



VI Sepome

Seminário de Políticas Sociais no MERCOSUL

Políticas Sociais & Políticas Públicas
em tempos de crise globalizada

Anais

Realização

MESTRADO E DOUTORADO
POLÍTICA SOCIAL
UCPEL



Apoio



Emancipação:
trabalho, habitação, cultura, economia,
movimentos sociais e democracia



Grupo de Pesquisa Política de Assistência Social, Programas de Transferência de Renda, Gênero e Pobreza
Grupo de Pesquisa Política de Saúde, Epidemiologia e Serviços de Saúde



**CIDADES SEGURAS
E SAÚDE MENTAL**
LABORATÓRIO DE ESTUDOS PSICOSOCIAIS

César Augusto Soares da Costa

Aline Mendonça dos Santos

Renato da Silva Della Vechia

Organizadores

Anais

VI Seminário de Políticas Sociais no Mercosul
Políticas Sociais e Políticas Públicas em tempos
de crise globalizada

2018

S471a6 Seminário de Políticas Sociais no Mercosul – SEPOME (6.: 2018: Pelotas, RS)

Anais do VI Seminário de Políticas Sociais no Mercosul - SEPOME. / Políticas sociais e políticas públicas em tempos de crise globalizada. / (organizado por) César Augusto Soares da Costa; Aline Mendonça dos Santos; Renato da Silva Della Vechia. - São Paulo. / Max Limonad, 2018.

ISBN 978-85-7549-147-8

1. Políticas sociais - Seminário. 2. Mercosul I. Título.

CDD 361.61

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

Chanceler

D. Jacinto Bergmann

Reitor

José Carlos Bachettini Júnior

Pró-Reitora Acadêmica

Patricia Haertel Giusti

Pró-Reitor Administrativo

Eduardo Luis Insaurreaga dos Santos

CONSELHO EDITORIAL

Aline Keber

Caetano De Carli – UFRP

Carlos Artur Gallo – UFPel

Cristine Jaques Ribeiro – UCPel

Francisco Beckenkamp Vargas – UFPel

Hector Cury - FURG

Hemerson Luiz Pase – FURG

José Ricardo Caetano Costa - FURG

Julia Figueredo Benzaquen – UFRP

Letícia Oliveira de Menezes – UCPel

Luiz Antonio Bogo Chies – UCPel

Mara Rosange Acosta de Medeiros - UCPel

Márcia Bertoldi – UFPEL

Márcia Esteves Calazans – UCPel

Maristela Barbosa - UCSal

Maurício Moraes – UCPel

Raquel Sparemberger - FURG

Renato Duro Dias – FURG

Sandro Schreiber de Oliveira – UCPel

Tiago Nunes – UCPel

Vera Maria Ribeiro Nogueira - UCPel

Vini Rabassa da Silva – UCPel

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Maritânia Salete Salvi Rafagnin

CAPA

Universidade Católica de Pelotas

A revisão textual e de conteúdo é de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e do(s) organizador(es)

APRESENTAÇÃO

O Seminário de Políticas Sociais no Mercosul (SEPOME), chega em sua 6ª edição com o tema: “*Políticas Sociais e Políticas Públicas em tempos de crise globalizada*”. O evento é promovido através do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos (PPGPSDH) da Universidade Católica de Pelotas (UCPEL).

Nesta edição do SEPOME centramos análises e debates nas questões relacionadas à crise social, política e econômica e seus impactos, tendo em conta que o processo de crise não é uma condição apenas do Brasil, mas também dos demais países que compõem o Mercosul.

Para a realização do mesmo, importância ímpar se deu por intermédio da interlocução dos diversos grupos de pesquisa deste Programa, viabilizado pelos seus coordenadores e colaboradores (bolsistas, alunos de graduação e pós-graduação), que foi possível atingir expressivo alcance na divulgação, envio de trabalhos e participação de inúmeros pesquisadores nacionais e internacionais de diversas Universidades.

Os Anais que apresentamos, sinalizam a potencialidade pedagógica e política dos Grupos de Trabalho (GTs) do evento que oportunizaram dialogicamente discussões críticas e amplas sobre as interfaces da questão social, das Políticas Públicas e Sociais e seu horizonte de lutas no âmbito da América Latina.

Por fim, esses Anais publicizam a realização desse evento que se efetiva como um espaço relevante de produção do conhecimento, intercâmbio acadêmico e debate sobre os rumos das Políticas Sociais e dos Direitos Humanos no capitalismo periférico.

Pelotas, novembro de 2017.

Os Coordenadores

PROGRAMAÇÃO

29 de novembro de 2017 – Quarta-feira

8h às 12h30min - Grupos de Trabalho (GT) – apresentação dos trabalhos

GT 01: Violência urbana e políticas setoriais

GT 03: Políticas Públicas na Ordem Neoliberal

GT 04: MERCOSUL: Questão Social e Políticas Sociais

GT 05: Modos de existir e práticas de resistência: Reinventando o Direito à Cidade

GT 07: Transformações do mundo do trabalho: novas morfologias, trabalho associado e políticas públicas de emprego e renda

GT 08: Políticas de saúde: Educação e trabalho na saúde, serviços de saúde e cuidado

GT 10: Criminologia, Segurança Pública e Seletividade

GT 11: Direitos Humanos e Acesso à Justiça

14h às 17h - Mesa redonda: Modos de existir e práticas de resistência: Reinventando o direito à Cidade

Profa. Dra. Cristine Jaques Ribeiro – PPG Política Social UCPel (coordenadora)

Henrique dos Santos Vieira Lima – Cientista Social e Assessor do Deputado Marcelo Freixo (RJ)

Cláudia Favaro – Militante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST – RS)

Olívio Dutra – Ex-Ministro das Cidades do Governo do Brasil

Prof. Dr. Paulo Peixoto – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

14h às 17h - Mesa redonda: Política de educação e descolonização do Saber

Prof. Dr. Caetano De Carli – Universidade Federal Rural de Pernambuco (coordenador)

Profa. Dra. Julia Figueredo Benzaquen – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Ms. Erick Morris – Centro de Estudos Sociais Universidade de Coimbra – Portugal

Prof. Álvaro Guaymás.- Universidad Nacional de Salta – Argentina

19h às 22h - Mesa redonda: Pobreza e Políticas Sociais no Mercosul: debates e embates atuais

Profa. Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira – PPG Política Social UCPel (coordenadora)

Profa. Dra. Beatriz Augusto de Paiva – Faculdade de Serviço Social/Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Laura Vecinday – Universidad de la República Uruguay (Udelar)

Profa. Dra. Isabela Figueroa – Universidad del Magdalena – Colombia

30 de novembro de 2018 – Quinta-feira

8h às 12h30min - Grupos de Trabalho (GT) – apresentação dos trabalhos

GT 02: Direito Pós-Colonial e lutas sociais

GT 04: MERCOSUL: Questão Social e Políticas Sociais

GT 05: Modos de existir e práticas de resistência: Reinventando o Direito à Cidade

GT 06: Crise do Estado e Resistências

GT 07: Transformações do mundo do trabalho: novas morfologias, trabalho associado e políticas públicas de emprego e renda

GT 08: Políticas de saúde: Educação e trabalho na saúde, serviços de saúde e cuidado

GT 09: Educação e descolonização do saber
GT 10: Criminologia, Segurança Pública e Seletividade
GT 11: Direitos Humanos e Acesso à Justiça

14h às 17h - Mini cursos

Capitalismo Global e Necropoder: alternativas pós/descoloniais de pensamento e ação
Responsável (proponente): Vico Melo

O Direito à Cidade e os limites da legalidade no reconhecimento dos territórios urbanos
Responsável (proponente): Cristine Jaques Ribeiro

18h - Lançamento de livros

19h às 22h - Mesa redonda: Política Social, Trabalho e Outras Economias

Profa. Dra. Aline Mendonça dos Santos – PPG Política Social UCPel (coordenadora)
Prof. Dr. Pedro Hespanha – Centro de Estudos Sociais Universidade de Coimbra – Portugal
Prof. Dr. José Luis Coraggio – Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina)
Profa. Dra. Adriane Vieira Ferrarini – PPG Ciências Sociais UNISINOS

01 de dezembro de 2017 – Sexta-feira

8h às 12h30min - Mini curso: Efetivação do princípio da igualdade sob a perspectiva da categoria analítica raça

Responsável (proponente): Maristela Barbosa Santos
Demais participantes (ministrantes): Cleia Costa dos Santos e Sérgio São Bernardo

14h às 17h - Mesa redonda: Expropriações, resistências e lutas sociais na América Latina

Prof. Dr. Cesar Augusto Soares da Costa – PPG Política Social UCPel (coordenador)
Dra. Lucia Anello – PPG em Educação Ambiental/FURG
Profa. Dra. Cheron Moretti – PPG em Educação/UNISC
Profa. Dra. Amanda Motta Castro – PPG em Educação/FURG

14h às 17h - Mesa redonda: Política Social e Interculturalidade

Profa. Dra. Márcia Esteves de Calazans – PPG Política Social UCPel (coordenadora)
Profa. Dra. Isabela Figueroa – Universidad del Magdalena – Colômbia
Prof. Dr. Bas'ilele Malomalo – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, Bahia
Prof. Ms. Mauricio Hashizume – Universidade Federal de Tocantins
Profa. Ms. Carla Avila – UCPel

19h às 22h - Painel de Encerramento: Políticas Sociais e Acesso à justiça

Prof. Dr. Luiz Antonio Bogo Chies – PPG Política Social UCPel (coordenador)
Profa. Dra. Elida Lauris – PPG Política Social UCPel
Prof. Dr Edson Luís de Almeida Teles – PPG Filosofia da Unifesp

SUMÁRIO

VIOLÊNCIA URBANA E POLÍTICAS SETORIAIS	16
 OS DESAFIOS DO PROCESSO DE APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE TRÂNSITO NO BRASIL EM PROL DO CONTROLE E DA PREVENÇÃO DAS VIOLÊNCIAS NO TRÂNSITO	17
<i>Daniel Scremin de Oliveira</i> <i>Eduardo Pazinato</i>	
 JUVENTUDE E VIOLÊNCIA NO BRASIL: Concepções e Interfaces com os Direitos Humanos	33
<i>Vagner Silva da Cunha</i>	
 GÊNERO E FAMILISMO NOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: um estudo de caso em um serviço de enfrentamento à violência contra a mulher	46
<i>Sara Talice Santos Bastos</i>	
 DIREITO PÓS-COLONIAL E LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA	61
 A VIOLÊNCIA DO ESTADO PELOS OLHOS DE QUEM RESISTE	62
<i>Natália Centeno Rodrigues</i> <i>Rodrigo Teixeira Fernandes</i> <i>Francisco Quintanilha Vêras Neto</i>	
 A MATRIZ CONSTITUCIONAL PLURALISTA DO BRASIL COMO REAÇÃO AO MONISMO JURÍDICO ESTATAL E AO CAPITALISMO PERIFÉRICO DA AMÉRICA LATINA: reflexões a partir das teorias de Florestan Fernandes e Antônio Carlos Wolkmer	71
<i>Fernanda Ollé Xavier</i> <i>César Augusto Costa</i>	

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA ORDEM NEOLIBERAL
LATINO-AMERICANA**

