

SECRETARIA DE  
DIREITOS HUMANOS

1º CICLO DE PALESTRAS

# ***POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS***



PREFEITURA DE  
**GUARULHOS**



**PREFEITURA DE GUARULHOS**

**SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS**



Nosso Plano de Governo foi desenvolvido pensando na cidadania plena, sobretudo aos grupos e indivíduos mais vulneráveis e que, ao longo da história, foram submetidos às injustiças e intolerâncias.

Um dos movimentos mais importantes nesse sentido foi a criação da Secretaria de Assuntos Difusos, alterada para Direitos Humanos em 2018 na qual reunimos políticas públicas que visem reduzir as discriminações e estimular uma maior tolerância diante da pluralidade do povo brasileiro.

Com a Secretaria de Direitos Humanos, oferecemos à sociedade uma alternativa com novos elementos e métodos para buscar a justiça social.

Entendo que a cidadania está em permanente construção e que ainda se faz necessárias inúmeras quebras de paradigmas para atingirmos a universalização desse tema.

Por essa razão, convidamos a todos para esse debate em busca da plenitude dos direitos civis.

**Prefeito Guti**

# Apresentação

É com enorme prazer que apresento o registro sistematizado e fiel dos conteúdos das palestras do 1º Ciclo “Políticas Públicas e Direitos Humanos”. Este curso teve o objetivo de capacitar os servidores da Prefeitura de Guarulhos na temática direitos humanos, assim como apresentar o histórico de conquistas dos mesmos e contextualizar o cenário atual. O curso se fez importante dada sua contribuição para a melhoria das políticas públicas voltadas a população mais vulnerável e mais distante dos seus direitos.

No total foram 243 participantes, de diferentes áreas de atuação e secretarias da Prefeitura, entre elas: Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Serviços Públicos, Secretaria de Governo, Secretaria de Justiça, Secretaria de Desenvolvimento Científico, Econômico, Tecnológico e de Inovação, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Transportes e Trânsito, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Habitação, Secretaria de Gestão, Fundo Social de Solidariedade de Guarulhos, Câmara Municipal de Guarulhos, Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico de Guarulhos, Proguaru, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, além do público externo.

Foram sete palestras, oferecidas por professores doutores, doutorandos e mestrados das maiores universidades do país: USP, Unicamp, UFABC e FGV, além de um promotor de Justiça, os quais vieram voluntariamente. Agradeço imensamente pelas apresentações e ensinamentos valiosos sem os quais não seria possível concretizar este projeto.

Aproveito para agradecer ao professor doutorando em Ciência Política (Unicamp), Heber Silveira Rocha, pela indicação dos palestrantes: Eduardo Suplicy, vereador de São Paulo e ex-secretário de Direitos Humanos de São Paulo; José Carlos Vaz, professor do curso de Gestão de Políticas Públicas – USP; Mário Aquino Alves, professor de Administração Pública e Governo – FGV/SP; Dr Eduardo Valério, promotor de Justiça de Direitos Humanos na Cidade de São Paulo; Alexandre Piero, professor do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza e mestrando em Políticas Públicas – UFABC; Tamara Crantschaninov, doutoranda em Administração Pública e Governo – FGV-SP; e Wagner de Melo Romão, professor de Ciência Política – Unicamp.

Sendo esta revista, uma reprodução das palestras e não uma transcrição, ressalto que os textos aqui presentes não seguiram a ordem cronológica de realização, mas fez-se a opção de organizá-los em ordem linear de raciocínio. Foram registrados os conteúdos para formar um arsenal teórico, para que tão ricos conhecimentos não sejam perdidos com o tempo e que possam ultrapassar as mentes daqueles que assistiram as palestras.

Parabenizo toda a equipe da Secretaria de Direitos Humanos pela organização e participação nas palestras, quando a Secretaria ainda era denominada de Assuntos Difusos

**Lameh Smeili**

Secretário de Direitos Humanos



# Índice

<b>A importância dos direitos humanos na atualidade: Direitos Difusos e Direitos Humanos</b> Eduardo Valério .....	<b>13</b>
<b>O papel dos direitos humanos no ciclo das políticas públicas: Renda Básica de Cidadania</b> Eduardo Suplicy .....	<b>29</b>
<b>As inovações democráticas nas gestões municipais e os direitos humanos</b> José Carlos Vaz .....	<b>35</b>
<b>Políticas Públicas de Juventude Novos Desafios nos Direitos Humanos</b> Alexandre Piero .....	<b>45</b>
<b>Conselhos de Direitos e Participação: Limites e Desafios</b> Tamara Crantschaninov .....	<b>59</b>
<b>Reconhecimento dos Direitos Difusos &amp; Políticas Públicas</b> Mário Aquino Alves .....	<b>69</b>
<b>Participação popular e representação política</b> Wagner de Melo Romão .....	<b>81</b>



Alguns problemas  
dos direitos hu

SOC

- pessoas em
- racismo e
- preconceito e discrim
- morad
- crimina
- violên
- extermínio de j
- prática h
- limitação às liberdades c
- religios
- sistema pris
- violência policial (poli

# A importância dos direitos humanos na atualidade: Direitos Difusos e Direitos Humanos

10 de Outubro de 2017

com

## Dr. Eduardo Valério

Membro do Ministério Público de São Paulo há 32 anos, atualmente promotor de Justiça de Direitos Humanos na Cidade de São Paulo





As questões de direitos humanos são abordadas numa perspectiva histórica, considerando, em princípio, situações recentes para logo após introduzir o assunto. A discussão tem início a partir da abordagem sobre os refugiados africanos que atravessam o Mar Mediterrâneo em balsas na tentativa de chegar à Europa, buscando uma condição mínima de sobrevivência em um país ou continente onde eles não são desejados e que não irão recebê-los bem. Desta maneira, estamos passando novamente o risco de um novo holocausto como ocorreu no período da segunda guerra mundial. Mas, não se trata de uma questão que ocorre somente fora [do Brasil]. Também é um assunto que podemos observar a partir das masmorras brasileiras, representadas pelo nosso sistema prisional. No sistema carcerário brasileiro as pessoas vivem 24 horas em prisões com condições desumanas, onde imagina-se que estão sendo reeducadas com a esperança de que elas saíam daquele ambiente dóceis e meigas; e o que acontece é exatamente o oposto. Tratar de direitos humanos significa promover condições de vida que evitem situações desta natureza. Por isso, o tema abordado nesta breve reflexão trata sobre a evolução da ideia de direitos humanos, partindo da premissa de que não é possível dominarmos minimamente o assunto se não conhecermos a sua origem - De onde surgiu e como nós chegamos a essa tal história de direitos humanos? Como isso foi construído?

A história dos direitos humanos no Ocidente passa por alguns pulsos, e esses momentos marcantes pontuaram este caminho até chegar ao que existe atualmente. Ela começaria no renascimento, que foi um momento da história no final da idade média, por volta dos séculos XIV e XV, onde se discutia a relação do homem com Deus. Naquele período da idade média a religião católica era dominante e atuava em aliança com a situação

econômica chamada feudalismo. No feudalismo, os donos da terra, que eram os senhores feudais, estabeleceram uma relação na qual Deus era colocado no centro das relações humanas, o que significava, portanto, a utilização de Deus como um instrumento de dominação dos homens.

No renascimento, o homem passa a ser o centro das relações no mundo, e não mais Deus. Nesse período surge um movimento chamado Humanismo, quando o homem passa a ser o protagonista de sua história - pelo menos em tese. Esse movimento se agrega a outro de importância fundamental no campo econômico e, nesse momento, as pessoas que até então viviam isoladas nos seus pequenos feudos passam a comercializar o excedente das suas produções com os senhores vizinhos, nos reinos, outros países e continentes, etc. É exatamente nesse momento que ocorre a chamada "Revolução Burguesa", que teve início pelos burgos, que era o movimento de produção e circulação de mercadorias na busca de novos consumidores e, portanto, de negócios. É o momento em que se cria a moeda de troca de mercadorias, surgindo assim determinadas cidades que se fortalecem em torno destas atividades comerciais. Surge, por exemplo, alguém que funda uma instituição em que se faz o desconto e a movimentação de dinheiro, tendo sido chamado de banco. Também surge uma atividade que diz que a pessoa sairá com uma caravana para fazer comércio no Oriente Médio.

Posteriormente, acaba esta fase do Feudalismo e se cria o Capitalismo, que é a agregação e concentração do dinheiro (ou capital). Paralelamente a ação burguesa ocorre um conflito político importante, na medida em que estas pessoas começaram a ganhar dinheiro mas, ao mesmo tempo, não possuíam poder político, pois, este pertencia exclusivamente aos reis absolutistas que formaram os seus reinos a partir do que sobrou dos velhos

estados feudais (ou das velhas comunidades feudais) daquela classe de cavaleiros nobres que são retratados em filmes sobre períodos medievais. Com isso, surge um novo movimento pela conquista do poder político por aqueles que já possuíam o poder econômico.

Nesta relação do Estado com o homem surge o pensamento racional, o iluminismo e depois o constitucionalismo no âmbito da Revolução Burguesa. Esta nova classe social, os capitalistas – que tinham o domínio completo do centro econômico - começam a bancar novas formas de utilização do trabalho, que até então era artesanal, na qual a pessoa produzia desde a matéria-prima até o produto final (além de realizar a venda). Nesse período também começa a surgir uma outra classe social, composta por trabalhadores que vão vender a sua força de trabalho a quem têm dinheiro, cujo nome é proletariado - que vêm de prole, com crianças trabalhando na linha de produção. Temos então um novo panorama na relação do homem com o Estado, e para que aquela classe que tinha o poder econômico passasse a ter o poder político, surge um movimento de construção teórica da filosofia política que primeiro passa pelo racionalismo, que era a maneira de superar o pensamento místico, mágico e religioso da idade média.

O pensamento racional na filosofia existencialista (ou racionalista) coloca o homem como o domínio de si próprio, como donos das suas relações e do seu destino. E junto a isto surge um movimento filosófico importantíssimo no século XVIII, chamado Iluminismo, que era um conjunto de filósofos que não tinham um pensamento uniforme, mas que tinham uma maneira racional de pensar em substituição a um pensamento religioso que se superava. O Iluminismo era uma proposta em que a relação do homem com o Estado constituía-se nos direitos do

homem perante a opressão do Estado. Assim, surge um grande movimento em que esta tendência ao questionamento do poder absoluto resulta na grande Revolução Francesa, quando os burgueses tomaram o poder. Nesse momento, os grupos que até então possuíam apenas o poder econômico também passaram a concentrar o poder político. Esta Revolução Burguesa cria o Constitucionalismo Liberal, quando o Estado passa a limitar os próprios poderes para defender e garantir os direitos do homem. E, nesses conflitos do homem se defendendo da opressão do Estado, vão se constituindo as liberdades civis e individuais, que são a base e a origem dos direitos humanos. No Brasil aconteceu algo semelhante em 1930, quando Getúlio Vargas derrubou a República Velha e assumiu o poder.

