



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Prescrições econômicas neoliberais e a violação ao direito a um nível adequado de vida: o caso do Estado do Rio de Janeiro

Celia Regina do Nascimento de Paula

celiareginadepaula@gmail.com

GENTES – Grupo de Estudos sobre Novas Tendências Sociais

Brasil

Andrea Sepulveda Brito

andreasepulveda@outlook.com

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Sob a justificativa de propiciar o desenvolvimento econômico do Brasil, nos últimos treze anos, foi mantida e aprofundada a adoção dos paradigmas neoliberais na gestão dos recursos públicos do país. Nossa pesquisa se dedica a análise do caso do Estado do Rio de Janeiro, onde gestores públicos estaduais e municipais, a despeito da implementação de algumas políticas sociais voltadas às populações vulneráveis (neste momento interrompidas ou bastante fragilizadas) mantiveram medidas de redução das funções estatais *pari passu* à expansão do capital privado o que tem resultado na violação do direito a um nível adequado de vida (DNVA). Este direito, estabelecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e inserido no ordenamento jurídico brasileiro, obriga o enfrentamento das conseqüências injustas que a assimetria do desenvolvimento econômico produz no acesso aos direitos humanos, em particular àqueles direitos sociais, econômicos e culturais que denotam a responsabilidade social do Estado em assegurar condições de existência digna da população. Assim, colhendo dados sociais e econômicos; mapeando atores da área do capital; da sociedade civil e do Estado das oito regiões de governo do Estado do Rio de Janeiro – Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde – analisamos como (1) a redução de impostos e da regulação em favor dos agentes do mercado; (2) a privatização de serviços públicos; (3) o enfraquecimento das instâncias representativas laborais; (4) o fortalecimento da meritocracia; (5) os benefícios para redução dos custos dos fatores de produção, entre outras prescrições neoliberais, mais do que crenças, tornaram-se políticas públicas locais, em que o Estado é gestor da competitividade econômica, contribuindo para o aprofundamento da desigualdade social; e não um agente de mudança e de fomento da igualdade substancial por se desincumbir (1) do combate do desemprego estrutural; (2) da redução dos custos de moradia, educação e saúde; (3) da criação e manutenção de redes de segurança e de assegurar um nível de vida adequado para toda pessoa e sua família e da melhoria contínua de suas condições de vida.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

Under justification of fostering economic development in Brazil, during the last thirteen years, the country has maintained and enhanced neoliberal standards in the administration of public resources in Brazil. Our research aims to analyse the case of the State of Rio de Janeiro, where policy makers, both at the state and at the local levels, despite having implemented some social policies to the most vulnerable (currently interrupted or severely reduced), have focused on reducing state functions while contributing to expand the role and strength of private capital. These have resulted in a violation of the right to an adequate standard of living (RASL). This rights, enshrined in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and internalised in Brazilian Law, demands that unfair consequences of economic development are addressed, regarding human rights and particularly economic, social and cultural rights, all of which reflect the social responsibility of the State in secure dignified living conditions for the population. Therefore, based on social and economic data; on relevant capitalist, social and state actors, from the eight geographic regions of the State, we aim to analyse how (1) tax reduction and de-regulation benefiting market players; (2) the privatisation of public services; (3) the weakening of labour unions and other associations; (4) the strengthening of meritocracy; (5) the benefits of cost reduction in production, among other neoliberal measures, became local public policies in which the State manages economic competition, thus contributing to social inequality. In this way, the State abandons its role as change inductor towards substantial equality, by disregarding its own importance in (1) combating structural unemployment; (2) reducing living, education and health costs; (3) creating and maintaining security nets and ultimately securing an adequate standard of living to the individual and his or her family and the continuous improvement of their living conditions.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Palavras chave

direitos humanos, nível de vida adequado, gestão pública

Keywords

human rights, adequate standard of living, public administration



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

Considerando os índices de desenvolvimento econômico, como o Produto Interno Bruto, o Brasil é geralmente citado como uma das maiores economias do mundo. No entanto, esse desenvolvimento econômico não se traduz na disponibilização de bens e serviços de forma equânime a toda população. Ao contrário, em relatório das Organizações das Nações Unidas (ONU) divulgado em 2017, ao longo desta década, o Brasil vem perdendo posições no índice de desenvolvimento humano (IDH), o que significa dizer, que nas três dimensões que o compõe – renda, educação e saúde – a desigualdade social e econômica vem aumentando no país. Todavia, nível de renda, acesso à educação e à saúde são alguns dos itens que se referem ao desenvolvimento humano e, logo, ao que é necessário para um nível de vida adequado para uma família ou para um indivíduo.