86

**A SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA A
PARTIR DOS PAÍSES SELECIONADOS (1995 À 2014)**

87

José Flávio Avila

**A PEC 287/2016 E OS DESAFIOS DAS SEGURADAS MULHERES NA
PERCEPÇÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE**

102

Beatriz Lourenço Mendes

José Ricardo Caetano Costa

**AVALIAÇÃO DO RS MAIS IGUAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E CAPACIDADE
DE FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL**

115

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Jennifer Azambuja de Moraes

**A OMISSÃO DO ESTADO LEVA A CRIMINALIZAÇÃO DOS PESCADORES
ARTESANAIS E DÁ ENSEJO A DANOS QUE AFETAM A SOCIEDADE**

130

Liziane Renata Borges Duarte

José Ricardo Costa Caetano

Jader Irajá Monteiro Silva

**O JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A INTERVENÇÃO NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SAÚDE**

142

Claudio Ruiz Engelke

Hector Cury Soares

Nadja Karin Pellejero

**O ANÚNCIO DA EXCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA REFORMA DA
PREVIDÊNCIA**

158

Luciana Adélia Sottili

Juliana Toralles dos Santos Braga

**AMPLIAÇÃO DO ESPECTRO PERICIAL PARA A CONCESSÃO DO BPC/LOAS,
UMA NECESSIDADE PARA O ALCANCE JUSTO DO DIREITO
CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO À ASSISTÊNCIA**

172

Marcia Leite Borges

Luize Lima da Rosa

Rafael Wyse Rodrigues dos Santos

MERCOSUL: Questão Social e Políticas Sociais	182
 MENSURAÇÃO DA POBREZA: da renda monetária à multidimensionalidade <i>Rosilaine Coradini Guilherme</i> <i>Isabel Graciele Padoin</i>	 183
 EDUCAÇÃO NA FRONTEIRA AMIGA: O CASO DE SANTANA DO LIVRAMENTO E DE RIVERA <i>Josiela Silveira Cavaleiro</i> <i>Miriane Timm Morales</i> <i>Vini Rabassa Silva</i>	 196
 A MULHER POBRE DENTRO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: emancipação ou responsabilização? <i>Aline Chiesa Gonçalves</i>	 207
 QUESTÃO SOCIAL E A EMERGÊNCIA DA POBREZA <i>Larissa Ramalho Pereira</i> <i>Andréia Silva</i>	 219
 FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: um estudo em cidades gêmeas <i>Catiane Borges Corrales</i> <i>Vini Rabassa da Silva</i>	 230
 A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DEFESA DE DIREITOS E DA CIDADANIA <i>Vini Rabassa da Silva</i> <i>Alessandra Ballinhas de Moura</i> <i>Adriana Abreu da Silva</i>	 244
 O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS: Desafios à proteção social <i>Glória Maria Gomes Dravanz</i> <i>Alessandra Ballinhas de Moura</i> <i>Vini Rabassa da Silva</i>	 256
 ESFERA PÚBLICA NÃO ESTATAL: atuação das organizações da sociedade civil na proteção social básica de crianças e adolescentes em Manaus <i>Roberta Justina da Costa</i>	 271
 A IMIGRAÇÃO PARA A FRONTEIRA BRASIL URUGUAI <i>Emilia da Silva Piñeiro</i> <i>Márcia Esteves de Calazans</i>	 284
 CAPS II CASA NOVA VIDA UMA REVOLUÇÃO PASSIVA <i>Elisa Fernandes Neves</i>	 293

POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS E EMPODERAMENTO DE MULHERES POBRES <i>Jaíne Motta Santana Abrahan</i> <i>Marcio Barcelos</i>	302
MODOS DE EXISTIR E PRÁTICAS DE RESISTÊNCIA: Reinventando o Direito à Cidade	310
RETIRANDO REFLEXÕES SOBRE SEXUALIDADE, GÊNERO E CULTURA DO ARMÁRIO: RELATOS DE UM EVENTO SOBRE DIVERSIDADE <i>Angelita Hentges</i> <i>Thiago Ferreira Abreu</i>	311
A CIDADE DE TOD@S NA MÃO DE POUCOS: a "gestão democrática" na composição do Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas (2013-2016) <i>Marcela Simões Silva</i> <i>Wagner Barbosa Pedrotti</i>	321
ARTE: cultura de resistencia da urbanidade <i>Ariely de Castro</i> <i>Franciele Machado dos Santos</i> <i>Marcos Diligenti</i>	332
GOVERNAMENTALIDADE BIOPOLÍTICA: neoliberalismo e gestão das cidades <i>Renan Costa Valle Scarano</i> <i>Renata Nascimento</i> <i>Tayná Corrêa de Oliveira</i>	343
OS CONDOMÍNIOS FECHADOS DE PELOTAS/RS EM PARADOXO AO DIREITO À CIDADE <i>Wagner Barbosa Pedrotti</i> <i>Marcela Simões Silva</i>	356
A EXCLUSÃO TERRITORIAL: uma revisão sistemática da literatura e proposta de agenda futura <i>Nino Rafael Medeiros Kruger</i> <i>Caroline Kruger</i>	369
O AMARGO SABOR DA NEGACÃO DO DIREITO À MORADIA NA DOCE TERRA DA ESPECULACAO IMOBILIÁRIA <i>Cristine Jaques Ribeiro</i> <i>Nino Rafael Medeiros Kruger</i>	383
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: um estudo sobre o Loteamento Novo Milênio <i>Pamela da Costa Lopes</i>	397

REFLEXÕES SOBRE CONTROVÉRSIAS DO ESTADO MODERNO E INTOLERÂNCIA RELIGIOSA <i>Isabel Soares Campos</i>	407
‘ESTAMOS SOB PRESSÃO DAQUELES QUE PODEM’: tecnologias de controle estatal e (re) arranjos como resistência Passo dos Negros em Pelotas/RS <i>Ícaro Vasques Inchauspe</i> <i>Francisco Pereira Neto</i> <i>Louise Prado Alfonso</i>	418
CRISE DO ESTADO E RESISTÊNCIAS	432
INTERNORMATIVIDADE: a nova ameaça ao estado de direito <i>Humberto Zechlinski Xavier de Freitas</i> <i>Alexandre Neves Sapper</i>	433
TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO: novas morfologias, trabalho associado e políticas públicas de emprego e renda	445
AS DIFERENTES DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA, BRASIL <i>Carlos Eduardo Arns</i>	446
OS CAMPOS EM CENA: o movimento da economia solidária e o refreamento das políticas institucionais em ação <i>Daniela de Oliveira</i>	467
A INTEGRAÇÃO DAS PRÁTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEIS <i>Carlos André de Sousa Birnfeld</i> <i>Deise Brião Ferraz</i> <i>Marília Rezende Russo</i>	478
AS RELAÇÕES DE TRABALHO EM TEMPOS DE AUSTERIDADE <i>Rubens Soares Vellinho</i>	493
GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E O TRABALHO VOLUNTÁRIO NAS ORGANIZAÇÕES: desenvolvimento das competências sociais <i>Maitê de Siqueira Brahm</i> <i>Cláudia Cristina Bittencourt</i>	504

MAPEAMENTO DO MERCADO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO DO COREDE/SUL DO RS E A REDE RECICLAR <i>Renato da Silva Della Vechia</i> <i>Diego Rodrigues Gonçalves</i> <i>Bruna Corrêa Tillmann</i>	518
PARTICIPAÇÃO DE TRABALHADORES IMIGRANTES DOS PAÍSES DO MERCOSUL NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO <i>Hilbert David de Oliveira Sousa</i>	536
DIMENSÕES DO TRABALHO <i>Estela Maris Foster Vasconcellos</i>	553
SAÚDE. POLÍTICAS DE SAÚDE: Educação e trabalho na saúde, serviços de saúde e cuidado	565
SALA DE ESPERA DE UBS: um local para o fomento de debates sobre violência contra a mulher, políticas de saúde e suas interfaces com as políticas para as mulheres <i>Maria Inês Nunes Barcelos</i> <i>Patrícia Krieger Grossi</i>	566
BREVE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL DO BRASIL E DA ARGENTINA <i>Isabel Graciele Padoin</i> <i>Rosilaine Coradini Guilherme</i> <i>Sandro Schreiber</i>	580
A PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA NO CONTEXTO DO TRIPÉ DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL <i>Cláudia Regina Paese</i> <i>Mara Rosange Acosta de Medeiros</i>	591
A POLÍTICA NACIONAL DE HUMANIZAÇÃO EM SAÚDE NOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS DO RIO GRANDE DO SUL: análise de sua implementação em tempos neoliberais <i>Gabriela de Araujo Spotorno</i>	602
BIOÉTICA DE PROTEÇÃO E DIREITO À SAÚDE: percepções e debates <i>Andréa de Lima Lopes Pires</i> <i>Denise Pasqual Schmidt</i> <i>Raquel Karlinski Almeida</i>	615
A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: uma questão de bioética <i>Eduardo de Oliveira Soares Real</i> <i>Maria Claudia Crespo Brauner</i>	624

EDUCAÇÃO E DESCOLONIZAÇÃO DO SABER	634
 O PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS E A INDISSOCIABILIDADE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	635
<i>João Carlos de Oliveira Koglin</i> <i>Terena Souza da Silva Koglin</i> <i>Vera Maria Ribeiro Nogueira</i>	
 UNIVERSIDADES EMERGENTES: caminhadas de ruptura com o colonialismo?	646
<i>Maria Elly Herz Genro</i> <i>Henrique Safady Maffei</i> <i>Pamela Marconatto Marques</i>	
 EDUCAÇÃO E DESCOLONIZAÇÃO DE SABERES – o Caso da Escola Virgília Garcia Bessa, Comunidade Quilombola de Castainho	657
<i>Caetano De' Carli</i> <i>Thiago Antunes</i> <i>Iago Ferreira</i>	
 FOCO EM ESTUDOS DE CASO E RELATOS DE EXPERIÊNCIA: uma análise da produção bibliográfica sobre o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência	678
<i>Cleber Ori Cuti Martins</i> <i>Gustavo Oliveira Kwiatkowski</i>	
 O PROGRAMA DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E AS AÇÕES EXTENSIONISTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS	690
<i>Terena Souza da Silva Koglin</i> <i>João Carlos de Oliveira Koglin</i>	
 EDUCAÇÃO PÚBLICA E ESTADO: DA MERCANTILIZAÇÃO À CONQUISTA DE DIREITOS SOCIAIS	702
<i>Margarete Hirdes Antunes</i>	
 A MERCANTILIZAÇÃO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD COMO ESTRATÉGIA NEOLIBERAL PARA A MANUTENÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL	715
<i>Alexandra Domingues</i> <i>Neusa Chaves Batista</i>	

CRIMINOLOGIA, SEGURANÇA PÚBLICA E SELETIVIDADE 724

JUVENTUDE E VIOLÊNCIA NO BRASIL: Concepções e Interfaces com os Direitos Humanos 725
Vagner Silva da Cunha

AS EXPERIÊNCIAS SOCIAIS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA:
(RE) PENSANDO AS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS DA REDE DE
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER 738
Ana Rita Costa Coutinho
João Vitor Bitencourt
Maria Inês Nunes Barcelos

A CRIMINALIZAÇÃO DO NÃO TRABALHO NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA 750
Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior

ONDE O ESTADO ESTÁ? 763
Flávio Antônio Manfrin

PACTO PELOTAS PELA PAZ E A CULTURA DO CONTROLE DE DAVID
GARLAND 772
Cássio Berg Barcellos