Em seguida teve o surgimento do primeiro documento importante da história dos direitos humanos: trata-se da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” de 1789, que foi fundamental naquele momento da história, mas que hoje já encontra-se um pouco desatualizada - pois temos os “direitos das mulheres” e de outros grupos específicos. Em seguida, no século XIX, surge um novo conflito que era a classe trabalhadora lutando pelos seus direitos, denominado Direitos Trabalhistas (constitucionalismo social), representado por uma série de disputas entre o capital industrial e o trabalho. E a história segue, após o esgotamento destas disputas entre capital e trabalho, tendo como consequência o surgimento do Totalitarismo no começo do século XX, do Fascismo e do Nazismo, que resultaram na primeira e na segunda grande guerra mundial.

Em 1945 surge outro momento importante da história dos direitos humanos, com a Segunda Guerra Mundial, quando o mundo viveu uma espécie de auto crítica em que percebem que deste jeito não é possível continuar, sendo possível construir

novas bases de relacionamentos entre os povos para que se consiga construir uma cultura de paz e sobretudo não repetir o que acabara de acontecer nos últimos seis anos no mundo (de 1939 a 1945). Em 1948 foi feita a Carta de São Francisco. Desde então, até os dias atuais, é possível verificar a unificação e a consolidação da ONU, com enormes problemas e dificuldades, que colocam o mundo sempre na eminência de uma guerra, como nos dias de hoje com o conflito entre os EUA e Coreia do Norte.

O Sistema Universal de Direitos Humanos constrói o que se chama de Direito Convencional, que são as convenções: da mulher, da pessoa com deficiência, do racismo, da criança e do adolescente, dentre outras (convenções ou declarações), que podem ter força normativa. Além disso, surgem as cortes internacionais de controle do cumprimento ou descumprimento das convenções de direitos humanos, que funcionam em vários países do mundo, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que funciona em Washington (apesar de os EUA não terem aderido), e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que funciona na capital da Costa Rica, em San José.

O Brasil é um bom exemplo do funcionamento destas Cortes Internacionais de Direitos Humanos, conforme pode ser observado nos três exemplos a seguir, a partir dos quais o país recebeu punições e, com isso, teve que adequar algumas de suas leis visando caminhar em conjunto com tais organizações de defesa de direitos:

1 - Aqui no Brasil surge a Lei Maria da Penha decorrente de uma condenação em que o Brasil tomou na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2 - O segundo exemplo é a Guerrilha do Araguaia no

período da ditadura militar, onde o Brasil foi condenado por não fazer o trabalho que deveria ter feito no final da ditadura, que seria a chamada “Justiça de Transição”, que significa fazer uma apuração dos crimes ocorridos na ditadura, como torturas, censuras, assassinatos, etc. Essas situações obrigam o Estado a fazer este registro histórico para que sirva de alerta para que este tipo de situação não volte a ocorrer. Como se adéquam as instituições a favor da justiça e não da anistia em uma transição de ditadura para uma ordem democrática? Nasce assim a Comissão Nacional da Verdade.

3 - E o terceiro e mais recente caso foi a chacina policial ocorrida no Rio de Janeiro em 1994 na Favela Nova Brasília.

Muitas vezes é possível escutar discursos contrários aos direitos humanos. Entretanto, geralmente são realizados por pessoas que não conseguem compreender que trata-se dos nossos direitos, como o de andar na rua e não ser abordado e preso por qualquer motivo. A ideia é que direitos humanos tem que ser para todos e não para alguns. Os direitos humanos colocam a sociedade em um mesmo patamar civilizatório, que permite o convívio pacífico entre as pessoas e que, portanto, incluam “todas as pessoas”. Esta é a base filosófica de uma concepção em direitos humanos baseada na oposição aos totalitaristas de todas as ordens que tentam limitar os direitos de todas as pessoas. Desta maneira, uma possível definição de direitos humanos seria o “conjunto harmônico de normas que garantam o acesso igualitário às condições de vida digna conforme o estágio de avanço científico e tecnológico da humanidade”.

O conjunto harmônico de normas envolvem desde constituição, leis, decretos, portarias e convenções. Também podem envolver costumes e tradições de povos e comunidades tradicionais (por exemplo, quilombolas ou ciganas). Em relação ao acesso

igualitário, entende-se que todos devem ter as mesmas condições de acesso aos direitos (e não apenas alguns, pois, nesses casos, pode-se considerar privilégios). Por vida digna, entende-se como as condições básicas para que uma pessoa possa viver e se desenvolver (física ou intelectualmente, dentre outras possibilidades) sem precisar ser dependente de outros, ou seja: todas as normas devem ser interpretadas e aplicadas considerando a dignidade da pessoa humana. Em sua definição, o palestrante também aborda a importância das questões materiais, propiciadas pelas melhorias que os avanços científicos e tecnológicos proporcionam para a população e, nesse caso, a noção de igualdade é importante porque todos devem ter acesso aos bens e riquezas produzidas de maneira igualitária pois, conforme consta na Constituição, “todos são iguais perante à Lei”. E a noção de igualdade também torna-se um dilema: trata-se de igualdade num mundo desigual e conflituoso, pois as pessoas são diferentes. Muitas questões de intolerância podem ser observadas em momentos nos quais pessoas não conseguem conviver com as diferenças, como, por exemplo, nos casos de intolerância contra negros, homossexuais, etc, por não serem considerados como iguais por determinados grupos. Também há alguns exemplos, como Betinho, que trouxe para o cenário de discussões dos direitos fundamentais questões sobre segurança alimentar e nutricional, que representava um grande problema a ser combatido na sociedade na década de 1980.

Com isso, se todos são iguais perante a Lei, deverão ser dadas as mesmas oportunidades para que todos se desenvolvam de maneira igualitária, com estruturas disponíveis pelo Estado e pela sociedade para que haja tal desenvolvimento. Em segundo, todos devem ser respeitados nas suas diferenças, como origem, cor, sexo, opinião política ou religiosa, dentre outras, dife-

rente do que ocorre atualmente na sociedade, onde as pessoas são ranqueadas e classificadas de acordo com seus bens (quem tem mais, vale mais).

Grande parte das desigualdades sociais ocorrem devido acessos diferenciados de direitos, por exemplo: a sociedade fica mais chocada com obras e/ou exposições de artes do que ao verem crianças dormindo na rua. Isso também ocorre em outras áreas, como na educação, na cultura, na ordem urbanística, na tributária, dentre outros aspectos da organização da sociedade, que vão se formando de maneira a manter esta desigualdade. Considerando outro exemplo, em relação às questões tributárias: em torno de 56% das maiores fortunas brasileiras vêm de herança, ou seja, não é fortuna conquistada pelo trabalho e sim herdada, e isso acontece porque existem riquezas que perpetuam em uma ordem tributária que não faz distribuição de renda. No Brasil não existe tributo para grandes fortunas e a tributação causa mortis é baixa no país. Além disso, outra questão que é importante observar, o Brasil é o único país da América Latina que nunca fez reforma agrária - é o país do latifúndio (que é o herdeiro da escravidão).

O modelo de economia adotado pelo país também tem forte influência nestas questões de desigualdades. Quando a economia de um país deixa de ser formada com base na produção e passa a ser de financeirização, os bancos passam a ser mais importantes do que as indústrias e a prestação de serviços passa a ser mais importante do que a atividade industrial, estará criado o cenário propício para as desigualdades. A expansão dos mercados internacionais sem fronteiras desmonta o estado de bem estar social e constitui uma nova ordem econômica, que é o neoliberalismo. Surge então a desconstrução dos direitos sociais e, em consequência, essa lógica neoliberal na ordem social,

política e econômica.

O neoliberalismo é uma construção que possibilita o aumento da lucratividade dos donos do capital. Entretanto, como consequência, gera aumento da pobreza. Seguem algumas características deste modelo para o âmbito econômico e social - princípios fundamentais do Neoliberalismo no âmbito econômico:

- estabilidade monetária;
- disciplina orçamentária;
- abolição do controle sobre os fluxos financeiros;
- redução dos gastos sociais;
- privatização de empresas e de serviços públicos;
- taxas de emprego regulada pelo mercado e não pela necessidade do trabalho;
- redução da carga tributária.

Princípios do Neoliberalismo no âmbito político e social:

- desregulamentação dos direitos sociais;
- redução drástica do papel do Estado na mediação das relações entre as classes sociais;
- substituição das políticas sociais;
- repressão aos movimentos indicatários;
- enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores;
- mercantilização do Estado;

- enfraquecimento dos instrumentos participativo
- redução do papel das instituições no sistema de administração da justiça.

Os direitos humanos no Brasil são acolhidos pela Constituição de 1988, quando o país passou por um singular momento histórico. Naquele ano ocorreu o fim daquele estado liberal, quando os dois líderes dos modelos concebidos para o liberalismo estavam destruindo o Estado na Inglaterra e EUA e ampliando para o mundo este modelo. Na América Latina esse modelo pode ser observado por meio do Chile, durante o Governo de Pinochet. Entretanto, naquele momento, o país passava por grande paradoxo devido ao fato de ter sido promulgada uma Constituição Social num estado liberal, o que teve como consequência diversas dificuldades na política interna ao longo das três décadas seguintes, como o modelo de governo de coalizão e dificuldades nas relações da gestão política. É neste descompasso, de uma Constituição Social num estado liberal, que marca boa parte da tragédia na história brasileira.

Com isso, a Constituição Social foi viabilizada devido ao fato de as forças neoliberais estarem desacreditadas em decorrência do seu apoio à ditadura. Desta maneira, tais forças liberais se organizaram em torno de uma bancada chamada centrão, e lá organizaram uma “resistência” em prol de interesses liberais, garantindo que estes interesses estivessem contidos na Constituição. Por isso, a Constituição é social: ela garante a propriedade privada, mas exige a função social; ela garante a liberdade de iniciativa, mas exige os direitos do consumidor; sempre há um contraponto, sobretudo nas finalidades e objetivos do Brasil, que é constituir uma sociedade justa, livre e solidária; o fim da pobreza e da marginalização; garantir a redução das desigual-

dades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, cor, sexo, idade, etc, (artigo 1 e 3 da Constituição Federal de 1988). Neste ponto também é possível observar que nos artigos mencionados têm questões que são incompatíveis com os pressupostos neoliberais, e isso gera os conflitos contemporâneos que podem ser observados atualmente.

