# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**REGINA VERA VILLAS BOAS**

**VALTER MOURA DO CARMO**

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
**Secretarias**
**Relações Institucionais:**
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
**Comunicação:**
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
**Relações Internacionais para o Continente Americano:**
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes:**
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
**Eventos:**
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

**Membro Nato –** Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa; Regina Vera Villas Boas; Valter Moura do Carmo – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-718-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

## Apresentação

No GT de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, inserido no VI ENCONTRO VIRTUDAL DO CONPEDI, tivemos a apresentação de 27 trabalhos, cujas temáticas enfocaram diversas áreas relacionadas aos direitos sociais e a organização e gestão das políticas públicas a eles relacionadas.

Apresentamos um breve resumo destes trabalhos.

No artigo denominado "MULHERES E SERVIÇOS FLORESTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO", de Paula da Cunha Duarte , Anna Luiza de Araujo Souza, os autores analisam, sob uma perspectiva de gênero, a legislação nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Apontam que os resultados evidenciam que o país carece de normas específicas sobre gênero para programas de PSA no âmbito federal. A exceção a isto é a Lei nº 12.512/2011, única norma que prevê expressamente previsão legal inclusiva para mulheres.

No artigo denominado "O AVANÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA", de Suelen Maiara dos Santos Alécio e Ivan Dias da Motta, os autores investigam os direitos sociais de modo geral em relação às pessoas em situação de rua, verificando quais são as políticas públicas brasileiras existentes para este grupo. Concluem que as pessoas em situação de rua tem seus inúmeros direitos, dentre eles: os direitos sociais, violados. Apontam uma dupla invisibilidade social, ou seja, tanto por parte da sociedade, quanto por parte do Estado. Apesar de haver algumas políticas públicas e legislações que visam a tutela da pessoa em situação de rua, fato é que a desigualdade social e a precariedade de vida dessas pessoas ainda existe em larga escala. Para tanto, os autores entendem da necessidade de elaboração de políticas públicas que sejam mais efetivas e que não se paute apenas em caráter assistencialista.

No artigo denominado "INTERPRETAÇÃO E ESTRUTURA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FONTES DE DIREITOS SUBJETIVOS", de Joelma Rayane Dantas , Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior , Pedro Ribeiro Fagundes, os autores buscam compreender as políticas públicas e sua investigação a partir da percepção formal possibilita o estudo do ponto de vista de sua constitucionalidade e legalidade enquanto estruturas

normativas orientadas. Verificam que, mesmo no que se refere as noções colocadas sobre a concepção da estrutura das políticas públicas em uma Estado social, tem-se sua contextualização como fundamental ao entendimento do surgimento da temática e, sobretudo, ao ambiente institucional em que se encontra ordenada sob a forma de um conceito mais amplo que o próprio serviço público

No artigo denominado “GOVERNANÇA AMBIENTAL, SOCIAL E CORPORATIVA E A CONSENSUALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS”, de Caio Lucio Montano Brutton e Magno Federici Gomes, os autores analisam criticamente como o environmental, social e governance (ESG) pode ser aplicado através do instituto da consensualização na Administração Pública. Através de pesquisa qualitativa utilizando-se o método hipotético-dedutivo e da pesquisa bibliográfica, o Trabalho tem como ponto de partida o estudo dos conceitos de ESG e da consensualização, para estabelecer as bases para uma visão a respeito de como a utilização dos diversos mecanismos de consensualização na Administração Publica, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, as audiências e consultas públicas, o Compromisso de Ajustamento de Conduta, os mecanismos de mediação e arbitragem, e também as audiências de conciliação nos processos, constituem importantes instrumentos de aplicação dos fatores ESG, e assim podem contribuir para a sua efetiva aplicação na busca pelo equilíbrio sustentável.

No artigo denominado “INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO DO USO DA FERRAMENTA PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS”, de Elba Suélen Silva Oliveira e Patrícia Moura Monteiro Cruz, as autoras, a partir de um estudo de caso, analisam os critérios de transparência e publicidade na execução do orçamento público e, por corolário, o impacto desse contexto no exercício do controle externo das contas públicas pela sociedade civil. O estudo investiga ainda a viabilidade no uso de inteligência artificial como meio corretivo de problemas identificados no âmbito público. Enquanto recorte, o artigo tem por objetivo analisar como o Estado da Bahia realizou a tutela orçamentária em relação às pessoas em situação de rua. A pesquisa tem como base as informações institucionais que constam nas leis orçamentárias anuais (LOA) do Estado da Bahia quanto aos anos de 2015-2020, bem como os registros de execução orçamentária das despesas relativas ao período de 2015-2019.

No artigo denominado “INSTITUIÇÕES TOTAIS COMO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO: O NEOLIBERALISMO COMO CHAVE DE LEITURA DA GESTÃO DOS INDESEJÁVEIS”, de Romário Edson da Silva Rebelo, o autor pretende reabilitar o estudo das instituições totais, e no rastro da hipótese levantada por Foucault na aula de 17 de março de 1976 do curso Em defesa da sociedade, pretendo fazê-lo segundo a ideia de que se trata de

um dispositivo biopolítico que, nos dias de hoje, deve ser lido através da chave do neoliberalismo, fundamental para a gestão dos indesejáveis. A partir de achados no campo da política de assistência social no Município de Belém, concluo que há razões suficientes para se desconfiar que aquilo que se diz superado possa estar bem abaixo de nosso nariz, ainda que exalando um perfume mais adocicado, indicando a necessidade de reativar o debate acerca dessas instituições, sejam as que ainda usam os muros para confinar os indesejáveis, sejam as que empregam técnicas muito mais sutis e economicamente muito mais racionais, como o controle dessa população ao ar livre.

No artigo denominado “MPOSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA PELA RESERVA DO POSSÍVEL!”, de Florisvaldo Pasquinha de Matos Filho, o autor pretende demonstrar a evolução histórica do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), atual Programa da Saúde da Família (PSF). Promovendo assim um percurso histórico que vai desde a origem do projeto piloto implementado na Região Norte e Nordeste do Brasil, até os dias atuais. Observa que o referido programa em verdade trata-se de uma política pública da saúde criada com o objetivo de promover a efetivação da norma constitucional contida no art. 196 da Constituição Federal de 1988, com o intuito de universalizar o acesso igualitário a saúde do cidadão, assim como para facilitar-lhe o acesso a este direito social.

No artigo denominado “EDUCAÇÃO AMBIENTAL E O NOVO ENSINO MÉDIO(NEM)”, de Jane portella salgado, a autora traz à tona como a Educação ambiental positivada através da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 deve ser seguida pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017que regulamenta o novo ensino médio(NEM). Aponta que, nos moldes da Lei geral da EA na lei específica do NEM apesar de constar não é seguida. Objetivo do trabalho permeia a análise das legislações já citadas assim como a análise geral da BNCC. Para a realização da pesquisa utiliza como marcos teóricos as obras: “Epistemologia Ambiental” de Enrique Leff. e “Avaliação do impacto ambiental: Conceitos e métodos” do autor Luís Henrique Sanchez. A conclusão alcançada é que da forma pulverizada e não interdisciplinar a EA não conseguirá mudar as atitudes dos jovens. Os pensamentos dos alunos do NEM para contribuírem para um mundo sustentável não existirá nem a ideia de pertencimento ambiental também existirá

No artigo denominado “PONTOS POSITIVOS DA UTILIZAÇÃO DO TELETRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DESTINADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA”, de Murilo Muniz Fuzetto e Valter Moura do Carmo, os autores analisam os impactos dessa modalidade de trabalho como instrumento de inclusão social. Ademais, diminuíram-se as exigências de as empresas adequarem seus espaços para receber o

diferente, desvirtuando o entendimento de inclusão plena. Utilizando o método hipotético-dedutivo, apontam que hodiernamente, com as inúmeras inovações tecnológicas apresentadas diariamente, há a possibilidade de se discutir a ampliação da atuação da pessoa com deficiência por meio do uso da tecnologia, que colocará fim aos obstáculos de ter um trabalho remunerado e dignificante, calcado na modalidade do teletrabalho.