DIREITOS HUMANOS E ACESSO À JUSTIÇA 784

OS DIREITOS HUMANOS E A DEMOCRACIA: o acúmulo de significantes vazios
como entrave para uma real efetivação 785
Alexandre Neves Sapper
Humberto Zechlinski Xavier de Freitas

FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DO MEDIADOR JUDICIAL:
Resolução Nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça 793
Vanessa Souza da Silva
Marcelo Oliveira de Moura

NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA COMO PROMOVEDOR DO ACESSO
À JUSTIÇA 803
Marcelo Oliveira de Moura
Mário Fernando Carvalho Ribeiro
Valdenir Cardoso Aragão

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: a insuficiência da solidão do direito e
do aparato judiciário 816
Tatiana Afonso Oliveira
Marcelo Nunes Apolinário

OS ESPAÇOS DE APRENDIZADO ACADÊMICO: política pública de acesso
à justiça? 825
Simone de Biazzi Avila Batista da Silveira
Rafael Wyse Rodrigues dos Santos
Luize Lima da Rosa

A UTILIZAÇÃO DAS CONSTELAÇÕES FAMILIARES SISTÊMICAS COMO
INSTRUMENTO PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO
ACESSO À JUSTIÇA 835
Jonas Guido Peres
Nikolai Bezerra Frio



VIOLÊNCIA URBANA E POLÍTICAS SETORIAIS

OS DESAFIOS DO PROCESSO DE APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE TRÂNSITO NO BRASIL EM PROL DO CONTROLE E DA PREVENÇÃO DAS VIOLÊNCIAS NO TRÂNSITO¹

Daniel Scremin de Oliveira –
Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA)
Eduardo Pazinato –
Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA)

1. Introdução

As violências no trânsito constituem um dos maiores flagelos da convivência urbana, atualmente, no país. Por essa razão, várias políticas públicas vêm sendo implementadas pelos Estados, pelos Municípios e pela União, com o objetivo de controlar, prevenir e, no limite, reduzir os riscos de acidentalidade e vitimização no trânsito, que afetam diariamente uma infinidade de famílias, causando-lhes desde um simples dano patrimonial até a perda de membros queridos.

Com efeito, existe uma pressão social sobre o Estado clamando por providências, no sentido de que sejam implementadas políticas públicas que possam alterar essa realidade, fomentando uma mudança comportamento e de postura, de modo a contribuir para uma convivência mais pacífica no trânsito.

Nesse contexto, tanto o Estado Brasileiro quanto diferentes setores da sociedade civil organizada têm buscado encontrar soluções para a superação desse quadro. Entre os aspectos que merecem ser melhor analisados estão os mecanismos de aplicação das normas de trânsito, os quais foram objeto da presente pesquisa, ora tematizada neste artigo, que contou com o apoio técnico e financeiro do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (IPEA), durante o segundo semestre de 2017.

Assim, visando contribuir com a busca de melhorias no sistema de trânsito, propõe-se, doravante, uma reflexão sobre os desafios que perpassam a aplicação das sanções administrativas nessa seara, na perspectiva da existência de um conjunto de prescrições normativas e responsabilizações jurídico-administrativas voltadas a fazer frente à prática de acidentes e violências na malha viária nacional.

¹ O presente trabalho foi realizado com o apoio do IPEA, entidade do Governo Brasileiro voltada para a pesquisa e desenvolvimento.

Registre-se, por oportuno, que o Brasil adota a postura de sancionar condutas que violam as normas de trânsito sobre o argumento de que, desse modo, estaria a incentivar um comportamento mais adequado da cidadania no trânsito, o que, em tese, deveria contribuir para a redução, por exemplo, da acidentalidade, sendo pertinente investigar em que medida o processo de aplicação de referida sanção influencia nesse objetivo.

Para isso, o presente estudo desenvolve-se em dois momentos cruciais. Um primeiro, em que se avalia o modelo de Estado Brasileiro e os objetivos de um “sistema punitivo de ordem administrativa”, e, um segundo, em que se analisa o processo administrativo de aplicação das sanções de trânsito no Brasil, especialmente sobre o viés de sua contribuição para a construção de um trânsito mais seguro.

Sobre a metodologia, registra-se que essa pesquisa se utiliza, predominantemente, do método de abordagem hipotético-dedutivo, uma vez que a partir da observação de determinadas situações fáticas e considerando o conhecimento doutrinário existente restaram empreendidas várias análises para verificar a potencial contribuição do processo administrativo de trânsito. Ainda, como método de procedimento, utiliza-se o dedutivo, que parte da análise geral para a específica, de forma descendente, ao criar um plano para sustentar os objetivos concebidos em resposta à problemática de pesquisa formulada.

Fica claro, portanto, que o presente trabalho possui relevância para o campo jurídico em especial, a despeito de tratar de assunto de interesse da coletividade, tanto da sociedade quanto do Estado. Pretende-se, através dessa pesquisa, pois, contribuir para que o Estado Brasileiro e sua sociedade tenham maior propriedade na discussão sobre o papel do processo administrativo na aplicação das sanções de trânsito para a viabilização de um trânsito mais seguro.

2. Desenvolvimento

O presente estudo se alia à busca de soluções para a dura realidade das violências no trânsito brasileiro. Apenas como registro, analisando indenizações pagas somente pelo Seguro DPVAT², relativas ao primeiro semestre do ano de 2016, observa-se que 21.496 pessoas morreram em acidentes de trânsito no país, 34.355 pessoas requereram ressarcimento porque necessitaram de atendimento médico e hospitalar, 127.258 casos de invalidez permanente e 15.470 casos de invalidez parcial foram registrados, totalizando

² Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres.

183.109 pessoas afetadas diretamente, sem mensurar a quantidade de familiares que acabou se envolvendo nessas situações (BARROSO, 2016, p.41).

Destarte, sendo indiscutível o fato da existência e permanência da violência no trânsito, parece evidente a necessidade da proposição de soluções para o enfrentamento dessa realidade. Dessa forma, acredita-se que a revisão da dinâmica de processamento administrativo das sanções de trânsito, ao lado de outras medidas de caráter educativo e cultural, possa auxiliar, gradual e processualmente, na alteração dos atuais indicadores para um patamar mais razoável. Nesse particular:

Costumam-se apontar a precariedade das estradas, a infraestrutura deficiente, a falta de ciclovias e as falhas na sinalização como as causas para as tragédias no asfalto. Também se afirma que os carros vendidos por aqui, que não passam nos padrões de segurança europeus, são verdadeiras armadilhas letais sobre rodas. Todos esses fatores aumentam os riscos, mas a maior razão para o massacre no trânsito é que nós, brasileiros, dirigimos muito mal. Mais de 95% dos desastres viários no país são o resultado de uma combinação de irresponsabilidade e imperícia. O primeiro problema está relacionado à ineficiência do poder público na aplicação das leis e à nossa inclinação cultural para burlar regras. O segundo tem sua origem no foco excessivo em soluções arrecadatórias para o trânsito – multas, essencialmente – e quase nenhuma atenção à formação de motoristas e pedestres (COUTINHO, 2013, s.p.).

O Estado propõe punições no trânsito, através do ordenamento jurídico brasileiro, objetivando a sua organização e consequente redução na quantidade de “infortúnios” dele decorrentes. Ato contínuo, o Estado utiliza-se de medidas repressivas e educativas para organizar o trânsito e reduzir o cometimento de violências, visto que “atingem não somente as relações internas à própria estrutura da Administração Pública, como também a terceiros, destinatários da função administrativa” (MAFFINI, 2006, p. 97).

Afigura-se necessário, contudo, um sistema que se proponha a garantir a aplicação das sanções de trânsito, especialmente considerando o modelo de Estado existente no Brasil. Ora, o processo administrativo de trânsito que deve ter o papel de garantir não apenas a aplicação da sanção decorrente das violações de trânsito, como também a não repetição de tais condutas (e efeitos) indesejadas.

Observe-se que o sistema de aplicação de sanções de trânsito no país, através de processo administrativo, também decorre de uma norma e, como tal, deve ser avaliado, a partir da potencialidade que possui de garantir a sua observância, quer de forma espontânea pela sociedade, quer de forma cogente pelo Estado.

Nessa direção, Norberto Bobbio (2001) esclarece que toda norma depende de sua eficácia, a qual consiste no “problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é

dirigida (os chamados destinatários da norma jurídica) e, no caso de violação, ser imposta através de meios coercitivos” (BOBBIO, 2001, p. 34). Para ele:

O primeiro ponto que, a meu juízo, é preciso ter bem claro, em mente, se quisermos estabelecer uma teoria da norma jurídica com fundamentos sólidos, é que toda norma jurídica pode ser submetida a três valorações distintas, e que estas valorações são independentes umas das outras. De fato, frente a qualquer norma jurídica podemos colocar uma tríplice ordem de problemas: 1) se é justa ou injusta; 2) se é válida ou inválida; 3) se é eficaz ou ineficaz. Trata-se dos três problemas distintos: da justiça, da validade e da eficácia de uma norma jurídica” (BOBBIO, 2001, p. 33).

Entende-se, por isso, que se a regulamentação do processo administrativo de trânsito é adequada, deverá ser seguida ou suficiente para se impor à sociedade, gerando, por consequência, o efeito para o qual se destina. Tal efeito, de forma lógica, consiste na garantia da aplicação da sanção decorrente de violação de trânsito, a qual, por sua vez, objetiva o bem agir no trânsito e a redução da acidentalidade, ligando assim de forma reflexa o processo administrativo de trânsito à questão da acidentalidade.

Destaca-se, também, a importância de uma mudança de consciência, cultura, comportamento e postura da sociedade frente às normas de trânsito, notadamente em um ambiente de grande produção e difusão de dados e informações na contemporaneidade. Nota-se que, conforme a doutrina, o processo administrativo colabora, sobremaneira, para a responsabilização de atitudes desviantes no trânsito e, ainda, para a proteção dos interesses dos(as) cidadão(ãs), visto que “cada vez mais ganha importância, sobretudo por traduzir um modo imprescindível de participação (contraditório e ampla defesa) daqueles que são direta ou indiretamente alcançados” (MAFFINI, 2006, p. 98).

Inobstante, a permanência da acidentalidade no trânsito deve levar a um questionamento acerca das suas causalidades e dos dispositivos utilizados para controlar, prevenir e reduzir as violências, já que o processo administrativo expressa uma estratégia mais ampla, de natureza política, do Estado em relação à essa problemática. Como expõe Ronald Dworkin (1999):

Em geral, um legislador não tem a necessidade de fazer escolhas políticas que produzam a distribuição de direitos e oportunidades que teriam sido negociadas pelas partes especialmente afetadas. Um legislador pode pensar, por exemplo, que a melhor solução para o problema da velocidade dos trens e das colheitas queimadas deve ser sensível às políticas nacionais de transporte e agricultura, ou mesmo à defesa nacional, à balança de pagamentos ou ao câmbio exterior. Ele pode tratar suas decisões sobre a punição sonora como um aspecto de políticas mais gerais sobre o uso da terra e o planejamento urbano, ou mesmo sobre o apoio à música ou às artes. Suas decisões não precisam ser do tipo “tudo ou nada”, do modo como certas circunstâncias práticas impõem decisões “tudo ou nada” a cidadãos que agem por si próprios. A legislação oferece a oportunidade de desenvolver um complexo sistema de

regulamentação que dependa, em termos de sua eficácia, de uma estratégia geral. Pode regulamentar a velocidade dos trens de maneira diferente em diferentes partes do país, em resposta a milhares de variações complexas quanto ao uso e necessidade do transporte e da produção agrícola, por exemplo, ou pode dividir as cidades em zonas nas quais o barulho seja tratado de diferentes maneiras, desde que as divisões não sejam arbitrárias e não mascarem discriminações ilegítimas que violariam os direitos individuais (DWORKIN, 1999, p. 372-373).