Esta Constituição consagra os direitos humanos no fundamento maior que fala da dignidade da pessoa humana, que está no artigo 1º da Constituição e trata dos direitos fundamentais e sociais nos artigos 5º e 6º, e no artigo 7º que trata dos direitos trabalhistas, ou seja: do artigo primeiro ao sétimo temos o arcabouço da democracia social brasileira (ou estado social brasileiro) que é muito importante ser do conhecimento de todos que atuam na área de defesa de direitos. Com isso, temos nesse rol de direitos e garantias fundamentais contidos na Constituição de 1988, a consagração no direito interno brasileiro daquele conjunto de direitos humanos construídos no pós guerra nas convenções da Organização das Nações Unidas e nos sistemas regionais de direitos humanos.

No artigo 6º temos os direitos sociais, que foram ampliados no decorrer destes últimos 30 anos por meio de PEC's, e é isso que temos que tornar igualitário no município de Guarulhos, sem qualquer discriminação ou distinção: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e aos desamparados. Isso são os direitos humanos: a garantia de um mínimo necessário à sobrevivência das pessoas.

O Brasil é um país muito rico e se houver um mínimo de comprometimento de todos os atores envolvidos no processo, considerando gestores, membros do MP, servidores em geral e

população, com uma visão justa, democrática e igualitária de mundo, será possível a adoção de uma agenda contemporânea de direitos humanos que visa alterar esta realidade de desigualdades e de violência na qual a sociedade brasileira está imersa, na qual a excessiva exclusão acentua todos os cenários apontados anteriormente e torna difícil a convivência entre as pessoas no Brasil. Falar de direitos humanos é tratar de uma vida mais decente para todos. E, para contribuir com essa tarefa, é fundamental a atuação da Educação em Direitos Humanos, baseada em fatos históricos e dados estatísticos, visando tornar as pessoas mais críticas da sua realidade e questionadoras dos seus direitos; sobretudo nesse momento no qual, com a aprovação da PEC do teto de gastos, os problemas sociais que afetam os mais pobres tendem a se agravar, como já ocorre nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social.

## **Referências**

Texto baseado na palestra de Eduardo Valério - Membro do Ministério Público de São Paulo há 32 anos, atualmente promotor de Justiça de Direitos Humanos na cidade de São Paulo.





# O papel dos direitos humanos no ciclo das políticas públicas: Renda Básica de Cidadania

27 de Julho de 2017

com

**Eduardo Suplicy**

Vereador de São Paulo e ex-secretário  
de Direitos Humanos de São Paulo



A Renda Básica de Cidadania (RBC) é uma renda suficiente para que uma pessoa possa prover as suas necessidades vitais, como as de alimentação, saúde, educação e outras, que será paga pelo governo a toda e qualquer pessoa residente no país, inclusive às estrangeiras residentes há cinco anos ou mais no Brasil, não importa sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou mesmo socioeconômica. Será um direito à cidadania igual para todas. Refere-se ao direito de todas as pessoas participarem, pelo menos um pouco, da riqueza comum de nossa nação. A ninguém será negado. Até mesmo para as mais ricas? Sim. Obviamente os que têm mais irão contribuir para que elas próprias e todas as demais venham a receber. Que vantagens há?

Primeiro, é muito mais fácil compreender que todas as pessoas tem o direito de receber igual quantia. Segundo, assim eliminasse toda e qualquer burocracia envolvida em se ter que saber quanto cada um ganha no mercado formal, por exemplo, na carteira de trabalho, ou informal, em qualquer atividade que se exerça e pela qual receba um pagamento, como a de tomar conta de um automóvel na rua. Terceiro, eliminamos o fenômeno da dependência que acontece quando há um sistema que diga: quem não recebe até certo patamar tem o direito de receber tal complemento. E a pessoa está por decidir se vai ou não realizar aquela atividade. Mas se a fizer, receber aquele tanto e aí o governo lhe retira parte do que recebeu naquele programa, então a pessoa pode vir a desistir de fazer aquela atividade e entra na armadilha da pobreza ou do desemprego. Mas se todos começarmos da RBC em diante, sempre haverá o estímulo ao progresso.

É do ponto de vista da dignidade e da liberdade do ser humano

que teremos a maior vantagem da RBC. Para aquela jovem que, por falta de alternativa para dar o alimento aos seus, resolve vender o seu corpo; ou para aquele jovem, que pela mesma razão, resolve ser membro de quadrilha de narcotraficantes, o dia que houver a RBC para si e para todos na sua família, esta pessoa terá o poder de dizer não àquela única alternativa que lhe surge pela frente, mas que vai ferir a sua dignidade ou colocar a sua vida em risco. Poderá aguardar um tempo, quem sabe fazer um curso, até que surja uma atividade mais condizente com a sua vocação, a sua vontade. Por isto é que a RBC elevará o grau de dignidade e liberdade real das pessoas.

Por fim, pelo voto consensual de todos os partidos, o Congresso Nacional aprovou, e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou, em 8 de janeiro de 2004, a Lei 10.835/2004, que instituiu, por etapas, a critério do Poder Executivo, a RBC, iniciando-se pelos mais necessitados, assim, como o Programa Bolsa Família, que pode ser visto como um passo na direção da Renda Básica de Cidadania. Informações mais completas podem ser encontradas no livro “Renda de Cidadania. A Saída é pela Porta”, de Eduardo Matarazzo Suplicy, Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez Editora, 1ª edição 2002, hoje na 7ª edição.

### **Referências**

Suplicy, Eduardo. O papel dos direitos humanos no ciclo das políticas públicas: Renda Básica de Cidadania. Texto elaborado pelo palestrante - Suplicy foi senador durante 24 anos, foi secretário de Direitos Humanos no município de São Paulo e atualmente é vereador pelo cidade de São Paulo.





# As inovações democráticas nas gestões municipais

8 de Agosto de 2017

com

## José Carlos Vaz

Professor do curso de Gestão  
de Políticas Públicas – USP



Vivemos uma fase de mudanças e, por isso, é necessário que os governos trabalhem de forma diferente. Tais mudanças afetam todos os entes federados. Entretanto, os municípios são os que mais sentem os efeitos destas mudanças, pois é o ente mais acessível para a população, tanto em relação às suas instituições como em termos de representantes eleitos. Com isso, ainda que as ações demandadas sejam de competência dos governos estadual ou federal, é na “porta” do prefeito que as pessoas vão bater. Desta maneira, é necessário discutir sobre a evolução da autonomia no nível local e da democracia considerando as inovações promovidas na gestão pública.

Antes de iniciar esta discussão, é importante realizar algumas definições visando possibilitar uma leitura com maior qualidade. A inovação está relacionada ao contexto. Nesse sentido, uma política pública pode ser considerada inovadora para uma determinada localidade enquanto para outra não. Inovação também pode ser algo feito de maneira diferente naquele contexto, ou seja, é diferente de invenção. Por exemplo: o celular atual foi uma inovação pois, apesar de já existir comunicação sem fio e computadores, inovou-se ao juntar tudo em um aparelho só. Portanto, inovar é fazer algo diferente ou de maneira diferente ao usual.

Ao longo do tempo no Brasil, sobretudo nos últimos 30 anos, é possível observar a expansão dos direitos a partir da ampliação dos serviços públicos. Como exemplo, podemos citar o caso do município de Rio Branco-AC, onde mulheres vítimas de violência chamaram a atenção do governo e da opinião pública e, com isso, a prefeitura criou a Casa Rosa Mulher para o atendimento desta demanda. Nesse sentido, é possível observar uma nova política de serviços públicos voltados para mulheres vítimas de violência, a partir de novos instrumentos criados para

efetivar direitos. Além disso, ao tratar de inovações no serviço público, também devemos considerar o contexto institucional, pois poderá haver resistências devido à limitação de recursos.

Ao referir-se sobre a tecnologia, que é a maneira como fazemos as coisas, não significa que estamos tratando de aparelhos tecnológicos de última geração. Nesse sentido, é possível mencionar a organização de reuniões por meio de tarjetas, que também envolve uma forma de tecnologia; a chamada tecnologia social. Com isso, é possível observar que a tecnologia também é alvo de disputa. Quem determina qual é a melhor ou a mais adequada? A melhor deveria ser a que atende as nossas necessidades. Entretanto, na escolha das tecnologias a serem empregadas, há outros interesses envolvidos. Sendo assim, é necessário observar de maneira crítica as tecnologias utilizadas nos processos para não correr o risco de fazer algo, ou mesmo copiar uma tecnologia utilizada em outro contexto, sem entender os reais motivos de sua utilização. Portanto, é necessário aprender com aqueles que já utilizam determinada tecnologia e adequá-la ao contexto no qual pretendem utilizá-la.

Entretanto, tratando-se do serviço público, atualmente é um momento de desprestígio do setor decorrente de uma grande disputa do público X privado. Em grande medida, tal competição envolve dinheiro, a vida das pessoas, sua dignidade, e nem todos que participam entram com boas intenções. Por isso, é necessário que o setor público inove, visando manter-se nesta disputa que sempre existiu e que, possivelmente, continuará existindo.

O setor privado sempre busca inovações, diferente do que ocorre no setor público, que é mais rígido, e isso ocorre por

diversas razões. Uma delas é que o setor público fica preso aos processos burocráticos, restando pouco tempo para inovações. Outra razão é que os servidores públicos são pouco estimulados a inovar, em decorrência da atuação de órgãos de controle e de fiscalização, como as procuradorias ou o ministério público. As prefeituras que sempre realizaram suas ações de determinada maneira, costumam ser questionadas ao tentar fazê-las de modo diferente, e isso gera medo de tentar de outra forma. Com isso, apesar destes órgãos de fiscalização e controle cobrarem soluções para problemas novos e complexos, eles mesmos dificultam as tentativas de ações na medida em que não permitem ações inovadoras para tais situações.