No artigo denominado “ATUAÇÃO DO PROGRAMA TRABALHO SEGURO NA PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NOS FRIGORÍFICOS DE CARNE BOVINA DO PARÁ”, de José Iraelcio de Souza Melo Júnior e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, os autores analisam a atuação do Programa Trabalho Seguro, sob a perspectiva na promoção do trabalho decente nos frigoríficos de carne bovina no Estado do Pará, considerando o elevado índice de acidentes de trabalho registrados no referido setor, segundo o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho e o Radar SIT. O Programa Trabalho Seguro é uma política pública judiciária, cuja finalidade é promover o trabalho decente, sob a perspectiva do meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado, além de fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, vinculada ao Poder Executivo.

No artigo denominado “ ATUAÇÃO DO COMITÊ TÉCNICO DE EDUCAÇÃO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (CTE-IRB) E A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS”, de Larissa Cristina Fagundes da Rosa e Silva e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, as autoras investigam a atuação do CTE-IRB, no período de 2018 a 2021, e de que forma esta atuação pode contribuir para o exercício da fiscalização de políticas públicas educacionais pelos Tribunais de Contas brasileiros. Foi utilizada, como metodologia da pesquisa, a revisão bibliográfica, a utilização de dados secundários e a análise do relatório “Educação de A a Z: relatório das principais ações do Comitê Técnico do IRB 2018/2021” e o projeto "A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental", realizado pelo TCU e pelos Tribunais de Contas, no qual foram verificadas as ações adotadas pelas escolas para a melhoria da qualidade da educação. Como resultado, constatou que o CTE-IRB, atuando por meio de pesquisas diagnósticas, ações de capacitação e pela disseminação de conhecimentos sobre as fiscalizações de políticas públicas educacionais, colaboram para que os Tribunais de Contas passem a trabalhar em conjunto, auxiliando a evitar a sobreposição e a duplicidade de esforços na fiscalização de políticas educacionais.

No artigo denominado “FURTO FAMÉLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE BIOPOLÍTICA DO PUNITIVISMO ESTATAL AOS BRASILEIROS QUE SE ENCONTRAM EM SITUAÇÃO DE MISERABILIDADE”, de Marcelo Toffano, Clovis Alberto Volpe Filho e Larissa Trevizolli de Oliveira, os autores tratam do furto famélico,

analisado sob o olhar da biopolítica e do biopoder, tendo como fundamento os direitos humanos das pessoas em situação de miserabilidade. Apontam que, apesar de os crimes de bagatela não serem capazes de causar dano juridicamente relevante ao patrimônio, eles são reprimidos por meio de rigorosas sanções penais. Esta desproporcionalidade evidencia a seletividade do sistema penal, que aplica medidas mais severas contra pobres e negros, o que não é possível que seja tolerado em um país democrático e que preza por direitos humanos.

No artigo denominado “A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS COMO CAUSA DO DESASTRE NO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE ACERCA DA GENTRIFICAÇÃO E A NECROPOLÍTICA” de Marcelo Toffano e José Sérgio Saraiva , Mariana Carolina Rezende, os autores realizam uma análise acerca do processo de gentrificação ocorrido com muita frequência no Brasil, e suas possíveis convergências com conceito de necropolítica (política para a morte) do filósofo camaronês Achille Mbembe. Além disso, buscam demonstrar que a tragédia ocorrida no litoral norte do Estado de São Paulo durante o carnaval do ano de 2023, se enquadra perfeitamente tanto na gentrificação, eis que a população local foi, durante o processo de urbanização local, forçada a habitar locais subumanos, como na necropolítica, uma vez que são esquecidos pelos órgãos governamentais, ficando expostos com mais rapidez à morte.

No artigo denominado “SISTEMA INFORMATIZADO DO INSS COMO FERRAMENTA DE EXCLUSÃO SOCIAL”, de Juliana de Almeida Salvador, Camila Rarek Ariozo e Ilton Garcia Da Costa, os autores tem como objetivo analisar as dificuldades enfrentadas pela população com a informatização do sistema do INSS. Atualmente os serviços prestados pela autarquia são oferecidos todos via plataforma digital. Parte da problemática que a população hipossuficiente, sem acesso à Internet acaba por ser excluída da proteção previdenciária, seja por não terem condições a acesso a computadores e meios digitais, seja pelo analfabetismo escolar e analfabetismo digital. Além do mais, apontam que os serviços ofertados, devido a inconsistências do sistema, são ineficazes e ineficientes, nas análises de benefícios por incapacidade e aposentadorias.

No artigo denominado “A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA A ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO SEGURO DE MULHERES”, de Amanda Caroline Schallenberger Schaurich, Camila Rarek Ariozo e Juliana de Almeida Salvador, apontam que o planejamento urbano é responsável por estabelecer aspectos importantes da vida nas cidades. Sendo assim, as políticas públicas atreladas ao planejamento urbano devem ser eficientes, de modo a facilitar a vida da população, garantindo os direitos sociais e efetivando a inclusão social. Um ponto importante do planejamento urbano é a mobilidade, que ganha destaque ao ser incluída na Agenda 2030,

mais especificamente no ODS 11.2, que objetiva proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros com especial atenção para mulheres, uma vez que elas estão, historicamente, em situação de vulnerabilidade, sendo alvo de violência e assédios durante seu deslocamento. Por isso, é necessário que haja políticas públicas especificas acerca da mobilidade segura de mulheres, a fim de garantir a elas a concretização de seus direitos sociais, como o direito ao transporte. Contudo, a simples implantação de políticas públicas não é suficiente, uma vez que é imperioso que essas políticas sejam eficientes, pois só assim poderão ser garantidos os direitos das mulheres. Assim, para analisar corretamente se as políticas são eficientes, objetiva-se propor a construção de indicadores específicos sobre o assunto.

No artigo denominado "A SAÚDE MENTAL NO BRASIL: CRÍTICAS AO SUCATEAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL" de Dhyane Cristina Oro e Plínio Antônio Britto Gentil, os autores objetivam responder ao questionamento: Está em curso, no Brasil, o sucateamento das políticas públicas na área da saúde mental? Para tanto, lançam mão da pesquisa bibliográfica e documental e do método indutivo, com análise de áreas como direito constitucional e psicologia jurídica, analisando a evolução das políticas públicas na área da saúde mental no Brasil, com descrição histórica pós Constituição Federal Brasileira de 1988 e SUS.

No artigo denominado "A EDUCAÇÃO ANTIDOPAGEM COMO FORMA DE PREVENÇÃO AO DOPING POR CONTAMINAÇÃO CRUZADA", de Débora Passos , Plínio Antônio Britto Gentil e Carla Abrantkoski Rister, as autoras apontam que a intensidade de casos de doping em atletas profissionais que apresentam resultados analíticos adversos, têm sido recorrentes as situações em que a defesa do atleta se baseia em contaminação de produtos manipulados. O objetivo do estudo é refletir o quanto a educação antidopagem realizada no Brasil pela Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) e outras entidades responsáveis frente aos atletas impacta positivamente a fim de evitar que infrinjam as regras antidopagem e escolham o esporte limpo e saudável. Como resultado, demonstram o quanto a ABCD tem intensificado seu trabalho na educação antidopagem para que os atletas estejam atentos ao que se pode consumir para que não haja prejuízo, destacando o perigo em manipular produtos, pois podem incorrer em contaminação cruzada.

