cuidados de crianças de 0 a 5 anos (VD4040), realização de cuidados de idosos (VD4043) e motivo por não ter procurado trabalho (VD4030).

Para a segunda parte do trabalho, utilizou-se apenas a amostra de jovens mineiras mulheres que não estudam, não trabalham e não buscam emprego. A

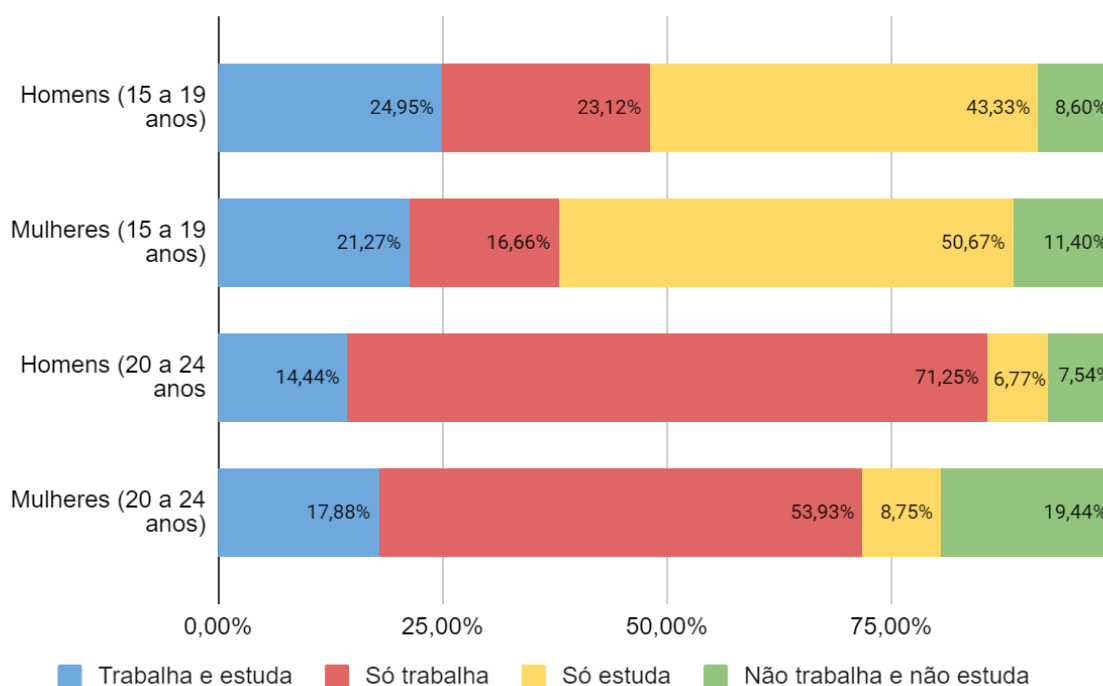
intenção foi traçar o perfil dessa parcela da população no estado de Minas Gerais, comparando com o perfil das mulheres, em geral, no estado. Portanto, foram tidas como variáveis a raça (V2010), a faixa de renda domiciliar (VD5003), a situação do domicílio (V1022) e os anos de escolaridade completos (VD3006), considerando os resultados também para o total de mulheres da mesma faixa etária.

4. RESULTADOS

Ao analisar as categorias “trabalha e estuda”, “só estuda”, “só trabalha” e “não estuda e não trabalha”, percebe-se que a maioria dos jovens de 15 a 19 anos apenas estuda, enquanto a maioria dos jovens de 20 a 24 anos apenas trabalha. A categoria com menor presença de homens de 15 a 19 anos é a “não estuda e não trabalha”, assim como para as mulheres na mesma faixa etária. Considerando os jovens de 20 a 24 anos, a categoria com menor porcentagem é a “só estuda”. Para as mulheres de 20 e 24 anos, a segunda principal categoria é “não estuda e não trabalha”, contudo para os homens de 20 e 24 anos é “trabalha e estuda”.

O Gráfico 1 aponta que, dentro do grupo dos homens de 15 a 19 anos, aqueles que não trabalham e não estudam correspondem a 8,60% do total desses jovens. Para as mulheres de 15 a 19, o valor é de 11,40%. Essa mesma tendência é observada para os homens e as mulheres de 20 a 24 anos, ao apresentarem participação de 7,54% e 19,44% respectivamente. Uma observação importante é que enquanto a porcentagem de jovens que não estudam e não trabalham diminui para os homens, quando comparadas as faixas etárias, para as mulheres ela aumenta consideravelmente da faixa de 15 a 19 anos para a faixa de 20 a 24.

Gráfico 1 - Proporção de jovens em cada grupo – Minas Gerais – 2019

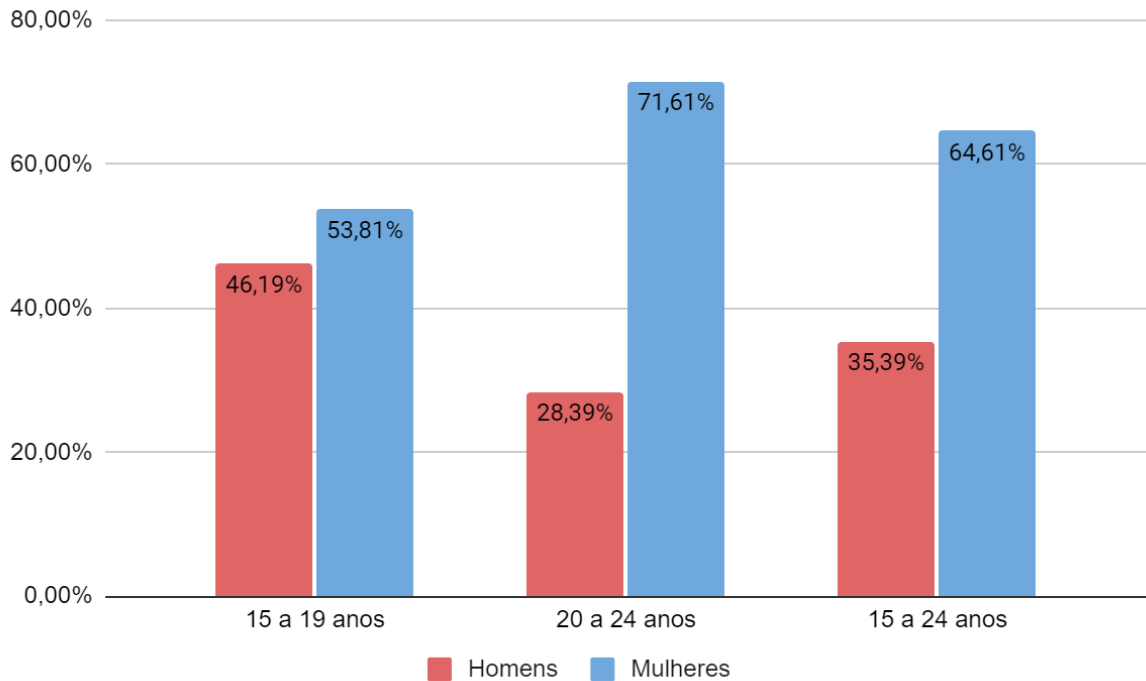


Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

A partir do Gráfico 2, verifica-se a proporção das jovens mulheres dentro do grupo de jovens que não estudam e não trabalham em Minas Gerais. Percebe-se que para a faixa etária de 15 a 19 anos, as mulheres correspondem a 53,81% dos indivíduos, saltando para 71,61%, quando consideradas as jovens de 20 a 24 anos. Assim como observado para o Brasil, em Minas Gerais, as mulheres são a maioria (64,61%) dos jovens de 15 a 24 anos que não estudam e não trabalham. Portanto, os resultados obtidos indicam uma feminização desse grupo na sociedade mineira, principalmente para a faixa etária de 20 a 24 anos, de acordo com a tendência apontada pela literatura.

Em síntese, constatou-se que as mulheres são maioria dentro da categoria “não trabalham e não estudam” para as faixas etárias analisadas. As jovens mulheres correspondem a 64% dos jovens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego, no estado de Minas Gerais. A participação delas foi mais expressiva dentro do grupo de 20 a 24 anos, chegando a mais de 70%. Isso pode ter relação ao aumento, nessa fase da vida, da carga de cuidados e a influência do trabalho doméstico, que geralmente ficam a encargo da mulher devido a divisão sexual do trabalho.

Gráfico 2: Proporção de jovens que não estudam e não trabalham por sexo – Minas Gerais – 2019

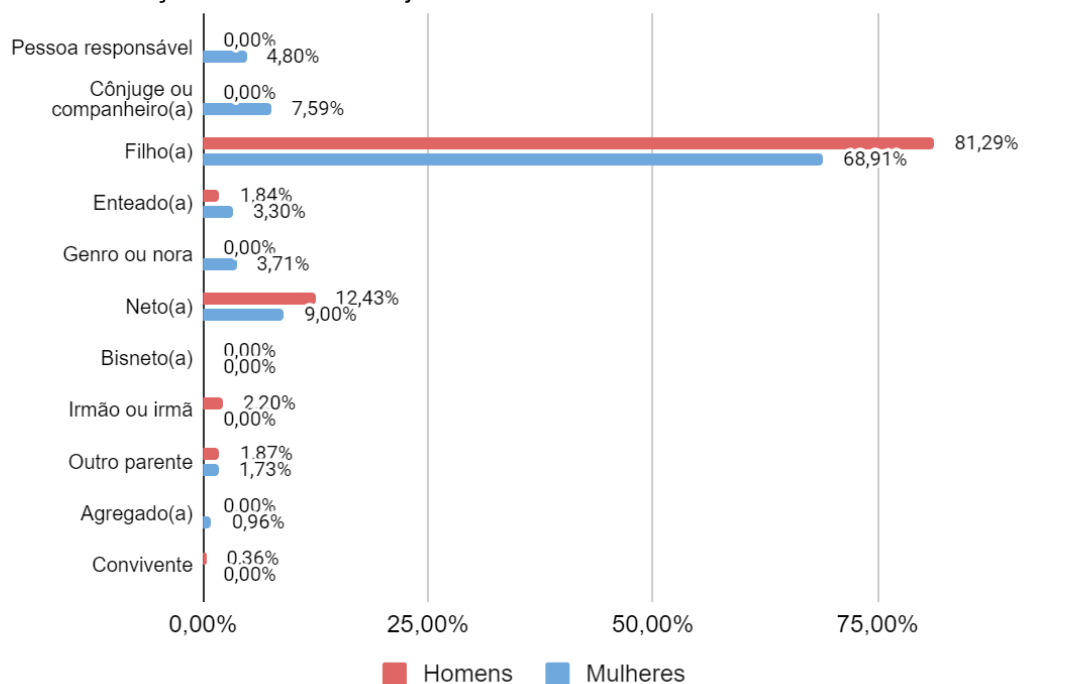


Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

4.1. Desigualdades entre os jovens homens e as jovens mulheres NEET em Minas Gerais

Nesta seção, apresenta-se os resultados de algumas das variáveis selecionadas, com o objetivo de comparar os jovens NEET por gênero. Ao considerar a condição no domicílio desses indivíduos, entre 15 e 19 anos, foi possível verificar que a maioria deles, tanto para os homens quanto para as mulheres, estão na condição de filhos dos responsáveis pelos domicílios. Para os homens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego, o percentual é de 81,29%, para as mulheres é de 68,91%. Outro dado relevante, foi a presença de jovens mulheres NEET de 15 a 19 anos como cônjuges/companheiras (7,59%) ou como responsáveis pelo domicílio (4,80%). Essas mesmas condições não são verificadas para os jovens homens da mesma faixa etária, como mostra o Gráfico 3.

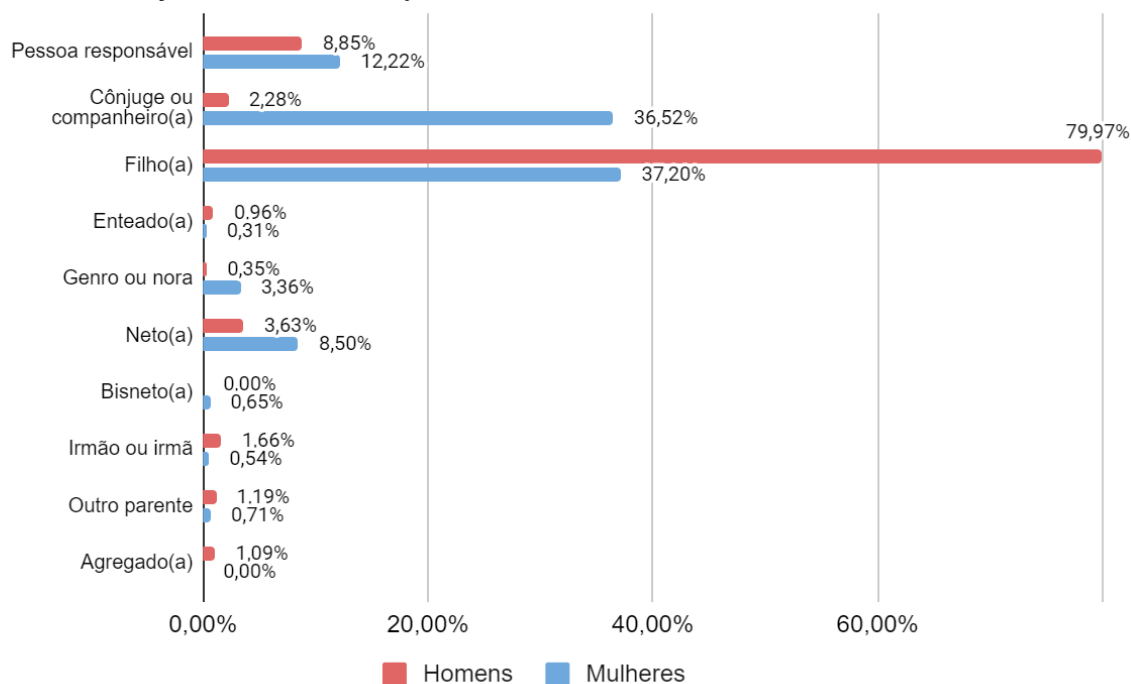
Gráfico 3: Condição no domicílio dos jovens NEET de 15 a 19 anos – Minas Gerais – 2019



Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Para os jovens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego de 20 a 24 anos, a condição das mulheres no domicílio é consideravelmente distinta da faixa etária anterior. Também se percebe uma discrepância maior entre homens e mulheres nessa faixa etária. Enquanto 79,97% dos homens permanecem como filhos do responsável pelo domicílio, a porcentagem de mulheres é praticamente metade, apenas 37,20%. Isso é acompanhado pelo percentual significativo das mulheres NEET de 20 a 24 anos em condição de cônjuges/companheiras (36,52%). Para os homens, a categoria que apresentou maior diferença foi a de responsável pelo domicílio, com 8,85%, porém ainda inferior à porcentagem de mulheres nessa categoria (12,22%).

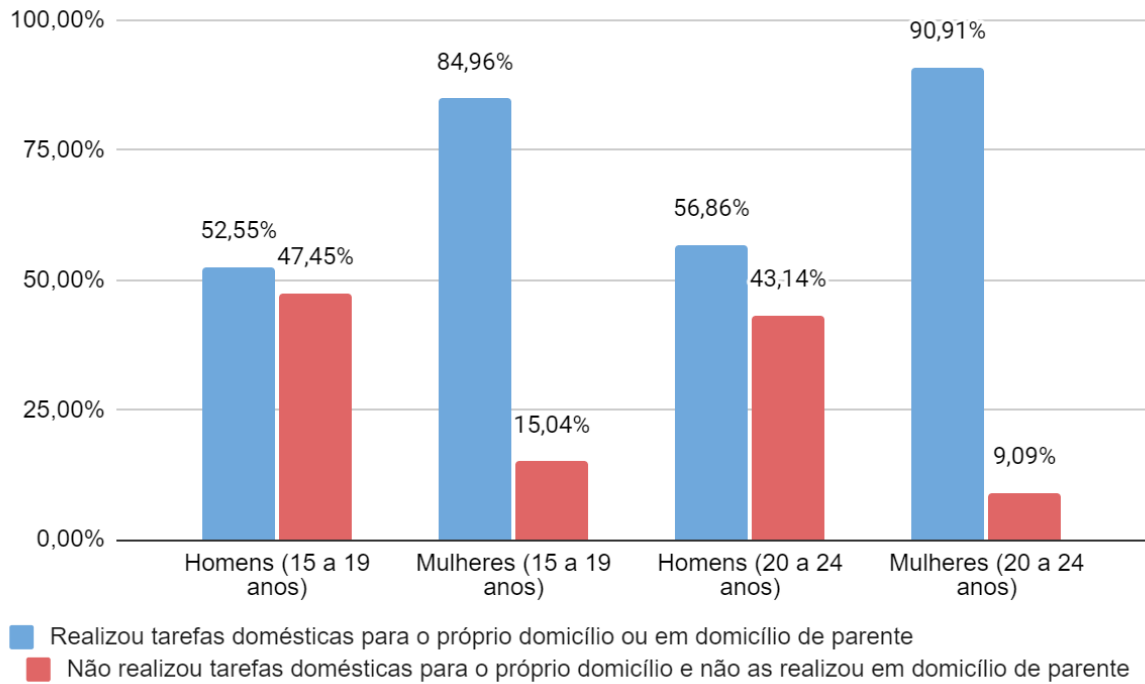
Gráfico 4: Condição no domicílio dos jovens NEET de 20 a 24 anos – Minas Gerais – 2019



Fonte: Dados básicos: IBGE (2019).Elaboração própria.

Outra variável estudada foi a realização de tarefas domésticas, selecionada principalmente devido aos efeitos sociais decorrentes da divisão sexual do trabalho. Isso fica evidente ao observar o Gráfico 5: tanto para as jovens NEET de 15 a 19 anos, quanto para as de 20 a 24 anos, a carga das tarefas domésticas é mais pesada para elas do que para os homens da mesma idade. Enquanto aproximadamente 85% das jovens de 15 e 19 anos realizam algum trabalho doméstico, apenas 52,55% dos jovens homens realizam. Apesar de o percentual de homens que realizam tarefas domésticas para os jovens NEET de 20 a 24 anos ser maior em relação à faixa etária anterior, correspondendo a 56,86%, a diferença é discrepante quando comparados com as jovens NEET de 20 a 24 anos, com 90,91%.