Note-se que o processo administrativo deve respeitar os direitos e as garantias fundamentais da cidadania, contemplando também as prerrogativas ínsitas ao Direito Administrativo e Direito Constitucional, nos marcos de uma arena política (LOWI, 2009)³ que “somente será entendida se contextualizada na noção moderna de Estado” (MAFFINI, 2006, p. 18), na qual as instituições e os(as) cidadãos(ãs) incidem na dinâmica de produção e destinação das normas de trânsito.

Sobre tal postura, adotada pelo Estado brasileiro, verifica-se que é comprometida com o tratamento do assunto com *status* de interesse público. Isso se confirma ao se verificar que a segurança dos(as) cidadãos(ãs) é uma preocupação central do texto constitucional, sendo “tutelada pela nossa Constituição Federal (art. 5º, caput), incluindo a tutela da incolumidade pública no trânsito” (JESUS, 2009, p. 24 e 25).

Ora, tanto o processo administrativo quanto as políticas públicas dirigidas ao âmbito do trânsito têm contribuído para uma mudança comportamental. Todavia, ainda não se vislumbram impactos mais diretos para fazer cessar ou diminuir drasticamente a acidentalidade e a vitimização, inclusive suscitando críticas doutrinárias, por exemplo, quanto às dificuldades advindas da descentralização da aplicação das normas de trânsito (QUIXADÁ, 2000, p.15), bem como quanto à constante variação do tratamento dado às infrações. Isso porque:

O art. 291, do Código de Trânsito Brasileiro, refere que aos crimes cometidos “na direção de veículos automotores” aplica-se a Lei nº 9.099/1995 (Juizado Especial Criminal), “no que couber”, fórmula estapafúrdia muito utilizada nos dias de hoje, à maneira do leito de Procrusto, permitindo interpretação da lei utilizando desde a discricionariedade até o arbítrio, em que a dúvida e insegurança do legislador são irresponsavelmente transferidas ao operador do direito. Na verdade, esta lei cabe na quase totalidade dos delitos previstos no Código de Trânsito Brasileiro, como serão abaixo arrolados (FUKASSAWA, 2015, p. 26 e 27).

³ Mais informações a respeito da interface da temática abordada com o campo das políticas públicas em: CAMPBELL, 2002; CINGOLANI, 2013; KINGDON, 2003; MAHONEY; THELEN; SABATIER, 2007, entre outros.

Ressalta-se que não se está a advogar em favor de um Estado mais repressivo, mas sim de um mais eficiente na garantia da aplicação de suas normas. Além disso, é indiscutível que, por se tratar de processo administrativo, existe limitação quanto ao caráter punitivo do Estado em face dos princípios do Direito Administrativo e do Direito Constitucional que devem ser obedecidos pela própria Administração, que é “de um lado, o tipo de atividade exercida (a atividade jurídica não contenciosa) e, de outro, os órgãos que regula; vale dizer, leva-se em consideração o sentido objetivo (atividade concreta exercida) e o sentido subjetivo (órgãos do Estado que exercem aquela atividade)” (DI PIETRO, 2011, p.47). Veja-se que:

A Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta, a saber, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e eficiência (art. 37, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98), aos quais a Constituição Estadual acrescentou os da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público (art. 111). [...] A Lei nº 9.784, de 29-1-99 (Lei do Processo Administrativo Federal), no artigo 2º, faz referência aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (DI PIETRO, 2011, p. 64).

No mesmo sentido de limitação do agir do Estado, cabe lembrar que o processo administrativo é constituído de uma série de “atos administrativos”, os quais também devem obedecer a princípios. Ressalva-se que, “embora o processo administrativo deva desaguar realmente na prática de algum ato administrativo, temos como verdadeiro também que nem sempre a prática do ato administrativo reclama a formalização prévia” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 12), devendo o processo administrativo se adequar às exigências, constitucionais e legais, dos atos administrativos.

Dessa forma, o Estado deve buscar a efetividade de sua regulamentação de trânsito respeitando a limitação que se impõe à sua atividade administrativa. Isso porque o ordenamento jurídico brasileiro, no que pertine à normas de trânsito, concilia a responsabilização das condutas ilícitas no trânsito com a aplicação de sanções com o ideal de educação, calcada na filosofia de que também a sanção pode ter um caráter pedagógico, aproximando a “educação no (e para o) trânsito, a responsabilidade dos condutores de veículos e o combate à impunidade nos crimes praticados ao volante (que) é, decisivamente, uma das pautas mais urgentes no Brasil” (FUKASSAWA, 2015, p. 12).

As políticas de trânsito visam, gize-se, fomentar um constante processo de educação da cidadania através da aplicação normativa e das sanções daí decorrentes. Note-se que, nesse entendimento, a educação decorre da “permanente sujeição a novas

regras [...] a vida inteira, e não só a adolescência, é um contínuo processo educativo [...] repleta de placas indicativas, sendo que umas mandam e outras proíbem ter certo comportamento” (BOBBIO, 2001, p. 16).

Tal postura do Estado encontra sustentação, também, na existência de “perigo individual” e “coletivo” derivados das relações no trânsito. A educação para o trânsito, mesmo que através de um sistema repressivo sancionador, torna-se essencial ao ser constatado que a violação da norma de trânsito não acarreta consequência exclusiva ao seu violador, mas coloca em risco outros(as) cidadãos(ãs) que estejam agindo da forma esperada pelo Estado, em razão da existência de “perigo comum” (difuso ou coletivo), segundo a doutrina, é o que expõe ao risco de dano interesses jurídicos de um número indeterminado de pessoas” (JESUS, 2009, p. 21).

Deve-se registrar, como reconhecimento de que o Estado é claro em sua posição, que o próprio Código de Trânsito Brasileiro (CTB) orienta nessa perspectiva educativa e pedagógica do processo administrativo de trânsito (BATALHA, 2001, s.p.). Além disso, há que se reconhecer alguns resultados positivos dessa política, como constata a doutrina:

Os dados do Ministério da Saúde demonstram que em 2013, logo após o início da vigência da Nova Lei Seca, momento em que houve um significativo esforço social (Administração Pública como um todo, mídia e sociedade) voltado à ampla fiscalização da alcoolemia no trânsito, houve uma diminuição nos índices de acidentalidade. Todavia, a partir de 2014 os índices de acidentes tornaram a aumentar (SANTOS, 2017, s.p.).

Estando clara a política do Estado brasileiro quanto à essa questão, resta verificar se o processo administrativo de trânsito existente encontra-se adequado a esse desiderato. Antes disso, cabe registrar que uma dificuldade importante no contexto de estudo é a descentralização da responsabilidade estatal quanto ao trânsito, uma vez que a Constituição Federal estabelece que é “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ‘estabelecer e implantar a política de educação de trânsito’” (QUIXADÁ, 2000, p.29), o que acaba produzindo um tratamento diferenciado ao procedimento de aplicação das sanções de trânsito pelos diferentes entes federados, razão pela qual aqui será analisada unicamente a legislação federal, que deve ser igualmente respeitada por todos.

Passa-se, então, a definição do objeto de estudo, o processo administrativo de trânsito existente hoje no Brasil. Inicialmente, lembra-se que o trânsito será considerado como "o conjunto de deslocamentos de pessoas e veículos nas vias públicas, dentro de um sistema convencional de normas" (BATALHA, 2001, s.p.), o qual possui

regulamentação legal, com previsão de aplicação de sanção para quem o viola, sendo o processo administrativo a ferramenta pela qual o Estado busca a aplicação da referida sanção.

Portanto, da própria definição, percebe-se que o processo administrativo de trânsito irá decorrer sempre de uma infração administrativa. Esta, por sua vez, considerando o artigo 162 do CTB, pode ser identificada “quando a conduta do motorista situa-se entre os níveis A e B, ultrapassando o limite tolerável (A) pelo desrespeito a uma norma de trânsito e sem que o fato se enquadre em tipo penal incriminador” (JESUS, 2009, p. 32).

Da constatação da infração de trânsito pelo Estado, através de um de seus agentes de trânsito, é que nascerá o processo administrativo de trânsito correspondente. Tal processo pretende concretizar a responsabilização do infrator e, de forma indireta, contribuir com o objetivo de educação para o trânsito, como já se referiu anteriormente, de forma semelhante ao que ocorre na sistemática do Direito Penal, com a ressalva de que existe uma diferença de ofensividade entre as infrações que serão apreciadas no campo administrativo, relativamente as apreciadas no campo penal. Para tanto:

As infrações administrativas possuem características próprias e diferem das infrações penais, por isso nem todos os princípios do Direito Penal podem ser adotados para efeito de interpretação na esfera do Direito Administrativo. Um dos aspectos relevantes relativamente às infrações de caráter administrativo é a culpabilidade, pois para a caracterização dessas infrações não há, como no Direito Penal, a relevância prioritária do elemento subjetivo, considerando-se muito mais a conduta e o resultado do que a vontade do infrator (SOBRINHO, 2012, p. 423).

Outro aspecto a ser consignado, quanto à instauração de processo administrativo, é que apenas as infrações que possuem atribuição de sanção na lei irão requisitar sua realização. Qualquer violação à prescrição legal, ainda que sem previsão de sanção correspondente, é uma infração, e “nem todas as infrações são passíveis de punição, pois prevê nossa Constituição Federal que não pode haver punição sem Lei anterior que a defina [...] que a ligue a uma pena específica” (SOBRINHO, 2012, p. 424), motivo pelo qual o processo administrativo trona-se necessário quando possível a aplicação de uma sanção.

Por conseguinte, tudo será iniciado com a lavratura do Auto de Infração, consoante prevê o artigo 280 do CTB. Ele se constitui em “um ato público realizado para cumprir a determinação legal de punição aos infratores da norma do Código [...] um

documento previsto pela Lei com uma série de requisitos que lhe conferem a legalidade” (SOBRINHO, 2012, p. 638), dentre os quais destaca-se:

- I – tipificação da infração;
[...] é o ato de se adequar a conduta concreta de alguém a uma previsão legal, é fazer a subsunção do comportamento, em alguma norma prevista na Lei.
[...]
- II – local, data e hora do cometimento da infração;
[...]
- III – caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação;
[...]
- IV - o prontuário do condutor, sempre que possível;
[...]
- V - identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente autuador ou equipamento que comprovar a infração;
[...]
- VI - assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração. (SOBRINHO, 2012, p. 638-642)

Nesses termos, os agentes do Estado, “ao presenciarem uma infração, deverão promover a autuação, o que deve ser feito no momento em que a constatação se der ou imediatamente após, para que o ato tenha legitimidade” (SOBRINHO, 2012, p. 643). É com base nesse Auto de Infração, que representa a própria constatação da suposta ocorrência de infração punível, que terá sequência o processo administrativo.