Considerando essas questões, para onde o mundo caminha na Gestão do Estado? Há um movimento chamado Estado em rede, onde governos dependem cada vez mais de parcerias não governamentais. Isso quer dizer novos serviços e novas especialidades disponíveis, não necessariamente sendo produzidos pelo estado. Por exemplo, o aplicativo utilizado para saber a localização dos ônibus, que são produzidos por empresas a partir do cruzamento de dados fornecidos pelas prefeituras. Há de se considerar também que, devido a complexidade das demandas da sociedade, na medida que se buscam inovações, elas contribuem para facilitar a vida do cidadão que é, ou deveria ser, o mais importante para o serviço público. Portanto surge outra questão: qual seria o papel do estado neste processo? De organizador destas relações complexas?

Contudo, os governos ainda não estão preparados para gerenciar estas relações. O papel de organizador carrega consigo novas exigências as quais o poder público avaliará se está preparado, ou terá que se reinventar para atender, com maior horizontalidade, compartilhamento de informações,

papéis diferenciados e flexíveis. Terá que pensar em algum tipo de interação com setores diferenciados. Será necessário também mecanismos de solução e prevenção de conflitos, como os existentes na Austrália. Naquele país existe o conselho para serviços específicos e, diferente do conselho gestor de unidades de saúde, que discutem todos os serviços prestados pela unidade, este conselho na Austrália tem a função de, além de discutir, solucionar os problemas relacionados a um serviço específico. Portanto, há responsabilização e participação da sociedade nas soluções propostas.

Desta maneira, há necessidade de resgatar o papel formulador do estado e, nesse sentido, avançar como organizador desta cadeia de serviços. Isso leva a um quadro que estimula a inovação, ou seja, as crises têm esse lado positivo: Inovação na forma de fazer os serviços, no controle social, na participação, na tecnologia empregada, dentre outras possibilidades.

A sociedade está habituada a interagir por meio da tecnologia. Todavia, ainda não se apropriou dela para realização do controle social. Seu uso é meramente bidimensional. Com isso, o setor público deve estar atento para observar as ferramentas utilizadas naquele contexto pela população e usá-las de forma diferente. Não dá para copiar o setor privado para o público, mas a partir das mesmas ferramentas, é possível propor novas soluções, tais como o ensino de técnicas de leitura, ou utilizar o facebook e o twitter nestas propostas de ações. Com tais ferramentas é possível analisar “que tipo de demanda está aparecendo, quais as reclamações, pesquisa de mercado, dentre outras”.

Por isso, no setor público, também temos que considerar a seguinte questão: como podemos usar a tecnologia da

informação para os usuários ajudarem a melhorar os serviços? (considerando que o estado é o responsável pelo seu provimento). Isso é muito importante no sentido de fortalecer o serviço público nesse contexto de forte crise em relação ao papel do estado. Ou o governo vai renunciar ao seu papel de organizador? Se ele renunciar, quem vai organizar? A iniciativa privada? Certamente alguém vai, pois não existe espaço vazio e tem muita gente interessada em assumir essas atividades no lugar do governo, porém, como já afirmado no início, nem sempre com boas intenções.

Além disso, ainda considerando que o estado abra mão de seu papel de organizador dos serviços públicos, onde as pessoas vão procurar soluções? Desta maneira, é bem fácil concluir que as prefeituras serão as grandes gerenciadoras da crise brasileira, devido à sua proximidade da população, o que representa um quadro bem pessimista considerando que a grande concentração de tributos encontra-se no Governo Federal. Com isso, a tendência do serviço público é a precarização, com reações imprevisíveis por parte da população num cenário no qual as demandas encontram-se cada vez mais fragmentadas devido ao enfraquecimento dos partidos e sindicatos. E, nesse quadro de forte crise, surgem as pressões que darão abertura para as inovações no serviço público e para a profissionalização da gestão pública.

Assim, teremos os seguintes impactos:

- Novas formas de serviço público;
- Governo baseado em dados (valiosos) – volume enorme/geramos dados o tempo todo;

- Novos formatos de participação;
- Governo aberto – permitir que a população construa e analise os dados da prefeitura/pensar ações integradas.

Nesse cenário, considerando o formato rígido do setor público e a necessidade de inovar visando seu fortalecimento e manutenção do papel de organizador do estado, é necessário incentivar as seguintes modalidades de serviços:

- Coprodução
- Gestão compartilhada;
- Desenvolvimento descentralizado de serviços digitais;
- Serviços públicos de gestão compartilhada.

Desta maneira, é de extrema importância o fomento de projetos que possibilitem discussões sobre as tecnologias existentes e desenvolvimento das necessárias, como incubadoras tecnológicas (ex: USP Leste - incubadora de tecnologias sociais). A partir deste tipo de ação, é possível manter permanente as discussões sobre padrões tecnológicos abertos, software livre, facilitar inovação e aumentar o protagonismo dos servidores públicos. Concomitante a esta ação, é importante a implantação de uma política de recursos humanos que contribua para ambientes inovadores. É necessário repensar os requisitos de qualidade que sobrevalorizam os “processos meio” e passar a considerar a satisfação dos cidadãos receptores das ações - usuários dos serviços públicos - como método de avaliar as políticas públicas a partir do gerenciamento de processos e da produção dos serviços, a partir de indicadores e metas preestabelecidas.

Por fim, a partir de tais medidas, o estado estará se dotando das capacidades necessárias visando consolidar-se como o formulador e organizador destes serviços públicos construídos junto da sociedade e que mantém, por meio da participação da mesma, os elementos essenciais e necessários para o controle e avaliação das políticas públicas. Vale ressaltar que, conforme discutido anteriormente, inovar torna-se uma necessidade e, com as ferramentas tecnológicas disponíveis atualmente, isso representa uma possibilidade concreta.

### **Referências**

Texto baseado na palestra “As inovações democráticas nas gestões municipais” de José Carlos Vaz - Prof. do Curso de Gestão de Políticas Públicas – USP.



# Políticas Públicas de Juventude Novos Desafios nos Direitos Humanos

17 de Outubro de 2017

com

**Alexandre Piero**

Professor do Centro Estadual  
de Educação Tecnológica Paula Souza  
e mestrando em Políticas Públicas- UFABC



Qual é a diferença entre direito e políticas públicas? Há alguma relação, semelhança ou diferença entre “construir políticas públicas e garantir direitos”? Direitos são conquistas, é o que deve ser garantido à população, e as políticas públicas são a materialização desse direito. Portanto, para garantir direitos para a juventude, é necessário implementar políticas públicas de juventude. Vale salientar que, ao tratar de juventude, estará sendo considerado o público composto por ambos os sexos na faixa etária entre 15 e 29 anos.

O curso abordou a questão da evolução dos direitos na perspectiva de TH. Marshall, conforme análise realizada na Inglaterra. Segundo Thomas Marshall, o conceito de cidadania envolve três elementos a saber: civil, político e social. Os direitos civis foram os primeiros a se formarem, e faziam referência às questões básicas como o direito à liberdade, de ir e vir ou o direito a livre iniciativa. A seguir, a partir da liberdade proporcionada pelos direitos civis, os cidadãos daquele país passaram a se organizar politicamente, visando conquistar direitos políticos. Os direitos políticos se caracterizaram pelo sufrágio universal e pela igualdade política de todos em termos de direitos de cidadania, possibilitando que a população participasse das discussões que decidiriam os rumos da sociedade. Os direitos sociais, por sua vez, passaram a ser buscados pelos grupos que já haviam conquistado os direitos políticos e demandavam interesses específicos, tais como saúde ou educação. Na Inglaterra, que foi o objeto de análise de Marshall, tais direitos começavam a surgir durante o século XIX com o desenvolvimento da educação primária pública.

No Brasil, os direitos sociais passam a figurar no artigo sexto da Constituição Federal de 1988 e, após os anos 2000, surge a

discussão de como tratar dos direitos específicos para categorias específicas. A noção de equidade é muito recente e reconhece que garantir direitos iguais para todos não é suficiente para promover a igualdade e, portanto, é necessário garantir direitos específicos para públicos específicos. Desta maneira, surge o contexto no qual os direitos difusos passam a serem discutidos.

Os direitos difusos não são completamente civis ou sociais, mas é uma mistura de ambos, numa vertente de novos direitos. Algumas características desses grupos específicos: não são a totalidade da sociedade, portanto não se pode falar em direitos sociais. São categorias, grupos, são híbridos entre o social e o individual. Existem as especificidades dentro das especificidades. Por exemplo: uma mulher (ou um homem) permanecerá sendo uma mulher para sempre (se assim decidir). Ou negro, que não deixará de ser negro. No entanto, não há como uma pessoa decidir ser jovem, e esse recorte objetivo é utilizado para a política pública. Sendo assim, a pessoa pode ser mulher, jovem e negra (especificidade dentro da especificidade).

Outra questão de fundamental importância para as políticas públicas de juventude e que irá influenciar as ações destinadas a este público é: “como a sociedade enxerga os jovens em determinado contexto”. No caso da juventude, é comum a visão destes atores como “irresponsáveis, ansiosos, rebeldes”, dentre outras. O jovem também é usado como imagem (dependendo do interesse em questão no momento). Entretanto, quando a discussão é sobre o exercício do poder, o jovem é colocado como incapaz. Nesse sentido, a discussão a ser realizada é: estamos usando a imagem do jovem ou queremos dar voz ao jovem (poder)?

Helena Abramo sistematiza quatro visões de juventude no

contexto brasileiro que influenciam as políticas públicas: trata-se da juventude como período preparatório, como problema, como solução e como sujeito de direitos. Ela fala que essas visões são misturadas atualmente. Entretanto, será realizada breve abordagem visando demonstrar algumas características de cada uma delas.

### **A Juventude como período preparatório**

Segundo Helena Abramo, esta etapa corresponde ao período de transição entre a infância e a idade adulta. Esta abordagem é orientadora de políticas que objetivam a preparação para o mundo adulto, focalizando a educação e, como complemento do tempo livre, atividades nas áreas de lazer, voluntariado e de esporte, de modo a garantir uma formação sadia para os jovens (ABRAMO, 2005). Ainda, os serviços militares são importantes para o desenvolvimento de habilidades específicas - necessárias ao cumprimento de deveres de responsabilidade e unidade nacional - e que também se enquadram nesta perspectiva.

Este enfoque assume uma perspectiva universalista, sendo fundamentado pela ideia de garantia de direito fundamental, sendo garantido pelo estado. Contudo, muitas vezes, este enfoque deixa de ser implementado tendo em vista garantir este direito universal por parte do estado, considerando-se a diversidade socioeconômica e assume “apenas” esta dimensão universal, gerando novas exclusões. Neste sentido, este enfoque considera a juventude como um grupo homogêneo, desconsiderando a diversidade social existente no interior deste seguimento e que, por esta razão, contribui para excluir os setores menos favorecidos economicamente.