Gráfico 5: Realização de tarefas domésticas no domicílio por jovens NEET – Minas Gerais – 2019



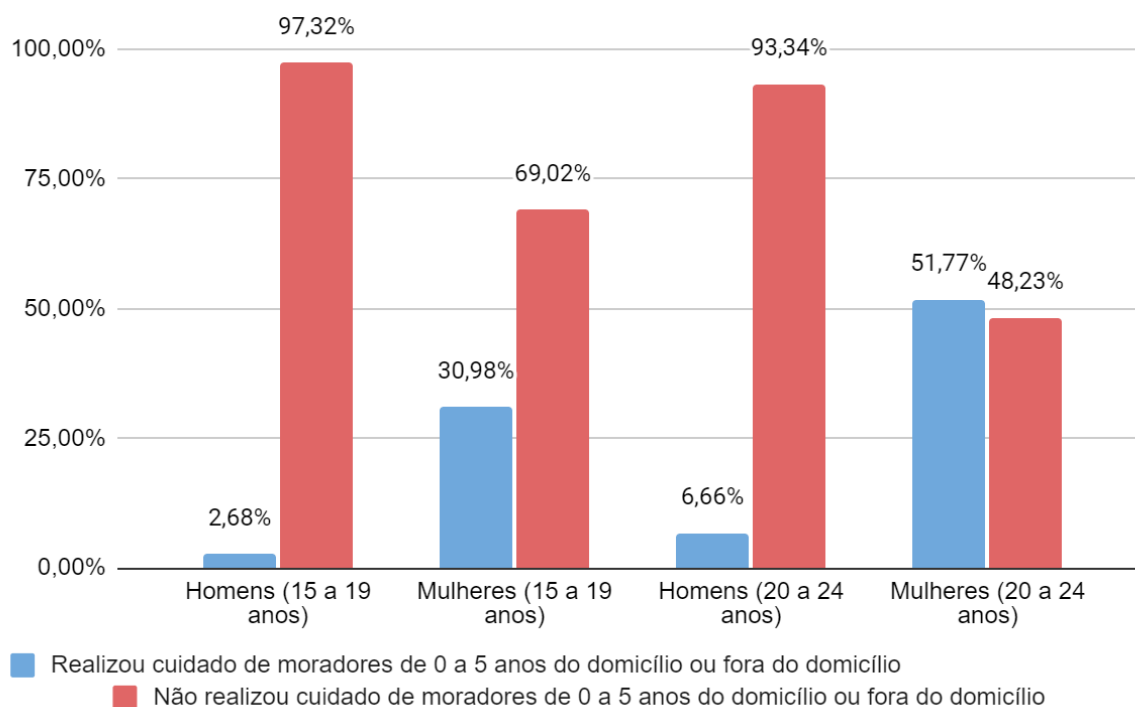
Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Em relação às variáveis selecionadas para analisar a realização de tarefas de cuidado, percebe-se também uma diferença significativa entre os jovens NEET e as jovens NEET, quando considerado os cuidados com crianças. Para os jovens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego entre 15 e 19 anos, tanto para os homens quanto para as mulheres, a minoria realizou cuidado de moradores de 0 a 5 anos. Contudo, para os jovens homens, o percentual foi de 2,68%. Para as jovens mulheres foi de 30,98%, praticamente um terço delas. Dessa forma, as jovens mulheres NEET de 15 a 19 anos realizam mais cuidados com crianças do que os jovens homens NEET de 15 a 19 anos.

Para os jovens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego entre 20 a 24 anos, a maioria das mulheres passa a realizar algum cuidado com crianças, correspondendo a 51,77% delas. Isso pode estar relacionado à proporção significativa das jovens NEET como cônjuges/companheiras nessa faixa etária. A maioria dos jovens homens NEET de 20 a 24 permanecem não realizam cuidados com crianças, apesar do aumento de 4% daqueles que

realizam (6,66%). Ainda assim, a maior parte dos indivíduos que não estudam, não trabalham e não buscam emprego de 15 a 24 anos que realizam tarefas de cuidado das crianças são mulheres.

Gráfico 6: Realização de cuidados com crianças por jovens NEET – Minas Gerais – 2019



Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Ao considerar as tarefas de cuidados com idosos, verifica-se que a maioria dos jovens NEET de 15 a 24 anos não realizam nenhuma atividade desse tipo. Entretanto, se entre os homens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego de 15 a 24 anos, nenhum realizam cuidado com moradores de 60 anos ou mais, 3,20% das mulheres NEET de 15 a 19 anos e 1,39% das de 20 a 24 anos realizaram esse tipo de tarefa.

Uma característica importante dos jovens NEET é não buscarem por emprego, assim foi selecionada também a variável de motivo por não estarem procurando por emprego. O Gráfico 7 apresenta os resultados obtidos, assim pode-se verificar que os principais motivos variam consideravelmente entre os homens e as mulheres e entre os jovens de 15 a 19 anos e os de 20 a 24 anos. Enquanto para os homens os principais motivos são que estavam estudando ou possuíam algum tipo de problema de saúde, para as mulheres, o principal motivo é as tarefas domésticas e de cuidados. Entre os jovens NEET de 15 a 19 anos

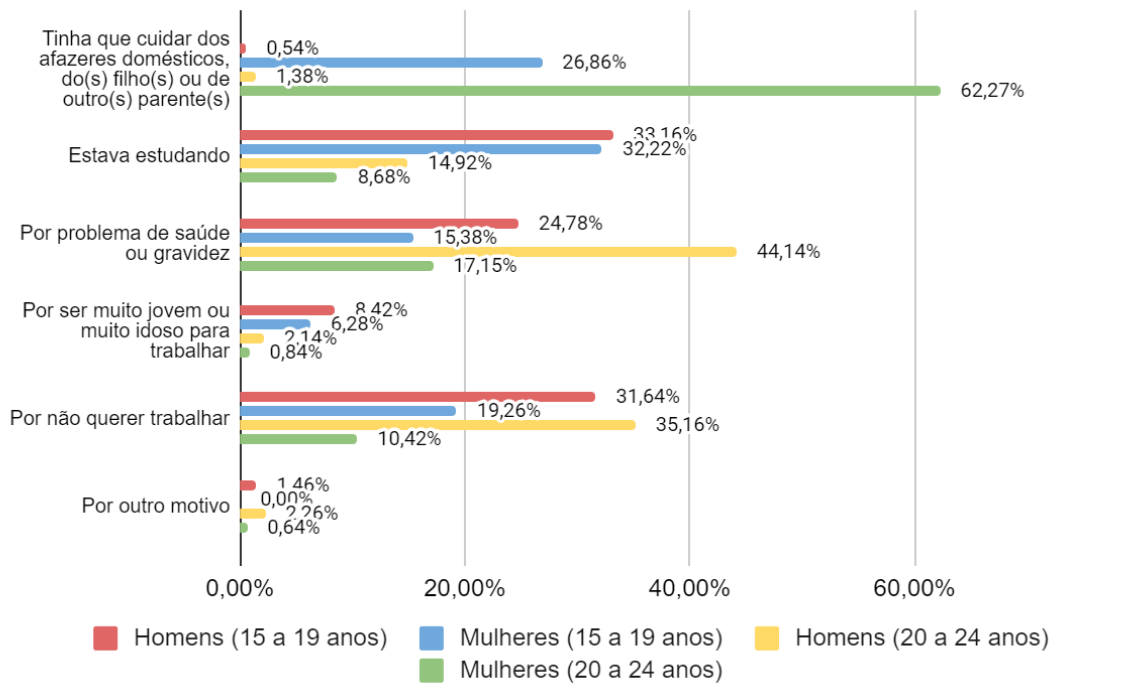
o principal motivo para não buscar emprego é por estarem estudando, já para os jovens NEET de 20 a 24 anos os principais motivos são que “tinham que cuidar dos afazeres domésticos, do(s) filho(s) ou de outro(s) parente(s)” e que “possuem problema de saúde ou gravidez”.

Comparando os jovens homens e as jovens mulheres que não estudam, não trabalham e não buscam emprego de 15 a 19 anos, para ambos os sexos o principal motivo para não buscarem emprego é por estarem estudando durante o período considerado na pergunta do questionário da Pnad Contínua. Contudo, enquanto parte significativa dos homens não procurou trabalho apenas por não quererem trabalhar, o segundo principal motivo das jovens foi a realização de afazeres domésticos e de cuidado.

Em relação aos jovens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego de 20 a 24 anos, os principais motivos se diferenciam entre os homens e as mulheres. Para 62,27% das jovens NEET, o trabalho doméstico e de cuidado impossibilitou a busca por emprego, enquanto para os homens foi possuir algum problema de saúde (44,14%). Uma pontuação importante é que para os homens, o percentual de indivíduos que não busca emprego apenas porque não querem trabalhar aumenta à medida que ficam mais velhos, para as mulheres esse percentual diminui, indicando que fatores externos atrapalham a inserção dessas jovens na força de trabalho.

Os motivos para não estudar também revelam desigualdades entre homens e mulheres. Na faixa etária de 15 a 19 anos, os principais motivos para os homens não estudarem eram a falta de interesse (34,48%) e possuírem problema de saúde permanente (18,17%), enquanto para as mulheres eram terem concluído o nível de estudos que gostariam (22,12%) e a gravidez (21,06%), mostrando o impacto da gravidez na adolescência sobre a trajetória escolar das mulheres. Na faixa etária de 20 a 24 anos, os principais motivos para os homens eram os mesmos da faixa etária anterior, enquanto 41,87% das mulheres apontaram como motivo a necessidade de se dedicar aos trabalhos domésticos e de cuidados e 22,65% apontaram a falta de interesse, o que, mais uma vez, evidencia a questão da divisão sexual do trabalho apontada anteriormente.

Gráfico 7: Motivo de não buscar emprego para jovens NEET – Minas Gerais – 2019



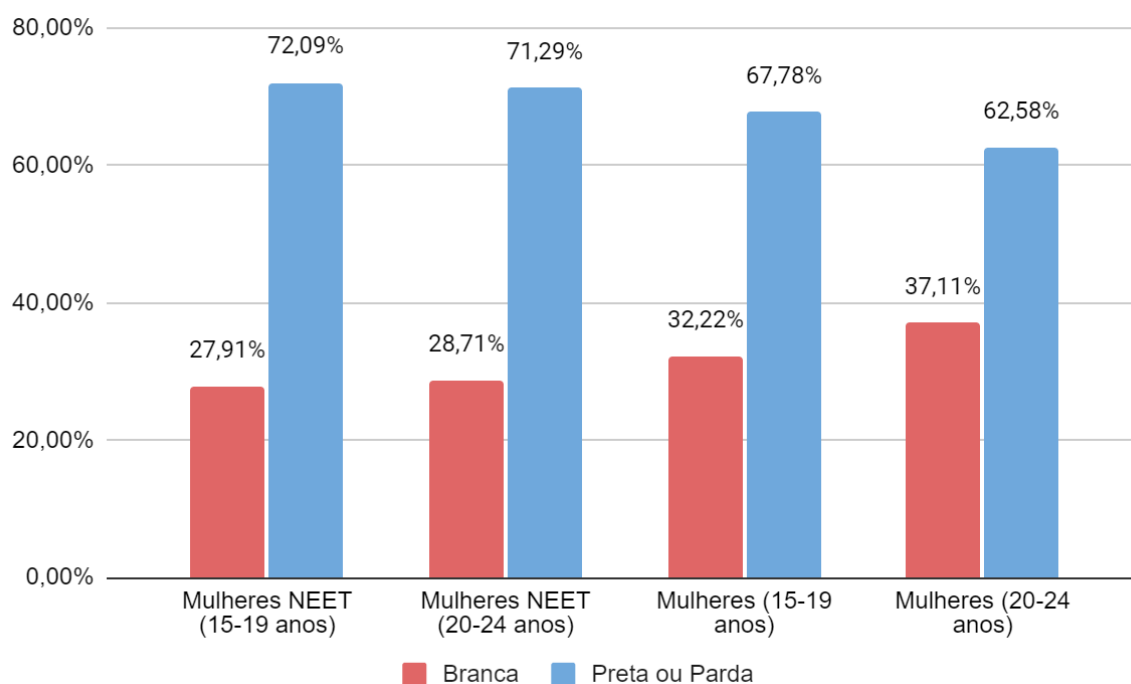
Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Finalmente, com os resultados obtidos, percebe-se que as características das jovens mulheres NEET entre 15 e 24 anos são significativamente diferentes dos jovens homens NEET da mesma idade. As tarefas domésticas e de cuidado possuem um peso muito maior para as mulheres, contribuindo para que elas se encontrem na posição de jovens que não estudam, não trabalham e não buscam emprego.

4.2. Perfil das jovens mulheres que não estudam, não trabalham e não buscam emprego em Minas Gerais

Na presente seção, apresenta-se os resultados das variáveis selecionadas com o objetivo de traçar o perfil das jovens mulheres NEET no estado de Minas Gerais, a partir da comparação com o total das mulheres da mesma faixa etária. O Gráfico 8 mostra a composição por cor ou raça para cada grupo. Nota-se que há uma sobrerrepresentação de mulheres pretas ou pardas entre as jovens NEET, quando comparadas com a população de mulheres jovens em Minas Gerais, sendo que, na faixa de 20 a 24 anos, as mulheres negras representam 71,29% das NEET, valor superior aos 62,58% do grupo geral.

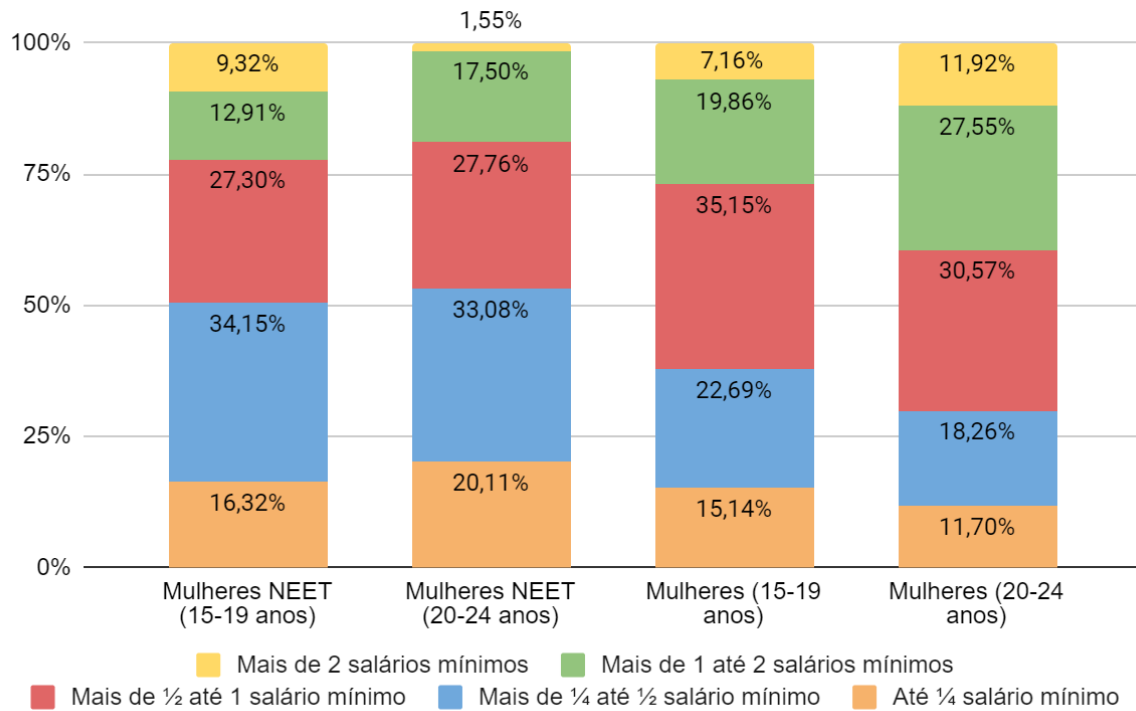
Gráfico 8: Jovens mulheres NEET por cor/raça – Minas Gerais – 2019



Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Em relação à renda domiciliar *per capita*, indicativa da desigualdade de classe, observa-se um perfil muito diferente: as mulheres NEET se concentram nas faixas de renda mais baixas, sendo que a maior parte delas possui renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo, enquanto a maior parte da população de mulheres jovens, em geral, possui renda domiciliar *per capita* superior a meio salário mínimo. A faixa de renda mais representativa nos dois grupos de idade analisados é a de um quarto até meio salário mínimo, para as mulheres que não trabalham e não estudam, e a de meio até um salário mínimo, para todas as mulheres.