Assim, o processo administrativo de trânsito consistirá na “constatação, registro, avaliação e aplicação da penalidade, respeitando os princípios constitucionais das garantias aos direitos individuais” (SOBRINHO, 2012, p. 638). De forma resumida, a tramitação do processo administrativo de trânsito para aplicação de penalidade consiste nas seguintes etapas: infração; lavratura do respectivo Auto de infração de Trânsito (AIT); análise de consistência (verificação da suficiência do auto); notificação da infração; abertura de prazo para identificação do infrator ou apresentação de defesa prévia; notificação da penalidade; recurso da penalidade a JARI e, em caso de indeferimento do recurso, recurso ao CETRAN/CONTRAN (GOMES, 2010, p. 199-208).

A JARI, como vimos, é a 1ª instância recursal. De suas decisões cabem recursos em 2ª instância administrativa, ao órgão do Sistema Nacional de Trânsito, a ser visto no artigo seguinte. O prazo para interpor este recurso em 2º instância é de 30 (trinta) dias, a contar da publicação no Diário Oficial do Estado ou da notificação da decisão ao recorrente (GOMES, 2010, p.207).

Uma vez proferida a decisão, com aplicação da respectiva penalidade, é possível a interposição de recurso, para a esfera correspondente.

Os membros dos CETRANs nos Estados e do CONTRANDIFE no Distrito Federal são naturalmente os julgadores de recursos de segunda instância

interpostos em relação às decisões das JARIs municipais e estaduais, assim como também dos órgãos rodoviários dos mesmos entes constitucionais, pois, embora não mencionados no texto, não podem ser excluídos. Como esses órgãos estão situados na esfera municipal, estadual e distrital, por analogia estão também sujeitos ao crivo dos Conselhos dessas Unidades da Federação (SOBRINHO, 2012, p. 658).

Pelo exposto, observa-se com facilidade que a regulamentação existente no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) é resumida, não regulando a totalidade das possibilidades dentro do processo administrativo de trânsito, carecendo de regulamentação complementar. Justamente por isso permite a já referida diversidade de regulamentações pelos diferentes órgãos envolvidos no procedimento em questão, ensejando, por vezes, alguma insegurança jurídica, uma vez que “os órgãos executivos de trânsito e rodoviários administram em desfavor do interesse público. Geralmente seus atos e decisões visam ou favorecem a Administração no que lhe couber. (Não raro) Violam de forma aberrativa a Constituição e o bem jurídico” (BASILEIS, 2017, s. p.).

Daí que alguns doutrinadores vêm sugerindo a necessidade de revisão da regulamentação existente acerca do processo administrativo de trânsito. A ressonância de algumas opiniões nesse sentido, como a necessidade de maior transparência no procedimento, homogeneidade no âmbito nacional, maior celeridade para a resolução, vai ao encontro de uma maior eficiência desse procedimento. Ora,

(...) um processo administrativo transparente, célere e eficiente é capaz de resolver conflitos que, se mal conduzidos pela Administração Pública, acabam por desbordar do âmbito administrativo e, ao se somarem às inúmeras outras demandas ajuizadas em face do Estado, congestionam o Poder Judiciário, gerando o desprestígio do próprio Estado na Justiça (MARRARA; NOHARA, 2009, p. 2).

Constitui um fator essencial para a melhora da indesejada acidentalidade no trânsito o aumento da eficiência do Poder Público na aplicação das leis, sendo o processo administrativo de trânsito o instrumento para a imposição legal e legítima do Estado no campo em estudo. Como revelou um estudo recente do Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas (FGV), existe uma interface entre o processo administrativo de trânsito e a aspiração de um trânsito mais seguro, visto que a presença do Estado é elemento fundamental para a garantia da eficácia da Lei:

(...) 82% dos brasileiros acham fácil desobedecer às leis no país. E o fazem mesmo quando os maiores prejudicados são eles próprios. Uma fiscalização eficiente e constante teria o poder de fazer os cidadãos abandonar as condutas de risco até que a postura responsável se tornasse automática. Foi o que ocorreu, em certa medida, com o uso do cinto de segurança. E é o que se tem tentado, até agora com pouco sucesso, com a embriaguez ao volante. Em 2008,

quando entrou em vigor a Lei Seca, o impacto positivo foi imediato. Com medo de serem pegos no bafômetro, muitos motoristas deixaram de conduzir depois de beber. Como consequência, no ano seguinte houve uma redução de quase 4.000 pedidos de indenização por morte ao DPVAT. Bastou os motoristas descobrirem que não eram obrigados a soprar o bafômetro e que as blitzes eram previsíveis para a curva de mortes retomar a trajetória ascendente (COUTINHO, 2013, s.p.).

A despeito de o problema da acidentalidade no trânsito não ser de ordem exclusiva do Estado brasileiro, alguns dados fornecem o tamanho dessa problemática em termos mundiais, a saber: “1,24 milhão de pessoas morrem no trânsito anualmente, representando mais de 3.400 mortes a cada dia [...] de 20 a 50 milhões sobrevivem com traumatismos” (SANTOS, 2017, s.p.). Essa tragédia cotidiana é ainda mais grave em países emergentes e em desenvolvimento, porque concentram a maior parcela de vítimas, na maioria jovens e pessoas da faixa economicamente ativa⁴ (BARROSO, 2016, p. 41).

Tal situação, embora indesejada, suscita um aspecto positivo, pois permite que as soluções buscadas por outros países possam ser pensadas, devidamente adaptadas, para a realidade brasileira. Embora bastante restrita, a doutrina sobre o tema apresenta alguns subsídios valiosos para o Brasil, desde que considerada a ressalva de que o papel atribuído ao processo administrativo, no plano internacional, é um pouco diverso do nacional, já que se “nota, inclusive, confusão entre os conceitos de processo e procedimento administrativo” (CARVALHO FILHO, 2013, p.8).

A Austrália, por exemplo, tem um dos melhores sistemas de habilitação do mundo. Para tirarem carta, os australianos devem frequentar 120 horas de aulas práticas. No Brasil, são menos de vinte horas. Os australianos, depois de passar no teste, enfrentam inúmeras restrições até que se provem totalmente aptos a dirigir. Eles têm direito à habilitação a partir dos 16 anos, mas até os 18 só lhes é permitido dirigir de dia e acompanhados de um adulto, além de não poderem levar nenhum outro passageiro. Dos 18 aos 22 anos, os australianos não podem jamais ser flagrados bêbados ao volante. Se isso acontecer, eles perdem a carteira e só podem obter outra depois de um ano. Assim, formam-se motoristas hábeis e prudentes. No Brasil, a primeira habilitação tem status de provisória durante um ano, mas as regras são frouxas. Mesmo que o motorista cometa uma infração grave ou duas médias nesse período, sua única punição é ter de voltar para a autoescola (COUTINHO, 2013, s.p.).

Essa mesma doutrina internacional, reconhece como valores importantes, a exemplo da pátria, a educação e a existência de um processo eficiente de responsabilização. A educação como fator de prevenção, elemento condutor para a mudança de atitude da sociedade, e a justeza da responsabilização jurídico-legal, quando

⁴ A América Latina concentra 8% da população mundial a despeito de abarcar 38% dos homicídios no mundo, sem contemplar as mortes violentas no trânsito, que também se dão preponderantemente nessa região do globo. Mais informações acesse a campanha latinoamericana: www.instintodevida.org.

da ocorrência de infrações de trânsito, configuram premissas centrais para a prevenção e diminuição de violências e acidentes no trânsito.

A título de exemplo, no campo da educação, destaca-se o caso da Austrália, ao passo que no da aplicação normativa, o caso francês, que evidencia o rigor no tratamento aos crimes de trânsito, uma vez que “Quatro em cada dez condenações na Justiça francesa são relacionadas a crimes de trânsito – lá, negligência que resulta em acidente com morte dá cadeia” (COUTINHO, 2013, s.p.).

Perceba-se que as considerações doutrinárias sobre referências internacionais encontram-se no mesmo sentido das conclusões técnicas já avaliadas anteriormente. Isso permite identificar que, realmente, existe a necessidade de revisão do procedimento administrativo de trânsito no Brasil, para que se possa, a médio prazo, atingir uma maior eficiência e, conseqüentemente, contribuir de forma mais adequada para a resolução do problema da acidentalidade (e das violências). Somente “a partir das somas individuais/profissionais, possamos formar uma grande rede capaz de semear mudanças e colher melhores resultados” (SCHMITZ, 2010, s.p.).

Um ponto importante é a melhora da fiscalização para a realização do Auto de Infração, minimizando a possibilidade de recursos. Nesse sentido, “é essencial que a fiscalização opere [...] a população mostra que necessita de um controle rigoroso externo, e este se faz através da fiscalização” (SCHMITZ, 2010, s.p.).

Outro, um melhor direcionamento da alocação dos recursos públicos, visando evitar os acidentes e não apenas minimizar suas conseqüências. Exemplificativamente, em 2015, o Brasil empregou R\$ 197 bilhões, dos quais R\$ 92,07 bilhões decorrentes de mortes, para a reparação de danos decorrentes de acidentes de trânsito, enquanto o referido valor poderia ser utilizado para “construir 6,8 mil hospitais ou manter 73 milhões de estudantes dos Ensinos Médio e Fundamental por um ano” (BARROSO, 2016, p. 41), se o investimento fosse realmente voltado à prevenção.

Ainda, o investimento em educação é essencial. Alguns programas, como “Se Essa Rua Fosse Minha”, que visa educar nas escolas e apresenta bons resultados, indica que “É importante ensinar a criança desde cedo a se tornar um cidadão responsável” (BARROSO, 2016, p.41).

Por fim, a celeridade para a responsabilização, respeitando-se as garantias constitucionais, constitui medida relevante para o aprimoramento do processo administrativo. Nesse sentido, até para garantir o caráter educativo da punição, apresenta-se como essencial que exista “celeridade da expedição de ato punitivo, escopo da eficácia

das medidas administrativas, que poderá gerar prejuízos ao agente punido e, o que é mais grave, descrédito aos dirigentes dos órgãos” (QUIXADÁ, 2000, p.15).

Portanto, dado o modelo adota pelo Estado Brasileiro, bem como considerando as expectativas da sociedade, o processo administrativo de trânsito não tem apresentado o desempenho necessário para contribuir com a redução da acidentalidade. Para atingir tal objetivo, faz-se necessária uma revisão da sistemática existente, tornando o procedimento mais transparente para a população, regulado de forma mais completa e uniforme pelo Estado, independente do seu nível ou instância federativa, com melhor preparação dos responsáveis diretos pela fiscalização e autuação (autoridades de trânsito), em vista de, ao final, potencializar uma maior eficiência, eficácia e efetividade da atuação estatal, para que a responsabilização possa contribuir, definitivamente, para a reeducação social e para uma mudança de cultura na ambiência do trânsito.

3. Conclusão

O presente estudo versou sobre uma reflexão crítica acerca das fragilidades e debilidades do processo administrativo de trânsito brasileiro, constatada ao longo de uma pesquisa, com fontes normativas, documentais e pessoais, financiada pelo IPEA, ao longo do segundo semestre de 2017.

Com essa pesquisa aplicada, renovou-se o entendimento da estreita relação existente entre o referido instituto jurídico para a aplicação das normas de trânsito e a questão da acidentalidade e da vitimização no trânsito.