O nível de vida adequado (NVA) foi reconhecido pelo Estado brasileiro como um direito a ser assegurado e diz respeito ao consumo de determinados bens e serviços, mas também o direito ao gozo de, por exemplo, boas condições de trabalho, de tempo para recreação e da capacidade real de escolha que as pessoas possuem para qualquer caminho que desejarem em suas vidas.

Neste artigo apresentamos os resultados parciais de uma pesquisa que tem por objetivo analisar como a adoção de medidas neoliberais por gestores públicos, na Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, reduziu as funções estatais *pari passu* a expansão do capital privado em áreas relacionadas com o NVA resultando na violação desse direito.

Medidas que preconizam o ajuste fiscal, a redução dos gastos públicos, a privatização de serviços estatais ao mesmo tempo em que, para atração de novos investimentos empresariais, são concedidos incentivos financeiros-fiscais e renúncia na cobrança de impostos, foram identificados como fatores que interferem diretamente no exercício do direito a um nível de vida adequado (DNVA), principalmente, pela população em situação de vulnerabilidade social.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceitual

O direito a um nível de vida adequado foi estabelecido no quadro normativo brasileiro em razão da ratificação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e da expedição do Decreto Presidencial Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Citado no PIDESC como *adequate standard living* foi traduzido na publicação oficial como nível de vida adequado. Três itens são citados como componentes do nível adequado de vida: alimentação, vestimenta e moradia. Além desses, o art. 11.1 do PIDESC estabelece a melhoria contínua das condições de vida como integrante desse direito (Presidência da República, 2017).

Para além do PIDESC, resultante da transição democrática brasileira, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabeleceu uma série de direitos sociais, econômicos e culturais que, por óbvio, se relacionam com o nível adequado de vida: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção a maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Respectivamente em 2000, 2010 e 2015, foram incluídos nesse rol o direito à moradia, à alimentação e ao transporte (Presidência da República, 2017).

Em nossa análise, consideramos que essa longa lista de itens constituiu-se em alguns bens e serviços que contribuiriam para o estabelecimento do nível adequado de vida e com isso um indicador sintético que possibilite a sua aferição. Uma dificuldade a ser enfrentada é a proposição dos itens que devem ser incluídos para identificar qual o nível adequado de vida de uma pessoa ou de uma família.

Ao aderir ao Pacto, o Estado brasileiro reforçou seu compromisso de enfrentar as conseqüências injustas que a assimetria do desenvolvimento econômico produz no acesso a esses direitos sociais, econômicos e culturais e, logo, se comprometendo em assegurar a consecução desse direito. O DNVA determina precisamente isto: o reconhecimento pelo Estado das condições necessárias para que cada indivíduo tenha para si e para sua família um nível de capacidades econômicas e, caso o indivíduo não tenha condições de assegurá-lo, o Estado deverá provê-lo, implementando as políticas públicas indispensáveis ao acesso de bens e serviços. Em outras palavras, no caso de ausência ou insuficiência de tais capacidades econômicas, considerando os



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dispositivos constitucionais e a normativa internacional, é obrigatória a formulação de políticas públicas que assegurem o exercício do direito a um nível adequado de vida.

Conceituamos o DNVA como certo nível de capacidades econômicas, que atendam aos requisitos mínimos para uma existência digna e que sejam contextualmente correspondentes ao modo de vida de uma pessoa ou família. Qualquer falha estatal em assegurar as condições para que cada indivíduo garanta para si o nível de vida adequado ou em disponibilizar serviços públicos que compensem a incapacidade do indivíduo nesse sentido, constituem uma violação desse direito.

Considerando o ciclo das políticas públicas – formulação, execução, monitoramento e avaliação – a falha estatal pode ser identificada através de um levantamento das demandas da população e no monitoramento das políticas públicas implementadas pelo gestor público.