Gráfico 9: Renda domiciliar *per capita* de jovens NEET – Minas Gerais – 2019



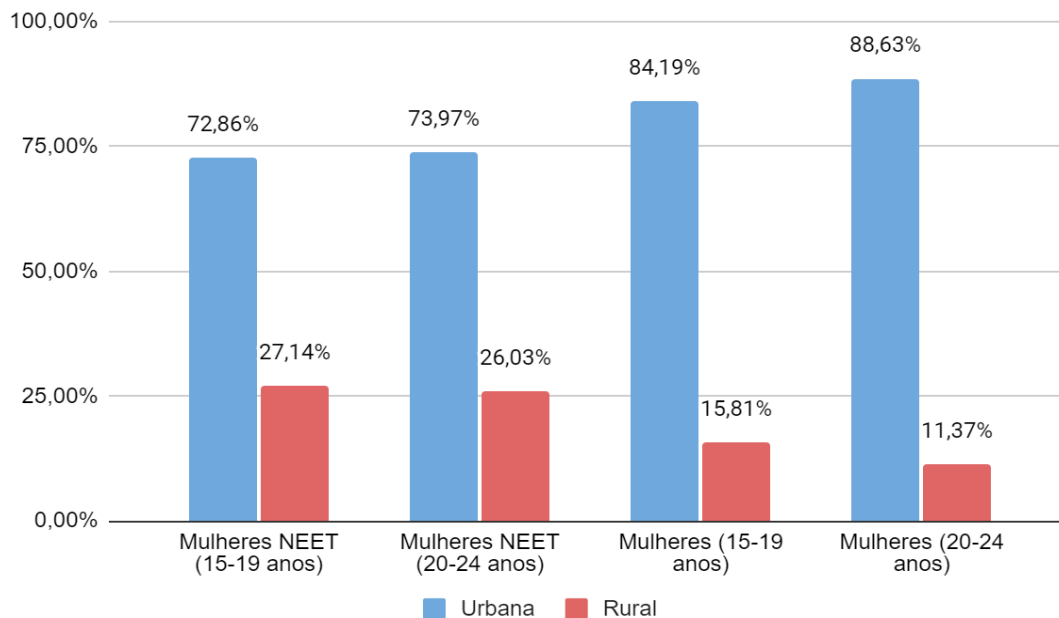
Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Com o Gráfico 10, percebe-se que o percentual de jovens NEET no meio rural é superior ao observado para a população de mulheres das mesmas faixas etárias. Das jovens que não estudam e não trabalham, 15,81%, na faixa etária de 15 a 19 anos, e 11,37%, na faixa de 20 a 24 anos, estão na área rural, enquanto na população de mulheres jovens, nas mesmas faixas etárias, os percentuais são de 27,14% e 26,03%, respectivamente.

Ao comparar os anos de escolaridade para cada grupo, verifica-se na faixa de 15 a 19 anos uma proporção de indivíduos com 4 anos ou menos de estudo seis vezes maior entre os NEET (6,31%) em relação à população da mesma idade (0,97%). Contudo, a categoria de escolaridade mais relevante, nesta faixa etária, é a de 12 a 15 anos para as jovens NEET e 9 a 11 anos para a categoria geral. Na faixa etária de 20 a 24 anos, a desigualdade no nível de escolarização fica ainda mais evidente: as mulheres que não estudam e não trabalham possuem menos anos de escolaridade em relação ao total de mulheres da mesma idade. Enquanto 11,26% das mulheres de 20 a 24 anos

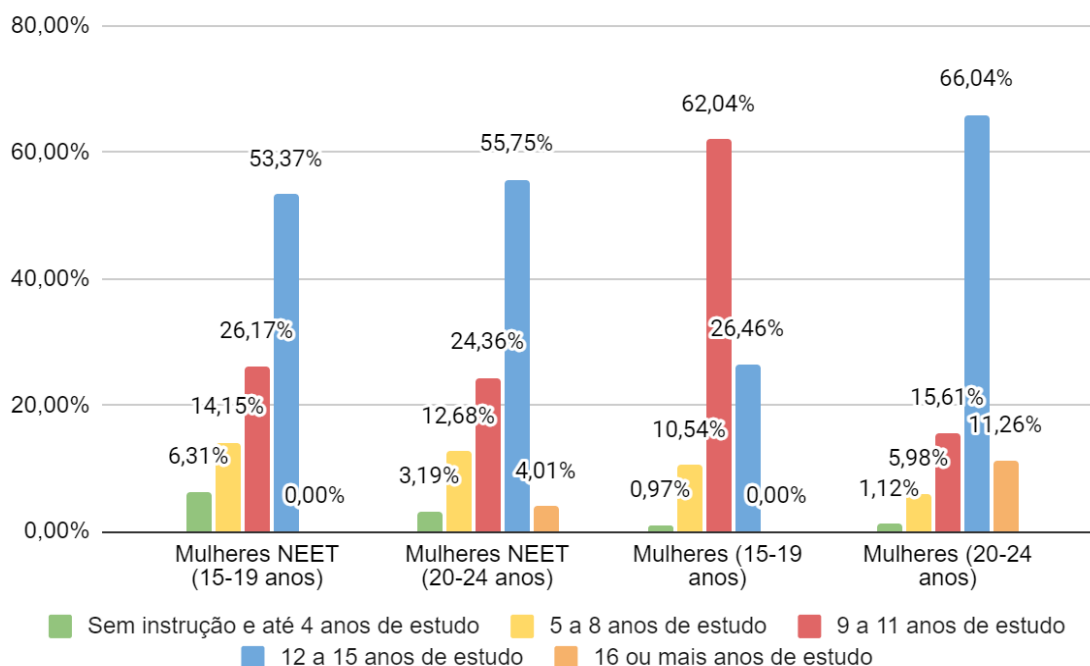
possuem 16 anos de escolaridade ou mais, a proporção para as que não trabalham e não estudam é de 4,01%.

Gráfico 10: Situação do domicílio das jovens NEET – Minas Gerais – 2019



Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Gráfico 11: Anos de escolaridade das jovens NEET – Minas Gerais – 2019



Fonte: Dados básicos: IBGE (2019). Elaboração própria.

Portanto, a partir dos resultados obtidos, é possível definir um perfil para as jovens NEET, apresentando características similares para as jovens na faixa etária dos 15 aos 19 anos e dos 20 aos 24 anos. Sendo assim, foi observado que a maior parte das jovens que não trabalha, não estuda e não busca emprego são pretas ou pardas, em uma proporção maior do que a observada na população. Além disso, a maior parte se encontra em domicílio de baixa renda, sendo mais de 50% em um domicílio com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Além disso, o percentual de jovens NEET no meio rural é muito expressivo, quando comparado às mulheres da mesma faixa etária. Por fim, observa-se uma maior proporção de jovens NEET nas categorias de escolaridade mais baixas, principalmente na faixa etária de 20 a 24 anos.

5. CONCLUSÃO

Em primeiro lugar, é de vital importância ressaltar que a maior parte das jovens que “não trabalham e não estudam” trabalham de forma não remunerada: de acordo com a Pnad-C de 2019, mulheres de 14 anos ou mais dedicavam 21,4 horas semanais em afazeres domésticos ou no trabalho de cuidados. Esse trabalho, apesar de não remunerado, desempenha uma função central na sociedade capitalista: a reprodução da mão de obra. Para que o trabalhador tenha capacidade produtiva, pressupõe-se a higiene, o descanso, a alimentação e o cuidado no geral, além da própria abstenção de utilizar o tempo de trabalho remunerado para tais tarefas (Enríquez, 2015). Dessa forma, a importância do trabalho não remunerado realizado pelas jovens NEET não pode ser apagada no estudo de tal questão. Não obstante, os dados apontam para veracidade da divisão sexual do trabalho: homens, tanto entre 15 e 19 anos quanto entre 20 e 24, são a maioria entre os jovens que só trabalham, assim como são a minoria entre os jovens NEET que sentem que os serviços domésticos são um obstáculo na procura de emprego. Dessa forma, nota-se um reflexo de que os homens são responsáveis pelo trabalho concebido como produtivo, enquanto as mulheres pelo reprodutivo. Em adição, a divisão sexual do trabalho também pode ser uma explicação para o fato do número de jovens NEET aumentar proporcionalmente à idade, assim como o número de mulheres nessa condição que cuidam de filhos e vivem com cônjuges: a realização do trabalho reprodutivo

é imposta a todas as mulheres, no entanto, é parte central dos papéis de mãe e esposa, enquanto no caso dos homens o papel esperado de um pai e/ou marido é o de provedor, ou seja, espera-se que esses homens realizem trabalho produtivo. Nesse sentido, há uma limitação na análise dos dados da Pnad-C: na categoria dos motivos para não se buscar emprego, há a categoria “problema de saúde ou gravidez”, no entanto, enquanto problemas de saúde são associados a ambos os gêneros, gravidez é uma questão especificamente associada à figura feminina. Ao colocar tais motivos em uma mesma categoria, torna-se difícil averiguar os efeitos da gravidez no contexto das jovens NEET.

Em relação ao motivo de não frequentar a escola, percebe-se o impacto da gravidez na adolescência sobre as oportunidades educacionais das meninas de 15 a 19 anos, na medida em que a gravidez é apontada como um dos principais motivos para não estudar. Nesse dado, transparece tanto a forma quanto a sobrecarga das mulheres com o trabalho reprodutivo limita suas oportunidades educacionais e de trabalho, quanto a necessidade de apoio aos mecanismos de escolha da mulher sobre o próprio corpo. Na faixa etária de 20 a 24 anos, destaca-se a ocupação com atividades domésticas e de cuidado como motivos para não estudar, reforçando novamente a ideia da divisão sexual do trabalho.

Também cabe pontuar o perfil descrito das jovens NEET e as relações históricas presentes nesse perfil, considerando não apenas o critério de gênero, mas também o racial. Define-se, mucama, um tipo específico de mulher escravizada, como:

[...] a escrava de cor criou para a mulher branca das casas grandes e das menores, condições de vida amena [...]. Cozinhava, lavava, passava a ferro, esfregava de joelhos o chão das salas e dos quartos, cuidava dos filhos da senhora e satisfazia as exigências do senhor (Hahner, 1978 *apud* Gonzales, 1984, p. 229).

A relevância de tal definição para o tema que a autora buscava explicitar está na definição do papel da mulher negra, sendo esse papel fortemente relacionado ao serviço doméstico. Nesse sentido, Gonzales (1984) responde à pergunta “como chegamos a esse estado das coisas?” com “o que parece é que a gente nunca saiu dele” (Gonzales, 1984, p. 233). Assim, nota-se a permanência das mulheres pretas e pardas no espaço doméstico, o que pode ser verificado ao se observar que grande parte das jovens NEET sentem que o

serviço doméstico e/ou de cuidados é o que impede a busca por emprego e que a maior parte das jovens NEET são pretas ou pardas.

No geral, conclui-se que há uma feminização da categoria jovens que não estudam e não trabalham de forma remunerada em Minas Gerais, ao excluir o reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado como trabalho. Os dados colaboram com essa hipótese, seja pelo maior número de mulheres na categoria, seja pela relevância que os trabalhos domésticos e de cuidado demonstraram ter como frequentes determinantes dessa condição. No sistema capitalista, o acesso a grande parte dos serviços e produtos que interfiram positivamente no bem-estar e na satisfação pessoal é vinculado à capacidade de pagar por tais, assim como essa capacidade se associa à renda, que, para a maior parte das pessoas, se associa ao trabalho. Nesse sentido, a existência de um grupo de pessoas jovens que não estão empregadas e não procuram emprego é problemática, pois sem um emprego, as chances de viverem em situações de pobreza é maior - o que foi comprovado, ao menos na sociedade mineira, com os dados que demonstram que, no geral, as jovens NEET vivem em domicílios com renda *per capita* significativamente inferior em comparação a população total de mulheres - e, portanto, o acesso mencionado será, muito provavelmente, menor, de modo que transparece a desigualdade de classe na composição dessa categoria. A questão da renda reforça a situação de dependência da mulher ao homem, enquanto permanece a hierarquia entre a atividade produtiva realizada pelo sexo masculino e a atividade reprodutiva imposta ao sexo feminino.

Quanto à escolaridade, no grupo de 20 a 24 anos, há mais mulheres nas faixas de escolaridade mais baixas e menos nas faixas mais altas, em comparação à população de mulheres da mesma faixa etária, mostrando, novamente, a limitação das oportunidades escolares dessas mulheres. Entretanto, para as mulheres de 15 a 19 anos, a análise aponta para a necessidade de aprofundamento do estudo dentro da faixa etária, na medida em que, apesar da proporção de mulheres que não estudam e não trabalham na faixa mais baixa de escolaridade ser muito superior à da população da mesma idade, elas se concentram mais em um maior nível de escolaridade.

Em relação à localização do domicílio dessas mulheres, a maior proporção delas no espaço rural chama atenção para as desigualdades entre

área urbana e rural em Minas Gerais. Uma hipótese baseada na literatura e que pode ser aprofundada em estudos posteriores é que há maior limitação das oportunidades educacionais e de trabalho no campo e a imposição do papel da mulher como responsável pelo trabalho reprodutivo fica ainda mais evidente na área rural.

Além disso, é importante pontuar a necessidade de mais estudos que investiguem a situação das jovens NEET. Em primeiro lugar, este trabalho cobre apenas a situação em Minas Gerais como um todo, sem considerar a variável “região”, que é de extrema relevância no pleno entendimento de qualquer questão em um estado tão desigual quanto Minas Gerais. Assim, estudos com dados nacionais, de outros estados e considerando as regiões mineiras são necessários para a compreensão e a elaboração de políticas públicas voltadas para jovens NEETs. Em segundo lugar, as variáveis escolhidas abordam questões diversas e complexas e, a partir do entendimento que a questão abordada é interseccional, trabalhos que abordem especificamente a situação de cada categoria abordada neste trabalho poderiam oferecer um panorama mais completo quanto à situação de cada grupo. Por fim, é pertinente pontuar que o acompanhamento dessas jovens em suas dimensões mais subjetivas - autoestima, percepção de futuro, entre outros - seriam interessantes em estudos para se analisar como a situação em que se encontram - longe do mercado de trabalho e dos estudos - as afetam.

Em síntese, o trabalho evidencia as marcantes desigualdades de gênero no grupo de mulheres que não trabalham e não estudam em Minas Gerais, além de outras desigualdades que se sobrepõem a ela, de modo que pode orientar – observando as ressalvas apresentadas – políticas públicas para esse grupo que considerem o perfil traçado no estudo. Tais políticas públicas devem ter como horizonte o combate às desigualdades que limitam as oportunidades educacionais e de trabalho das juventudes mineiras.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Angélica. O trabalho doméstico remunerado: um espaço racializado. *In*: PINHEIRO, Luana *et al.* **Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade: dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11044>. Acesso em: 13 ago. 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Os Jovens que não estudam nem trabalham no Brasil: discussão conceitual, caracterização e evolução de 2001 a 2011**. 2013. Brasília, DF, 2013. (Estudo Técnico, n. 3). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/392.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- CARDOSO, Guilherme; HERMETO, Ana. Detalhando o perfil de atividade dos jovens brasileiros que não estudam nem trabalham: o papel da busca por trabalho e dos afazeres domésticos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 38, 2021.
- COMIM, Flávio; TILLMAN, Eduardo. Os determinantes na decisão entre estudo e trabalho dos jovens no Brasil e a geração nem-nem. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 47-78, ago. 2016.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Trabalho doméstico no Brasil**. São Paulo: Dieese, 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/trabalhoDomestico.html>. Acesso em: 8 mar. 2023.
- ENRÍQUEZ, Corina. Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 256, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>. Acesso em: 4 ago. 2023.
- FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.
- GONZALES, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 223-244, 1984.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?lang=pt>. Acesso em: 4 ago. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 7 jun. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- NOVELLA, Rafael *et al.* **Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?** [S.l.]: BID, nov. 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/millennials-en-america-latina-y-el-caribe-trabajar-o-estudiar>. Acesso em: 13 ago. 2023.
- SILVA JÚNIOR, Paulo Roberto da; MAYORGA, Cláudia. Jovem nem nem: questionamentos a partir de pesquisas sobre juventude e experiências de jovens

pobres. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revispsi/article/view/68641>. Acesso em: 30 nov. 2023.

WELTERS, Angela. Desigualdade de gênero e inatividade: um estudo sobre as jovens mulheres brasileiras. ENCONTRO NACIONAL SOBRE POPULAÇÃO, TRABALHO, GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2019, Campinas. Anais [...]. Campinas: Unicamp, 2019.

As trajetórias de formulação e de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em um município mineiro: análise dos conteúdos da política

The trajectories of formulation and implementation of the National Common Curricular Base (BNCC) in a municipality in the state of Minas Gerais: an analysis of policy content

Maria Michelle Fernandes Alves¹
Breyner Ricardo de Oliveira²

Resumo

O artigo analisa os textos oficiais produzidos nas trajetórias de formulação (nível nacional) e de implementação (nível local) da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em Contagem, Minas Gerais (MG), para a etapa do Ensino Fundamental, por meio da análise do contexto dos conteúdos da política. Foram analisados documentos nacionais, como as versões da BNCC, e locais relacionados à implementação dessa política em Contagem. A análise trouxe algumas evidências: a trajetória de formulação da BNCC não revela uma linearidade e os cenários políticos, de certa forma, são traduzidos nos textos oficiais, pois há diferenças significativas entre as versões 2016 e 2017 em relação, por exemplo, aos princípios norteadores e o público-alvo destinatário dessa política. Em Contagem, ao se analisar os documentos produzidos a partir da BNCC, na sua trajetória de implementação, percebemos noções diferentes em relação a essa política, também influenciadas pelo cenário político: na gestão Alexis (2017-2020), a BNCC foi entendida tendo uma perspectiva pautada em padronizar e homogeneizar os conteúdos e habilidades. Na gestão Marília (2021-atual), por sua vez, a BNCC foi interpretada não como sendo um único documento orientador para a Rede, já que o professor pode utilizar outros documentos oficiais. A análise revela que os textos oficiais são importantes para se compreender a trajetória e os contextos da política, pois, além de revelar avanços e rupturas, fornecem elementos para se compreender a complexidade que permeia o processo de formulação e implementação das políticas educacionais.

Palavras-chave: Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Formulação e implementação de política educacional. Trajetória e contextos de implementação de políticas. Secretaria Municipal de Educação (SME) de Contagem, Minas Gerais.

Abstract

The article analyzes the official texts produced in the formulation (national level) and implementation (local level) trajectories of the National Common Curricular Base (BNCC) in Contagem/Minas Gerais (MG), for the Elementary Education stage, through analysis the context of the policy contents. National documents, such as the BNCC versions, and local documents related to the implementation of this policy in Contagem were analyzed.

¹ Mestre em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Mariana – MG – Brasil. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). *E-mail:* michelle190877@gmail.com

² Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Mariana – MG – Brasil. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). *E-mail:* oliveira.breyner@gmail.com

The analysis brought some evidence: the BNCC's formulation trajectory does not reveal linearity and the political scenarios, in a way, are translated in the official texts, as there are significant differences between the 2016 and 2017 versions in relation, for example, to the guiding principles and the target audience for this policy. In Contagem, when analyzing the documents produced by the BNCC, in its implementation trajectory, we noticed different notions in relation to this policy, also influenced by the political scenario: in the Alexis administration (2017-2020), the Base was understood to have a perspective based on standardizing and homogenizing content and skills. In the Marília administration (2021-current), in turn, the BNCC was interpreted not as being a single guiding document for the Network, since the teacher can use other official documents. The analysis reveals that official texts are important for understanding the trajectory and contexts of the policy, as, in addition to revealing advances and ruptures, they provide elements for understanding the complexity that permeates the process of formulating and implementing educational policies.