Percebeu-se que o Estado Brasileiro se propõe, seja pelo seu discurso normativo, seja pela sua prática institucional, a uma política de reeducação de comportamentos e condutas através da operacionalização de um sistema de responsabilização pelo cometimento de infrações no trânsito. Tal objetivo, no entanto, não vem sendo atingido satisfatoriamente pelo modelo existente.

Por conseguinte, restou evidenciada a necessidade de revisão do instituto em questão, a partir do aporte da contribuição da doutrina jurídica e do cotejo com boas práticas internacionais. Ainda, como contribuição para a discussão, apresentaram-se algumas alternativas, pontuais, muitas delas atinentes a aprimoramentos normativos e procedimentais, contribuindo para o estabelecimento futuro de um maior segurança e melhor convivência no trânsito.

4. Referências

- ARAÚJO, Marcelo Cunha de; CALHAU, Lélío Braga. Crimes de trânsito. 2. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2011.
- BABBIE, Earl. Métodos de pesquisas de survey. Belo Horizonte: UFMG, 2001.
- BARBETTA, Pedro A. Estatística aplicada às ciências sociais. 6. ed. Florianópolis: UFSC, 2006.
- BARROSO, Cecília. Brasil é um dos Primeiros do Mundo em Acidentes de Trânsito. São Paulo: Revista de Seguros, 2016.
- BASILEIS, Alexandre. Decisão de julgamento de recurso ou defesa de autuação. 9 jul. 2014. Disponível em: < <http://alexandrebasileis.blogspot.com.br/2014/07/decisao-de-julgamento-de-recurso-ou.html>>. Acesso em: 18 set. 2017.
- BATALHA, Rodrigo Victor Aragão. MATOS, Fábio Eduardo Martins. Lei, Trânsito e Sociedade. Web Artigos: Publicado em 14 de Setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/lei-transito-e-sociedade/76434/>> Acesso em 24 de agosto de 2017.
- BECKER, Howard S. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.
- BOBBIO, Norberto. Teoria da norma jurídica. 1. ed. Trad. Fernando Pavan Batista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro. 2001.
- BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito. Ministério das cidades. Conselho Nacional de Trânsito. Brasília, 2010.
- CAMPBELL, JL. Ideas, Politics, and Public Policy. Annual Review of Sociology, 2002.
- CAPELLA, Ana Cláudia, “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”, Revista BIB, São Paulo, n.º 61, 1º semestre de 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. 5ª ed. São Paulo: editora Atlas, 2013.
- CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, (Working Paper, n. 53), 2013.
- COUTINHO, Leonardo. Morre-Se Mais Em Acidentes De Trânsito Do Que Por Câncer. Revista VEJA. Publicado em 21 de dez de 2013. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/brasil/morre-se-mais-em-acidentes-de-transito-do-que-por-cancer/#>>
- DANTAS, Paulo Roberto Figueiredo. *Curso de direito constitucional*. Atlas, 03/2012. [Minha Biblioteca].
- DINIZ, Fernando. Trânsito, a epidemia impiedosa. O Globo, 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/artigo-transito-epidemia-impiedosa-8658436>> Acesso em 25 de agosto de 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24ª ed. São Paulo: Atlas S. A., 2011.

- DWORKIN, Ronald. O Império do Direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo, São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.
- FUKASSAWA, Fernando. Crimes de trânsito (Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997, alterada até a Lei no 12.971, de 09 de maio de 2014). 3. ed. São Paulo: APMP, 2005.
- FREY, Klaus. “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”, Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.º 21, jun 2000.
- GIOVANNI, Geraldo Di. “As estruturas elementares das políticas públicas.” Caderno de Pesquisa da UNICAMP, n.º 82, 2009, s/n.
- GOMES, Ordeli SAVEDRA. “Código De Trânsito Brasileiro Comentado e Legislação Complementar”. 5ª Edição. ed. Juruá: Curitiba, 2010.
- JESUS, Damáio de. Crimes de Trânsito: anotações à Parte Criminal: anotações à parte criminal do código de trânsito (Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997). 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies. Harper Collins, 2003.
- LOWI, Theodore. Arenas of Power. Paradigm Publishers, 2009.
- MACEDO, Leandro. Legislação de trânsito para concursos. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013.
- MAFFINI, Rafael. Direito administrativo. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2006.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, 2010.
- MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. Processo Administrativo : Lei no 9.784/99 comentada - São Paulo : Atlas, 2009.
- MITIDIERO, Nei. Crimes de trânsito e de circulação de trânsito: comentários à parte penal do ctb. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MORAES, Rafael Francisco Marcondes de. NETO, Francisco Sannini. “Barbeiragens” nos Crimes de Trânsito Entram em Vigor. Jus: publicado em novembro de 2014. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/33392/barbeiragens-nos-crimes-de-transito-entram-em-vigor> > Acesso em 24 de agosto de 2017.
- MOSCOVICI, Serge. Representações Sociais – Investigações em Psicologia Social. Petrópolis: Vozes, 2003.
- POLASTRI, Marcellus. *Crimes de Trânsito: Aspectos Penais e Processuais*, 2ª edição. Atlas, 04/2015. [Minha Biblioteca].
- QUIXADÁ, Luiz Gonzaga. QUIXADÁ, Valquíria Oliveira. Aplicação do Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- SABATIER, PA. Theories of the policy process, Cambridge, MA: Westview Press. 2007.
- SANTOS, Jorge Amaral dos. Violência no trânsito: custos sociais e importância das políticas públicas na mudança de comportamento do motorista. Jus: publicado em junho de 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58715/violencia-no-transito-custos-sociais-e-importancia-das-politicas-publicas-na-mudanca-de-comportamento-do-motorista>> Acesso em 24 de agosto de 2017.

SOBRINHO, José. Comentários ao código de trânsito brasileiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SCHMITZ, Aurinez Rospide. SILVA, Patrícia Viviani. O Trânsito Depende de Todos Nós. Porto Alegre: Ideograf, 2010. Disponível em:

<http://www.crprs.org.br/upload/files_publications/arquivo52.pdf> Acesso em 25 de agosto de 2017.

SPINK, Mary Jane. Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

JUVENTUDE E VIOLÊNCIA NO BRASIL: Concepções e Interfaces com os Direitos Humanos

Vagner Silva da Cunha –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O presente trabalho discute as juventudes presentes no contexto da sociedade brasileira, caracterizadas pelas suas múltiplas inserções em diversos grupos sociais multifacetados tais como: jovens veganos, trabalhadores, funkeiros, artistas, jovens preocupados com o meio ambiente entre muitos outros. De outra banda temos dicotomização da juventude: a juventude dos jovens ricos e dos jovens pobres. Aos primeiros todos os sonhos são possíveis, bem como o acesso aos bens socialmente e culturalmente produzidos. Acrescido do livre trânsito, isto é, do direito de ir e vir e ocupando espaços nas cidades. A utilização do seu tempo vital, não é entendida como privilégio, mas uma interdecorrência do seu estado juvenil.

Em contrapartida aos jovens desafortunados resta-lhes a criminalização a pobreza, limitadas possibilidades à educação formal, o trabalho precarizado na condição de moto-bois, flanelinhas, guardadores de carro, dentre muitos outros. Vivem marginalizados nas grandes cidades, sem pertencimento a lugar algum, nos territórios da miséria em que convivem. Absolutamente largados, jogados ao “Leo” a “deus dará”. Historicamente foram considerados uma categoria social marginal, criminosa, perigosa passível de macular os demais estratos sociais inserindo-os no mundo do crime. Em outros contextos, ela é tida como docilizada, portanto necessitando ser salva, pois apta ao trabalho precarizado. Daí emergem os discursos higienistas e salvacionistas, referentes à juventude. Neste instante plasmam-se no imaginário social expressões consagradas até os dias atuais: o jovem tem o espírito da mudança. A mocidade é a salvação do país.

2. Concepções das juventudes no Brasil e suas interfaces com os Direitos Humanos e a violência difusa contemporânea

Tendo como referência a categoria social juventude, e compreendendo que esta pode ser investigada, olhada, a partir de referências próprias, de acordo com cada área de

conhecimento, acrescida de divergências teóricas de fixação deste período (WASELFISZ, 1988), a ONU (Organização das Nações Unidas) através das resoluções 40/14 e 50/87 de 1995 compreende a categoria social juventude como uma faixa etária compreendida entre os 15 e 24 anos.

Já a terra do sol nascente o Japão inova: classifica como “jovem” o cidadão até os 35 anos. As ponderações na variação desta faixa etária são bastante razoáveis, já que a juventude categorizada como um grupo social em constante mutação sofre múltiplas influências políticas, econômicas e sociais no contexto em que vive (HAMMES, 2005).

Tendo consciência que os jovens como sujeitos sociais pertencem a um universo plural e multifacetado, imersas em inúmeras dimensões como as de gênero, moradia, grupos étnicos diversificados, os autores ponderam que devemos nos reportar as juventudes brasileiras (VELOSO, BARBOSA, 2012). Assim, encontramos grupos de jovens inseridos em grupos diversos em inúmeros contextos: jovens funkeiros, ambientalistas, veganos, aqueles em busca do lazer através da música, bem como os inseridos nas mídias digitais entre muitos outros (BARBOSA, 2012).

Apartando as divergências na fixação das faixas etárias, adotamos como referência, o Estatuto da Juventude por ele ser considerado uma verdadeira política pública, marco legal demarcatório, voltado aos anseios, interesses e aspirações dos jovens. Estamos nos reportando a lei nº 12852 de 5 de agosto de 2013, que em seu parágrafo primeiro define os jovens como cidadãos categorizados na faixa etária entre os 15 e 29 anos (OLIMPIO, 2013).

Tendo como referência a juventude em seu universo cultural, assim dispõe o dicionário do pensamento social do século XX:

Considerada distinta da cultura dominante, a cultura da juventude refere-se a símbolos, crenças e comportamentos singulares dos jovens na sociedade. A expressão tem dois usos. Primeiro, representa os valores e normas da população jovem em geral na sociedade, e segundo, inclui os ideais e práticas dos subgrupos juvenis específicos tais como grupos subculturais ou contraculturais. [...] As discussões e estudos sobre a cultura da juventude resultaram em literaturas um tanto distintas, tratando dos anos de adolescência (início e meados da adolescência), do estágio da juventude (fim da adolescência e início da vida adulta). Está em questão em que medida as atitudes e comportamento dos jovens se desviam das normas da sociedade (adultas ou juvenis) e o apoio relativo dado pela juventude a tipos particulares relacionadas a seus pares, (OUTHWAIRE, BOTTOMORE, 1996, p. 167).

Como podemos constatar, a juventude pode ser concebida como uma etapa de transição para a idade adulta presente, caracterizada, em seus traços culturais: sexo, drogas, Rock and Rool, cabelos compridos, cigarro na boca e nos tempos atuais a calça

jeans rasgada (ROCHA, 2012), referendada por diversos atores (CERRANO 2003; HAMMES, 2005; LEITE, 2015; OLIVEIRA, 2001).