Outra limitação deste enfoque, apontada por Helena, trata-se do

fato deste grupo não ser considerado no presente, orientando na produção de políticas que preparassem os mesmos apenas para o futuro. Segundo Helena, este enfoque predominou até a década de 50 e as políticas deste período atingiam os setores mais privilegiados da sociedade, como as classes média e alta, orientando, ainda hoje, grande parte das políticas públicas implementadas para o seguimento juvenil.

Seguindo este mesmo enfoque, a Educação é uma política adotada universalmente, sendo considerada como eixo central por meio do qual, a partir desta, podem ser criados outros programas e/ou projetos visando complementar esta etapa de preparação (ou processo educativo) para a vida adulta. Helena faz referência, a título de exemplo, a programas de prevenção na área da saúde, ligados a comportamentos de risco (programas educativos de prevenção do uso e abuso de drogas, álcool, etc.), sendo estes, por sua vez, implementados nos espaços escolares ou, até mesmo, incluídos em sua grade curricular (ABRAMO, 2005).

Sendo assim, a partir do exposto, pode-se observar que esta abordagem - juventude como período preparatório - prioriza políticas voltadas para a formação/preparação do indivíduo para sua entrada no mercado de trabalho. Por fim, esta visão do jovem predomina grande parte das ações estatais (e não-estatais), sendo adotada de maneira única ou combinada com outras existentes (e que serão abordadas mais adiante).

### **A Juventude como etapa problemática**

De acordo com Helena, este enfoque trata da juventude a partir dos problemas “que ameaçam a ordem social ou desde o déficit nas manifestações de seu desenvolvimento” (ABRAMO, 2005).

Para a autora, estes sujeitos ficam em evidência a partir dos comportamentos de risco e transgressões que eles protagonizam e que, em contrapartida, geram políticas públicas de caráter compensatório focalizadas em setores vulneráveis. Os setores mais atuantes na produção de políticas sob este paradigma são os da saúde e justiça, por meio de outros programas que tratam dos jovens a partir do seu envolvimento com drogas, álcool e gravidez precoce.

Há críticas a essa concepção pois a mesma é responsável pela construção de uma imagem estigmatizada da juventude, como se esta fosse representada por um setor homogêneo, dando maior prioridade para as ações em detrimento do contexto. Outra crítica realizada pela autora, quanto a concepção, é sua abordagem setorial e fragmentada.

Esta concepção orientou as ações adotadas no Brasil durante as décadas de 80 e 90, quando a temática sobre juventude foi problematizada pela opinião pública e, desta maneira, pressionou tanto o estado como a sociedade civil pela realização de ações voltadas para o seguimento juvenil. Contudo, conforme a autora observa, esta concepção ainda predomina em grande parte das políticas direcionadas à juventude. Atualmente, estas são concebidas e justificadas a partir de sua contribuição para a redução do envolvimento dos jovens com a violência e/ou outras práticas consideradas de risco para a ordem social.

Por último, a autora finaliza enfatizando suas limitações e consequências estigmatizantes, afirmando que há novas abordagens na tentativa de superar a demonstrada nesta seção.

## **O Jovem como ator estratégico do desenvolvimento**

Para Helena, os atuais padrões de desenvolvimento tem imposto novas alternativas ao seu enfrentamento. Nesta perspectiva, o jovem como ator estratégico do desenvolvimento surge como alternativa ao enfrentamento dos problemas gerados por este novo padrão de desenvolvimento, que é representado pelo processo de exclusão social decorrente desta dinâmica (ABRAMO, 2005).

Esta abordagem é baseada no contingente populacional que esta camada – juventude – assumiu nas últimas décadas. Por esta razão, nesta abordagem, a autora trata da juventude como alternativa para os problemas gerados pelo processo de desenvolvimento (ABRAMO, 2005).

Ela atribui aos jovens, além do exposto anteriormente, as possibilidades de resolverem problemas do sistema produtivo por meio da incorporação de novas tecnologias, assim como incorporar jovens em situação de exclusão, de maneira diferente da adotada na abordagem anterior (jovem em situação de risco/vulnerabilidade), sendo esta, por sua vez, realizada numa perspectiva de inclusão a partir da formação educacional, tendo em vista sua preparação para o mundo do trabalho e seu envolvimento na resolução de problemas em comunidades locais, seja por meio de projetos sociais ou do voluntariado.

Este enfoque é mais difundido por organismos multilaterais e agências de cooperação internacional. Contudo, a autora faz críticas à este modelo pois o mesmo é introduzido desconsiderando o contexto local e o modo de participação do jovem no mesmo. Também há críticas a respeito da pouca participação do jovem nas discussões sobre este modelo de

desenvolvimento. A autora ainda afirma que esta abordagem, muitas vezes, desconsidera os conflitos e disputas em torno de modelos de desenvolvimento e das ações, induzindo a produção de políticas públicas muitas vezes desconexas com a realidade local.

Para a autora, outra falha desta visão é que esta, por sua vez, apenas considera os jovens a partir de suas contribuições para os problemas vigentes, desconsiderando suas demandas, ou seja: nesta perspectiva, o jovem apenas é considerado enquanto possibilidade de resolver problemas, sem que o mesmo seja visto como sujeito, com demandas particulares e próprias (ABRAMO, 2005).

### **A juventude cidadã como sujeito das políticas**

A juventude, nessa perspectiva, é tratada como uma etapa da vida “per si”, ao contrário de outras abordagens que adotam visões a partir das quais este momento da vida do sujeito é considerado apenas transitório, como uma preparação para o futuro. Esta abordagem é adotada a partir da década de 1990, em decorrência da superação das visões negativas dos jovens, com a adoção de políticas intersetoriais para estes sujeitos que passam a serem considerados em sua integridade. A autora também afirma que as políticas adotadas sob esta abordagem são centradas na noção de cidadania (ABRAMO, 2005).

No início da década de 90, os adolescentes passaram a ter respaldo a partir da construção do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Contudo, a idade que este instrumento normativo compreende é entre 12 e 17 anos; deixando grande parte da juventude fora de seu escopo. A autora afirma ainda que o ECA está em vigência apenas no plano normativo, mas

não no plano positivo (ABRAMO, 2005).

Conforme afirmado anteriormente, apesar do ECA ter sido institucionalizado no plano normativo, ainda não foi posto em prática. Com isso, este instrumento não contribui para a promoção de algo semelhante voltado para a juventude na medida em que, para estes, por sua vez, ainda não foram delimitados processos que resultassem em direitos que diferenciassem este grupo dos demais. Desta maneira, apesar de ser uma perspectiva nova no Brasil, possui possibilidades de se estender, avançando na promoção de políticas de caráter universal e que considerem os jovens em sua integralidade, sendo, por sua vez, compreendida tanto pelas suas demandas como pela sua capacidade e maneiras de contribuir.

As abordagens são coexistentes na sociedade brasileira e se desenvolveram ao longo da história. Estas abordagens também podem ser utilizadas pelo mesmo ator por meio de ações diversas, ou em conjunto, em um mesmo projeto. Também podem ocorrer disputas em torno de um modelo de visão tendo em vista seu predomínio.

Para finalizar, as visões abordadas podem ser utilizadas com objetivos diversos entre sua formulação e linha de ação, podendo ocorrer, por exemplo, a proposição (ou justificativa) de uma política pública a partir da visão do jovem como “sujeito de direitos” e sua implantação adotar uma abordagem do “jovem enquanto problema”. Contudo, para Abramo, isso ocorre em decorrência da última abordagem discutida (jovem enquanto sujeito de direito) ainda se encontrar em fase de construção.

## Considerações

A partir da discussão proposta, é possível (e necessário) fazer algumas considerações. Todas as abordagens tratadas possuem seus pontos positivos e negativos. Talvez a mais negativa seja a visão da juventude como etapa problemática pois a mesma justifica muitas ações de caráter autoritário e que dificultam o exercício da cidadania por parte dos jovens. Todavia, mesmo a visão do jovem como etapa preparatória ou como ator estratégico não consideram a opinião dos jovens na formulação das ações, pois sobrevalorizam a necessidade da preparação de mão de obra para o mercado ou sua imagem (aparência de jovens) como algo a ser buscado constantemente; na maioria das vezes visando “ganhar mercado” com a venda de produtos, em suma, jovens que em seus projetos pessoais e coletivos reproduzam o discurso adulto dominante.

Nesse sentido, a visão que mais se aproxima da ideal é a do jovem como sujeito de direitos na medida em que a mesma possibilita considerar sua visão e necessidades desde a formulação até a implementação das políticas públicas. A partir desta, mesmo as ações discutidas com base nas demais visões podem estar sendo consideradas pois, como as juventudes não são homogêneas, poderão ter aquelas que têm interesses em políticas voltadas para a preparação de jovens para o mercado, ou mesmo na área da segurança, dentre outras; mas sempre considerando os interesses, especificidades e participação deste público na construção da ação.

Para pensar a elaboração de políticas públicas para esse público, é fundamental considerar a seguinte questão: elas devem ser “de juventude”, “para juventude” e “com juventude”. Ao considerar estes três elementos na formulação e implementação

das ações estará sendo observada questões da participação do jovem como “destinatário da política pública” e, por outro lado, também será observada sua participação em outras etapas no processo de produção de políticas públicas, seja em instâncias de formulação (como atores visíveis ou invisíveis) ou na implementação.

Essa questão da participação dos jovens (e de outros grupos) no processo de produção de políticas públicas pode ser bastante observada a partir do ano de 2003, na medida em que ocorreu expressivo aumento da quantidade de instâncias participativas, como as conferências e conselhos, quando várias demandas que antes não eram vistas ganharam visibilidade. Com isso, ao longo daquela década, sobretudo a partir de deliberações aprovadas nas conferências, foram sendo desenvolvidas diversas políticas públicas como o Projovem, Juventude Viva, dentre outras.

Em 2013, novamente os jovens demonstram sua força e organização política nas chamadas “jornadas de Junho”, quando um movimento criado, em princípio, visando apenas a redução da tarifa de ônibus no município de São Paulo, ganhou tanta visibilidade e proporção que alcançou, como resultado, a sanção presidencial da PEC da Juventude e a destinação integral dos Royalties do Pré-Sal para as áreas da Educação e Saúde (Lei N 12.858, de 9 de Setembro de 2013). O caso do estatuto da Juventude (Lei N 12.852, de 5 de Agosto de 2013) também é bastante interessante pois o mesmo trata do direito do jovem viver experiências, de acordo com suas diferenças e interesses (outra conquista das mobilizações de Junho de 2013).