Keywords: National Common Curricular Base (BNCC). Formulation and implementation of educational policy. Trajectory and contexts of policy implementation. Municipal Department of Education (SME) of Contagem/Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar as trajetórias de formulação —nível nacional— e de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em Contagem, Minas Gerais (MG) — nível local—, para a etapa do Ensino Fundamental (EF), a partir da análise dos textos oficiais. Para tal, analisaremos o *contexto dos conteúdos da política*, conceito desenvolvido por Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022) a partir das contribuições de Lejano (2012); Rodrigues (2008; 2016); Bowe, Ball e Gold (1992); Ball (1994) e Ball, Maguire e Braun (2016).

Segundo o Ministério da Educação (MEC), a BNCC é um documento normativo que estabelece o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas da Educação Básica (EB), assegurando os direitos de aprendizagem e de desenvolvimento (Brasil, 2018a). As versões oficiais da BNCC, em sua trajetória de formulação, estão disponibilizadas no *site* do MEC³. Essa trajetória perpassou dois ciclos de governo distintos: Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (PMDB).

A primeira versão foi lançada em 16 de setembro de 2015. Em 3 de maio de 2016, foi disponibilizada a segunda versão. Em 2017, após o processo de

³ Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: dez. 2023.

impeachment da presidente Dilma, foi homologada, por meio da Portaria nº 1570 de 20 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017a), a versão final para as etapas da Educação Infantil (EI) e do EF que complementa e revisa a segunda versão. Nesse mesmo mês, a Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, instituiu e trouxe orientações em relação à implementação da BNCC (Brasil, 2017b). Nessa Resolução, ficou estabelecido que o prazo máximo para a implementação da BNCC nos estados e municípios seria o início do ano letivo de 2020.

Em 14 de dezembro de 2018, foi homologada a versão vigente da BNCC com a inclusão da etapa do Ensino Médio (EM), que foi instituída por meio da Resolução CNP/CP nº 4 de 17 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018b). A portaria nº 521, de 13 de julho de 2021, estabelece que a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) deverá começar em 2022 e finalizar em 2024 (Brasil, 2021).

No processo de implementação da BNCC, estados e municípios devem desenvolver uma série de ações que envolvem a estruturação do regime de colaboração e de governança, o estudo dos referenciais curriculares, a (re)elaboração curricular, a formação continuada dos professores para os novos currículos, a revisão dos Projetos Pedagógicos (PPs) e materiais didáticos, dentre outras (Brasil, 2020).

Em Contagem, *lócus* do estudo, a trajetória de implementação da BNCC perpassa três ciclos de governo, de partidos e coalizões distintas. As discussões iniciais sobre esse processo se deram ao final do governo Carlin de Moura (2013-2016). No governo Alexis de Freitas (2017-2020), as discussões e ações da Secretaria Municipal de Educação (SME) foram mais intensas, sendo a implementação da BNCC uma prioridade. Na gestão atual Marília Campos (2021-2024), pelo fato do município ter reformulado o currículo no governo anterior, alinhado à BNCC, as discussões sobre essa política estão sendo menos intensas.

Tais aspectos revelam que a trajetória de uma política não opera sob um fluxo ordenado e contínuo de fases. Oliveira (2019) afirma que ao se analisar uma política, incluindo as educacionais, é preciso considerar seus avanços e retrocessos, suas continuidades e descontinuidades. Também é importante

levar em consideração como as concepções de diferentes governos influenciam na construção dos textos oficiais, bem como os interesses e as agendas dos diversos atores envolvidos nessa construção.

Sobre os dados coletados, foram feitas consultas a documentos nacionais, como as versões oficiais da BNCC, portarias e diretrizes. Em nível local, foram consultados documentos relacionados à implementação da BNCC para o EF. Em conformidade com Lejano (2012) e Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022), partimos do princípio de que os textos refletem contextos importantes para se compreender a política e suas dinâmicas. Para mais, oferecem tanto subsídios para a análise da conjugação de interesses de diferentes grupos envolvidos nos momentos de definição da agenda e da formulação da política, quanto para a análise das diferentes estratégias adotadas nos processos de implementação por meio da sistematização de objetivos e diretrizes presentes nestes documentos. Como os textos trazem, em boa medida, os objetivos e as “regras do jogo” das políticas, entendemos que servem como importante instrumento para se compreender como os atores (incluindo os implementadores) traduzem e interpretam os programas públicos.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em três seções. Na primeira, apresenta-se o conceito de trajetória e a relevância desse conceito para a análise de políticas, incluindo as educacionais. Na segunda, é apresentada a metodologia que embasa a construção deste artigo. E na terceira seção são apresentadas as análises feitas a partir do *contexto dos conteúdos da política*.

2. A NOÇÃO DE TRAJETÓRIAS E CONTEXTOS

Segundo Souza (2006), há na literatura modelos que visam analisar as políticas públicas. Um desses modelos é o ciclo clássico, que parte do princípio de que a política percorre fases lineares: definição de agenda; formulação das políticas e programas; implementação e avaliação. Entretanto, há autores que se opõem a essa visão cartesiana do ciclo, ou seja, a essa visão linear e sequencial de etapas, afirmando que as políticas nem sempre operam sob um fluxo ordenado e contínuo de fases, podendo haver uma sobreposição entre elas.

Gussi e Oliveira (2016) enfatizam que a política pública não tem apenas um único sentido, pois pode ser ressignificada de acordo com seus desdobramentos na instituição ou na comunidade destinatária da política. Nessa direção, Oliveira (2019) afirma que as políticas possuem trajetórias – um processo de sucessivos sentidos a elas atribuídos, uma sucessão de avanços e rupturas que dão movimento ao caminho percorrido.

Pode-se considerar que as trajetórias das políticas são definidas dinamicamente na medida em que elas navegam por diferentes governos, organizações e múltiplas arenas. Logo, analisar uma política pública, segundo Oliveira (2019, p. 58), implica compreender o seu itinerário, ou seja, “[...] analisar seus efeitos, seus resultados, seus impactos e as questões associadas ao desenho e sua implementação [...]”.

Na literatura, há autores que dialogam diretamente com o conceito de trajetória. Lejano (2012), por exemplo, propõe análises de políticas públicas pautadas no contexto, na experiência e na complexidade. O autor esclarece que os diferentes modelos hegemônicos procuraram, de maneira geral, reduzir as políticas a sistemas de análise demasiadamente simplificados. Esses modelos, assim como o ciclo clássico citado anteriormente, partem de uma lógica linear — centrados na mensuração do objeto de estudo —, o que impede a compreensão da política na forma como ela realmente ocorre e é vivida, experienciada por uma multiplicidade de atores.

Rodrigues (2008; 2016) apresenta uma proposta de avaliação de políticas que também leva em consideração os contextos, tanto os sociais, econômicos, políticos e culturais, quanto os contextos institucionais, as relações de poder, os interesses e valores que permeiam os processos de formulação e de implementação das políticas. Apesar da discussão feita pela autora estar diretamente inserida no campo da avaliação de políticas, partimos da lógica de que as suas considerações são importantes para analisar os contextos ligados aos processos de formulação e de implementação.

Já no campo educacional, podem ser citadas as contribuições de Stephen Ball e outros autores (Bowe; Ball, Gold, 1992; Ball, 1994; Ball; Maguire; Braun, 2016). Eles propõem análises pautadas nas conexões entre os contextos, a partir de outra leitura do ciclo de políticas. Ao fazerem uma crítica ao ciclo clássico

aplicado ao campo da educação, os autores desenvolveram um conjunto de referenciais que permitem analisar programas e políticas educacionais desde sua formulação até sua avaliação, passando pela etapa da implementação, na qual, segundo esses autores, a política acontece.

Nesse cenário, os estudos de Lejano (2012), Rodrigues (2008; 2016), Ball e outros autores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994; Ball; Maguire; Braun, 2016), permitem analisar os passos importantes de uma política, ou seja, os contextos, os discursos, os argumentos, as dimensões legislativas e regulamentares, suas transformações e evoluções. A partir da discussão teórica proposta por esses autores, Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022) propõem um modelo de análise de contextos para compreender as trajetórias de implementação de políticas públicas.

Esse modelo parte de alguns princípios: a) as análises não devem ignorar a articulação entre a formulação e a implementação, sob o risco de negligenciar dimensões importantes do universo da política. É relevante que os analistas descrevam, de maneira contextualizada, os percursos complexos das políticas públicas, tornando-se necessário compreender os movimentos produzidos pelas políticas, as formas como são interpretadas e contextualizadas, as interações entre os atores e instituições, dentre outras dimensões que podem ser desveladas ao longo de sua trajetória; b) os textos que descrevem e regulam as políticas não são colocados em prática linear e objetivamente, pois seus contextos são diversos e produzem alterações nas políticas. Logo, os textos não são documentos estáticos e os contextos, conseqüentemente, são decisivos para se compreender essas dinâmicas; c) os movimentos das políticas devem ser considerados desde sua formulação, perpassando a implementação e a avaliação. Ainda, é importante considerá-las não como um fluxo ordenado e contínuo de fases, mas como momentos que se entrelaçam e são mediados por contextos específicos, também inter cruzados.

Os autores elaboraram cinco contextos de análise, interconectados e entrelaçados, que permeiam e influenciam a trajetória das políticas públicas: a) contexto das conjunturas; b) contexto dos conteúdos da política; c) contextos

institucionais; d) contexto das experiências; e) contexto dos territórios.⁴ Este artigo está circunscrito ao *contexto dos conteúdos da política*.

O *contexto dos conteúdos da política* está ligado à análise dos textos oficiais que instituem a política. Esses documentos podem ser textos legais oficiais, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos, vídeos e outras fontes que forneçam elementos que permitam ao analista compreender a política a partir de uma perspectiva normativa e regulatória (Bowe; Ball; Gold, 1992).

De acordo com o que propõe Rodrigues (2008; 2016), essa análise consiste na localização dos objetivos e das bases conceituais presentes nos textos oficiais. Segundo a autora, importa ao pesquisador, a partir do texto, desenvolver uma análise de conteúdo das “ideias, noções e valores” que a orientam e a embasam. Feito isso, o analista deverá, também, sistematizar os processos e as regras que regem a política de modo a visualizar diretrizes e normas que orientam a sua implementação.

Bowe, Ball e Gold (1992), por sua vez, afirmam que os textos políticos representam a política e que, por isso, precisam ser lidos de uma maneira crítica, pois não são necessariamente coerentes e claros, podendo ser contraditórios. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política. Nesse cenário, a análise dos textos oficiais possibilita o desvelamento de dimensões que dialogam com outros contextos a serem analisados.

3. METODOLOGIA E LÓCUS DA PESQUISA

3.1. Procedimentos metodológicos

Foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. Em nível nacional, analisamos as versões oficiais da BNCC, ou seja, as versões de 2015, 2016,

⁴ Segundo Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022), o *contexto das conjunturas* diz respeito às agendas, suas definições e os processos associados à formulação da política a partir dos cenários políticos, econômicos e sociais, dos marcos legais que a amparam e do levantamento de outras políticas relacionadas à política analisada. Os *contextos institucionais* estão relacionados ao movimento da política pelas vias institucionais e hierárquicas. O *contexto das experiências* se configura como sendo o conhecimento prático dos atores inseridos na situação política, dentre os quais, seus saberes, crenças, ideologias e concepções, assumindo um caráter transversal. Já o contexto dos *territórios* está diretamente ligado às especificidades locais, nas quais a política aterrissa e se concretiza.

2017 e 2018. Também foram consultadas as Portarias nº 1570 de 20 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017a), nº 331 de 5 de abril de 2018, nº 1348 de 14 de dezembro de 2018 e nº 521 de 13 de julho de 2021 (Brasil, 2021), além das Resoluções CNP/CP nº 2 de 22 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017b) e CNP/CP nº 4 de 17 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018b).

Localmente, foram analisados os documentos oficiais produzidos e alinhados com as diretrizes da BNCC para o EF. Esses documentos são intitulados “Referenciais Curriculares” (Contagem, 2018) e foram construídos na gestão Alexis de Freitas (PSDB). No entanto, por ser um estudo de trajetória, houve a necessidade de se analisar os documentos orientadores do município antes e depois dos Referenciais Curriculares, com o intuito de se perceber semelhanças, diferenças, continuidades, descontinuidades, rupturas, dentre outros aspectos. Dessa forma, foram analisados os documentos orientadores vigentes na gestão Carlin de Moura (PCdoB), denominados “Matrizes de Referência Curricular” (Contagem, 2010), e o documento produzido na gestão Marília Campos (PT) intitulado “Trilha do Saber” (Contagem, 2021).

Para embasar teoricamente a análise, artigos e dissertações que tratam do processo de construção da BNCC foram utilizados, dentre eles Cássio (2018), Rosa (2019), Dourado e Siqueira (2019), Barbosa, Martins e Mello (2019) e Bento (2020). Também foram consultados os trabalhos de Segatto (2015), Abrucio e Segatto (2021) e Lotta *et al.* (2021) que abordam questões relacionadas ao federalismo, à descentralização e às políticas educacionais.

A partir dos textos oficiais, nacionais e locais — e ancorados teoricamente no conceito de trajetória e contextos — as trajetórias de formulação (nível nacional) e de implementação da BNCC em Contagem (nível local) foram analisadas tendo como referência o *contexto dos conteúdos da política*. Analisaram-se os objetivos, motivações, princípios norteadores relevantes (bases conceituais) e público-alvo.

3.2. Contagem e a Rede Municipal de Ensino

Contagem é o terceiro município mais populoso, o terceiro com maior Produto Interno Bruto (PIB) e o segundo na geração de empregos no estado de Minas Gerais. É de grande porte, com população estimada de 621.865 pessoas em

2022. A renda *per capita* (2020) é de R\$44.185,87 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é de 0,756.

Conforme dados disponibilizados e atualizados em 24/7/2023 pelo Observatório Movimento pela Base (MpB, 2023)⁵, o município, juntamente com mais 32 municípios mineiros, conta com um sistema de ensino próprio — os 820 restantes não têm sistema próprio e são vinculados ao Sistema Estadual de Educação. Isso significa que Contagem tem autonomia (capacidade discricionária) para definir estratégias relacionadas à política educacional, mesmo sendo regulado pelas diretrizes da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG).

A Rede Municipal está dividida em oito regionais. Até o final de 2022, contava com 4.171 professores de EB, 374 pedagogos e 314 diretores. Os diretores são eleitos pela comunidade escolar. Em relação às matrículas, são 11.899 alunos na EI; 43.388 no EF e 2.750 na Educação de Jovens e Adultos (EJA), totalizando 58.037 discentes distribuídos em 2.617 turmas, em 147 escolas. Em 2021, a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os anos iniciais do EF foi 5,8 — a meta era 6,7. Para os anos finais, a nota foi 5,1 — a meta era 5,7.

4. ANÁLISE DOS CONTEÚDOS DA POLÍTICA

4.1. A trajetória de formulação da BNCC: análise das versões da Base (Brasil, 2015, 2016, 2017, 2018)

As versões da BNCC foram formuladas em cenários políticos distintos: as versões de 2015 e 2016, primeira e segunda versões respectivamente, foram construídas no governo Dilma Rousseff (2011-2016). A terceira versão em 2017, que se tornou a versão final da EI e do EF, e a quarta versão em 2018, sendo a versão vigente, com o acréscimo do EM, foram publicadas no governo Temer (2016-2018), após o processo de *impeachment*. Segundo Bueno (2022) e Alves e Oliveira (2022), a trajetória da BNCC é marcada por intensos debates,

⁵ O Movimento pela Base é uma rede que se dedica a apoiar e monitorar a construção e a implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio.

resistências, tensões e disputas ideológicas, teóricas e políticas, mobilizando distintos atores estatais e não estatais.

Com relação aos objetivos, motivações, princípios norteadores e público-alvo, podemos visualizar no Quadro 1 estes elementos que caracterizam cada versão:

Quadro 1: Contexto dos conteúdos da política (nível nacional): objetivos, motivações, princípios norteadores e público-alvo

CATEGORIAS	BNCC (2015) [Dilma Rousseff (PT) (2011-2016)]	BNCC (2016) [Dilma Rousseff (PT) (2011-2016)]	BNCC (2017) [Michel Temer (PMDB) (2016-2018)]	BNCC (2018) [Michel Temer (PMDB) (2016-2018)]
Objetivos	Sinalizar percursos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes ao longo da Educação Básica.	Orientar os sistemas na elaboração de suas propostas curriculares. Definir direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que orientarão a elaboração dos currículos nacionais.	Definir o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Superar a fragmentação das políticas educacionais.	Definir o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Superar a fragmentação das políticas educacionais.
Motivações	Em atendimento ao Plano Nacional de Educação e em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.	Exigência colocada para o sistema educacional brasileiro. Avanço na construção da qualidade da educação.	A BNCC soma-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.	Formação humana integral e a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.
Princípios norteadores	- Escola: garantir o direito à educação; - Base comum que é constituída pelos conhecimentos fundamentais	- Aprendizagem e desenvolvimento são processos contínuos; - Definição de direitos à aprendizagem e ao	- BNCC: foco principal na igualdade e na unidade nacional; - Elaboração de currículos referenciados em competências;	- As aprendizagens essenciais definidas na BNCC devem concorrer para assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez competências gerais, que

	<p>aos quais os estudantes devem ter acesso;</p> <p>- Acrescentar a parte comum, a diversificada, construída em diálogo com a Base Comum e com a realidade de cada escola.</p>	<p>desenvolvimento.</p>	<p>- BNCC adota dez competências gerais;</p> <p>- Compromisso com a educação integral.</p>	<p>consubstanciam, no âmbito pedagógico, os direitos de aprendizagem e desenvolvimento;</p> <p>- Compromisso com a educação integral.</p>
Público-alvo	<p>EI</p> <p>EF</p> <p>EM</p>	<p>EI</p> <p>EF</p> <p>EM</p>	<p>EI</p> <p>EF</p>	<p>EI</p> <p>EF</p> <p>EM</p>

Fonte: Elaboração própria (2023).