Contudo, este olhar, precisa ser cuidadoso, devendo se desviar das armadilhas epistemológicas previamente traçadas uma vez que se tem a tendência de romantizar a figura do jovem, num eterno projeto para o futuro, repleto de indefinições permanentes. Assim esquece-se de concebê-lo como um verdadeiro sujeito, senhor de suas dúvidas, anseios, escolhas, tais como: a luta pelo primeiro emprego, busca da instrução formal, as relações ambíguas com o universo familiar. Logo, a categoria social juventude se configura num eterno vir a ser, dificultando a efetivação de políticas públicas para a sua efetiva proteção, bem como a construção de espaços físicos e sociais que garantam sua participação dando-lhes voz e vez, pacificando os territórios (BARBOSA, 2012)

Assim, com o perpassar do tempo, neste estágio da existência, estes sujeitos sociais adquirem características próprias, singularidades do próprio ser que lhes acompanharão pelo resto da vida. Eles são contestadores, críticos, rebeldes e atrevidos, tentando demarcar seu lugar no mundo, procurando descortinar o sentido da existência humana, assumindo protagonismo em seu viver.

Por conseguinte, eles aspiram mudanças sociais através de sua inserção nos grupos, aos quais são atribuídos valor ao universo de seu imaginário social, destarte:

A participação dos jovens brasileiros em dois episódios diferenciados de ação coletiva: o movimento estudantil dos anos de 1960 e os caras pintadas em 1990. Assim, se entende melhor os jovens que foram levados da idade participativa de “estudante” (anos 1960) a outra qualificada pela noção abrangente de cidadão em 1992 (HAMMES, 2005, p. 60)

Seguindo a lógica da participação, estes jovens preocupados com as mudanças sociais no século XXI estão vivenciando nos tempos atuais, nova espécie de processo civilizador: o processo ambientizador, ou seja, mais especificamente, uma nova etiqueta, roupa, verdadeira alteração de norte, de comportamento, incorporando, aderindo, o discurso e as práticas ambientais. Neste contexto para estes sujeitos sociais, questões como a reciclagem do lixo, o super aquecimento do planeta são absolutamente importantes, indispensáveis (BORGES, SILVA, DUBEUX VERONESE, PEREIRA CARLOS ALBERTO MESSEDER, 2012).

Paradoxalmente, em nosso cotidiano, também se fazem presentes os jovens apáticos, conservadores, reprodutores da ideologia dominante, não aparentando desejar nenhuma mudança social (OLIVEIRA, 2001). Exemplos não nos faltam: os jovens de classes média e alta da sociedade. Extremamente narcisistas, vaidosos, competitivos, são

aqueles universitários oriundos destes estratos sociais, que concebem a instrução formal e o trabalho não como advindos de uma construção social, histórica coletiva, mas como um instrumental a ser referendado para seu conforto material, *status*, numa valorização absolutamente objetiva, pessoal, ultimando superioridade, poder, prestígio, em suma: ascensão social concatenada com a tirania da informação e do dinheiro, verdadeiras fábulas do atual modelo de globalização; verdadeiramente cruel e nefasto aos mais pobres (SANTOS, 2001).

Como podemos aquilatar, o universo juvenil apresenta contradições: ele é ao mesmo tempo fascinante, arriscado, maravilhoso. No atual ciclo da modernidade que vivemos o da hipernormandade (LIPOVESTKY, 2004). Assim, o homem atualmente continua na sua incansável busca da milenar fórmula do elixir da eterna juventude. Logo, todos têm que aparentarem serem jovens, reproduzindo estes traços juvenis: nas redes sociais, no Facebook, que simbolicamente representam a personificação de Narciso “o eterno vaidoso”, nesta sociedade da decepção e da frustração, temos então uma verdadeira tirania da juventude e do individualismo (LIPOVESTKY, 2007). Esta realidade contrasta com a de outros períodos históricos, que vivemos, num passado longínquo. No Brasil imperial, por exemplo, almejavam-se a respeitabilidade proporcionada pela velhice, e todos buscavam parecerem mais velhos havendo, inclusive, produtos específicos, como cremes para simular o envelhecimento e produtos para tornar as tēmporas grisalhas (VELOSO, BARBOSA, 2012, p. 19)

Contudo, no que concerne a trajetória juvenil assim nas sociedades tradicionais reguladas pelo Estado, o futuro das gerações era mais ou menos determinado, previsível, os filhos muitas vezes seguiam o ofício dos pais. Por via de consequência, a vida era de certa maneira, adaptada, previsível concatenada com as relações fordistas do mundo do trabalho. As inúmeras gerações que seguiam a mesma profissão ou ofício do tronco familiar retratam esta realidade. Inúmeros médicos, advogados, engenheiros são o retrato vivo deste contexto. Neste sentido, seguir um caminho já delimitado, um trajeto possível era absolutamente viável e sob certo sentido até meritório, reconhecido socialmente pelas seguintes razões: a educação formal, o serviço militar, o próprio casamento eram canais legítimos de ascensão social, onde ocorria a mudança de classe através dos canais institucionalizados de modo viável, previsível, planejado, desejado, muitas vezes de forma ardorosa pelos jovens da classe média (FERREIRA, 1955).

Este fenômeno é conhecido como mobilidade social, que se caracteriza pela passagem de uma classe social a outra; reforçando o mito do modo de produção capitalista

em que existe oportunidade para todos. Hoje, entretanto, a configuração do capitalismo não permite mais ascensão social, esta só era possível no *WelfareState*, em que o emprego era para toda a vida, projetando um futuro radioso para a juventude.

Atualmente, vivemos um contexto absolutamente diferente, do ter sobre o ser, como bem mostra o psicólogo alemão Erick Fromm:

Mas mesmo sem análise teórica, os dados observados mostram de maneira mais clara que nossa espécie de “procura da felicidade” não produz bem estar. Somos uma sociedade de pessoas notoriamente infelizes, solitários, ansiosos, deprimidos, destrutivos, dependentes pessoas que ficam alegres quando matamos o tempo que duramente tentamos poupar (FROMM, 1976, p. 27).

Está análise de Fromm, neste particular pode se conectar com a do filósofo Gilles Lipovetsky (2004) que desvela que vivemos num período de profundo individualismo e da procura do eu em detrimento dos demais, num derradeiro culto narcisístico associado a um longo porvir consumista, em que a motivação é acima de tudo: satisfação pessoal é estar bem, num gozar sem limites (LIPOVETSKY, 2004). Assim enuncia o filósofo francês:

Hipermodernidade: uma sociedade liberal caracterizada pelo movimento, pela fluidez, indiferente como nunca se foi aos grandes princípios estruturantes da modernidade, que precisam adaptar-se ao ritmo hipermoderno para não desaparecer, hiper narcisismo: época de um Narciso que toma ares moderno, responsável, organizado eficiente e flexível e que, dessa maneira rompe com o Narciso dos anos pós modernos, hedonista e libertário (p. 27).

Assim as contradições, ambiguidades, são as características deste ciclo da modernidade que hoje estamos vivendo. Logo, nunca se falou tanto em magreza e preservação da saúde mantendo um corpo saudável, valorizando-se o protótipo do corpo da juventude. Paradoxalmente: aumenta-se o número de idosos, cresce os obesos no mundo, proliferam-se as doenças crônicas embora as pessoas tenham acesso às informações científicas a respeito desses temas.

Estamos na era da mundialização dos conflitos, produzindo transformações na estrutura e no espaço social das regiões do planeta desencadeando novos conflitos sociais e novas formas de conflitualidades (SANTOS, et al, 2011, p. 13).

Por via de consequência, provavelmente o futuro dos jovens, será diametralmente diferente do que vivemos hoje. Estamos sob a égide de uma sociedade fragmentada por diversos tipos e níveis de exclusão onde o individualismo e a privação relativa se fazem presentes (YOUNG, 2002), num verdadeiro salve-se quem puder diário. Como poderemos ver a seguir:

O movimento de uma sociedade inclusiva para uma excludente envolve a desestruturação dos mercados de trabalho: a criação de uma situação em que amplos setores da população são economicamente precários ou de fato excluídos [...] neste ínterim, as mesmas forças do mercado que transformam o mercado de trabalho produzem no mundo novo, um estilo de vida e consumismo de cujas entranhas emergem num individualismo que permeia a sociedade [...] o neopositivismo começa a fundir infrator racional e cidadão racional, com efeito, o ladrão oportunístico é vazado num mesmo molde que o comprador impulsivo (YOUNG, 2002, p. 194).

Sendo assim, neste contexto, num mundo absolutamente conturbado e contraditório em que vivemos, é impossível saber, nem temos como prever qual será o ofício da juventude das próximas gerações, quais serão suas experiências tecnológicas, profissões e identidade de gênero? Não vislumbramos hoje um legado cultural a ser transmitido, nem experiências a serem divididas, acolhidas, compartilhadas num futuro vindouro (LEITE, 2015).

3. Direitos Humanos e violência: categorias sociais presentes no universo juvenil

Em momentos históricos distintos juventude é entendida de diversas maneiras. Assim ela precisa ser vigiada, controlada punida. De outra banda, em outros contextos ela é saudada, contemplada, como sujeito de direitos (CERRANO, 2003).

Seguido este mesmo fio condutor ela sempre foi urdida como problema e solução. Problema no sentido de produção, criação de situações difíceis e emblemáticas Inter decorrente desde período da existência: abuso no uso do álcool e drogas, gravidez precoce, vida escolar conturbada, ausência de políticas públicas¹. Assim, na percepção da maioria da sociedade, seus membros os “jovens pobres” poderiam com suas práticas sociais, macular os outros segmentos sociais tidos como puros, através da violência levando-as ao mundo do crime. E também como solução na medida em que a juventude docilizada e controlável seria maleável, subserviente as regras estatuídas pelo modo de produção capitalista. Assim, surgem diferentes falas de sujeitos sociais diversificados, a juventude é uma categoria social de muita força, a transformação do Brasil está nas mãos da juventude, o jovem é questionador por natureza, por conseguinte resolvem os problemas (LEITE, 2015).

¹ Para Sandoval (2002) os jovens se constituem em preocupação das autoridades políticas, sociais religiosas e econômicas da América Latina, uma vez que podem ser um grupo de pressão social, se constituem num segmento social necessário e apto a decidir eleições, representam indubitavelmente, massa consumidora de inegáveis proporções.

Este caráter de dualidade se faz presente em diversos contextos de nossa formação histórica, os jovens a partir dos vinte e um anos de idade deveriam cumprir suas penas nas galés, em virtude dos crimes cometidos, principalmente os desafortunados. (SANTOS, 2004).

Posteriormente, já no início do século XIX, começa a juventude a ser vista como desamparada, em decorrência do crescimento demográfico nas cidades (RIZZINE, 1997) servindo de mão-de-obra barata para a expansão capitalista. Assim, não lhe restava alternativa: simplesmente o trabalho nas fábricas. Logo:

A recuperação destes menores, portanto, dar-se-ia não mais pelo simples encarceramento numa instituição de caráter industrial, deixando transparecer a pedagogia do trabalho visto como principal recurso para regeneração daqueles que não se adequável aos regimes produtivos vigentes (SANTOS, 2004 p. 216).

Contemporaneamente, nos dias atuais não tivemos alteração deste quadro, os exemplos são fartos:

- A) O extermínio dos jovens na Chacina da Candelária; o incidente serviu de substrato para a criação da ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente).
- B) Formação de grupos de justiceiros, que de forma cruel matam jovens principalmente negros, pobres da periferia, ampliando o espectro da violência difusa nas grandes cidades, tornando o cotidiano uma ameaça constante (BARREIRA, 2008).
- C) Violência policial voltada contra a mocidade pobre, miserável, presente nas favelas das grandes cidades. Neste contexto vigoram as seguintes regras: atira primeiro, depois faz as perguntas necessárias!