No artigo denominado "OS LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS", de Caroline Monteiro Gaia Gouvea e Arianne Brito Cal Athias, as autoras análisam as situações em que o Poder Judiciário poderá intervir nos atos praticados pela Administração Pública, mais especificamente, no âmbito das

Políticas Públicas. Justificam esta pesquisa diante da necessidade de encontrar quais as razões para que o Judiciário atue como Legislador Positivo e principalmente quais os limites dessa atuação. Apontam que o Poder Judiciário como guardião da Constituição deve zelar pela organização e harmonia entre os poderes, e pelo equilíbrio orçamentário, além d, revestir-se de conhecimento técnico para proferir decisões mais justas e eficazes.

No artigo denominado "A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS", de Glauber Daniel Bastos Borges e Arianne Brito Cal Athias, os autores investigam os escândalos de desvios de recursos públicos evidenciam o descaso nas gestões dos poderes institucionais para com as necessidades da população, uma vez que trazem prejuízos aos direitos fundamentais como saúde, educação, saneamento, moradia, emprego e cultura. Isso evidencia a necessidade de estabelecer meios eficazes de fiscalização através dos Tribunais de Contas promovendo um controle específico, coercitivo e especializado, capaz de acompanhar os atos de gestão e conduzir a administração pública ao desiderato traçado nos programas constitucionais que é aplicar os recursos orçamentários na execução de políticas públicas consistentes e capazes de realizar os direitos sociais. Dessa forma, através de pesquisa bibliográfica nas obras doutrinárias especializadas na matéria e em compasso com os precedentes dos Tribunais Superiores concluem que o do controle externo da administração pública, para além de um dever, é considerado um direito fundamental implícito que se materializa através da expertise manifestada pelas Cortes de Contas as quais, nas circunstancias políticas do atual cenário brasileiro, são consideradas essenciais para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

No artigo denominado "INTERCONEXÃO ENTRE TRABALHO INFANTIL, SUBCIDADANIA E SUBINFÂNCIA", de Carlos Henrique Bezerra Leite e Rosaly Stange Azevedo, os autores tem por objetivo refletir sobre a naturalização do trabalho precoce no Brasil e responder ao seguinte questionamento: qual o motivo de grande parte da sociedade brasileira defender o trabalho precoce para as crianças pobres e o estudo para as crianças das classes mais favorecidas? Para tanto, a partir do aporte teórico e doutrinário pertinente ao tema do trabalho infantil, analisam a interconexão entre a cultura de aceitação do trabalho infantil, fazendo uso da noção de habitus, desenvolvida por Bourdieu, e do conceito apresentado por Jessé de Souza de subcidadania, propomos o termo subinfancia, de forma a identificar aquelas crianças que devem trabalhar, de acordo com a sociedade brasileira.

No artigo denominado "A PARTICIPAÇÃO DOS JUÍZES EM PRÁTICAS EMANCIPATÓRIAS: O PROGRAMA TRABALHO, JUSTIÇA E CIDADANIA NA 17ª REGIÃO-ES COMO ESTUDO DE CASO", de Rosaly Stange Azevedo e Gilsilene Passon

Picoretti Francischetto, as autoras analisam de que forma o programa Trabalho, Justiça e Cidadania, executado pelas Associações de Magistrados Trabalhistas e entidades parceiras, contribui para a participação social dos juízes do trabalho em práticas emancipatórias. Apontam que o programa foi idealizado pela Associação Nacional de Magistrados Trabalhistas com a finalidade de promover a conscientização dos direitos e deveres básicos do cidadão, mediante a integração do Judiciário com a sociedade. Os resultados são no sentido de que a realização de políticas públicas que tenham por objetivo a promoção da cidadania evidencia o compromisso do juiz com a dimensão social da humanidade. A conclusão é que, ao promover a aproximação entre o Poder Judiciário e a comunidade, bem como a conscientização dos direitos e deveres básicos, tais práticas fazem parte da construção de um projeto ainda maior: o de construção de um Estado plural.

No artigo denominado “POLÍTICAS PÚBLICAS QUANTO A CONCRETIZAÇÃO E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA DOS POVOS INDÍGENAS”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousa, os autores buscam colaborar para os temas pertinentes à proteção dos povos indígenas, em destaque, o direito à sadia qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações dos povos indígenas. Apontam que descaram uma análise doutrinária e normativa com o escopo de caracterizar as fragilidades constitucionais, infraconstitucionais e políticas públicas sobre o direito dos povos indígenas. Observam que propostas de valorização do povo indígena ainda não se apresentam concretas: políticas públicas de demarcação de terras, de atenção integral à saúde, de educação, entre outras, encontram óbices em sua realização, seja pela diversidade das comunidades, seja pela amplitude territorial brasileira.

No artigo denominado “A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DA SUA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousam os autores objetivam contribuir para os assuntos relacionados à pessoa com transtorno do espectro autista, com destaque, ao direito à dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações das pessoas autistas, nas searas internacional e nacional. Privilegiam, contudo, um estudo doutrinário e normativo com a finalidade de caracterizar as fragilidades constitucionais e infraconstitucionais brasileiras sobre o assunto com base em pesquisas bibliográfica e documental. Constam que, embora a normatividade legal sobre o tema tenha evoluído, a efetividade da instituição das políticas públicas dirigidas a este contingente populacional,

ainda está longe do seu ideal, especialmente quanto à ausência de estratégias de divulgação das informações à sociedade, bem como a inobservância da intersetorialidade na elaboração e prática de ações e programas.

No artigo denominado “EM QUESTÃO OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 EM ALGUMAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Eliane Vieira Lacerda Almeida, as autoras apresentam um resultado parcial de um conjunto de pesquisas extensionistas que estão sendo realizadas no curso do Projeto Painel dos Impactos COVID-19 em Comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) que sem vendo desenvolvido de dezembro de 2022 a maio de 2023 pela Escola de Ciências Jurídicas (ECJ), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em parceria com uma entidade da sociedade civil, Solares Ação Social e Cidadania, tendo por objetivo a elaboração de um estudo que busque o entendimento dos impactos do COVID-19 em 4 comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo três comunidades no município do Rio de Janeiro (Babilônia, Lins de Vasconcelos e Rocinha) e uma no município São Gonçalo (Pombal). Adotam como procedimentos metodológicos a pesquisa exploratória, de tipo qualitativa, valendo-se de recursos bibliográficos e documentais, com método dialético e empírico, através da aplicação de questionário aos moradores das comunidades referidas.

No artigo denominado “ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A AUSÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO DE “VLTZAÇÃO” NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Patrick Evangelista de Azevedo, os autores introduzem os conceitos de direitos humanos, liberdade de expressão e participação popular, procurando estabelecer uma relação entre as políticas públicas e o direito constitucional à livre manifestação e a recepção desta pelo poder público. Investiga-se a como a evolução das políticas públicas tem como princípio a liberdade de expressão. Abordam a possibilidade de evolução cultural por meio da participação popular no ciclo das políticas públicas. Evidenciam que a previsão legal obrigatoriedade da democracia participativa nas decisões do executivo. Expõem que o modus operandi da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro na Concluem da importância da liberdade de expressão como modo de evolução político-cultural, além da legitimidade e validade das políticas públicas.