De uma maneira geral, os objetivos presentes nas versões oficiais da BNCC giram em torno de sinalizar e definir o percurso de aprendizagens que os alunos devem desenvolver ao longo da escolarização na EB. A versão de 2016 acrescenta que a BNCC é a referência para que as escolas e os sistemas de ensino elaborem seus currículos, constituindo-se como um importante instrumento de gestão pedagógica das redes. Nas versões de 2017 e 2018, é sinalizado que a BNCC visa superar as desigualdades educacionais, além de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados. Esse regime, previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), propõe que os sistemas de ensino organizem suas redes de forma colaborativa. É um elo importante para a pactuação das políticas em todos os níveis e sistemas de ensino.

Com relação ao regime de colaboração, nas versões de 2017 e 2018, é ressaltado que a União terá a responsabilidade de revisão da formação inicial e continuada dos professores para alinhá-las à BNCC; o acompanhamento pelo MEC da implementação da BNCC em colaboração com os órgãos nacionais da área: Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a atuação do MEC, para além do apoio técnico e financeiro, no

[...] fomento a inovações e a disseminação de casos de sucesso; o apoio a experiências curriculares inovadoras; a criação de

oportunidades de acesso a conhecimentos e experiências de outros países; e, ainda, o fomento de estudos e pesquisas sobre currículos e temas afins (Brasil, 2018a, p. 15).

Cabe destacar que o próprio documento oficial, indiretamente, já alertava sobre uma possível dificuldade de implementação da BNCC quando ressalta que a implementação dessa política depende do adequado funcionamento do regime de colaboração. Segatto (2015) e Abrucio e Segatto (2021) fazem referência às dificuldades no estabelecimento de um efetivo e adequado sistema de colaboração entre a União, os estados e os municípios, sobretudo, se levarmos em consideração o fato de que a política educacional é uma das mais descentralizadas da federação brasileira, passando por múltiplas camadas e níveis ao longo da cadeia de implementação até serem disponibilizadas para os cidadãos, nos territórios.

Além desse aspecto, há também a complexidade em relação à coordenação federativa, pois, segundo Abrucio e Segatto (2021), o país ainda não tem um sistema nacional de educação completamente institucionalizado. Lotta *et al.* (2021) afirmam que, sem esse sistema, não é possível garantir que o MEC atue como coordenador nacional das políticas educacionais.

Associadas a esses elementos, podemos considerar também as dificuldades dos municípios em implementar políticas devido às fragilidades em relação às suas capacidades estatais, seja técnico-administrativas, seja político-relacionais⁶. Souza e Grin (2021) afirmam que a desigualdade econômica e administrativa entre os municípios ocasiona dificuldades de implementação de políticas públicas educacionais.

Quanto às motivações para se ter uma BNCC, verificamos que ela surgiu, inicialmente, para cumprir o que está previsto na legislação brasileira como uma exigência do sistema educacional, como está expresso nas versões de 2015 e

⁶ Gomide, Machado e Albuquerque (2021) afirmam que as capacidades estatais se referem às habilidades, recursos e competências administrativas, políticas, técnicas e relacionais que os governos subnacionais possuem para produzirem políticas públicas. Segundo Pires e Gomide (2016), as capacidades podem ser desdobradas em duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira está relacionada ao funcionamento de burocracias qualificadas e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. A segunda, por sua vez, engloba a capacidade da burocracia de interlocução, mobilização e negociação com múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas.

2016. Nas versões de 2017 e 2018, é enfatizada que a BNCC é um documento que tem como propósito a formação humana e integral, além da construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva. É interessante notar que a noção de educação integral aparece como um dos princípios norteadores dessas versões. Além disso, a partir da versão de 2017, a noção de competência ganha centralidade como princípio pedagógico relevante na elaboração curricular, sendo esse princípio reforçado na versão de 2018.

Assim, notamos ao analisar os princípios norteadores que a noção de competência aparece como uma discussão central a partir da versão de 2017, conceituada como a capacidade do aluno, ao se deparar com um problema, ser capaz de ativar e utilizar os conhecimentos por ele construídos. É citado nas versões de 2017 e 2018 que a utilização da noção de competência é respaldada pela LDB (Brasil, 1996), bem como pela presença desse conceito em grande parte das reformas curriculares em diferentes países. Também é citada a presença desse enfoque nas avaliações internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que coordena o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que instituiu o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação para a América Latina (LLECE) (Brasil, 2018a).

Sobre as competências como princípios norteadores da BNCC, há na literatura duas grandes visões: uma positiva e outra negativa. Sobre a primeira, Lopes (2015), Gonçalves e Guerra (2018) e Conceição, São Pedro e Eça (2022) afirmam que as competências representam dimensões humanas e jurídicas sobre os direitos de aprendizagem dos alunos, respaldando-se em princípios éticos, estéticos e políticos. Além disso, fundamentar a educação por meio de competências visa reestruturar os sistemas educacionais superando o ensino centrado no conteúdo. Logo, espera-se que o aluno, durante o processo de ensino e aprendizagem, seja capaz de compreender “aquilo que pretende ‘saber’ e, conseqüentemente, saber fazer para resolver situações problemas que possa encontrar ao longo da vida” (Conceição; São Pedro; Eça, 2022, p. 8).

Com relação aos aspectos negativos, Dourado e Siqueira (2019) afirmam que as competências são claramente definidas na BNCC como resultado de

acordos entre as organizações internacionais cujas pautas estão ancoradas nas políticas neoliberais. A “Pedagogia das Competências”, expressão usada pelos autores, “reafirma o modelo de gestão empresarial de responsabilização individual dos sujeitos frente aos processos de aprendizagem e apropriação do conhecimento” (Dourado; Siqueira, 2019, p. 297). Logo, o conhecimento requerido, por meio das habilidades e competências, previsto na BNCC seria aquele marcado pela lógica pragmática, tecnicista, utilitarista e reducionista.

Costa, Farias e Souza (2019) destacam que, das inúmeras críticas que são feitas à BNCC, uma delas está relacionada ao fato de limitar a qualidade da educação apenas à aquisição de determinadas competências e habilidades homogêneas para todo o Brasil, que podem ser medidas nos testes avaliativos padronizados, como se a qualidade da educação se resumisse somente a aprendizagem e domínios de tais competências e habilidades.

Na visão de Bento (2020), a ênfase nas competências está diretamente relacionada aos contextos políticos, econômicos e sociais, que refletem, de um modo mais efetivo, uma agenda neoliberal em que as políticas, incluindo as políticas educacionais, passaram a enfatizar o “saber fazer”, respondendo às exigências de órgãos internacionais que passaram a condicionar empréstimos atrelados aos resultados obtidos nas políticas.

Nessa mesma linha de raciocínio, Caetano (2023) afirma que a BNCC, ao fazer a opção pelas competências e habilidades, além de apresentar um currículo padronizado e descritivo, subordina a educação aos interesses das relações de produção capitalista, de maneira a colocar a educação a serviço do mercado como um produto.

Por fim, quanto ao público-alvo, isto é, as etapas da EB contempladas na BNCC, notamos uma diferença significativa: a versão de 2017 apresenta diretrizes para as etapas da EI e do EF, não abordando a etapa do EM. Há de se considerar que, ao mesmo tempo em que foi lançada a versão de 2016, o Brasil atravessou um momento que, segundo Rosa (2019) e Barbosa, Martins e Mello (2019), mudou a concepção e a direção das políticas públicas educacionais, incluindo a BNCC: a consolidação do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Nesse cenário, conforme afirmam Dourado e Siqueira (2019), a discussão e o complexo processo de formulação da BNCC

resultaram na segmentação da EB, expressa pela aprovação de duas bases curriculares: uma para a EI e EF e outra direcionada para a etapa do EM.

4.2. A trajetória de implementação da BNCC em Contagem: análise dos documentos oficiais para o Ensino Fundamental e suas implicações com a implementação

Em Contagem, os documentos formulados e relacionados à implementação da BNCC, no processo de (re)elaboração curricular, na etapa do EF, são denominados Referenciais Curriculares. Eles foram formulados e implementados durante o governo Alexis de Freitas (2017-2020). Antes deles, na gestão Carlin (2013-2016), havia outros documentos orientadores curriculares no município, intitulados Matrizes de Referência Curricular. Após os Referenciais, na gestão Marília (2021-atual), foi construído um outro documento que recebeu o nome Trilha do Saber. O Quadro 2 organiza a análise dos documentos em quatro categorias (objetivos, motivações, princípios norteadores e público-alvo), objeto de discussão nesta seção.

Quadro 2: Contexto dos conteúdos da política (nível local): objetivos, motivações, princípios norteadores e público-alvo

CATEGORIAS	Matrizes de Referência Curricular [Carlin de Moura (PCdoB) (2013-2016)]	Referenciais Curriculares [Alexis de Freitas (PSDB) (2017-2020)]	Trilha do Saber⁷ [Marília Campos (PT) (2021-atual)]
Objetivos	Subsidiar a elaboração da proposta curricular de cada unidade escolar. Identificar os níveis de desempenho dos estudantes.	Estruturar as bases de um referencial curricular para a Rede Municipal. Apresentar as habilidades que deverão ser desenvolvidas ao longo de cada ano do EF, por componente	Minimizar os efeitos da suspensão das atividades presenciais. Oferecer uma ferramenta que promova alinhamento na realização do ensino remoto nos diversos segmentos da Educação Básica.

⁷ Apesar da *Trilha do Saber* ter sido construída em um contexto pandêmico, apresentando orientações quanto ao planejamento das atividades remotas para as etapas e modalidades da Educação Básica (Contagem, 2021), o documento foi analisado neste artigo pelo fato de abordar a concepção da política educacional e a proposta curricular pretendida no governo vigente (gestão Marília Campos).

		curricular (disciplina), organizadas em uma sequência numérica.	Assegurar os princípios da formação integral dos sujeitos educandos (proposta curricular).
Motivações	Definição de conceitos fundamentais das disciplinas trabalhadas; Reflexão a respeito da importância de organizar um trabalho pedagógico que permita aos estudantes estabelecer relações entre as áreas do conhecimento.	Produção de um currículo que esteja alinhado com a BNCC, que é referência obrigatória para orientar a revisão e a elaboração dos currículos de todas as escolas do país (públicas e privadas).	Direcionamento pedagógico para a realização das atividades remotas. Fortalecimento da educação pública de qualidade. Incentivo a realização de um trabalho coletivo.
Princípios norteadores	Recursividade que é a propriedade daquilo que se pode repetir um número indefinido de vezes.	No documento, não são citados os princípios norteadores. É mencionado que ele foi construído tendo como referência as Matrizes Curriculares e a BNCC.	- Educação Integral compreendida como a formação do ser humano autônomo e emancipado; - Sequências didáticas: estratégias que buscam auxiliar os estudantes a resolverem uma ou mais dificuldades reais sobre um determinado tema.
Público-alvo	EF	EF	EI EF EJA

Fonte: Elaboração própria (2023).

Sobre os objetivos, observamos que nas Matrizes de Referência Curricular e na Trilha do Saber são utilizados verbos que indicam que esses documentos serviram e servem como referência para as discussões da política curricular municipal —“subsidiar”, “oferecer”—, na perspectiva de uma contribuição, auxílio e ajuda. Nos Referenciais Curriculares é utilizado o verbo “estruturar”, que está associado à ideia de organização, ordem, arranjo, ordenamento e configuração. Esse aspecto é reforçado quando, nas motivações dos Referenciais, é esclarecido que esses documentos foram criados para que haja um alinhamento com a BNCC que é uma referência obrigatória para a elaboração dos currículos para as escolas de todo o país.

Particularmente, os Referenciais foram construídos a partir de alguns alicerces. Um deles foi o documento “Diretrizes Norteadoras da Política Educacional de Contagem”. Esse documento apresenta princípios e diretrizes para a política educacional municipal no período de 2017-2020. Além disso, eles foram construídos tendo como referência as Matrizes Curriculares e a BNCC.

Os Referenciais Curriculares foram elaborados durante os encontros de formação em serviço realizados pela SME, ao longo de 2017 e 2018, com pedagogos de todos os ciclos e professores PEB 2 (professores que lecionam para as turmas do 6º ao 9º ano), bem como pelas equipes das escolas, pedagogos e professores PEB 1 (professores que lecionam para as turmas do 1º ao 5º ano), em cada unidade escolar. A participação média foi de 90% dos pedagogos e de 70% dos professores (Contagem, 2018).

A partir desses documentos, foram construídos, durante as formações, documentos complementares que tinham por objetivo orientar o fazer pedagógico dos professores do EF. São eles: Divisão Curricular Trimestral, Planejamentos por Trimestres e Propostas de Atividades. Sobre a Divisão Curricular Trimestral, é um documento que organizou o Referencial Curricular por trimestres. Essa divisão norteou o trabalho dos professores em relação ao planejamento, à avaliação, ao monitoramento das aprendizagens e às mediações pedagógicas para a Rede. Em relação aos Planejamentos por Trimestres, foram propostas de trabalho para cada período do trimestre letivo com a finalidade de sistematizar o trabalho pedagógico. Nesse documento, foi enfatizado que, a partir de 2018, todos os planejamentos dos professores do EF deveriam ser baseados nos Referenciais Curriculares, já que as Matrizes foram incorporadas aos Referenciais. Por fim, as Propostas de Atividades apresentaram um conjunto de atividades, com diferentes temáticas e indicadas por ano ou ciclo, como sugestões para auxiliar os professores do EF.

Por meio da análise dos Referenciais, foi verificado como esses documentos trouxeram implicações no processo de implementação ao apresentar um conjunto de diretrizes, alinhadas com a BNCC, na tentativa de padronizar e homogeneizar conteúdos, objetivos e habilidades como proposta curricular (Costa; Farias; Souza, 2019). Tal aspecto pode ser reforçado pelo fato

dos Referenciais não descreverem princípios norteadores, ficando, então, subentendido esse alinhamento com as diretrizes da BNCC.

Esses documentos revelaram que as escolas de Contagem têm objetivos de aprendizagem e uma nova organização dos conteúdos do 1º ao 9º ano do EF, das competências e habilidades de cada componente curricular (disciplina), bem como uma nova proposta de progressão e sequenciamento dos conteúdos (Contagem, 2018). É enfatizado que o texto do Referencial não pode ser alterado nas escolas, por ser um texto oficial, referenciado na BNCC.

Também podemos deduzir um outro aspecto: o Referencial foi construído tendo como um dos seus alicerces o documento “Diretrizes Norteadoras da Política Educacional de Contagem para o período de 2017-2020”. A primeira diretriz que consta nesse documento é melhorar os resultados educacionais do município. Podemos considerar, então, que ao mesmo tempo que se define um novo Referencial para a Rede, alinhado à BNCC, também se buscou introduzir elementos e orientações ligados à gestão escolar e pedagógica para melhorar os resultados educacionais municipais.

Lejano (2012) e Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022) afirmam que as políticas encontram conexões com os contextos por elas contingenciadas. Além disso, os textos precisam ser lidos em relação ao tempo e ao local específico da sua produção. Nesse cenário, ao se analisar os Referenciais, construídos na gestão Alexis, contrapondo com a Trilha do Saber, formulado na gestão atual, em relação às orientações para a Rede Municipal, notamos diferenças significativas.

É explicitado nos Referenciais que ele deve ser a principal referência para a construção do planejamento do professor, bem como na organização do seu planejamento trimestral. Na Trilha do Saber, por sua vez, a proposta curricular tem um caráter mais flexível — reafirmando a necessidade de um currículo significativo —, uma vez que é enfatizada a importância de se considerar a realidade dos alunos e dos territórios onde vivem, para que o professor possa organizar o seu trabalho com temas e conteúdos que façam sentido. Os documentos oficiais citados na Trilha do Saber que podem ser utilizados no processo de planejamento das atividades pedagógicas para o EF, a partir de

2021, são a BNCC, o Currículo Referência de Minas Gerais (Currículo Mineiro) e os Referenciais Curriculares.

Podemos supor que essas diferentes concepções podem, de certa forma, incidir no modo como os professores, entendidos como aqueles que atuam diretamente junto ao público beneficiário das políticas, ou seja, os alunos, apropriam-se das diretrizes da Secretaria e as implementam ou não em nível das escolas.

Sobre o público-alvo, a Trilha do Saber apresenta orientações para a EI, EF e EJA, já que esse documento foi criado, originalmente, para atender as necessidades da Rede perante a suspensão das atividades presenciais, em virtude do contexto pandêmico. Diferentemente dos dois outros documentos (Matrizes e Referenciais Curriculares) que foram construídos especificamente voltados para o EF regular.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, foram discutidas e analisadas as trajetórias de formulação e de implementação da BNCC em Contagem, MG, para a etapa do EF, a partir da análise dos textos oficiais. Para essa análise, utilizamos como referência o *contexto dos conteúdos da política* (Oliveira; Alves; Fichter Filho, 2022) por meio da análise dos objetivos, motivações, princípios norteadores relevantes e público-alvo.

A análise trouxe algumas evidências. Em relação à trajetória de formulação da BNCC (nível nacional), destacamos a segmentação da EB, já que a versão de 2017 apresentou orientações para a EI e o EF. Na versão de 2018, é acrescentado o EM. Os dados também apontaram um maior direcionamento das versões de 2017 e 2018 para os princípios competências e habilidades. Além disso, na construção da BNCC, conforme apontado por Rosa (2019) e Barbosa, Martins e Mello (2019), o país viveu um fato político que mudou a ideologia e a direção das políticas públicas educacionais que foi a consolidação do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

As diretrizes da BNCC, ao serem utilizadas como referência obrigatória no processo de implementação das normativas locais, são interpretadas e traduzidas levando-se em consideração contextos diversos, sendo, portanto,

ressignificadas. Por isso, conforme Oliveira, Alves e Fichter Filho (2022), ao fazer a leitura das diretrizes de uma política, é importante analisar as ideias, noções e valores que as orientam e as embasam tanto em nível nacional, quanto em nível local.