No Brasil, há mais de uma década, os gestores públicos têm se pautado pela adoção de medidas identificadas com o modelo econômico neoliberal na condução das políticas públicas. Desregulamentação, privatização de serviços públicos, terceirização de mão de obra, fortalecimento da exportação de determinados bens e serviços, ajuste fiscal, são algumas das medidas implementadas e estimuladas fundadas na ideia de eficiência do Estado e, no caso brasileiro, pretensamente eficaz para o combate à corrupção. Também servem de estímulo à aplicação dessas diretrizes, às sucessivas crises financeiras internacionais cujos efeitos em cadeia repercutiram fortemente dos países centrais para os países em desenvolvimento.

Como outras unidades da federação, o Estado do Rio de Janeiro é afetado pelas questões econômicas globais, sujeito às decisões estratégicas de grandes corporações internacionais. Soma-se a isso, em nível local, a concorrência entre as unidades sub-nacionais, pelos investimentos privados, baseados em interesses empresariais que objetivam assegurar a remuneração adequada ao capital a ser investido através da obtenção de benefícios ancorados na redução dos custos dos fatores de produção: rebaixamento geral de preços; dos custos gerais da mão de obra; dos tributos; na aplicação de indexações e reajustes de tarifas, inferiores ao aumento dos salários (Dupas, 1995).

Nessa pesquisa analisamos as consequências em relação ao DNVA frente à aplicação dessas medidas de incentivo ao mercado pela gestão pública do Estado do Rio de Janeiro.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodologia

Para emprender nossa análise tomamos em consideração a esquematização proposta por Dupas (2005) identificando atores e interesses econômicos, seus grupos e sub-grupos, por áreas econômicas: (1) área do capital (atores da econômica nacional e internacional – corporações – sistema financeiro, associações empresariais, acionistas); (2) áreas da sociedade civil (organizações sociais e não-governamentais); (3) áreas do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos e instituições internacionais).

Optamos por analisar o território do Estado consoante disposição na Lei Estadual nº 1.227/87, que o organiza em oito Regiões de Governo atualmente denominadas Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde, para colher os dados sócio-econômicos dessas áreas que representariam as condições necessárias para se assegurar o direito a um nível de vida adequado (DNVA) ou, ao contrário, para compreender em quais situações representariam uma violação desse direito. Neste artigo apresentamos os dados que referentes ao item alimentação citado no artigos 11.1 do PIDESC e na CRFB/88 como inserido no DNVA.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análise e discussão de dados

Há décadas o Estado do Rio de Janeiro passa por um processo de esvaziamento econômico resultante de quatro fatores: (1) declínio da produção cafeeira, baseado na e a utilização de mão-de-obra escrava; (2) transferência do Distrito Federal para Brasília; (3) fusão do Estado da Guanabara e o antigo Estado do Rio; (4) migração progressiva da indústria e do setor de finanças para outros Estados da federação (Pereira, 1995).

No entanto, no período entre 2007-2017, com investimos públicos federais e privados em setores tipicamente públicos – segurança, educação, habitação, esportes e saúde – principalmente nos períodos que antecederam a Copa do Mundo e as Olimpíadas, os efeitos foram sentidos em diversas áreas. Pareceu que a economia do Estado e a Administração Pública havia superado o período de decadência. No decorrer desse período o mesmo grupo político manteve-se tanto no em cargos do Poder Executivo e quanto no Legislativo do Estado.

Dados referentes a série histórica na área da segurança pública indicavam a redução na taxa de letalidade violenta ao longo dos últimos 12 anos no Estado do Rio de Janeiro.

Na Região Metropolitana do Estado, a antiga capital federal, a cidade do Rio de Janeiro, manteve-se, porém, como polo principal de atração de investimentos e de desenvolvimento econômico do Estado, sendo que outras regiões se beneficiavam da alta do barril de Petróleo, o que contribuiu também para que o clima de otimismo se espalhasse por todo Estado.

No período pesquisado o Rio de Janeiro, capital do Estado, foi considerada uma das 10 (dez) cidades mais dinâmicas do mundo, com uma projeção internacional tão favorável que as agências de risco conferiram a Administração Pública municipal grau de investimento positivo possibilitando a contratação de empréstimos dos órgãos multilaterais.