No artigo denominado “RELEVÂNCIA DA ESTRATIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ATUAÇÃO RESOLUTIVA E DIALÓGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, de Ana Cristina Cremonezi, Valter Foletto Santin e Jaime Domingues Brito, os autores destacam a relevância do conhecimento e da ponderação sobre o ciclo de políticas

públicas para que o controle externo se opere de forma legítima e eficiente. A despeito dos vários órgãos de controle, o estudo aborda especificamente aquele exercido pelo Ministério Público, com enfoque em uma postura resolutiva e preventiva. Na análise, problematizam em que medida o Ministério Público poderá contribuir para tutela de direitos sociais e difusos dos cidadãos, aparelháveis por políticas públicas, sobretudo no âmbito extrajudicial. Como hipóteses de solução, após o apontamento de algumas dificuldades no monitoramento desta seara, buscam aquilatar a relevância do conhecimento sobre o ciclo de políticas públicas para viabilizar o diálogo institucional e a solução extrajudicial, através dos instrumentos administrativos disponíveis à instituição ministerial.

No artigo denominado "AS QUESTÕES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS NOS REGISTROS DE IMÓVEIS: IMPRESCINDÍVEL ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO", de Robson Martins e Erika Silvana Saquetti Martins, os autores investigam a atuação preventiva do Ministério Público em diversas searas, que influencia na resolução direta de conflitos, diminuindo o volume de processos nos foros judiciais, solucionando problemas que outrora apenas o Juiz poderia resolver. Apontam que a averbação de notícia ambiental, torna-se fulcral para que tenha efeito erga omnes e as propriedades imobiliárias efetivem sua correlação com o desenvolvimento sustentável, sendo que se possibilita que sejam averbadas outras ocorrências que alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel. Avaliam que a atuação preventiva do Ministério Público em relação a questões registrais imobiliárias, sejam ambientais ou urbanísticas, afetarão diretamente as populações de tais localidades, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social.

Desejamos a todos e todas uma ótima leitura.

# A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA A ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO SEGURO DE MULHERES

# THE CONSTRUCTION OF INDICATORS FOR THE ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC POLICIES ON THE SAFE PUBLIC TRANSPORTATION OF WOMEN

**Amanda Caroline Schallenberger Schaurich** [1]
**Camila Rarek Ariozo** [2]
**Juliana de Almeida Salvador** [3]

**Resumo**

O planejamento urbano é responsável por estabelecer aspectos importantes da vida nas cidades. Sendo assim, as políticas públicas atreladas ao planejamento urbano devem ser eficientes, de modo a facilitar a vida da população, garantindo os direitos sociais e efetivando a inclusão social. Um ponto importante do planejamento urbano é a mobilidade, que ganha destaque ao ser incluída na Agenda 2030, mais especificamente no ODS 11.2, que objetiva proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros com especial atenção para mulheres, uma vez que elas estão, historicamente, em situação de vulnerabilidade, sendo alvo de violência e assédios durante seu deslocamento. Por isso, é necessário que haja políticas públicas especificas acerca da mobilidade segura de mulheres, a fim de garantir a elas a concretização de seus direitos sociais, como o direito ao transporte. Contudo, a simples implantação de políticas públicas não é suficiente, uma vez que é imperioso que essas políticas sejam eficientes, pois só assim poderão ser garantidos os direitos das mulheres. Assim, para analisar corretamente se as políticas são eficientes, objetiva-se propor a construção de indicadores específicos sobre o assunto. Conclui-se que, embora essa construção não seja tarefa fácil, diante das peculiaridades inerentes ao assunto, há alguns indicadores que podem ser utilizados para a análise, como o número de reclamações das usuárias e a taxa de violência. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, e a pesquisa se deu com base em bibliografias, doutrinas e legislação.

**Palavras-chave:** Mobilidade urbana, Direitos sociais, Mulheres, Indicadores de eficiência, Vulnerabilidade

---

[1] Mestranda em Ciência Jurídica pela UENP. Especialista em Direito Penal e Processual Penal. Membro do Grupo de Pesquisa INTERVEPES. Integrante do Instituto Quero Saber. Currículo lattes: http://lattes.cnpq.br /2445841382841019. E-mail: amanda.schaurich@hotmail.com.

[2] Mestranda em Ciência Jurídica pela UENP. Especialista em Direito Civil e Processo Civil e Direito da Seguridade Social. Membro do Grupo de Pesquisa INTERVEPES. Currículo lattes: http://lattes.cnpq.br /4612894295605432. E-mail: adv.camilararek@gmail.com.

[3] Mestranda em Ciência Jurídica pela UENP. Especialista em Direito Previdenciário. Membro dos Grupos de Pesquisas GPCERTOS e INTERVEPES. Currículo lattes: http://lattes.cnpq.br/5542581088833194. E-mail: j. almeida.salvador@hotmail.com.

**Abstract/Resumen/Résumé**

The urban planning is responsible for establishing important aspects of life in cities. Therefore, public policies linked to urban planning must be efficient, in order to facilitate the life of the population, guaranteeing social rights and effecting social inclusion. An important point in urban planning is mobility, which gains prominence when it is included in the 2030 Agenda, more specifically in SDG 11.2, which aims to provide access to safe transport systems with special attention to women, since they are, historically, in a situation of vulnerability, being the target of violence and harassment during their displacement. Therefore, it is necessary to have specific public policies about the safe mobility of women, in order to guarantee them the realization of their social rights, such as the right to transportation. However, the simple implementation of public policies is not enough, since it is imperative that these policies are efficient, because only then can women's rights be guaranteed. Thus, in order to correctly analyze whether policies are efficient, the objective is to propose the construction of specific indicators on the subject. It is concluded that, although this construction is not an easy task, given the peculiarities inherent to the subject, there are some indicators that can be used for analysis, such as the number of complaints from users and the rate of violence. The method used was hypothetical-deductive, and the research was based on bibliographies and legislation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Urban mobility, Social rights, Women, Efficiency indicators, Vulnerability

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, tem crescido a importância dada ao meio ambiente e à sustentabilidade, uma vez que vivemos um cenário de crise e de desenvolvimento insustentável. Nesse sentido, a proteção não só ao meio ambiente, mas ao estilo de vida sustentável, tem extrema relevância, diante do cenário atual. Ou seja, é necessário que seja dada atenção ao assunto do desenvolvimento sustentável, que vai além da sustentabilidade ambiental por si só, prevendo diversos objetivos distintos, desde redução da fome e desigualdade, até a construção de cidades e comunidades sustentáveis.

Tendo esse último objetivo em vista, destaca-se o planejamento urbano para sua efetivação, que é um instrumento importante para diversos aspectos das cidades, de forma que esse planejamento deve ser viável, financeira e logisticamente, e inteligente, a fim de facilitar o modo de vida da população para que esta possa atingir seus objetivos em múltiplos aspectos.

Um dos principais pontos do planejamento urbano, e que interessa para este trabalho, é a mobilidade urbana, responsável pelas questões de mobilidade no município. Nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a mobilidade urbana aparece na meta 11.2 da Agenda 2030, que visa promover o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis para todos, com especial atenção para as pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

A questão da mobilidade de mulheres ganha relevância diante do cenário de insegurança existente nas cidades, o que impossibilita o público feminino de utilizar, de forma irrestrita, os instrumentos sociais, por conta do medo de sofrer alguma violência durante o seu deslocamento.

Nesta ótica, questiona-se sobre a necessidade de se pensar em políticas públicas, atreladas ao planejamento urbano das cidades, que prevejam projetos voltados especificamente ao transporte seguro de mulheres.