Portanto, conforme pode ser observado, os últimos anos tem demonstrado que os jovens tem assumido papel de protagonistas neste processo e, ao considerar a combinação dos

três elementos (DE, PARA e COM), estará sendo promovida a fidelização de sua participação. Mas, para tanto, é importante sempre observar se os mesmos estão sendo considerados e, com isso, avançar para além das políticas de segurança pública e assistencial no trato com os jovens, visando promover uma verdadeira participação e emancipação desta juventude que ora é tratada como um “problema” e ora como alguém “sem identidade”.

### **Referências**

Texto baseado na palestra “Juventude e políticas públicas” de Alexandre Piero - Prof. e Coordenador do Curso de Gestão Pública na ETEC CEPAM

ABRAMO, Helena Wendel. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro, 2005 - Ação Educativa.



# Conselhos de direito e da democracia

7 de Novembro de 2017

com

## Tamara Crantschaninov

Doutoranda em Administração Pública e Governo – FGV-SP



A temática apresentada visa tratar da participação da sociedade a partir de espaços criados para esta finalidade. Por tratar-se de um tema recente em nossa história, o assunto ainda levanta muitos questionamentos a cerca das motivações (ou desmotivações) sobre a participação e o estado tem que estar preparado para dar respostas, ainda que esteja num cenário de incertezas. As principais questões que norteiam as discussões aqui apresentadas são: por quê as pessoas param de participar dos espaços de participação e quais os desafios para tornar a participação efetiva? A ideia da palestra foi discutir mais aspectos práticos e desafios comuns do dia-a-dia e menos as características formais destes espaços.

O que é participação no Brasil e para quê precisamos de instrumentos participativos para além do voto? De acordo com Edson Nunes, em sua obra Gramáticas Políticas do Brasil, o autor conclui que o estado brasileiro foi fundado a partir de três características principais: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático, ou seja, não foi pensado para ser republicano ou democrático. Também é necessário considerar que as bases que fundaram o Brasil privilegiam os mais ricos, aqueles que já possuem poder, enquanto os demais ficaram isolados desse processo - isso já dura mais de 400 anos -, incluindo o acesso à justiça, que é mais acessível para aqueles que possuem mais recursos financeiros. Quando tratamos de participação deve ser considerado esse passado, que consiste na criação de um estado que não é pensado para funcionar de maneira participativa. Por outro lado, da parte da sociedade, se não entendemos nem os procedimentos básicos de uma

burocracia, como vamos construir algo junto? Ou, como se dará essa participação? Durante o período da ditadura tivemos ausência de participação por aproximadamente 20 anos, o que aprofundou a questão da não-participação. Assim, como é possível considerar 20 anos de não-participação e transformar tudo isso num projeto de participação a partir de uma Constituição? (CF 1988).

Com a Constituição de 1988 também teve início o processo de descentralização das políticas públicas, ou seja, algumas das atribuições que antes eram realizadas pelo Governo Federal passaram a ser realizadas pelos municípios. Desta maneira, temos apenas 30 anos de atuação das prefeituras na execução das políticas públicas. A princípio, acreditava-se que trazendo as políticas públicas para mais próximo do cidadão, os munícipes teriam maior facilidade de acessar os governantes e, assim, participariam mais do dia a dia dos governos. A Constituição também trata da participação direta, mas não aborda como se daria tal participação.

Antes do período democrático, havia a experiência do conselho de saúde. Após 1988 surgem vários outros conselhos, em diversas áreas, além do orçamento participativo. Com isso, estabeleceu-se a criação de diversas instituições de participação para auxiliar na condução das políticas públicas. Assim surgiram novos desafios: como organizar as diferentes opiniões no processo de participação nos conselhos?

A participação é importante pois, por meio dela, é possível conhecer as demandas da sociedade. Além disso, se a

população participa dos processos de tomada de decisão, ela se responsabiliza pelo resultado das ações realizadas pelo poder público. Com isso, sabendo dos motivos das decisões tomadas, as chances de sucesso são maiores (pois é fundamental a participação da população para o sucesso das políticas públicas). Entretanto, no Brasil, a eleição representa um sistema democrático procedimentalista, no qual as pessoas somente escolhem quem serão eleitos. Após esta escolha, não há mais participação efetiva da população sobre as decisões tomadas. Como resultado, de um lado, temos ações que são realizadas sem considerar as necessidades da população e, do outro, pessoas privatizando seus problemas visando resolvê-los, ex: quando uma escola pública está com problemas, as pessoas matriculam seus filhos na escola privada; o mesmo ocorre no caso da saúde (onde as pessoas buscam planos de saúde privados). As pessoas não tem o costume de resolver seus problemas públicos a partir da esfera pública e, com isso, tais situações (serviços públicos ruins) tendem a piorar - tragédia dos comuns.

A temática da desmobilização é bastante adequada ao contexto atual e serve a diversos interesses, pois, com as reformas atuais, onde diversos setores da população estão perdendo muitos direitos, ninguém se mobiliza na tentativa de defendê-los; e, enquanto isso, ao mesmo tempo que muitas destas camadas sociais perdem muitos dos seus direitos, alguns setores acabam ampliando seus lucros (planos de saúde, escolas particulares, previdência privada, etc).

Tratando-se dos espaços de participação, é possível mencionar

as conferências (que podem ser deliberativas e consultivas e, em geral, são voltadas para temas específicos, como mulheres, negros, juventude, dentre outros). Também existem os conselhos obrigatórios, como o CMAS ou o FUNDEB, e que sem a existência dos mesmos, o Governo Federal não repassa recursos para os municípios. Além dos conselhos, existem as reuniões de grupos de interesse (como sindicatos), orçamento participativo, ouvidorias, audiências públicas, fóruns, etc. Todavia, apesar de todos estes espaços, o Brasil foi construído em bases corporativista, clientelista e insulado; ele não é feito para participação. E os perfis mais encontrados dos participantes destes espaços é o mesmo: são pessoas elitizadas e que possuem tempo para participar devido à sua melhor situação financeira. Em geral a predominância é do governo, pois os funcionários participam no horário de trabalho; o viés das discussões é muito técnico, ou seja, afasta a população destas discussões (de forma proposital), o que reforça as assimetrias de poder na medida em que distanciam esta população destes espaços.

As dificuldades que geram esse afastamento, por sua vez, são propositais pois, na medida em que os burocratas destes espaços possibilitam maior participação de outros atores da sociedade, eles estão abrindo mão do seu poder. Com isso, as relações de poder existentes atualmente impedem que as instâncias de participação sejam democratizadas de fato, para que passemos dessa “situação democrática” para uma “democracia de fato”.

Em 2001 já haviam 28 mil conselhos municipais de políticas públicas no Brasil. Grande parte desta proliferação de conselhos ocorreu a partir do final da década de 1980, após ser estabelecido

de um novo padrão de financiamento dos organismos internacionais - conforme consta no manual da boa governança, do banco mundial -, que orienta investimentos apenas para países onde ocorre esta “boa governança”, que significa a “boa relação” entre atores do setor público, privado e sociedade civil. Com isso, a partir desse período, tem início a criação desordenada de conselhos sem que os mesmos entendessem seu papel ou como deveriam atuar. Desta maneira, foram criadas diversas estruturas de poder, de maneira descontextualizadas e que, como consequência, exercem pouca influência nas políticas públicas.

A ênfase nas metodologias de participação dos conselhos pode contribuir com a manutenção do status quo a partir da distribuição de poder que promovem. A partir delas, pode ocorrer a legitimação da situação existente ao manter, aprofundar ou legitimar as desigualdades existentes nas relações de poder, no acesso à informação e aos recursos financeiros e políticos. O contexto atual é um bom exemplo disso, pois o governo anterior foi um dos que mais incentivou a criação de tais espaços e possibilitou a implementação de ações deliberadas neles. Entretanto, como pode ser observado, apesar do grande volume de participação ocorrida nos últimos anos, o governo foi destituído e o cenário atual na produção de políticas públicas apresenta muitas incertezas. Além disso, a participação também pode ser utilizada para legitimar as decisões do governo.

Sendo assim, é possível concluir que, se o burocrata não estiver convencido deste projeto de participação em aceitar abrir mão

de seu poder, dificilmente ele será implantado com sucesso. Além disso, o conselho não vai funcionar se atuar só. Por isso, é necessária sua atuação em rede, junto aos diversos setores existentes, visando a implementação das ações propostas. Com isso, todos os atores envolvidos no processo ganham.

As regras dos conselhos devem ser pactuadas para que contribua com seu funcionamento. Se as regras não estão contribuindo para tal, o modelo não está funcionando e deve ser alterado. Também é fundamental que as regras pactuadas sejam seguidas por todos os participantes. No Brasil, considerando seu histórico não democrático, se a participação da sociedade civil nas questões públicas não for estimulada dificilmente ela ocorrerá de fato e, para isso, é necessário vontade política.

Desta maneira, a participação deve se dar desde a formulação da política pois o envolvimento da sociedade estará ocorrendo a partir das propostas iniciais e, com isso, também será mais fácil engajar estes atores também na implementação destas ações. Assim, todos os públicos envolvidos com as ações saberão os objetivos e o método que será utilizado, contribuindo para facilitar este processo. E, se esta população participar da implementação da política pública, provavelmente irá querer participar da avaliação da mesma. Com isso, apesar de ter que ampliar ainda mais os canais de participação, inserindo os atores desde as discussões iniciais, as chances de engajamento dos participantes e do sucesso das políticas públicas serão bem maiores.

Por fim, esse processo participativo também pode ser visto como

algo pedagógico - mesmo com as dificuldades encontradas. Conforme pode ser observado atualmente, a sociedade passa por grandes discussões sobre a efetividade dos processos participativos, inclusive sobre a própria democracia, e isso ocorre em decorrência das próprias escolhas feitas pela sociedade. As pessoas precisam levar mais a sério o período eleitoral ao escolher seus representantes. E os movimentos populares, por sua vez, também precisam entender seu papel para não serem simplesmente cooptados ao chegarem ao governo. Cada ator possui seu papel, e é de extrema importância que cada um continue a realizá-lo mesmo que tais atores obtenham sucesso no período eleitoral e cheguem ao poder.