Particularmente em Contagem, ao se analisar os documentos produzidos a partir da BNCC, na sua trajetória de implementação, percebemos noções diferentes em relação a essa política. Na gestão Alexis, os dados revelaram que a BNCC foi entendida e referenciada nos documentos locais, formulados e implementados, tendo uma perspectiva pautada em padronizar e homogeneizar os conteúdos e habilidades. Segundo Costa, Farias e Souza (2019), esse é um possível viés que pode ser dado à BNCC quando se nota a tendência de padronização e homogeneização dos conteúdos.

Na gestão Marília, por sua vez, os dados apontaram que a BNCC foi interpretada não como sendo um único documento orientador para a Rede, já que o professor pode utilizar outros documentos oficiais. O planejamento do professor deve ser pautado nos alunos e nas suas singularidades.

Tais aspectos reforçam que a análise dos documentos oficiais ilustra os contextos em que foram formulados e implementados. Segundo Lejano (2012), as políticas não apenas aterrissam, mas encontram conexões com os contextos pelos quais navegam. Ainda para o autor, quando as políticas entram em contato com as instituições e com os sujeitos que nelas coexistem, a elas são atribuídas conexões com as realidades e culturas existentes nesses espaços. Assim, a análise dos textos oficiais, nacionais e locais são importantes para se compreender a trajetória da política e revelar dimensões relacionadas à complexidade que envolve o processo de formulação e implementação das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. *In*: GRIN, Eduardo José, DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. p. 401-427.
- ALVES, Maria Michelle Fernandes; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A trajetória da Base Nacional Comum Curricular (BNCC): análise dos textos oficiais. **Olhar de professor**, Ponta Grossa/PR, v. 25, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/issue/view/860>. Acesso em: 13 out. 2023.
- BALL, Stephen J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BARBOSA, Raquel Firmino Magalhães; MARTINS, Rodrigo Lema del Rio; MELLO, André da Silva. A Educação Infantil na Base Nacional Comum Curricular: avanços e retrocessos. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 6, n.10, p. 147-172, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32667>. Acesso em: dez. 2023.
- BENTO, Jacycle Karinne. **O discurso da Base Nacional Comum Curricular: “Educação é a Base”**. 2020. 134 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2020.
- BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. Londres: Routledge, 1992.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília DF: MEC/CONSED, 2017b.
- BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC): educação é a Base**. Brasília, DF: MEC/Consed, 2018a. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 25 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018**. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica

[...]. Brasília, DF: MEC/Consed, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104101-rcp004-18/file>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.570, de 20 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, n. 244, p.146, 21 dez. 2017a. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/PORTARIA1570DE22DEZEMBRODE2017.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 521, de 13 de julho de 2021. Institui o cronograma nacional de implementação do Novo Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 47, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3612/portaria-mec-n-521>. Acesso em: dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Guia de implementação da Base Nacional Comum Curricular**: orientações para o processo de implementação da BNCC. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://implementacaobncc.com.br/wp-content/uploads/2020/02/guia_implementacao_bncc_atualizado_2020.pdf. Acesso em 25 nov. 2020.

BUENO, Monique Neckel. **A BNCC e a prática pedagógica no cotidiano escolar**: a implementação da política curricular em Caxias do Sul. 2022. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/11555/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Monique%20Neckel%20Bueno.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: dez. 2023.

CAETANO, Maria Raquel. As disputas na construção da Base Nacional Comum Curricular: anotações em torno do conteúdo da política educacional. **Olhar de professor**, Ponta Grossa, v. 26, p. 1-24, 2023. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/20446>. Acesso em: dez. 2023.

CÁSSIO, Fernando L. Base Nacional Comum Curricular: ponto de saturação e retrocesso na educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 239-253, jul./out. 2018. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/887>. Acesso em: dez. 2023.

CONCEIÇÃO, José Luiz Monteiro; SÃO PEDRO, Joilson Batista de; EÇA, José Lucas Matias de. Base Nacional Comum Curricular - BNCC: uma análise das competências gerais. **Revista Cocar**, v. 16, n. 34, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/5056>. Acesso em: dez. 2023.

CONTAGEM. Secretaria Municipal de Educação. **Matrizes de referência curricular de Contagem**. Contagem, 2010. Disponível em: <https://escolavascop.wixsite.com/fonseca/matrizes>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CONTAGEM. Secretaria Municipal de Educação. **Referenciais curriculares**. Contagem, 2018. Disponível em:

<http://programadeformacao.contagem.mg.gov.br/referenciais-curriculares/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CONTAGEM. Subsecretaria de ensino. **Trilha do saber**: documento orientador para o planejamento de atividades remotas. Contagem: SEDUC, 2021. Disponível em: <https://www.contagem.mg.gov.br/estudacontagem/wp-content/uploads/2021/07/trilha-do-saber.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COSTA, Maria da Conceição dos Santos; FARIAS, Maria Celeste Gomes de; SOUZA, Michele Borges de. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a formação de professores no Brasil: retrocessos, precarização do trabalho e desintelectualização docente. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 6, n.10, p. 91-120, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32665> . Acesso em: dez. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes; SIQUEIRA, Romilson Martins. A arte do disfarce: BNCC como gestão e regulação do currículo. **RBPAE**, v. 35, n. 2, p. 291 - 306, maio/ago. 2019. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbpaev35n2/2447-4193-rbpaev35-02-291.pdf>. Acesso em: dez. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael Amorim; ALBUQUERQUE, Pedro Melo. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, p. 689-704, 2021. Número especial. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/84341> . Acesso em: 23 abr. 2023.

GONÇALVES, Amanda Melchiotti; GUERRA, Dhyovana. Competências gerais da Base Nacional Comum Curricular e Parâmetros Curriculares Nacionais: continuidade e conservação. **Rev. Teoria e Prática da Educação**, v. 21, n.3, p. 27-39, set./dez. 2018.

GUSSI, Alcides Fernandes; OLIVEIRA, Breyner Ricardo. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, p.83-101, 2016. Disponível em: https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/dd_v_4_1_Gussi_Oliveira.pdf . Acesso em: dez. 2023.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

LOPES, Alice Casimiro. Por um currículo sem fundamentos. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 21, n. 45, p. 445-466, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4581> . Acesso em: dez. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 395-413, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kg3BXvSKdznWmVQcFBQqNGg/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: dez. 2023.

MOVIMENTO PELA BASE. **Observatório**. 2023. Disponível em: <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/educacao-infantil-e-ensino-fundamental/>. Acesso em: dez. 2023.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12972>. Acesso em: 11 dez. 2023.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; ALVES, Maria Michelle Fernandes; FICHTER FILHO, Gustavo Adolf. Contextos e trajetórias para a análise de políticas públicas: aportes teóricos para o campo da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, nov. 2022. Número especial 3. Disponível em: <https://doi.org/10.21723/riaae.v17iesp.3.16722>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 23 abr. 2023.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893/18057>. Acesso em: 25 abr. 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. I, n. I, jan./jun., 2008. Disponível em: <http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/3/3>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ROSA, Luciane Oliveira da. **Continuidades e descontinuidades das versões da BNCC para a Educação Infantil**. 2019. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. 196 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/c316683f-4119-438b-bb54-08eede4a0521>. Acesso em: dez. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: dez. 2023.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais**:

o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. p. 87-123.

Desenho e redesenho do programa de erradicação do trabalho infantil nas gestões federais brasileiras (1988-2022)

Program for the Eradication of Child Labor design and redesign in the Brazilian federal government (1988-2022)

Edilson Claudino Bicudo¹
Rogerio Schlegel²

Resumo

Este artigo visa a analisar as políticas públicas de combate ao trabalho infantil, em especial o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), lançado em 1996. Diante disso, analisaremos a estruturação do Peti, bem como suas transformações e seu redesenho, propostos e financiados pelo governo federal para que estados e municípios executem ações de combate ao trabalho infantil. Por meio de pesquisa documental em análise por método dedutivo e com base na literatura de *Policy Design* e neoinstitucionalista, observamos que o desenho do Peti, bem como suas alterações e redesenho, constituem um processo de mudanças por camadas em suas duas primeiras décadas de existência (1996-2016), com estratégias de regulação, dispêndios e informação, em sincronia com a organização dos serviços de assistência social, mas com um posterior período de confusão e diminuição de ação. Esse achado é relevante porque mostra a atuação incremental de administrações federais de diferentes orientações políticas e sugere que preservaram as “regras do jogo” decisório, como já observado em outras políticas. Em relação ao desenho dos programas, houve mudanças sensíveis nos elementos de políticas como objetivos e instrumentos. Diante do percurso histórico de implementação do Peti, verificamos uma fragilidade legal das políticas públicas propostas e dificuldades para implementação do redesenho.

Palavras-chave: Desenho de Políticas. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Mudança Gradual Institucional.

Abstract

This article aims to analyze public policies aimed to fight child labor in Brazil, in particular the Program for Eradication of Child Labor (Peti), launched in 1996. In view of this, we will analyze the structuring of Peti, as well as its transformation and redesign, proposed and financed by the federal government in order for states and municipalities to carry out actions fighting child labor. Through documentary research and analysis by deductive methods, and based on the Policy Design and neoinstitutionalist literature, we observed that PETI's design, as well as its alterations and redesign, constituted a process of changes by layering in its first two decades of existence (1996-2016), through regulations strategies, expenditure and information, in line with the organization of social assistance services, but with a later period of confusion and diminished action. This finding is relevant because demonstrates that in this period federal administrations with different political orientations acted in an incremental manner, preserving the rules of the decision-making process, as already described for other policies. Regarding program design, we observed sensitive changes in policy elements such as objective and

¹ Psicólogo pela Universidade de Mogi das Cruzes (UMC). Tecnólogo em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp). Mestrando em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* edilsonbicudo1@usp.br.

² Doutor em Ciência Política (USP), professor adjunto da Universidade Federal de São Paulo e credenciado pleno no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.

instruments. In the historical trajectory of Peti's implementation, we verified a legal fragility of public policies, and difficulties in implementing the program's redesign.

Keywords: Policy Design. Program for the Eradication of Child Labor. Redesign of the Program for Eradication of Child Labor. Gradual Institutional Change.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas específicas de combate ao trabalho infantil são recentes na história brasileira, tendo sido estruturadas ao longo dos últimos 35 anos em decorrência de um modelo social inclusivo e federalista, estimulado pela Constituição de 1988 (Arretche, 2018), bem como por influências e pressões internacionais (Carvalho, 2004; Custódio; Ramos, 2021). A partir dessa percepção, decidimos, neste estudo, focar o percurso em políticas públicas, tomando como objeto o período pós-1988, porém sem desconsiderar seus antecedentes históricos relevantes. Esse período pós-1988 se caracteriza por ser a mais extensa fase democrática da história do país. Consideramos que os desenhos das políticas públicas aqui estudados são fontes e produtos desse desenvolvimento democrático, assim como compreendem Schneider e Ingram (1997).

Analisamos as transformações institucionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro, com foco central na evolução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Configurado de 1996 a 2013, o programa foi redesenhado a partir de 2014 e está vigente até o momento, agora denominado Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aepeti). No estudo, são consideradas as transformações políticas, estruturais e conceituais condicionantes da construção desses modelos.

Para nossa análise, recorreremos às ferramentas analíticas da Teoria da Mudança Gradual Institucional e do Policy Design, que permitem analisar o processo de transformação, bem como o conteúdo das políticas em seus diferentes elementos (Mahoney; Thelen, 2010; Lima; Aguiar; Lui, 2021). Nesse sentido buscaremos analisar os objetivos e instrumentos que determinaram a política pública aqui estudada.

Nossa principal conclusão preliminar é que o programa passou por configurações e reconfigurações, em busca de formas de ação que melhor se

adaptassem ao modelo socioassistencial adotado pelo poder executivo em articulação com o poder legislativo e os conselhos de direito. Após a promulgação da Constituição de 1988, num curto tempo de cerca de três décadas e meia, foram implementados diferentes modelos de combate ao trabalho infantil. Delimitamos aqui cinco fases históricas desse processo, que expressaram concepções de governo e sucessivos arranjos estruturais.

O artigo conclui que o desenho e redesenho do programa contra o trabalho infantil constituíram um processo de mudanças por camadas ou *layering* – caracterizado pela mudança das regras de forma incremental e sem ruptura, pela inclusão de novas camadas de legislação (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 11-12). É um achado relevante pelo que mostra de continuidade e de mudança. Por um lado, revela que, nesse programa, partidos com diferentes orientações aceitaram as regras do jogo na tentativa de converter suas agendas em políticas públicas, a exemplo do verificado em outras áreas sociais (Arretche; Marques; Faria, 2019). Por outro lado, alterações sensíveis nos instrumentos, beneficiários e resultados propostos apontam para mudanças graduais, mas significativas, inclusive com um mesmo partido à frente da gestão federal. O cenário muda nos anos recentes, a partir de 2016, quando confusão e desfinanciamento dominaram essa política – numa fase que, por ser muito recente, é abordada de forma exploratória neste estudo.

2. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A INFÂNCIA E O TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

Vista em perspectiva, a política nacional para o trabalho infantil teve um marco decisivo na Constituição de 1988. Desde os tempos coloniais, em que o trabalho de crianças e adolescentes era tolerado, passando pela fixação de idades mínimas para o trabalho na Constituição de 1934, foi apenas no final dos anos 1980 que a perspectiva dos direitos de crianças e adolescentes foi adotada como política pública, com impactos na forma como suas atividades produtivas deveriam ser encaradas.

2.1. Do período colonial à Constituição de 1988

No território hoje correspondente ao Brasil, nos períodos da colonização portuguesa (1500-1822) e do império independente (1822-1889), a inserção das

crianças e adolescentes como mão-de-obra era parte de um projeto econômico de exploração e comércio (Custódio; Veronese, 2007).

As concepções sobre a infância foram remodeladas após a Proclamação da República (1890), quando, a partir de princípios positivistas, a infância passou a ser problematizada e entendida como foco de ação do Estado. A primeira legislação trabalhista específica para pessoas com menos de 18 anos é apresentada no Código de Menores de 1927, que introduz punições e políticas segregadoras a jovens identificados como “desprotegidos” (Custódio; Veronese, 2007).

Após a Revolução de 1930, um novo panorama industrial se apresentou no país. Em 1934 pela primeira vez foi prevista constitucionalmente a proteção contra a exploração do trabalho infanto-juvenil, trazendo a alínea “d” do artigo 121 da Constituição a “proibição do trabalho aos menores de quatorze anos, trabalho noturno a menores de dezesseis, e em indústrias insalubres a menores de dezoito anos” (Brasil, 1934).

No arcabouço das políticas centralizadoras adotadas por Getúlio Vargas no Estado Novo, foi criado, em 1941, o Serviço de Atendimento ao Menor, que visava à “orientação e sistematização dos serviços assistenciais realizados nos patronatos agrícolas e dos institutos públicos” (Melim, 2012, p. 170). Esse foi um primeiro esforço nacional de regulação e financiamento público dessas instituições de caráter privado e/ou assistencial às quais eram destinados os jovens identificados como passíveis de “proteção ou correção”.

Após o fim do Estado Novo, no período democrático de 1946 a 1964, manteve-se em 14 anos a idade mínima para o trabalho. Apesar dos mecanismos democráticos implantados no período, observou-se a manutenção da política asilar e assistencial característica do Estado Novo.

No período da ditadura Militar (1964-1985), a política de menores de idade foi implantada pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febens), que, de forma geral, realizavam uma política de encarceramento e indistinção quanto aos problemas sociais aos quais a infância estava exposta. Na política da Funabem, assim como em governos anteriores:

[...] crianças e a adolescentes costumavam ser classificados em dois grandes grupos: os 'infratores' recolhidos na rua pela polícia e julgados pela Justiça, permanecendo sob custódia destas instituições; os 'abandonados', cujos pais não tinham condições de criá-los, ou órfãos sem pais adotivos (Menicucci; Gomes, 2018, p. 80).

Nesse período, um novo Código de Menores foi promulgado, com o Artigo 74 determinando que "descumprir as normas de proteção ao menor no trabalho" era uma infração, com pena pecuniária; entretanto, o Artigo 83 estabelecia que a proteção ao trabalho de menores de idade seria descrita por legislação especial (Brasil, 1979).

Após o regime militar e a redemocratização do país, a Constituição promulgada em 1988 de forma geral introduziu uma perspectiva inclusiva e descentralizada. A Constituição consolidou em seu artigo 277 o compromisso com a infância e a adolescência, prevendo proteção e direitos como prioridades absolutas (Brasil, 1988). Decorrente do artigo 277 da Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado dois anos depois da promulgação da Carta Magna, apresentou uma legislação protetiva para crianças e adolescentes (Brasil, 1990).

3. OS PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Para a análise proposta aqui, cinco períodos históricos foram definidos, com base em mudanças históricas e institucionais que instituíram mudanças estruturais no desenho das políticas públicas propostas: Fase 1 (Bases Legais), de 1988 a 1995; Fase 2 (Lançamento do Peti), de 1996 a 2003; Fase 3 (Inserção no Sistema Único de Assistência Social – Suas), de 2004 a 2010; Fase 4 (Redesenho), de 2011 a 2015 e Fase 5 (Confusão e Desfinanciamento), de 2016 a 2022.

3.1. Fase 1: Bases Legais da valorização da política de Infância e suas especificidades (1988 a 1995)

Apesar de a proibição do trabalho de crianças e adolescentes estar descrita desde a Constituição Federal de 1934 e ser um fenômeno observado no cotidiano brasileiro, a estruturação de política pública específica de combate a esse fenômeno foi, em larga medida, decorrente de pressões e tratados internacionais. Exemplo disso foram os primeiros financiamentos para o combate

ao trabalho de crianças e adolescentes no país, realizados com suporte de fundos internacionais (Carvalho, 2004; Custódio; Ramos, 2021). Essas iniciativas foram reforçadas pelos princípios da Constituição de 1988, consolidados pelo ECA, que expressaram um novo “processo de inclusão social” (Arretche, 2018).