Todavia, indaga-se se a problemática se encerra com a mera criação das políticas públicas, ou se, para além disso, é preciso que elas sejam eficientes. Dessa forma, após analisar a temática, serão sugeridos indicadores que possam atuar como balizas para se analisar a eficiência de tais políticas.

Para tanto, o método a ser utilizado é o hipotético-dedutivo, no qual, a partir da relação entre enunciados básicos, denominadas premissas, tira-se uma conclusão, ou seja, serão analisadas legislações, pensamentos doutrinários e políticas públicas atuais, apontando-se os mais adequados para aplicação ao caso concreto. Ademais, será usada como base a pesquisa

bibliográfica, explorando-se a legislação, a doutrina e artigos, fazendo-se, após, uma análise comparativa e dialética, dos pensamentos dos diversos estudiosos sobre o assunto.

## 2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, é necessária a elaboração de políticas públicas. Isto porque, a própria Constituição, em seu arcabouço jurídico, "evidencia a necessidade de implementação de políticas públicas para que o Estado possa concretizar, paulatinamente, o pacto social firmado em 1988" (SOUZA; ALVES; GODOY, 2021, p. 59).

O ciclo de construção das políticas públicas compreende diversas fases. Rua (2014, p. 33) destaca as seguintes: formação da agenda, definição do problema, análise do problema, formação de alternativas, tomada de decisão (adoção da política), implementação, monitoramento, avaliação e ajusto.

A fase da avaliação, para fins desta análise, é imprescindível para as políticas públicas. Em verdade, Laisner e De Mario (2014, p. 628) defendem que a "avaliação passa a ser exigida como uma dimensão integrante da política pública".

A avaliação é tida como um instrumento estratégico de gestão e de controle social, e tem relação com "a discussão sobre as possibilidades de ampliação da democracia no país, sem perder de vista a eficiência das políticas públicas" (LAISNER; DE MARIO, 2014, p. 628).

Nesse trilhar, entende-se que a avaliação é imperiosa para a análise da eficiência das políticas públicas, uma vez que não basta a política ser criada, ela deve ser eficiente, a fim de garantir os direitos constitucionalmente previstos.

O princípio da eficiência, embora previsto expressamente na Constituição Federal, no *caput* do art. 37[1], foi incluído no dispositivo apenas em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19.

Inobstante tal previsão expressa, há doutrinadores, como Loureiro (1995), que defendem que o princípio da eficiência é, em verdade, implícito, pois decorreria da própria ideia de Justiça e de um Estado Democrático.

[1] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

De fato, antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19, o princípio da eficiência já era conhecido. Hely Lopes Meirelles (1995), por exemplo, já apontava um "dever de eficiência" entre os deveres do administrador público.

Em que pese as tentativas dos doutrinadores, a eficiência é difícil de ser conceituada. Isto porque, a sua conceituação negativa é compreendida mais facilmente – ou seja, é mais fácil indicar o que é algo ineficiente, do que algo que é eficiente.

Entretanto, há quem defenda um sentido de eficiência como sendo compreendida por meio de um molde econômico, no viés de obtenção do resultado com um menor custo. É o caso de Moreira Neto (2008), por exemplo, para quem a eficiência é uma das balizas que devem pautar a ação do Estado, separando-a em conceito econômico, como incremento da prestação de serviços no sentido de redução de insumos e aumento de lucros, e um elemento socioeconômico, que se refere a produção de resultados em prol da sociedade.

Sendo a eficácia compreendia ou não como um viés meramente econômico, é indiscutível que ela deve nortear a atuação da Administração Pública. De fato, não pode ser admissível que o administrador público não preze pela eficiência em sua atividade e, até mesmo, não busque prestar um serviço com eficiência.

É nesse sentido que Di Pietro (1999) destaca que a eficiência se verifica no modo de organizar a Administração Pública, visando concretizar os melhores resultados na prestação do serviço público, e Aguiar e Haber (2017) afirmam que a eficiência se expande como um fator de melhoria da gestão.

Pensando em serviço público, surge, também, a reflexão acerca dos objetivos previstos na Constituição Federal, que devem ser ponto de atenção do administrador, sendo que esses objetivos são concretizados – ou, ao menos, visa-se a sua concretização – por meio de políticas públicas.

Sob esta ótica, Aguiar e Haber (2017) afirmam que as políticas públicas são "a principal ferramenta estatal para concretizar os direitos e objetivos preconizados na Constituição". Já para Peters (2015), as políticas públicas são as atividades de governo que influenciam na vida dos seus cidadãos.

Por consequência, constata-se que as políticas públicas são necessárias para possibilitar a realização dos objetivos sociais da população, além de garantir aos cidadãos, ao menos em tese, a concretização dos direitos dispostos na Constituição.

O cenário não seria distinto com relação aos direitos sociais. Alonso e Dantas (2017, p. 148), por exemplo, destacam que os direitos sociais exigem que políticas públicas sejam criadas para, assim, se alcançar a eficácia plena das normas constitucionais, sendo que, "sem políticas

públicas, não há que se falar em concretização de direitos sociais prestacionais". Isto é, para a garantia dos direitos sociais previstos constitucionalmente, faz-se necessário o planejamento e a implantação de políticas públicas específicas.

Porém, um dos desafios ligados ao assunto pauta-se na questão da eficiência dessas políticas públicas. A simples execução das políticas públicas não é suficiente; é imperioso que a execução se dê com vistas à eficiência e, inclusive, seja realizada de forma eficiente. Para a avaliação da eficiência, o administrador público está sujeito ao controle das políticas públicas, para a aferição de suas escolhas:

> Quer dizer, o controle das políticas públicas, imantado pelo direito à boa administração pública, requer o escrutínio em inovadores termos, que dê conta da inteireza do processo das tomadas de decisões administrativas, desde a escolha do agir (em vez de se abster) até culminar na pós avaliação dos efeitos primários e secundários, no encalço (baseado em argumentos e, sobretudo, em evidências) do primado empírico, ao longo do tempo, dos benefícios no cotejo com os custos sociais, ambientais e econômicos. (FREITAS, 2015, 208).

Desse modo, o direito à boa administração pública, exige que o administrador faça as melhores escolhas públicas e que as políticas públicas sejam ser eficientes a fim de produzirem resultados a longo prazo, através de avaliações que observem os custos sociais, ambientais e econômicos daquela política pública.

Refletindo sobre a concepção da eficiência como um viés econômico, Aguiar e Haber (2017, p. 276) defendem que "toda e qualquer política pública necessariamente trabalha com uma escolha acerca da alocação de recursos escassos (receita pública)". Realmente, de acordo com os autores, a eficiência, nesse sentido, está relacionada com a preocupação de que haja uma melhor alocação dos recursos sociais disponíveis, que são escassos. Para eles, isso

> implica uma análise de custo-benefício, configurando otimização ou maximização de dado recurso necessário à realização de algum objetivo humano. O conceito de eficiência suporta-se na premissa central da microeconomia de que o homem é um ser racional, isto é, que age com base em seus interesses e de acordo com os incentivos positivos e negativos incidentes sobre o seu agir. Destarte, pressupondo-se que as informações relevantes estejam disponíveis a um custo razoável, as escolhas de comportamento dos indivíduos tenderão sempre a maximizar a sua satisfação em um cenário de escassez de recursos. Por outro lado, em razão de limitações da capacidade dos indivíduos de agir levando em conta não apenas os seus interesses de maximização imediatos, mas, os de longo prazo, os quais incluem a maximização da utilidade social e não apenas individual, a noção de eficiência assume caráter normativo e social. Ou seja, um curso de ação será considerado eficiente tão somente quando maximizar os benefícios e minimizar os custos sociais necessários à sua efetivação (AGUIAR; HABER, 2017, p. 275).