## **Referências**

Texto baseado na palestra “Conselhos de direito e da democracia” de Tamara Crantschaninov – Doutoranda em Administração Pública e Governo – FGV-SP



# O reconhecimento de direitos específicos, as chamadas minorias nas políticas públicas

15 de Agosto de 2017

com

**Mário Aquino Alves**

Professor de Administração Pública e Governo – FGV/SP



Quando falamos de Assuntos Difusos também estamos abordando as questões dos direitos existentes, de reconhecimento de direitos, que é um assunto sobre o qual erramos muito. Por isso, uma das coisas mais importantes para entender é que historicamente erramos muito com grupos discriminados pois nós somos responsáveis por essas discriminações, erramos no tratamento dado e muito provavelmente no modo de reconhecer estes erros e, conseqüentemente, também erramos na maneira de lidar com o processo de construção de possibilidades de redimi-los. Desta maneira, a discussão proposta neste texto visa demonstrar como lidamos e vivenciamos estes erros em nosso cotidiano; erros que estão presentes não só em quem tem que operar, formular ou implementar políticas públicas, mas também está em quem tem que pesquisar esse tema. Para tanto, o texto será dividido em duas partes: a primeira abordará esta questão de maneira histórica e conceitual, enquanto a segunda tratará de uma pesquisa realizada no município de São Paulo visando demonstrar como mesmo os pesquisadores desta temática cometem erros ao lidar com estes assuntos.

Qual é a grande questão que vivenciamos atualmente em termos de reformulação de políticas públicas quando estamos trabalhando com a questão da exclusão social? Como incorporamos estas dimensões de distribuição e reconhecimento? O que significa isso? Quais são as conseqüências e quais as implicações ao considerar que, mesmo sendo uma questão geral, também temos questões específicas envolvidas e, sobretudo: como é possível fazer isso a partir de um lugar específico criado com esta finalidade, que é a Secretaria de Assuntos Difusos?

Ao discutir sobre políticas de combate à exclusão, será abordada uma temática que é bastante representativa dentro do nosso processo histórico, que é a questão da população negra. Quando tratamos de assuntos difusos, estamos tratando das minorias. Entretanto, a população negra não é minoria na população brasileira, assim como as mulheres; mas são minorias em termos de exercício de direitos e sofrem com as desigualdades de natureza econômica e política. Inicialmente o debate sobre tais questões orientavam-se no sentido de que, resolvendo os problemas de ordem econômica, os demais, conseqüentemente, seriam sanados. Entretanto, as experiências atuais demonstram que não é tão simples e, por exemplo, considerando a questão da população negra, há ainda problemas tanto relativos à discriminação como preconceito, assim como há situações específicas que acometem outros públicos específicos (indígenas, LGBT, mulheres, dentre outros). Desta maneira, entramos no debate sobre as políticas de ações afirmativas, que foram desenvolvidas visando contribuir para minimizar tais situações.

O que significa política de “ação afirmativa”? Falar sobre ação afirmativa neste momento e neste conceito significa tratar de uma tensão do ponto de vista de políticas públicas, e uma tensão entre a redistribuição e o reconhecimento. Esse é um debate que vem sendo travado ao longo de 40 anos, mas que se acentuou a partir da década passada. O papel da política pública é a redistribuição do excedente social e econômico a partir de uma oferta de serviços públicos universalizantes que atingem a todos. Este, por exemplo, é o espírito que constituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) e que tentou-se fazer com a

Assistência Social, a partir do SUAS, que não são únicos, mas são especificamente universalizantes.

A maior parte de políticas públicas existentes no Brasil são do tipo “redistributivas”. Entretanto, não adianta políticas deste tipo se os grupos sociais para os quais estas ações são voltadas partem de lugares distintos dentro da sociedade. Somente este conjunto de políticas redistributivas não é capaz de ajudar. Seria necessário outro conjunto de políticas públicas que reconhecesse a existência destas diferenças desde o início, e que tratasse especificamente destas diferenças para que estes grupos tenham os seus direitos reconhecidos. A ideia é que, ao trabalhar com este reconhecimento, é possível trazer os membros destes grupos excluídos ao mesmo patamar para que eles possam usufruir do mesmo tipo de oportunidade que as políticas de redistribuição possibilitam. É nesse momento que ocorrem as disputas entre aqueles que acreditam que é necessária a existência de políticas que visem à melhoria da qualidade de vida da população e aqueles que não acreditam na necessidade destas ações. Por exemplo, o debate sobre “meritocracia” é um dos que ganham destaque neste tipo de discussão, pois ninguém é contra o fato de as pessoas serem reconhecidas pelos seus méritos. Todavia, como discutir sobre meritocracia sem considerar “de onde cada um está partindo ou suas origens distintas? É importante debater sobre meritocracia, pois todo mundo tem que ser reconhecido pelos seus méritos, por aquilo que faz; mas também é necessário acrescentar outros elementos à este tipo de discussão.

No início do século XIX já se discutia o caráter mestiço da população brasileira, e o grande diagnóstico era de que os brasileiros não seriam nada na vida por esse motivo. Esse foi um diagnóstico que as elites dominantes daquele período trouxeram para o Brasil, quando na realidade o que existe é um projeto estético e racial que veio junto com o fim da escravidão. Ao final da escravidão, não foram criadas quaisquer ações de recolocação para aquela população que se tornou livre. Também foi estabelecido que sua mão de obra seria substituída por brancos. Assim tem início a imigração europeia e, com ela, surge também as primeiras leis de cotas no Brasil - leis de cotas de imigração. As primeiras leis de cotas começaram no final do século XIX, e definiam a entrada de imigrantes dentro do Brasil até determinados limites de acordo com o estabelecido por essas cotas. Durante o período da segunda guerra mundial também existia um limite para esta aceitação, e isso também aconteceu com os japoneses, libaneses, dentre outros.

No século seguinte [XX], vieram para o Brasil os japoneses, mais precisamente em 1908, em um navio chamado Kasato Maru, e quando chegaram aqui os fazendeiros trataram os colonos da mesma forma que os escravos. Deste primeiro grupo, cerca de 80% retornou para o Japão. Posteriormente, os governantes japoneses foram comprando terras em diversas localidades aqui no Brasil, como Mogi, Cotia, Tupã, Presidente Prudente, norte do Paraná, Vale do Ribeira, Pará, dentre diversas outras, visando estabelecer núcleos coloniais. Esse movimento realizado pelo governo japonês pode ser considerado uma política de caráter redistributivo e de reconhecimento, pois teve como objetivo criar melhores condições para o estabelecimento

de seus colonos; o que de fato possibilitou a permanência desta população no Brasil. Portanto, pode-se dizer que o Brasil é um país que sempre teve lei de cotas, inclusive foi colonizado utilizando-se deste instrumento com a intenção de branquear a população.

Todavia, como a miscigenação continuou sendo o traço mais característico da população brasileira, passou-se a criar o discurso da democracia racial, que nada mais é do que a “aceitação” dessa população “apesar” de suas características. Além disso, passou-se a trabalhar a ideia de que não havia conflitos entre brancos e negros, não haviam preconceitos ou exclusões e que todos conviviam pacificamente. Não houve um “apartheid” institucionalizado, assim como ocorreu em alguns países como EUA ou na África do Sul<sup>1</sup>, mas as diferenças sociais, sobretudo decorrentes do processo de escravidão, nunca deixaram de existir. Trata-se de um processo de naturalização das desigualdades preexistentes com objetivo de desmobilizar quaisquer reações contrárias à ordem social estabelecida.

Dessa maneira, qualquer discurso no sentido de criticar esse processo de exclusão e preconceitos é prontamente desconstruído pelo fato de não ter, no Brasil, quaisquer leis ou outros instrumentos que sustentassem tais práticas. Inclusive, é comum a utilização de exemplos de pessoas (ainda que sejam em quantidade totalmente desproporcional a sua representatividade na sociedade) visando demonstrar a existência de mobilidade social como demonstração desta homogeneidade vivenciada pela população brasileira. Assim, o

1 Nos EUA os negros e brancos tinham seus espaços delimitados e na África do Sul, onde havia o apartheid, as leis do país (de maioria negra) eram feitas por uma minoria branca desconsiderando a representatividade daquela população.

mito da democracia racial é alimentado e continua existindo, mantendo vivas as formas de discriminação semi-dóceis e as várias formas de exclusão por meio de práticas concretas no dia a dia.

Atualmente, existem duas estratégias visando a redução deste tipo de discriminação: a primeira, conforme abordado a pouco, é por meio das ações afirmativas, enquanto a outra vem do mundo empresarial e é chamada de gestão da diversidade. As ações afirmativas são compostas por um conjunto de políticas compensatórias, ou seja, uma política que é realizada visando compensar a falta de estrutura/recursos que determinados grupos possuem quando são colocados diante do restante da sociedade. Com isso, tais ações visam possibilitar o chamado tratamento igualitário no que diz respeito a diversas oportunidades. Este tipo de política é muito utilizada em processos de seleção. A gestão da diversidade, por sua vez, vem do mundo empresarial e tenta trabalhar com uma forma de substituição da ação afirmativa e constituir a ideia de que o indivíduo pode gerenciar as múltiplas identidades no ambiente do trabalho. A diversidade é o resultado de uma decisão que vem da cúpula de uma organização e você vai tentar trabalhar com a ideia da valorização da diversidade pela diversidade.

O palestrante aborda uma pesquisa feita no município de São Paulo, a partir da qual foram analisadas as cotas de acesso ao serviço público, visando entender a chamada burocracia representativa. O público-alvo da pesquisa era composto pelos analistas de políticas públicas e gestão governamental que entraram por meio de concurso recente no município e visava

entender quais as diferenças entre os profissionais que entraram pelas cotas (racial e deficiência) e os da ampla concorrência.

A burocracia representativa é um termo que começa a ser usado no final da década de 1940 por um autor inglês chamado Kingsley. O problema da burocracia inglesa é que ela era composta por pessoas que vieram da elite da sociedade britânica, formadas nas melhores escolas, pessoas que vieram dos altos extratos das classes sociais, que nunca passaram fome ou outros tipos de problemas. E, considerando tais perfis, como este burocrata iria conseguir entender os problemas daqueles que vão precisar da implementação da política pública? Com isso, haveria dificuldades para a implementação da política tanto por parte do burocrata (que não entende os problemas da população) como também do usuário do serviço, que não se sentia representado naquela burocracia; que não se sentia à vontade. A ideia naquele momento era de que eles só teriam uma burocracia que representasse a população se ela fosse composta por pessoas que não fossem da elite para dentro do serviço público inglês.

Após muitos anos, por volta das décadas de 1960 e 1970, esse termo atravessou o Atlântico e passou a ser discutido nos EUA, com a ideia de que homens não conseguiam implementar políticas para as mulheres, ou brancos não implementavam políticas para negros, dentre outros exemplos que deram origem à diversos estudos de problemas na implementação de políticas públicas decorrentes do perfil do burocrata responsável por essa etapa da ação.