No entanto, o clima de otimismo propagado pela mídia, encobriu a real situação econômica do Estado do Rio de Janeiro e da Administração Pública estadual. Na tabela vemos que uma análise histórica do PIB já sinalizava que algo estava errado (CEPERJ, 2017):



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Tabela 1

PIB do Estado do Rio de Janeiro - Fonte: CEPERJ			
2007	323 698	1,034	3,36
2008	378 286	1,041	4,05
2009	391 651	1,019	1,92
2010	449 858	1,050	4,98
2011	512 768	1,026	2,64
2012	574 885	1,020	2,04
2013	628 226	1,013	1,29
2014	671 077	1,015	1,53
2015	659 137	0,972	-2,79
2016*	638 095	0,959	-4,07

Logo, considerando esses índices, a produção de os bens e serviços finais nessa região do país vinha declinando paulatinamente.

Nesse período uma das políticas públicas que se relaciona com o exercício do DNAV, direito a alimentação, se expandiu para além da região Metropolitana do Estado. Tendo por objetivo franquear o acesso à alimentação a custo reduzido para a população do Estado, a política pública chamada Restaurantes Populares e/ou Restaurante Cidadão contou em sua implantação com verbas do governo central (adaptação de prédios, bens móveis e capacitação dos recursos humanos), pois faziam parte da Política Nacional de Segurança Alimentar.

Nessa política os restaurantes são identificados como Unidades de Alimentação e Nutrição (UANs) e cabia ao governo estadual além de contratar a empresa fornecedora da alimentação, mediante processo licitatório, subsidiar o valor cobrado pelas refeições. Os equipamentos funcionavam em horário diurno, de segunda a sexta-feira e, inicialmente, ao custo de R\$ 1,00 (um real) ou \$0,28 (vinte e oito) centavos de dólar, alcançavam de 1.400 (mil e quatrocentas) calorias, (almoço) e os cafés da manhã, com 500 (quinhentas) calorias, ao custo de R\$ 0,35 (trinta e cinco) centavos ou cerca de \$0,10 (dez) centavos de dólar. Cerca de 51.325 (cinquenta e um mil e trezentas e vinte e cinco refeições e 19.875 (dezenove mil e oitocentos e setenta e cinco) desjejuns foram fornecidos.

De acordo com uma pesquisa realizada em 2005, pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE, 2005), 22% dos seus frequentadores ficavam sem alimentação quando



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

não iam ao restaurante. O perfil dos usuários era de trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, aposentados, população de rua e famílias em situação de risco de insegurança alimentar e nutricional. Nesse levantamento, os usuários do Rio de Janeiro foram identificados como sendo os menos instruídos, 43% tinham até a 4ª série do ensino fundamental.

O quantitativo de UANs alcançou 16 (dezesseis) equipamentos implantados nas seguintes regiões de governo: 09 (nove) na região Metropolitana; 03 (três) na Região do Médio Paraíba; 01 (um) Região Norte.

Em meio a uma crise financeira atribuída a diversos fatores, a política estadual de segurança alimentar promovida através das UANs começou a ter problemas de execução em 2015, evoluindo negativamente no decorrer de 2016 (em junho daquele ano, o valor dos repasses em atraso alcançou cerca de R\$ 24.000.000,00) sendo totalmente interrompida em 2017. Em notícia veiculada por um periódico, o custo de manutenção de oito restaurantes populares, situados na cidade do Rio de Janeiro, era de R\$ 2 Milhões por mês (Mendonça, 2016).

Queda do barril de petróleo, efeitos das crises internacionais de 2008 e 2011, corrupção na administração pública, foram os mais destacados pela imprensa local e nacional, porém a medida em que a crise se aprofundava e se discutia suas motivações, lentamente fatores como renúncia fiscal, incentivos-fiscais, compensações fiscais, sob a justificativa de atrair investimentos empresariais passaram a ter visibilidade junto ao público fluminense. Entre 2007 e 2016 foram mais de R\$ 218 bilhões em benefícios fiscais para o setor privado cuja contrapartida, segundo órgãos fiscalizadores, não estavam claramente definidas (Barreira, 2017).