Por consequência, levando em consideração que, de acordo com Oliveira e Ferreira (2022), são os cidadãos que financiam a atividade estatal, o que se dá a partir da contribuição por meio de impostos, incumbe ao Estado a correta utilização dos recursos públicos, em especial devendo se atentar que a alocação desses recursos deve observar a necessidade de efetivação dos direitos sociais, uma vez que o orçamento público sai de uma visão meramente contábil e passa a ser considerada a peça fundamental programática de um governo.

Contudo, inobstante um dos entraves na execução das políticas públicas sobre os direitos sociais se referir justamente à utilização de recursos financeiros, é certo que esses direitos, por estarem previstos na Constituição Federal, devem ser garantidos, independentemente de "intempéries políticas e administrativas" (PALÁCIO, 2014).

Neste viés, considerando que é através das políticas públicas que se aproxima da garantia dos direitos sociais, o processo de execução dessas políticas deve se pautar pelo princípio da eficiência, em especial ao se considerar que se pressupõe a alocação de recursos públicos.

Assim, surge a importância da elaboração de políticas públicas que sejam, de fato, eficientes, em especial ao se considerar o atual cenário brasileiro, em que se vivencia diariamente casos de violência, de modo que as políticas públicas de transporte público devem ser planejadas e executadas de modo a proteger grupos vulneráveis, como as mulheres.

## 3 OS DESAFIOS PARA A MOBILIDADE FEMININA SEGURA E PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE

O acesso de mulheres a sistemas de transporte público seguros é essencial não só para promover a redução da exclusão social nas cidades, mas, também para garantir o desenvolvimento sustentável.

Diz-se isso pois a Agenda 2023, criada em 2015, trata, em seu Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 11, sobre a construção de cidades e comunidades sustentáveis. Dentro do ODS nº 11, há a sub-meta nº 11.2, que objetiva, até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis para todos, visando a melhora da segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, prevendo expressamente as mulheres (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023.).

Com efeito, a mobilidade feminina apresenta diversos desafios, em especial considerando-se a violência de gênero nas cidades. Segundo Bandeira (2017), a violência incide sobre as mulheres por meio de diversos tipos de ações, inclusive nos espaços públicos.

Essa realidade fica visível quando se analisam dados sobre o assunto. No Brasil, um levantamento realizado pelos Institutos Locomotiva e Patrícia Galvão (2019) identificou que cerca de 46% das mulheres entrevistadas não se sentiam seguras em utilizar os meios de transporte sem sofrer algum assédio sexual.

Da mesma forma, um estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Instituto Datafolha (2021) demonstram que, nos 12 meses anteriores ao levantamento, 5,2% das mulheres haviam sofrido algum assédio em transporte por aplicativo, e 7,9% em transporte público. Ao se comparar com os dados da pesquisa referente ao ano de 2019, pode ser verificado que houve um aumento no que se refere a assédios em transporte público, tendo em vista que os dados de 2019 são, respectivamente, 4% e 7,8%, o que demonstra que a pandemia e a restrição de circulação não reduziram o número de casos de assédio sexual.

Inobstante tais números, quando se analisa a questão da desigualdade de gênero nos transportes é importante considerar a subnotificação de tais casos, por conta de uma séria de motivos, como a falta de estrutura especializada para o atendimento de vítimas de violência na mobilidade e, até mesmo, a culpabilização da vítima nas abordagens policiais (FRANÇA; CAMPOS; MENESES, 2022).

Conforme pesquisa realizada por França, Campos e Meneses (2022), 100% das mulheres entrevistadas informaram já ter sofrido algum assédio no espaço público, sendo que apenas 18% consideraram realizar uma denúncia formal na delegacia, o que demonstra a realidade da subnotificação desses casos.

Por consequência, as mulheres tendem a se refugiar em lugares privados, abandonando o espaço público, de modo que, com a insegurança nas cidades, as mulheres perdem sua liberdade e sociabilidade (SEGOVIA; RICO, 2017) e têm violado o seu direito ao transporte, na medida em que o público feminino se afasta dos sistemas de mobilidade, o que acaba por perpetuar a vulnerabilidade de gênero.

Segundo Marin, a violência sofrida pelas mulheres, nas cidades, refere-se, também, à desigualdade em questões como a dificuldade de acesso a serviços:

> La violencia contra las mujeres en las ciudades no solo se refiere a los delitos tradicionales que dificultan la vida cotidiana, tales como hurtos, robos, asaltos, violaciones, acoso; también alude a fenómenos vinculados con la forma en que se concibe el desarrollo urbano, la falta de participación ciudadana, la

> dificultad de accesos a servicios —los más privatizados—, la desregulación, entre otros (MARIN, 2017, p. 90 e 91).

Essa questão ganha espaço ao se pensar que, no que tange à mobilidade, deve ser atendido, também, o pressuposto de equidade. Nas palavras de Hackl (2018), a equidade na mobilidade emerge como um precursor necessário da redução das desigualdades em um mundo globalizado, o que torna a mobilidade urbana um instrumento de redução das desigualdades.

Hackl (2018) ainda ressalta que o acesso a uma mobilidade com equidade dependerá das capacidades de mobilidade que as pessoas possuem, o que inclui seu status legal, o acesso ao transporte, a identidade de gênero e a situação financeira, reconhecendo, assim, que o gênero está ligado com a capacidade de mobilidade.

Assim, nesse cenário de violência contra as mulheres na mobilidade urbana, devem ser criadas políticas públicas que visem garantir sistemas de transporte seguros e acessíveis, a fim de reduzir a violência e garantir o direito social ao transporte às mulheres, no viés de um transporte seguro.

Além da violência em si, outro aspecto presente na realidade social das mulheres é a vulnerabilidade, que, de acordo com Torossian e Rivero (2012, p. 57), pode ser compreendida como a "exclusão da população em relação a políticas e serviços públicos".

Diante disso, é evidente que a vulnerabilidade de gênero existentes nas cidades se reflete na falta de inclusão das mulheres aos serviços públicos de transporte, o que viola, até mesmo, o direito social ao transporte.

Ou seja, tendo em vista que o direito ao transporte é um direito social, previsto expressamente no rol do *caput* do artigo 6º da Constituição Federal, sua efetivação depende da elaboração de políticas públicas específicas.

Entretanto, conforme bem ressaltado por Trejo (2017), a eficiência das políticas públicas voltadas às mulheres é baixa, pois, ainda que existam alguns programas para esse público, a porcentagem de sanções jurídicas para os agressores é baixa.

Se no geral se constata pouca eficiência nas políticas públicas cujo público alvo são as mulheres, no que tange à mobilidade feminina o desafio é ainda maior, a começar pelo baixo número de políticas públicas específicas.

Em verdade, historicamente os sistemas de transporte existentes não atendem, de maneira segura e satisfatória, as necessidades das mulheres. Como bem destacado por Oliveira (2020, p. 87), "o sistema de transporte público foi dimensionado, há muito tempo, para os

homens se deslocarem entre suas casas e seus locais de trabalho, não atendendo adequadamente às mulheres".

O autor ainda elucida que "os estudos são orientados para o mover-se de um único tipo de sujeito, o masculino, sendo o transporte público padronizado para esse tipo humano"; todavia, a experiência de mobilidade não é homogênea, de forma que "é um erro seguir concebendo o passageiro como um sujeito universal". Sob esta ótica, as mulheres se encontram à mercê dos sistemas de transporte existentes, deparando-se com diversos problemas, como "violência de gênero, abuso sexual no transporte público; uso diferenciado do espaço público, em particular do transporte público; o caminhar e o uso do automóvel; o uso do tempo" (OLIVEIRA, 2020, p. 88).