No início dos anos 1990, ações pontuais de combate ao trabalho infantil foram realizadas no Brasil, com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), sendo implementadas a partir do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (FNPeti). Essas ações foram estimuladas por um processo de pressão política aliada à comoção nacional e internacional desencadeada por graves denúncias de trabalho infantil, majoritariamente em ambientes rurais das regiões Centro-Oeste e Nordeste brasileiras (Azevedo, 2003; FNPETI, 2023).

Em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) previu em seus artigos 2º e 22º a possibilidade da criação de benefícios eventuais destinados a crianças e adolescentes classificados como “carentes”, porém sem estabelecer programas e ações para esse público.

3.2. Fase 2: Lançamento do Peti (1996 a 2003)

A partir de articulações com organizações da sociedade civil, como o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, uma política governamental estruturada vem a surgir em 1996 sob a nomenclatura de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Diante da percepção da correlação direta entre pobreza e trabalho infantil, o Peti introduziu a transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza com crianças em situação de trabalho (Carvalho, 2004). Essa e outras iniciativas tomadas ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) conformariam o que seu partido, o PSDB, chamaria de rede de proteção social. No período de 1996 a 1999, o programa se estruturou com ações pontuais visando a combater o trabalho infantil em ambiente rural, com ações em municípios nos estados de Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Bahia, Amazonas, Goiás, Sergipe, Rondônia e Rio de Janeiro (Rua, 2007).

No ano de 1998, a emenda constitucional nº 20 mudou o texto constitucional original, introduzindo a proibição do trabalho para menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz a partir dos 14 anos de idade. Essa mudança foi realizada a partir da assimilação de textos da Convenção da Organização Internacional do Trabalho.

No ano 2000, foi editada uma portaria pelo Ministério da Previdência e Assistência Social estabelecendo as diretrizes e normas do Peti. Foram definidos os critérios de seleção e elegibilidade dos municípios a serem financiados, e o programa ficou destinado “às famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 14 anos trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosa ou degradantes” (Brasil, 2000). As famílias beneficiadas receberam uma bolsa denominada “criança cidadã”, destinada à permanência nos estudos, além de inserção em atividade de “Jornada Ampliada”, buscando-se assim aumentar a permanência em unidades escolares ou de apoio (Brasil, 2000). Publicada no mesmo dia em que um decreto legislativo (3.597), assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ratificava a convenção e recomendação da OIT, essa portaria instituiu o cofinanciamento dos municípios para combate ao trabalho Infantil urbano e rural, com diferentes valores-limite para esses dois contextos (Tabela 1).

Tabela 1: Valores previstos pelo Peti – 2000/2001

Valores e Zonas	Valor mensal da Bolsa Criança	Valor mensal da Jornada Ampliada
<u>Zonas Rurais</u>	R\$ 25,00 (ou 0,151 SM ³) por criança ou adolescente	R\$ 25,00 (ou 0,151 SM) por criança ou adolescente
	<u>Valor Mínimo:</u> R\$ 25,00 (ou 0,151 SM) por criança ou adolescente	R\$ 10,00 (ou 0,060 SM) por criança ou adolescente

³ A comparação com o valor do salário-mínimo (SM) é de responsabilidade dos autores, não estava prevista nas regras do programa e leva em conta o valor médio para os anos 2000 e 2001 – respectivamente R\$ 151,00 e R\$ 180,00.

<u>Zonas urbanas*</u>	<u>Valor Máximo:</u> 40,00 (ou 0,242 SM) por criança ou adolescente	
-----------------------	---	--

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Portaria SEAS/MPAS nº 2917/00 e nº 458/01 (Brasil, 2000).
*Capitais e regiões metropolitanas a partir de 250.000 habitantes.

Portanto, além de padronizar e nacionalizar o programa, a portaria estabeleceu a sua ampliação para as áreas urbanas e metropolitanas, o que representou novos desafios. Nesse âmbito de ação, foram importantes pontos de apoio ao programa os Serviços de Abordagem Social, que consistiam em equipes voltadas à identificação, sensibilização e suporte socioassistencial. Em sua análise do programa, Carvalho (2004) apontou como pontos negativos do Peti, entre outros, a irregularidade de repasses dos recursos e bolsas, a falta de fiscalização e a interferência política. Entre os pontos positivos, indicou a redução da desnutrição e da evasão da rede de ensino, assim como a melhoria de desempenho escolar.

3.3. Fase 3: Inserção no Suas (2004 a 2010)

No primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), as políticas de assistência social passaram por mudanças ou aprimoramentos, inclusive nos órgãos da administração pública e na forma de coordenação dos programas e mecanismos de controle. Nesse panorama o Peti foi inserido no Programa Bolsa Família, passando assim as situações de trabalho infantil a ser apenas um dos fatores para a inserção das famílias identificadas na transferência de renda. Além dessa característica de avaliação familiar, as atividades socioeducativas exclusivas para crianças e adolescentes do Peti foram adicionadas às demais atividades programadas para públicos diversos, mantendo-se apenas a separação por faixas etárias. Essas mudanças estruturais inseriram o programa em mecanismos regulatórios mais rígidos que geraram resultados positivos, como a transparência no registro dos dados. Porém, houve resultados negativos, como a subnotificação de casos devido a imperfeições do sistema do Cadastro Único implementado para a demanda específica do trabalho infantil (Rua, 2007).

Nesse período, novos e antigos serviços de assistência social foram regulamentados e normatizados. Assim, em 2004 foi publicada a Política Nacional de Assistência Social, que regulou de forma descritiva as divisões e competências dos programas e serviços de Assistência Social, bem como suas formas de financiamento (Brasil, 2004). Essa norma organizou o atendimento e apoio às famílias por níveis de complexidade, de tal forma que as situações de trabalho de crianças e adolescentes fossem classificadas como violações dos direitos estipulados na Proteção Social Especial (PSE). A PSE, por sua vez, está dividida entre média e alta complexidade, estando o trabalho infantil vinculado à média complexidade, devido ao fato de que, em grande parte dessas situações, os vínculos familiares não estão rompidos, apenas fragilizados. Uma portaria ministerial em 2005 regulamentou os pisos de financiamento dos programas da PSE componentes do sistema integrado, incluindo o Peti entre os programas com regras definidas de atuação (Brasil, 2005).

A informatização dos dados do governo nesse período também contribuiu para o controle do programa. Por meio do modelo de atendimento direto às famílias, tornou-se possível avaliar a efetividade das ações, com o monitoramento da frequência de crianças e adolescentes nas atividades de contraturno escolar e nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. No ano de 2007, já no segundo governo Lula (2007-2010), o sistema manual passou a ser informatizado, tendo recebido o nome de Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Socioeducativo do Peti (Sispeti), passando a integrar o registro de informações dos mais de 3.400 municípios então atendidos. No ano de 2008, uma portaria ministerial definiu o preenchimento do Sispeti como condicionalidade para o cofinanciamento federal (Brasil, 2008).

3.4. Fase 4: Redesenho (2011 a 2015)

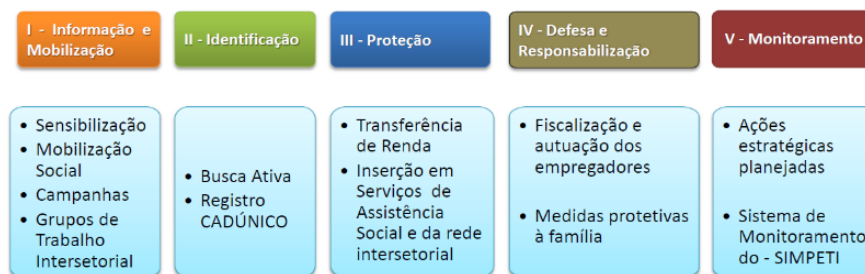
No primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), o programa passou por grande transformação. Em 2011, a publicação da Lei nº 12.435 alterou a Loas, Lei nº 8.742/1993, transformando o Peti num programa permanente e intersetorial. Essa alteração permitiu a construção de um novo modelo de política pública que seria implantado três anos depois. A nova lei mudou a organização

dos serviços de assistência e instituiu um novo serviço denominado Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), ao qual o Peti foi vinculado.

Em 2013, a Resolução 8/2013, do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), lançou nova estratégia de combate ao trabalho infantil, intitulada Ações Estratégicas do Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (Aepeti) (Brasil, 2014a). Nesse novo modelo, o programa continuou atrelado ao Programa Bolsa Família, porém o combate à pobreza deixou de ser o objetivo exclusivo das políticas voltadas à erradicação do trabalho infantil, passando também as ações de mobilização popular e integração da rede de proteção a serem prioridades.

Nesse redesenho do programa de erradicação do trabalho infantil, mudou-se o enfoque de ação, prevendo-se o repasse de recursos para a elaboração de ações de forma “autônoma”. Foram criados cinco eixos de ação (cada qual com mobilizações e ações diversas previstas para os municípios), a saber:

Figura 1: Eixos de ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil



Fonte: Brasil (2017, p.11).

A partir do redesenho do Programa em 2014, o Sispeti foi substituído pelo Sistema de Monitoramento do Peti (Simpeti), equipado de um meio eletrônico de preenchimento de ações que integravam os eixos do programa. Assim, as ações diretas com crianças e adolescentes passaram a não serem mais consideradas para os objetivos gerenciais das AEPETI a partir do último ano do primeiro mandato da presidenta Dilma.

Desde então, o sistema eletrônico do Simpeti prevê o registro das ações preconizadas pelo programa, direcionando recursos para as Ações Estratégicas,

com escolhas a serem feitas pelo município, porém dentro de um horizonte delimitado de ações definidas pelo governo federal (Brasil, 2018).

Com o reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Brasil, 2013b) e um modelo independente de Abordagem Social de Crianças e Adolescentes (Brasil, 2013a), as ações a serem realizadas diretamente com crianças e adolescentes em situação de violação de direitos foram transferidas para outras áreas e programas de Assistência Social. O programa passou, assim, a ser focado no gerenciamento de ações amplas e na articulação intersetorial e social.

Com esse redesenho, os diversos campos da ação pública e privada, tais como saúde, educação, cultura, esporte e o sistema de justiça, deveriam deixar de ser expectadores passivos e tornar-se participantes na política de assistência social, colaborando na elaboração de estratégias de enfrentamento em âmbito municipal. Nessa nova perspectiva, o financiamento federal das Aepeti promovia a descentralização e especialização das políticas públicas, com destinação de recursos do programa às cidades que tivessem maior incidência de trabalho infantil e aceitassem o cofinanciamento federal (Brasil, 2014a).

Com base no aumento ou redução dos casos de trabalho infantil (considerando-se dados dos Censos de 2000 e 2010), foram escolhidos 1.032 municípios com maiores índices de trabalho infantil, aos quais foi oferecida a participação no programa, por meio de Termo de Aceite. Essa oferta foi aceita por 957 cidades, mais o Distrito Federal, para um cofinanciamento. Segundo o Caderno de Perguntas e Respostas lançado em 2014 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), os municípios eleitos abrangiam, em conjunto, 78,64% da incidência de trabalho infantil no Brasil.

O cálculo para a definição do montante de transferência de recursos aos estados teve por base o número de municípios elegíveis ao cofinanciamento. Os municípios eleitos e incluídos no programa receberam valor mensal de acordo com o número de moradores, de acordo com o Censo de 2010, como ilustrado na Tabela 2.

Tabela 2: Referências para o Cofinanciamento Federal

Porte	População (habitantes)	Valor Mensal (R\$)
Pequeno I	Até 20.000	3.600 (ou 3,77 SM)
Pequeno II	de 20.001 e 50.000	4.200 (ou 4,40 SM)
Médio	de 50.001 e 100.000	6.000 (ou 6,29 SM)
Grande	de 100.001 e 900.000	8.300 (ou 8,70 SM)
Metrópole	Mais de 900.000	17.000 (ou 17,82 SM)

Fonte: Brasil (2014b, p. 20)

Como parte da estratégia de ação, os estados da federação também tinham acesso a cofinanciamento automático para a execução de tarefas de articulação e monitoramento. Havia duas faixas de financiamento: R\$ 1.000 por município, para os estados que possuíam até 20 municípios no programa; e R\$ 500 por município, para os estados com 21 municípios ou mais.

3.5. Fase 5: Confusão e Desfinanciamento (2016 a 2022)

Embora o foco de nossa análise seja o período de governos tucanos (1995-2002) e petistas (2003-2016), fazemos a seguir rápido apanhado do que se seguiu nessa política. Em 2016, com a ruptura institucional gerada pelo impeachment presidencial, um novo período político se configurou, trazendo mudanças nas políticas sociais. Desde então, visualizamos um novo rumo nos programas ligados ao Suas, representado, inicialmente, por cortes em políticas sociais e, posteriormente, por novas medidas de transferência de renda como os programas Auxílio Emergencial (2020-2021) e Auxílio Brasil (2021-2022). Essas medidas retiraram proteções sociais ao não exigirem condicionalidades de escolarização e acompanhamento médico às famílias, antes princípios primordiais das políticas sociais propostas pelos programas Peti e seu redesenho.

A política pública das Aepeti, inicialmente prevista para três anos, foi renovada em 2016 e 2018, e ainda se encontra em vigor. Uma portaria ministerial de 2016 deu mais flexibilidade ao uso dos recursos (Brasil, 2016). Essa flexibilização pode ter atendido ao ímpeto de uso de recursos em áreas

anteriormente não previstas, assim como pode ter sido uma resposta ao grande valor represado e não empregado por gestões municipais e estaduais, conforme apontado por Bichir e Gutierrez (2019).

Por fim, após o golpe parlamentar de 2016, um período de alterações e indefinições foi inaugurado. No governo Temer uma portaria foi publicada, flexibilizando a utilização dos recursos das Aepeti e permitindo novas formas de recursos (Brasil, 2016). A partir de 2017, assim como nos anos seguintes, o valor autorizado passou por corte brusco. No governo Bolsonaro, o valor dos recursos provisionados continuou a sofrer com a onda de cortes progressivos, passando o valor executado a ser igual a zero nos anos de 2020, 2021 e 2022. Esse fato evidencia descompasso com a trajetória traçada nos programas integrantes do Suas.

Além do corte orçamentário no governo Bolsonaro, houve a desestruturação ou extinção de comitês e conselhos que garantiam a participação da sociedade civil na construção e fiscalização dessas políticas públicas. De forma geral, a partir de 2016 verificamos que há confusão entre os programas Peti e Aepeti. Isso se evidencia com a edição da Portaria 318 (Brasil, 2016) que expõe uma concepção das Aepeti como parte integrante do Peti e não mais como seu possível programa substituto.

4. ANÁLISE DE CONTINUIDADES E MUDANÇAS NO PETI

No percurso pós-1988 das legislações protetivas da infância e dos programas de ação correspondentes, houve uma evolução protetiva gradual, mas que não representou apenas continuidades. Uma visão global dos últimos 35 anos nos permite identificar cinco fases com período médio de 7 anos de duração. Ao analisar os mecanismos de mudanças, a literatura de Policy Design e mudança institucional descreve cinco elementos similares, identificando cinco processos de mudança de desenho: por camadas, por deriva, por conversão, por substituição e por exaustão (Mahoney; Thelen, 2010; Howlett; Mukherjee, 2018; Van Geet et al., 2019). Na literatura de Desenho, também são descritos os processos de mudança de políticas públicas, os quais podem envolver quatro aspectos: objetivos, instrumentos, beneficiários e resultados (Lima; Aguiar; Lui, 2021; Santos; Lima; Aguiar, 2022). Neste estudo, concentramo-nos nos dois

primeiros fatores, rastreados a partir da análise da regulação do programa. Considerando essas classificações e aplicando-as ao presente estudo, verificamos nas Fases de 1 a 4 um processo de mudanças por camadas executadas por meio de transformações sensíveis no desenho dos programas elaborados. Na Fase 1 (1988 a 1995), legislações protetivas criaram uma base de garantia de direitos e prioridade para crianças e adolescentes na política nacional. Na Fase 2 (1996 a 2003), deu-se a construção de programa específico para o combate ao trabalho infantil (Peti), normatizado por portarias ministeriais que definiram regras válidas para todo o território nacional com oferta de bolsa para as famílias (beneficiárias) identificadas.

Dessa forma, o Peti e suas ferramentas de ação apresentaram-se como instrumentos relevantes de políticas públicas. Na Fase 3 (2004 a 2010), as novas configurações políticas de assistência social garantiram maior espaço para o programa construído no governo anterior, por meio de uma mudança sensível no instrumento (Peti), com a fusão do programa com o Bolsa Família, bem como a inserção de novas ferramentas assistenciais. Na Fase 4 (2011 a 2015), verificamos a manutenção do objetivo de combate ao trabalho infantil, porém com mudanças estruturais trazidas pelo redesenho do programa, denominado Ações Estratégicas (Aepeti), que alterou as formas de planejamento, implementação e monitoramento do combate ao trabalho infantil. Quanto aos beneficiários, também houve mudanças, pois o financiamento proposto pelas Aepeti está voltado à articulação intersetorial e ações de impacto coletivo, com a supressão de ações apenas focalizadas em cada família. Os resultados esperados também mudaram, já que, além de combater as situações de trabalho junto a cada família, as ações estratégicas do Peti têm o objetivo de alcançar todo o sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes e a sociedade civil. Apesar do refinamento proposto, as mudanças implementadas na Fase 4 podem ter gerado uma dificuldade de compreensão de metas junto aos implementadores do programa e os “burocratas de nível de rua”, segundo o termo utilizado por Lipsky (2019).

Diante disso, inferimos que as quatro primeiras fases históricas descritas acima representam mudanças por camadas, com aumento de atenção sobre o tema na política institucional brasileira e construção de instrumentos de políticas

públicas. De acordo com a literatura do tema, verificamos que esse período caracteriza o desenvolvimento das políticas de combate ao trabalho infantil pós-1988, em concomitância com o desenvolvimento dos pilares do Sistema Único de Assistência Social, conforme apontam Bichir e Gutierrez (2019) e Santos (2022).