Enfrentando essas críticas e ainda que os membros do Legislativo estadual tenham regulamentado a gestão financeira de tributos coibindo novas concessões, o chefe do Executivo estadual encaminhou projeto de lei de concessão de renúncias fiscais em favor de um grupo empresarial de bebidas no valor de R\$ 650 milhões em impostos. Embora os estudos sobre a contrapartida à concessão dos benefícios não estivessem concluídos, ora se acusava que 200 (duzentos) postos de trabalho seriam criados; ora indicavam 1.000 (mil) empregos diretos e indiretos e, por fim, que haveria arrecadação de R\$ 100 milhões na vigência do benefício fiscal (Sorosini, 2017).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

De acordo com dados colhidos entre 2007 e 2010, cerca de 50 atores econômicos concentravam R\$ 25 (vinte e cinco) bilhões em benefícios fiscais enquanto 4.000 (quatro mil) empresas concentravam os restantes R\$ 12 bilhões (Belisário & Duchiane, 2016).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusões

Depreende-se que uma política fiscal, baseada na indução de agentes econômicos, descolada da manutenção e ampliação dos serviços públicos, é insuficiente para acesso aos bens e serviços públicos que assegurem um nível de vida adequado e, logo, o desenvolvimento econômico e social democrático.

A despeito de terem sido incorporados ao nosso ordenamento jurídico e inseridos em programas, projetos e ações governamentais, a materialidade dos itens necessários ao exercício do DNVA não resiste a uma análise dos dados sócio-econômicos da população do Estado do Rio, tendo em conta as conseqüências causadas pela (1) a redução de impostos e da regulação em favor dos agentes do mercado; (2) a privatização de serviços públicos; (3) o enfraquecimento das instâncias representativas laborais; (4) o fortalecimento da meritocracia; (5) os benefícios para redução dos custos dos fatores de produção, entre outras prescrições neoliberais.

Questionam-se as medidas de gestão pública que se concentram mais em regular a competitividade econômica do que em ser um agente de mudança e de fomento da igualdade substancial. Ao analisarmos a política pública das UANs restou clara a falha estatal em prover o DNVA, tendo em conta o perfil dos usuários que acessavam os serviços de alimentação.

O aprofundamento dessa pesquisa nos ajudará a compreender as disparidades que existem no território do Estado do Rio de Janeiro, considerando as peculiaridades locais inclusive quanto aos itens que compõe o DNVA.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

Barreira, G. (02 de junho de 2017). G1. Globo. Acesso em 24 de janeiro de 2018, disponível em g1.globo.com/rj-deu-r-218-bi-de-beneficio-fiscal-em-10-anos-e-sem-controle-confiavel-diz-tce

Belisário, A., & Duchiane, A. (24 de novembro de 2016). Agência Pública. Acesso em 24 de janeiro de 2018, disponível em UOL: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/11/24/cinquenta-empresas-concentram-r-25-bilhoes-de-isencoes-fiscais-no-rj.htm>

Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação dos Servidores Pública do Estado do Rio de Janeiro. (2017). *ceperj*. Acesso em 24 de janeiro de 2018, disponível em [ceperj.rj.gov.br](http://www.ceperj.rj.gov.br): <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>

Dupas, G. (2005). *Atores e poderes na nova ordem global: assimetria, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP.

Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística - IBOPE. (2005). *Levantamento do Perfil de Usuários de Restaurantes Populares*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Departamento de Avaliação e Monitoramento.

Mendonça, A. V. (18 de setembro de 2016). G1 Globo. Acesso em 24 de janeiro de 2018, disponível em g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/09/prefeitura-do-rio-assume-restaurantes-populares-ate-dezembro.html

Pereira, A. S.. *A economia do Estado do Rio de Janeiro: ontem e hoje. Teoria e Evidência Econômica*. Ano 3. Nº 5. Maio, 1995. P.145-179.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Presidência da República. (s.d.). Planalto - Presidência da República. Acesso em 29 de Setembro de 2017, disponível em Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

Sorosini, M. (07 de abril de 2017). Jornal Extra. Acesso em 24 de janeiro de 2018, disponível em Extra.Globo: <https://extra.globo.com/noticias/economia/governo-do-rio-abriu-mao-de-88-bilhoes-em-isencoes-em-2016-21175389.html>