Nessa perspectiva, é possível se constatar que as mulheres, historicamente, são deixadas de lado nas políticas de mobilidade urbana, o que traz à luz não só a questão do sexismo, mas, também, do patriarcalismo. É nessa conjuntura que surge a necessidade de se pensar em um planejamento urbano que preveja políticas públicas hábeis a reelaborarem o sistema de mobilidade atual e que estejam atentas às particularidades do transporte de mulheres.

Como tentativa de contornar esse cenário, algumas cidades já contam com iniciativas voltadas à segurança das mulheres. Porém, para além do desafio de planejar políticas públicas voltadas à concretização do direito social ao transporte das mulheres, o desafio que remanesce é garantir a eficiência delas.

Para isso, torna-se imperiosa a construção de indicadores para auxiliar o controle da eficácia das políticas públicas específicas sobre a mobilidade das mulheres.

## 4 PROPOSTA DE INDICADORES PARA O CONTROLE DA EFICÁCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MOBILIDADE DE MULHERES

Conforme abordado, é necessária a elaboração de políticas públicas específicas para que possa ser garantido às mulheres a concretização do direito social ao transporte e, a partir disso, o uso irrestrito dos instrumentos sociais.

Entretanto, essa árdua tarefa não acaba com a mera criação da política pública. É necessário, em verdade, que essa política possua a eficácia devida a fim de, de fato, garantir o direito social.

É nesse viés que surge a discussão acerca da análise da eficácia das políticas públicas. Isto é, a partir de quais aspectos é possível concluir que tal política é, ou não, eficiente? Em

suma, quando se analisa o assunto, conclui-se que é menos trabalhoso definir se a política é ineficiente do que indicar se ela é eficiente.

Nesta senda, é imperioso que hajam balizas que possibilitem a correta análise acerca da eficiência das políticas públicas, como os indicadores. De acordo com Figueiredo Filho *et al* (2013, p. 75), "são os indicadores que permitem estimar a efetividade das ações governamentais e avaliar em que medida o dinheiro público está sendo eficientemente utilizado".

É interessante registrar que os indicadores não são utilizados apenas para na fase de avaliação do ciclo de políticas públicas, estando presentes em cada etapa do ciclo. De acordo com o que defende Jannuzzi (2005, p. 148), os indicadores podem estar presentes tanto na fase de elaboração do diagnóstico, para retratar a realidade social, como nas fases de formulação do problema, para orientar a tomada da decisão, e de implementação, para mapear o processo de implementação das políticas. Porém, para fins desse artigo, importa a fase de avaliação, sendo que o autor defende a existência de indicadores que "permitam 'revelar' a eficácia e efetividade social dos programas".

Os indicadores possuem relação direta com a gestão governamental. Para Figueiredo Filho *et al* (2013, p. 64),

> é impensável cogitar qualquer intervenção estatal sem conhecer detalhadamente a realidade social que se deseja transformar. Uma política de segurança pública dificilmente produzirá os seus resultados esperados se o gestor não souber qual é a modalidade criminal mais recorrente e onde ela ocorre com mais intensidade. Similarmente, uma política de transporte tende ao fracasso quando o gestor desconhece o tamanho da frota e localidades de maior fluxo. No entanto, a simples compilação de dados não garante a eficiência, eficácia e efetividade das políticas. Tão importante quanto coletar e processar os dados de forma sistemática é assegurar as ferramentas mais adequadas à sua análise.

A partir da importância dos indicadores na análise da eficiência de políticas públicas, é necessário destacar que estes devem possuir certa qualidade. Jannuzzi (2005, p. 140) apresenta 12 propriedades desejáveis nos indicadores, quais sejam, a relevância para a agenda política, a validade de representação do conceito, a confiabilidade da medida, a cobertura populacional, a sensibilidade às ações previstas, a especificidade ao programa, a transparência metodológica na sua construção, a comunicabilidade ao público, a factibilidade operacional para sua obtenção, a periodicidade na sua atualização, a desagregabilidade populacional e territorial e a comparabilidade da série histórica. Porém, o próprio autor reconhece que, na prática, é raro que um indicador tenha todas essas propriedades.

No que tange às políticas para a mobilidade das mulheres, os indicadores devem se atentar às peculiaridades inerentes ao assunto. Diz-se isso pois se trata de uma questão delicada, que envolve não só a violência contra as mulheres, mas, também, a vulnerabilidade de gênero nas cidades, que tem origem complexa e histórica.

Assim sendo, a análise da eficácia das políticas públicas sobre o assunto deve se atentar a questões socioeconômicas e de desigualdade de gênero, uma vez que as mulheres, pelo simples fato de serem mulheres, estão em situação de vulnerabilidade nas cidades.

O Mapa da Desigualdade, elaborado em 2020 pela Casa Fluminense, indica diversos problemas na estrutura do serviço de transporte público, como a falta de canais de apoio e denúncia, o longo tempo de espera nas estações e, até mesmo, a superlotação dos veículos, o que expõe a "invisibilidade do planejamento do setor para questões de gênero".

Para ilustrar esse cenário, tomando a questão dos canais de apoio e denúncia, destaca-se que a lei nº 13.460/2017, que trata sobre a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, prevê, em seu capítulo IV, as ouvidorias, para garantir os direitos dos usuários através de manifestações perante a administração.

Destarte, a partir da criação de um canal de ouvidoria específico para manifestações acerca do uso do serviço de transporte público pelas mulheres, um dos indicadores que podem possibilitar a análise da eficiência das políticas de mobilidade urbana de mulheres é o número de reclamação das usuárias, sendo que, quanto maior o número de reclamações, menos eficiente será a política pública.

Ainda, considerando que Trejo (2017) afirma que a eficiência das políticas públicas voltadas ao público feminino é baixa, devido à baixa porcentagem de sanções jurídicas para os agressores, um indicador acerca do assunto poderia ser, justamente, o número de sanções jurídicas aplicadas, em um determinado período, referente a violência de gênero nos transportes, o que indicará a responsabilização do autor do fato.

De mais a mais, outro indicador que pode ser destacado para a análise da eficiência dessas políticas públicas é o número de casos de assédio dentro do transporte público, como ônibus, trens e metrôs. Havendo a redução do número de casos após a implantação da política pública, pode ser considerado que ela é eficiente. Esse indicador pode ser aplicado para vários projetos, como políticas que visem reduzir a superlotação dos veículos e o transporte exclusivo.

Importante destacar que uma das políticas públicas que pode ser implantada para possibilitar às mulheres uma mobilidade segura é o transporte exclusivo, que ocorre por meio do fornecimento de um veículo (seja ônibus ou vagão de trem/metrô) unicamente para utilização de mulheres, de modo a reduzir as chances de ocorrer um assédio nestes veículos.

Porém, o transporte exclusivo detém algumas críticas, como os dizeres de Mariana Gava, do Fórum de Mulheres do Espírito Santo, em matéria veiculada pelo Século Diário (2014), que afirma que outras campanhas educativas poderiam ser criadas no lugar desse projeto, para promover a conscientização acerca da necessidade de se respeitar a mulher.

Diante disso, em que pese defendermos que um projeto não exclui o outro, considerando que ambos apresentam seus pontos fortes e fracos, de modo que à crítica apresentada não assiste razão, é necessário refletir que um indicador que poderia ser construído diz respeito à eficiência dos programas de conscientização referente ao assunto. Isto é, uma baliza que auxilie a averiguar se houve a diminuição de casos de assédio após a implementação de campanhas educativas sobre o tema.