Porém, na Fase 5 (2016 a 2022), identificamos confusão e desfinanciamento nas políticas anteriormente estruturadas, em razão da mistura dos programas Peti e Aepeti, além do desmonte da estrutura do Suas montada nas fases anteriores. Isso se evidencia com a edição da Portaria 318 (Brasil, 2016), que expõe uma concepção das Aepeti como parte integrante do PETI e não mais como seu possível programa substituto. Além disso, observamos a destinação dos recursos (não utilizados) para uma rubrica financeira com a denominação Peti nos anos de 2021 e 2022 (Oliveira; Viana, 2022). Apresentamos no Quadro 1, uma sistematização das fases descritas.

Quadro 1: Evolução das Políticas Públicas de Combate ao Trabalho Infantil após 1988

Períodos	Fase 1 (Bases Legais) 1988 – 1995	Fase 2 (Lançamento do PETI) 1996-2003	Fase 3 (Inserção no SUAS) 2004-2010	Fase 4 (Redesenho) 2011-2015	Fase 5 (Confusão e Desfinanciamento) 2016-2022
Característica preponderante	Valorização da Infância	Construção de Programa específico	Modificação do modelo Assistência	Redesenho	Confusão e Retrocesso
Gerenciamento	Implantação de legislação Protetiva	Implantação do PETI	Fusão do PETI com o PBF	Redesenho do Programa/Criação das Ações Estratégicas (AEPETI)	Mistura entre os programas PETI e AEPETI
Financiamento	Ausência de programa específico	Cofinanciamento espontâneo e por escolha	Cofinanciamento regrado e por aceite	Cofinanciamento regrado e por aceite	Diminuição gradual nos repasses
Modelo de Atendimento	Ausente	Modelo de contraturno escolar centralizado-segregador	Modelo de contraturno escolar centralizado-segregador, até 2011	Modelo de contraturno escolar em atendimento descentralizado.	Desvinculação de programas e desvinculação do atendimento à transferência de renda, pós 2020
Responsabilidade de política pública	Ausente	Setorial (Assistência Social)	Multissetorial (Assistência Social, Saúde e Educação)	Intersetorial, (Assistência Social, Saúde e Educação, e outros)	Indefinida
Monitoramento	Ausente	Lista de presença	SISPETI – 2010 (eletrônico) Controle de frequência de Crianças e adolescentes	SIMPETI – 2016 (eletrônico) Controle de Ações Estratégicas realizadas	SIMPETI – 2016 (eletrônico) Controle de Ações Estratégicas realizadas

Fonte: Elaboração própria.

Autores do campo de políticas públicas têm sintetizado as diversas interpretações e significados do termo “instrumento de políticas públicas”, caracterizando-o como “a forma do Estado fazer algo”. Esses autores identificam quatro tipos de instrumentos que os governos e governantes podem utilizar como

estratégia de indução de comportamentos e aplicação de políticas públicas descritas, a saber: regulação; dispêndios, taxaço e informação (Capano; Pritoni; Vicentini, 2020; Acciai; Capano, 2021). A partir desses referenciais interpretamos que na Fase 1 os mecanismos de regulação foram definidos, introduzindo bases legais, e aprimorando as proibiçoões ao trabalho infantil e a garantia de direitos às crianças e adolescentes.

Esses mecanismos puderam ser implementados na Fase 2, com o lançamento do programa Peti, que institui uma política de dispêndio com a transferência de renda para famílias que retirassem seus filhos da condição de trabalho, além da implantação de atividades de contraturno escolar. Na Fase 3, houve manutenção da política de dispêndio, integrada a outras ações assistenciais. Posteriormente, na Fase 4, o redesenho do programa propôs um novo modelo de ação que integrou as antigas ações com a estratégia de informação. Aprimorados, os eixos estratégicos do programa Aepeti reforçaram as campanhas voltadas à população, além de avançar com o monitoramento e a construção de ações intersetoriais a serem planejadas pelos entes subnacionais. Por fim, na Fase 5, houve a alteração da trajetória até então traçada com sensíveis alterações refletidas em normativas governamentais e a não utilização de recursos provisionados.

4.1. Análise dos marcos normativos do Peti e seu redesenho

A partir da análise dos marcos normativos publicados para o combate ao trabalho infantil, podemos delinear a trajetória da elaboração da política pública. No Quadro 2, são sintetizados os marcos normativos e legais dessa área.

Quadro 2: Marcos normativos do combate ao trabalho infantil

FASE	ANO	TIPO DE DOCUMENTO
Fase 1 Bases Legais (1988-1995)	1988	Constituição de 1988
	1990	Lei nº 8.069 dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
	1993	Lei nº 8.742 Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)
Fase 2	1996	Lançamento do Programa Peti e a assinatura de Termo de Compromisso para Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao adolescente no trabalho

Lançamento do Peti (1996-2003)	1998	Emenda Constitucional nº 20 (alteração do inciso XXIII do artigo 7º com proibição de trabalho a menores de 16 anos)
	1999	Decreto Legislativo nº 179 aprova os textos da Convenção n. 138 e da Recomendação 146 da OIT
	2000	Decreto nº 3.597 promulga a Convenção 182 e a Recomendação 190 da OIT
	2000	Portaria Seas/Mpas nº 2917 estabelece as diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2001	Portaria Seas/Mpas nº 458 (Peti) altera diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2002	Decreto Presidencial nº 4134/2002 promulga a Convenção 138 e a Recomendação 146 da OIT
	2002	Portaria 365/2002 MTE institui no âmbito do trabalho e do emprego a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)
Fase 3 Inserção no Suas (2004-2010)	2004	Resolução Cnas nº 145 aprova a Política Nacional de Assistência Social
	2005	Portaria MDS nº 440 estabelece Pisos para Programas (PSE)
	2005	Portaria MDS nº 666 integra ao PBF
	2007	Lei nº 11.542 institui o Dia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil
	2008	Decreto Presidencial nº 6.481 regulamenta artigos da Convenção 182 da OIT com Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil
	2008	Portaria MDS nº 431 dispõe sobre a expansão e alteração do cofinanciamento federal dos serviços de Proteção Social Especial no âmbito do Suas
	2010	Portaria MDS nº 730 altera a portaria 431 e dá outras providências
Fase 4 Redesenho (2011-2015)	2011	Lei nº 12.435 cria a Lei do Suas com instituição do Peti por meio do artigo 24 C. Inserido na Loas (8742/1993)
	2013	Resolução Cnas nº 01 dispõe sobre o reordenamento do serviço de convivência e fortalecimento de vínculo com público do Peti como um dos prioritários
	2013	Resolução Snas/CIT nº 1 dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2013	Resolução Cnas nº 8 dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2014	Resolução Cnas nº 10 altera a Resolução nº 8 e estabelece critérios para o cofinanciamento 2014

	2014	Portaria MDS nº 63 dispõe sobre o cofinanciamento federal das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Fase 5 Confusão e Desfinanciamento (2016 – 2022)	2016	Portaria MDSA nº 318 estabelece normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2020	Decreto Presidencial nº 10.574 dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho (altera a composição da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil).

Fonte: Elaboração própria.

Podemos observar que, apesar de o tema estar inserido na agenda governamental, há fragilidade legal e marginalidade normativa dos programas no percurso analisado. Por exemplo, o Peti, constituído em 1996, foi normatizado apenas a partir do ano 2000, com regulações formadas majoritariamente por portarias e decretos, tendo sua primeira previsão legal apenas no ano de 2011. No caso das Aepeti, estão alicerçadas na política de assistência social, sem muitos instrumentos para efetivação das desejadas parcerias a não ser por meio do poder de convencimento e articulação (Vasconcelos, 2018).

A partir de 2013, resoluções do Conselho de Gestores Tripartites e do Conselho Nacional de Assistência Social propuseram o redesenho do Peti, fato que expressa participação da sociedade civil na tomada de decisão. Porém, as alterações propostas no modelo de atuação foram misturadas e fragilizadas após alterações nas concepções de governo, que, a partir de 2016, provocaram o desfinanciamento e minaram a legitimidade das ações. Embora o gradualismo também marque esta quinta fase de nossa periodização, há sinais de uma inflexão na política observada. As primeiras quatro fases têm características complementares, com a complexificação das formas de atuar no combate ao trabalho infantil – incluindo atores da sociedade em um esforço inicialmente estatal, por exemplo. A Fase 5 traz indícios de desmonte de políticas, como definido por Gomide, Silva e Leopoldi (2023, p. 13): “redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou das capacidades administrativas existentes para [...] implementação” de determinada política.

5. CONCLUSÃO

Na história do país, apesar de a proibição do trabalho infantil estar vigente desde o início do século XX, foi apenas nas últimas décadas do século XX e início do

atual século XXI que ações e programas foram estruturados pelo governo federal. A partir da redemocratização do país e da promulgação da Constituição vigente, as ações de proteção a crianças e adolescentes se especializaram, com o objetivo de configurar medidas práticas e assertivas, com foco nas famílias atendidas por benefícios assistenciais. Isso reflete a interpretação de Menicucci e Gomes (2018, p. 62), que propõem que, com a Constituição de 1988,

[...] pode-se dizer que o Brasil transitou para um sistema mais universalista e redistributivo, alicerçado na noção de direitos que vão sendo ampliados e redesenhados no processo de implementação das políticas sociais definidas constitucionalmente.

O Peti, originalmente estruturado de 1996 a 2005, expressou política específica para as realidades do território nacional. Um novo período pode ser identificado de 2005 a 2013, com transformações substanciais que culminaram no redesenho do programa. Essa reestruturação das ações estratégicas continuou no período de 2014 a 2016, com mudanças de conceituações, formas de ação e foco de atuação com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Dominaram esse período mudanças graduais e incrementais, apesar de administrações federais ligadas a diferentes forças e projetos políticos terem se sucedido: PSDB até 2002 e PT entre 2003 e 2016.

Nosso achado está em linha com trabalhos anteriores (Peres; Santos, 2019; Barbosa, 2019) indicando que essas forças políticas buscaram converter suas agendas programáticas em políticas públicas e nesse processo aceitaram as regras do jogo decisório que estavam estabelecidas (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 457). Assim, elas não tentaram eliminar arenas de veto a seus projetos ou suprimir a capacidade de vocalização de opositores a seus objetivos. Além das alterações incrementais por camadas, outros dois tipos de estratégia de mudança já foram mapeados no período de 1995 a 2016: emulação do formato de sistemas (a exemplo do SUS) e visibilidade institucional. A análise preliminar do combate ao trabalho infantil evidencia que também nessa área predominou a mudança por camadas.

O que veio depois ainda merece investigação mais aprofundada, mas há evidências de que se pautou por modo diferente. Peres e Santos (2019, p. 126) indicaram que na questão orçamentária os governos que sucederam a gestão Dilma estabeleceram novo regime fiscal centrado na diminuição do tamanho do

Estado e na redução do escopo de suas políticas, representando mudança substantiva.

Para além das conclusões analíticas, há a questão sobre a efetividade dessas políticas, ainda que isso não seja o foco central deste trabalho. Segundo dados do IBGE, no período de 1995 a 2019, houve diminuição do número absoluto de casos de trabalho infantil em todas as faixas etárias estudadas (IBGE, 2022). Esses resultados podem demonstrar efeitos positivos provocados pelos programas Peti e Aepeti. Porém, esses resultados também podem estar relacionados a mudanças sociais e transformações socioeconômicas no país. Estudos apontam resultados positivos advindos dos programas apresentados, porém relatam a necessidade de políticas sociais e amplas agindo na redução de desigualdade social (Carvalho, 2004; Custódio; Veronese, 2007; Melin, 2012).

No período estudado neste artigo, o governo federal, em seu papel de indutor da política nacional, propôs diferentes formatos de ação para o programa, que, por sua vez, incorporou diferentes concepções de governo para a implementação das políticas propostas e acolheu diferentes instrumentos de controle e monitoramento. Pode-se dizer que, por meio dos conteúdos e práticas propostas, foram atingidos resultados positivos. Contudo, a partir de 2016 houve uma confusão entre os programas Peti e Aepeti.

Nesse panorama, visualizamos os atuais desafios políticos e teóricos para definição das políticas públicas de combate ao trabalho infantil, para reimplantação de ações propostas diante dos compromissos nacionais firmados, e para a compreensão da realidade de crianças e adolescentes que vivenciam essa situação de violação de direitos. Porém, mais análises são necessárias para apreciar os resultados encontrados, os métodos de coleta de dados e os impactos de transformações sociais qualitativas na realidade brasileira. A retomada atual do campo do estudo sobre desenho de políticas públicas pode ser ferramenta útil para essa apreciação, bem como para reavaliar o conteúdo das políticas aqui analisadas (Howlett; Lejano, 2012).

Podemos afirmar que existe uma correlação entre o percurso do Peti e a evolução da política de assistência social no país. Nessa linha, Santos (2022) descreve o período entre 1988 e 2003 como de antecedentes da política de assistência social, e o período entre 2003 e 2011 como de consolidação do Suas.

A autora também identifica o período entre 2009 e 2022 como um momento de construção de políticas intersetoriais, com a incorporação de serviços concorrentes, além de resistência a retrocessos. Essa análise mostra correspondência com os períodos descritos neste trabalho e demonstra que o programa Peti se irmana à lógica evolutiva do Suas, fenômeno que também foi válido no seu redesenho e nas indefinições posteriores. Esse cenário revela os atuais desafios que se apresentam ao governo federal e aos governos subnacionais para a continuidade de ações de erradicação do trabalho infantil.

REFERÊNCIAS

ACCIAI, Claudia; CAPANO, Giliberto. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. **Public Administration**, [s.l.], v. 99, n. 1, p. 118-136, Mar. 2021.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica do Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

AZEVEDO, Maria José de. **Trabalho infantil, movimentos sociais e imprensa: um olhar sobre o fazer jornalístico**. 2003. 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BICHIR, Renata; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlo Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT** São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Portaria nº 2.917 de 12 setembro de 2000**. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas e respostas: serviço especializado em abordagem social: SuAS e população em situação de rua**. Brasília, DF, 2013a. v. 4.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Portaria nº 318, de 12 de dezembro de 2016**. Estabelece normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145 de, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 1, de 21 e fevereiro de 2013**.

Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências. Brasília, DF, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 8, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Brasília, DF, 2013c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 10, de 15 de abril de 2014**. Altera a Resolução 08/13 e estabelece critérios para o cofinanciamento de 2014. Brasília, DF, 2014a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e respostas**: o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_peti_perguntas-respostas.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 440 de 23 agosto de 2005**. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Especial estabelecidos pela Norma Operacional Básica –NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 431 de 3 dezembro de 2008**. Dispõe sobre a expansão e alteração do cofinanciamento federal dos serviços de Proteção Social Especial, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-431-de-3-de-dezembro-de-2008/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Oficina de Orientação sobre a agenda intersetorial do PETI: Execução das Ações Estratégicas do PETI**. Brasília, DF, 2017. Disponível em https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2017/03/AEPETI_DPSE_vf.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Caderno de orientações técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_Orienta%C3%A7%C3%B5es_Tecnicas_PETI2018.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

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

BRASIL. Presidência da República. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 1934.

CAPANO, Giliberto; PRITONI, Andrea; VICENTINI, Giulia. Do policy instruments matter?: governments' choice of policy mix and higher education performance in

western Europe. **Journal of Public Policy**, Cambridge, n. 40, n. 3, p. 375-401, 2020.

CARVALHO, Inaiá M. Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 50-61, 2004.

CUSTÓDIO, André Viana; RAMOS, Fernanda Martins. O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e suas ações estratégicas no Brasil. **Revista Cadernos de Direito Actual**, [s.l.], n. 15, p. 37-55, 2021.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho infantil: a negação do ser criança e adolescente no Brasil**. Florianópolis: OAB/SC, 2007.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Marcos históricos sobre o trabalho infantil no Brasil**. Brasília, DF: FNPETI, 2023. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/marcoshistoricos/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michele Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contextos de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michele Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA: INCT/PPED, 2023. p. 13-44. Disponível em: [https://www.ufpb.br/dgp/contents/documentos/Desmonte e Reconfiguracao Politicas Publicas.pdf](https://www.ufpb.br/dgp/contents/documentos/Desmonte_e_Reconfiguracao_Politicas_Publicas.pdf). Acesso em: 20 nov. 2023.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, [s.l.], v. 45, n. 3, p. 357-381, 2012.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. **Routledge handbook of policy design**. New York: Routledge, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 10 out. 2022.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Política**, Brasília, DF, n. 36, p. 1-41, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 nov. 2023.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A theory of gradual institutional change: explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MELIM, Juliana Iglesias. Trajetória da proteção social brasileira à infância e à adolescência nos marcos das relações sociais capitalistas. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 167-184, 2012.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

OLIVEIRA, Thallita de; VIANA, Dyarley. **Trabalho infantil e orçamento público**: investimento na manutenção das desigualdades. Brasília, DF, 14 mar. 2023. Artigo publicado no *site*: Inesc. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/trabalho-infantil-e-orcamento-publico-investimento-na-manutencao-das-desigualdades/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. Orçamento federal: avanços e contradições na redução da desigualdade social (1995-2016). *In*: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

RUA, Maria das Graças. Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 4, p. 417-450, 2007.

SANTOS, Maria Nazaré Francisco; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Primeira Infância Melhor em tempos de pandemia: avaliação de (re)desenho. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 11, n. 3, p. 78-90, 2022. Edição especial Avaliação e primeira infância.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Mudança institucional na política de assistência social**: o caso do Sistema Único de Assistência Social. 2022. 241 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SCHNEIDER, Anne Larason; INGRAM, Helen. **Policy design for democracy**. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.

VAN GEET, Marijin Thomas; LENFERINK, Sander; LEENDERTSE, Wim. Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. **Policy Design and Practice**, London, v. 2, n. 4, p. 324-358, 2019.

VASCONCELOS, Welen Batalha Pereira. **Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**: as ações estratégicas municipais no enfrentamento à exploração do trabalho infantil em Manaus. 2018. 195 f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

Campo de Públicas: **conexões e experiências**

Fundação João Pinheiro

Alameda das Acácias, 70 – São Luiz
CEP: 31.275-150

+55 (31) 3448-9400

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencia/>