Um bom exemplo de aplicação de burocracia alternativa no Brasil, que pode ser observado nesses últimos 30 anos, é a Delegacia das Mulheres, pois caso não existisse, como as mulheres vítimas de violência iriam relatar seus casos? Para outros homens? Não somente é necessário ter alguém que entenda do problema como também é importante alguém que seja representativo da sociedade neste processo de implementação. Entretanto, isso nem sempre garante o sucesso da ação. Tratando-se da pesquisa<sup>2</sup> realizada no município de São Paulo, a mesma partiu de três hipóteses iniciais: 1) os cotistas seriam mais sensíveis para entender as necessidades das minorias; 2) os cotistas seriam mais favoráveis ao atendimento prioritário das minorias; e 3) todos os aprovados são de classes mais privilegiadas tendo em vista que os cargos são da alta burocracia municipal. Como resultado da pesquisa foi observado que os cotistas são menos propensos a olhar as questões das minorias do que os grupos formados por brancos de classes média-alta que estudaram em escolas particulares e que possuem formação de esquerda. Sendo assim, para essa análise realizada sobre a política de cotas no serviço público (para esse caso em específico), a mesma não logrou os resultados imaginados inicialmente, que seria o de que o público cotista é mais sensível em relação à determinados grupos minoritários do que os demais.

Portanto, considerando o assunto abordado e a pesquisa mencionada, é importante tratar de ações afirmativas quando estamos implementando uma política pública, mas não basta apenas fixar cotas, pois elas contribuem, mas são apenas parte

2 Nesta pesquisa Marcelo Marchesini da Costa, Mário Aquino Alves e Marcus Vinícius Peinado Gomes discutiram alguns aspectos dessa política em pesquisa com a primeira turma de Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (os APPGGs) aprovados em concurso pelo município de São Paulo em 2016.

do processo de solução. Por exemplo, em relação às questões raciais, é necessário trabalhar com as condições sob as quais este cotista vai ser socializado dentro de um determinado meio, pois você não eliminou o preconceito ao utilizar a cota; pelo contrário. É possível, inclusive, você ressignificar esse tipo de questão, fazendo com que os cotistas assumissem a condição de defesa. Por fim, ao construir políticas públicas, não podemos pensar em soluções imediatas, mas sim, vir com um certo grau de acolhimento que envolve algo que está para além de quando a gente se envolve em um processo seletivo de concurso, visando garantir não somente o acesso, mas também a permanência deste público. Este é um grande desafio que a gente tem em uma secretaria como a de Assuntos Difusos, pois esta secretaria tem como missão pensar nisso cotidianamente e, além disso, negociar/discutir com outras pastas em que condições elas também estão pensando em políticas de reconhecimento de direitos dentro do nosso cenário de políticas públicas. Mas, para isso, não basta apenas fixar números; devemos pensar além dos números ou das cotas.

## **Referências**

Texto baseado na palestra “O reconhecimento de direitos específicos, as chamadas minorias nas Políticas Públicas” de Mário Aquino Alves – professor de Administração Pública e Governo – FGV/SP.



# Participação popular e representação política

22 de Novembro de 2017

com

## Wagner de Melo Romão

Professor de Ciência Política – Unicamp



O último assunto abordado no ciclo de formação foi bastante provocativo e reflexivo, e contou com a participação dos presentes do início ao fim. Foi basicamente uma (re)visita aos demais temas já tratados nos outros encontros, com o objetivo de discutir um pouco mais sobre a importância da participação e por quê é importante ter um governo aberto à ela. Para melhor desenvolver a temática a mesma foi dividida em três momentos: o primeiro foi a apresentação de um texto, que já circula há alguns anos na internet, sobre um homem que se sente discriminado; o segundo foi a discussão sobre a representação política no município de Guarulhos e o terceiro foi representado pela problematização de algumas questões relacionadas à participação, direitos humanos, desigualdades e o desafio de tratar esse assunto na administração pública.

O texto apresentado, que circula na internet desde 2013 (o qual, apesar de estar assinado, não terá seu nome mencionado), trata de um homem que se classifica como branco, hétero, trabalhador, advogado e pagador de impostos (dentre outras coisas) e que se sente injustiçado pois as ações do Governo Federal priorizavam as pessoas mais pobres, os negros, os sem terras, os indígenas, a população LGBT, dentre outros públicos historicamente discriminados. As críticas do texto são direcionadas à ação governamental que pouco faz para aqueles que não se encontram em nenhuma das condições de exclusão as quais os públicos mencionados estão expostos. Em princípio, é difícil imaginar algum tipo de crítica relacionada à ação governamental voltada para populações que estejam mais necessitadas em decorrência de algum tipo de exclusão das quais sejam vítimas. Entretanto, é uma crítica válida pois parte de uma pessoa que participa de um grupo social composto por milhões de outras pessoas; assim como os grupos os quais foram criticados (de

acordo com o autor do texto, por serem “privilegiados” em relação à ação governamental), que também são bastante representativos, a exemplo dos negros que são mais de 50% da população brasileira.

Apesar do “tom” do texto, também oferece elementos muito importantes para reflexão sobre questões de direitos humanos e contribui para demonstrar a importância da representação. O estado tem, como objetivo, intermediar as relações sociais e promover serviços públicos visando o desenvolvimento da sociedade, ou seja: aqueles que possuem melhores condições econômicas tem maior facilidade de acessar uma educação ou saúde de qualidade e, portanto, o estado acaba tendo maior atuação na outra ponta, junto àqueles que possuem situação financeira menos favorável e que, conseqüentemente, teriam menos chances de acesso a tais serviços. Entretanto, considerando que as ações governamentais são propostas (e votadas) por representantes eleitos, como o estado processaria tais demandas se a representação nos parlamentos não corresponde ao perfil da população que está sendo representada.

No caso do município de Guarulhos, por exemplo, onde aproximadamente 24% da população possui algum tipo de deficiência, não há um representante sequer deste público no parlamento (com referência em 2017, que tem 34 vereadores), assim como as mulheres, que atualmente são apenas 4 representantes no legislativo municipal quando, na realidade, representam mais de 50% da população total. Nesse sentido, as desigualdades sociais são apenas reflexos das representações atuais no campo político-institucional, ou, em outras palavras: aquele homem branco, hétero, advogado e pagador de impostos mencionado no início da discussão, apesar de sentir-se injustiçado pelo estado em re-

lação ao direcionamento das políticas públicas, ainda continua sendo o mais representado nos espaços do Executivo, no Legislativo e no Judiciário brasileiros, o que faz com que, mesmo que de maneira inconsciente, ele continue sendo o mais favorecido – haja vista que a maior parte dos negros estão entre as camadas mais pobres da população, possuem menor escolaridade, estão em menos postos de comando nas empresas, dentre tantas outras situações que são facilmente observáveis em nosso dia a dia.

Como terceiro (e último) momento proposto desta discussão, considerando o exposto anteriormente, é possível entender a importância da participação na medida em que, ao observarmos um problema na sociedade, mais importante do que simplesmente reconhecer sua existência é enxergá-lo da maneira como o próprio indivíduo que está vivenciando a situação se enxerga. Explico: é possível que o parlamento municipal de Guarulhos, que possui 88% de representação masculina, defenda a implementação de ações voltadas para o público feminino. Entretanto, por mais que façam isso, dificilmente eles terão a mesma sensibilidade ou o mesmo olhar que as mulheres possuem a respeito dos seus próprios problemas. O mesmo vale para as pessoas com deficiência, para a população negra, e assim por diante. Por isso é extremamente importante a questão da representação, visando possibilitar maior pluralidade de visões sobre as questões de interesse público, dando voz aos grupos historicamente excluídos pela ausência desta [representação]. É necessário abrir caminho e possibilitar que as mulheres, negros, pessoas com deficiência ou população LGBT defendam os interesses dos grupos sociais dos quais fazem parte. Não podemos permanecer eternamente com as mesmas famílias, que representam pequena parcela da sociedade, representando

quase a totalidade da população. Este modelo de representação da sociedade está esgotado e isso é cada vez mais notório no cenário tanto municipal como estadual ou federal.

Por fim, conforme tratado em palestras anteriores, é necessário desenvolver modelos de implementação de políticas públicas a partir dos quais os agentes implementadores também incorporem as capacidades necessárias ao desenvolvimento das atividades, considerando as questões específicas dos direitos difusos. Assim como discutido a pouco, sobre a questão da representação nos espaços institucionais, como o parlamento, da mesma maneira que é necessária a incorporação da visão dos atores que vivenciam os problemas durante o processo de formulação, faz-se de extrema importância considerar estes mesmos aspectos na implementação, visando reduzir os riscos de uma execução mal sucedida. Para isso, a criação de instituições estatais que tenham como missão tratar destas questões representa um grande passo nesse processo: significa a intenção de dotar a máquina pública destas capacidades, e o primeiro passo já foi dado – com a criação da Secretaria de Assuntos Difusos. Mas, para isso, a participação da sociedade é fundamental, pois só assim é possível garantir sua representatividade.

## **Referências**

Texto baseado na palestra “Porque a participação é importante nas políticas públicas” de Wagner de Melo Romão – professor de Ciência Política – Unicamp





PREFEITO

**Guti**

SECRETÁRIO DE DIREITOS HUMANOS

**Lameh Smeili**

DIVISÃO DE IMPLANTAÇÃO

E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Coordenação: Lígia Gonçalves de Lócco**

**Organização e Redação: Rogério Batista de Souza Reis**

DIVISÃO TÉCNICA DE

COORDENAÇÃO DE PROJETOS E AÇÕES

**Revisão: Maria de Lourdes Dias da Silva e**

**Ellen Taise Gonçalves Martins Biavo**

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS

**Rua Claudino Barbosa, 313 – Macedo – Guarulhos/SP**

**CEP 07113-040 – TEL.:2085-5600**

DIVISÃO TÉCNICA DE

PUBLICAÇÕES EDUCACIONAIS (SECEL)

**Criação e Design: Anna Solano,**

**Eduardo Calabria Martins**

**e Mateus Carvalho**

REPORTAGEM, ASSESSORIA DE IMPRENSA E REVISÃO:

**Bárbara Braz, Carla Maio e Diego Alves**

**Marketing e Clipping: Danielle Andrade**

8 de Outubro de 2018







PREFEITURA DE  
**GUARULHOS**