O tempo de espera nas estações também se apresenta como um problema na mobilidade das mulheres, pois faz com que elas estejam suscetíveis por mais tempo a sofrer alguma forma de violência e/ou assédio. Assim, um indicador para analisar a eficiência de políticas públicas que tratem sobre o assunto e visem, de alguma forma, reduzir o tempo de espera, pode estar relacionado com a maior satisfação das usuárias e a redução do número de casos de assédio nas estações.

A partir desse cenário, entende-se que deve haver uma reelaboração do sistema atual, por meio da criação de políticas públicas que permitam que as mulheres se movam com segurança e acessibilidade nas cidades. Destaca-se que essas políticas devem ser plenamente eficazes, cujas balizas para a análise de sua eficácia foram apresentadas.

Ressalta-se que essa pesquisa não visa esgotar a temática acerca dos possíveis indicadores referentes ao assunto, uma vez que a própria construção de indicadores sociais está em constante evolução, assim como o está o Direito.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda há um longo caminho a ser trilhado com vistas à garantia dos direitos das mulheres, o que passa por questionamentos acerca do modelo atual de sociedade em que estamos inseridos.

A violência de gênero nas cidades ainda faz parte da realidade social atual, inclusive nos meios de transporte, o que faz com que as mulheres sejam impedidas de exercerem plenamente seus direitos, como o direito ao transporte e a liberdade de ir e vir, por medo de que possam ser a próxima vítima de assédio durante sua mobilidade.

Assim, por meio dessa pesquisa foi possível verificar que esse cenário, além de prejudicar, por si só, os direitos das mulheres, ofende o sistema constitucional como um todo, tendo em vista que o direito social ao transporte das mulheres resta prejudicado.

É nesse viés que surge a necessidade da elaboração de políticas públicas específicas sobre o tema, uma vez que é através das políticas públicas que os direitos sociais podem ser alcançados, tratando-se, neste caso, do direito social ao transporte.

Entretanto, a simples elaboração de políticas públicas que tratem sobre a mobilidade segura de mulheres não é suficiente para contornar esse cenário. Em verdade, evidenciou-se que é necessário que essas políticas públicas sejam plenamente eficazes para, só então, se falar em garantia dos direitos sociais das mulheres.

Por conta disso, foi constatado que uma forma de se analisar a eficácia das políticas públicas acerca do tema é a criação de indicadores específicos para essa fase, considerando que a presença de indicadores é registrada em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Para tanto, sugere-se, após a análise do assunto e sem esgotar o tema, indicadores como o número de denúncias e/ou reclamações das usuárias, a redução, aumento ou manutenção dos números de casos de assédio contra mulheres nos transportes públicos, o número de sanções jurídicas e responsabilização dos autores dos fatos, entre outras.

Evidenciou-se, também, que a construção de indicadores específicos não é tarefa fácil, pois deve estar em vista as particularidades acerca do assunto, em especial a vulnerabilidade de gênero e as formas de violência contra mulheres nos seus deslocamentos.

Nessa conjuntura, resta ao Poder Público a adoção de medidas com o fito de garantir às mulheres um transporte público seguro, a partir da elaboração de políticas públicas específicas e, para além disso, por meio da correta análise acerca da eficácia delas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.823.

ALONSO, Ricardo Pinha; DANTAS, Lucas Emanuel Ricci. **Direitos Fundamentais Sociais e Políticas Públicas**: uma relação necessária. V Encontro Internacional do CONPEDI: Direitos Sociais e Políticas Públicas I. Montevidéu – Uruguai: 2016, fls. 134-154.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência, gênero e poder: múltiplas faces. *In*: STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane; ZANELLO, Valeska; SILVA, Edlene; PORTELA, Cristiane

(Org.). **Mulheres e Violências**: Interseccionalidades. 1ed. Brasília: Technopolitik, 2017, v. 1, p. 14-35.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em 15 de abril de 2023.

CASA FLUMINENSE. **Mapa da desigualdade**: região metropolitana do Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final_compressed.pdf. Acesso em 15 abril 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração, **Nomos: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC**. v. 35.1, jan./jun. 2015.

FIGUEIREDO FILHO *et al.* Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais, **Revista Brasileira de Biometria,** v. 31, n. 1, p. 61-78, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO DATAFOLHA. **Visível e Invisível:** A Vitimização de Mulheres no Brasil. 3ª edição. 2021. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf. Acesso em 17 de abril de 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO DATAFOLHA. **Visível e Invisível:** A Vitimização de Mulheres no Brasil. 2ª edição. 2019. Disponível em: https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-2-a-edicao-datafolha-fbsp-2019/. Acesso em 17 de abril de 2023.

FRANÇA, Milayne dos Santos da; CAMPOS, Ana Mara da Rocha; MENESES, Vitor Domício de. Mobilidade feminina e as rotinas diárias de autodefesa nas cidades. *In:* Instituto das Cidades, UNIFESP. **Cadernos de Estudos Urbanos**. São Paulo: Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo, 2022.

HACKL, Andreas. Mobility equity in a globalized world: Reducing inequalities in the sustainable development agenda. **World Development**, v. 112, 2018, p. 150-162. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1830305X. Acesso em 14 de abril de 2023.

INSTITUTO LOCOMOTIVA; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Segurança das mulheres no transporte.** 2019. Disponível em:

https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/seguranca-das-mulheres-no-transporte-instituto-patricia-galvao-locomotiva-2019/. Acesso em 17 de abril de 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil, **Revista do Serviço Público,** Brasília, v. 56, n. 2, p.137-160, 2005.

LAISNER, Regina Claudia Laisner; DE MARIO, Camila Gonçalves. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social, **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul./dez. 2014.

LOUREIRO, João Carlos G. **O Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares:** algumas considerações. Coimbra: Coimbra Editora, p. 147, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 20. ed., 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NAKANO, Kazuo. A crise da mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo. *In*: BÓGUS, Lucia Maria Machado; PASTERNAK, Suzana (org.). **São Paulo**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 263-295.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, n. 76, p. 183-212, ago. 2017.

OLIVEIRA, José Hercilio Pessoa de. **Mobilidade urbana e território:** desafios na perspectiva de mulheres da Zona Sul de São Paulo. 2020. 163 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 11**. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em 22 de março de 2023.

PALACIO, André Sanches. **O direito social à educação fundamental após a Constituição de 1988:** a (in)eficiência das políticas públicas e sua sujeição ao controle judicial. 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Fundação de Ensino ― Eurípedes Soares da Rocha‖, Marília, 2014.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy – Promise and Performance**. 10th edition. CQ Press, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3ª ed., Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SÉCULO DIÁRIO. **Feministas criticam ônibus exclusivo para mulheres.** 2014. Disponível em: https://www.seculodiario.com.br/direitos/feministas-criticam-onibus-exclusivo-para-mulheres. Acesso em 18 de abril de 2023.

SEGOVIA, Olga; RICO, María Nieves. ¿Cómo vivimos la ciudad?: hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género. *In*: SEGOVIA, Olga; RICO, María Nieves (org.). **¿Quién cuida en la ciudad?:** aportes para políticas urbanas de igualdad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2017. p. 41-69.

SOUZA, Matheus; ALVES, Fernando; GODOY, Leonardo. Três décadas da Constituição da República: direitos sociais, políticas públicas e estado social, **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 35, 2021, p. 51-69.

TREJO, Rocío Isela Cruz. Mujeres, espacio y ciclismo urbano en la Ciudad de México. Estudio de caso. *In:* COZZI, Galia; VELÁZQUEZ, Pilar (org.). **Desigualdad de género y configuraciones espaciales.** Ciudad de Mexico: 2017, p. 152-169.