Neste sentido, a trajetória do jovem Tadeu² morto pela brigada militar é absolutamente emblemática, ou seja, é um retrato vivo da violência policial que vitimiza jovens pobres das periferias e das zonas rurais (KUCINSKI, 2015).

- D) Temos também em nossa história: Vetusto os antigos orfanatos, o vetusto Código dos Menores a FEBEM (Fundação de Bem Estar do Menor) que relegam a história da juventude, entendendo que eles põem em risco os

² O moço Tadeu, foi um jovem de dezoito anos vítima da violência policial da Brigada Militar. Abandonado pelo pai, surrado pela mãe, fazia bicos na periferia. Foi arrastado para um matagal junto com seu amigo Boquinha acusado de furto de automóvel. Boquinha foi fuzilado e Tadeu espancado até morrer. Um clássico exemplo da violência e truculência da polícia militar (kucinsk,2015).

espaços públicos, as ruas e as praças engrossando o grupo de “perigosos”, logo eles tem que estar trancafiados, apartados do convívio social.

Logo, é absolutamente necessário controlar a pobreza moral, política e higienicamente (OLIVEIRA, 2001). Isto significa separar cada vez mais os jovens ricos dos jovens pobres. Criar espaços educacionais e de lazer destinados às diferentes classes sociais. Estabelecendo assim nichos segregatórios. O mais assustador é de que estes *apartheids* sociais vão sendo constituídos e legitimados como processos legítimos e naturais.

Zygmunt Bauman na sua metáfora do jardim (aqui estamos fazendo uma analogia com a juventude relegada) mostra a expulsão das ervas daninhas do jardim, recebendo as mesmas o tratamento de refugo da modernidade, verdadeiro lixo humano. Assim os seres humanos são considerados verdadeiramente supérfluos e descartáveis (BAUMAN, 1988, 2001; LAFER, 1988).

A partir de Bauman (2001) entendemos que estas instituições foram criadas para receber a juventude que necessita de punição e controle assim, precisa ser vigiada de forma constante. Uma vez que elas são a representação presente no imaginário social das ervas daninhas expulsas do jardim da modernidade; só lhes restando ficar no lugar que lhe é destinado.

Bauman, em um dos seus muitos livros, que trata especificamente da juventude, o autor, desvela que os jovens são entendidos como uma verdadeira lata de lixo na indústria do consumo, absolutamente dispensáveis.

Assim comenta o sociólogo a respeito da situação vivida hoje pela juventude, não sendo nada otimista a respeito de seu futuro:

De fato, os jovens não são plena e inequivocamente dispensáveis. O que a salva da disponibilidade total – embora por pouco e lhes garante certo grau de atenção dos adultos é sua real, e mais ainda, potencial contribuição a demanda de consumo: a existência de sucessivos escalões de jovens que significa o eterno suprimento de “terras virgens” inexploradas e prontas para o cultivo, sem a qual simples reprodução da economia capitalista, para não mencionar o crescimento econômico, seria quase inconciliável. Pensa-se sobre a juventude como um novo mercado a ser comodificado e explorado (BAUMAN, 2013; p. 52).

Diante deste quadro, é absolutamente necessário que o Estado retome o seu papel de indutor do desenvolvimento social, formulando políticas públicas com a participação da juventude, desconstruindo arraigadas formulações que identificam a juventude como um problema social inserindo-as no campo das lutas pelos direitos ultimando a

consolidação da democracia, fortalecendo o campo democrático e emancipador entre Estado e sociedade civil (SPOSITO, 2003).

Assim, os municípios com sua capacidade de intervenção e permeabilidade a participação social, uma vez que é o órgão do Estado, instância do poder, que esta fisicamente mais próxima dos indivíduos, se tornando uma unidade de gestão adequada para resolver problemas complexos do dia a dia, deve assumir seu protagonismo na elaboração de políticas públicas para a juventude.

Todas as situações acima descritas demonstram que os direitos humanos na sua interface com a juventude, tem sido tratada de forma absolutamente ambígua e contraditória, haja vista a covardia do Estado e da sociedade civil organizada diante dos genocídios contemporâneos perpetuando a cultura da morte em detrimento a da vida (MIGNOLO, 2010).

Temos absoluta convicção que a violência difusa contemporânea que se espalha em todos os recônditos sociais é justificada pelo ideário dos direitos humanos compreendido de forma avessa as suas finalidades, em que os interesses do capital se sobrepõem ao dos trabalhadores, em que invasões de países, exploração dos trabalhadores e o trabalho escravo são justificados tendo como primazia o lucro em detrimento da solidariedade.

Esta violência pode ser entendida como uma espécie: “Jogo de cadeiras na qual um segundo de distração pode levar a derrota irrevogável, a exclusão sem apego [...] a ser atirado para fora do veículo por um movimento brusco” (BAUMAN, 2009, p. 53).

Contudo existem outros componentes que dão vida, ajudando a compreender este cenário absolutamente multifacetado, se não vejamos: a estetização dos atos de violência, por conseguinte ela se torna absolutamente instrumentalizada, publicizada, apropriada pelos meios massivos e por uma infinidade de produtos e produções culturais (ROCHA, 2012). Assim, se criam, e se implementam as condições necessárias para a percepção do Brasil como um lugar absolutamente selvagem inóspito, perigoso.

Este cenário é produzido pela propaganda absolutamente estilosa produzida pelos mais diversos meios de comunicação, dos cenários cotidianos da violência urbana, dificultando a desterritorialização da juventude e sua utopia de buscar novos territórios a serem pacificados, que deem espaço e acolhida.

A violência também demonstra seu caráter performático no universo das mídias digitais, que se constituem em canais de comunicação dos jovens com o mundo que os circundam (ROCHA, 2012). Basta dar uns cliques para entrar em contato virtual, no

mundo do crime, o internauta. Na tela do computador aparecem armas de todos os tipos, fotos de morros, dos componentes das quadrilhas, reprodução de diálogos e links elogiando, convidando a entrar no Comando Vermelho. São os paradoxos de uma estetização bárbara, desumana, descortinando o discurso de uma violência mediatizada (ROCHA, 2012).

Ainda, segundo Rocha (2012) a imagem mediatizada do universo violento, adere à pele como uma espécie de tatuagem servindo para os grupos excluídos, como um meio, uma maneira de obter atenção, num verdadeiro gradiente do poder falar, do poder ter, do poder aparecer, traços de uma notoriedade absolutamente trágica, fatalística, trazendo em seu bojo a violação dos direitos humanos como possibilidade concreta palpável efetivável, presente no horizonte do dia a dia.

Os efeitos dessa violência são absolutamente devastadores, formando no imaginário social a percepção do ideário mais reacionário dos direitos humanos.

Para esta visão, entendimento, direitos não devem ser universalizados. Sempre houve em diversas épocas setores e classes sociais que tomavam unicamente para si o exercício do acesso a direitos. Os demais eram servilizados, escravizados, tinham suas vidas desprezadas, degradadas e destruídas pela ação (ou inação) dos que detinham hegemonia (RUIZ, 2014 p. 181).

Logo, as políticas higienistas ganham corpo e forma no discurso racista e xenofóbico. Outra derivação deste reacionário conservador é que os direitos, quaisquer que sejam, devem existir somente para as pessoas ditas como politicamente corretas, excluindo-se um enorme contingente de trabalhadores pobres desempregados ou subempregados, imigrantes sem documentos, cidadãos absolutamente comuns relegados aos asilos ou vítimas das austeridades fiscais ditadas pelo capitalismo, bem como aqueles mais martirizados pelo injusto sistema prisional (SANTOS, 2014; RUIZ, 2014).

Entretanto o enfrentamento, o embate pela implementação dos direitos humanos pressupõe a superação das categorias epistêmicas do Estado mínimo e do relativismo absoluto do pensamento pós-moderno, combatendo resistindo a todas as formas de manifestação da violência difusa do mundo contemporâneo. Verdadeiramente ele se constitui numa contra hegemonia feito em nome da lei e do direito (SANTOS, CHAUI, 2013).

Representa, pois acima de tudo, a gramática da dignidade, respeito ao livre arbítrio humano, construído por grupos sociais excluídos e discriminados, que não podem ser protegidos, amparados pelos direitos adstritos plano do mero individualismo. Neste sentido, é absolutamente indispensável, condição *sinequa non* a construção de outra

globalização, que se contraponha a tirania do dinheiro e da informação, fábulas do atual modelo como bem mostra o geógrafo brasileiro Milton Santos:

O novo dinheiro torna-se onipresente fundado numa ideologia, esse dinheiro sem medida se torna a medida geral reforçando a vocação para considerar a acumulação como uma meta em si mesma. Na realidade, o resultado desta busca tanto pode levar a acumulação para (alguns como aos endividamentos para a maioria) nestas condições firmar-se um círculo vicioso dentro do qual o medo e o desamparo se criam mutuamente e a busca desenfreada do dinheiro tanto é uma causa como uma consequência do desamparo e do medo (2001, p. 56).

O florescimento dos direitos humanos nestes tempos difíceis, um período de “trevas da humanidade” emerge do longo e às vezes tormentoso processo de aprendizagem de que as pessoas devem considerar as demais como iguais, numa relação de horizontalidade, respeito e acima de tudo cordialidade.

Sua doce presença é sentida em nossos corações quando presenciamos a aflição de sua violação (HUNT, 2009) uma vez que a maioria da população não é objeto de direitos humanos, é objeto de discurso de direitos humanos, como bem mostra o sociólogo português Boa Ventura de Souza Santos (SANTOS, 2014).

Por via de consequência se aparta de forma taxativa, de qualquer tipo de violência, não justificando nenhum tipo de barbárie em seu nome, como temos atualmente na invasão estadunidense sobre os povos, justificada pelo discurso dos direitos humanos, como antigamente já tinha feito o imperador Napoleão Bonaparte nos povos então dominados. Nem muito menos está a serviço das ideologias que preconizam o lucro, o assistencialismo, o clientelismo transformando a história da humanidade num balcão de negócios degradante, insensato e desumano em prol em defesa deste modelo de globalização na perspectiva neoliberal, na qual, o livre mercado a mão invisível do mercado preconizada pelo economista Adam Smith é que deve dar as cartas na vida social. (HAYEK, 1990).

Sempre que os seres humanos estiverem condenados a viver na pobreza, sendo que a plenitude da vida lhe seja cerceada a consequência é lógica insofismável absolutamente inequívoca: os direitos humanos estão sendo violados, a injustiça e a barbárie estão dando as cartas, logo a iniquidade esta mais viva do que nunca, reduzindo os direitos humanos a gramática dos belos discursos de ocasião, inviabilizando os sonhos utópicos de um novo mundo (SARLETE, 2001).

4. Referências

- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. **Sobre educação e juventude**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.
- BAUMAN, Zigmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- BARBOSA, Livia. **Juventude e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012.
- BARREIRA, Cezar. **Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa**. Universidade Federal do Ceará. São Paulo: Pontes Editoras, 2008.
- BORGES, Silvia; DUBEUX, Veranise; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder. A teoria na prática é outra: os conhecimentos sobre o meio ambiente e as práticas sustentáveis de universitários cariocas. In: BARBOSA, Livia. **Juventude e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 159-180.
- CERRANO, Paulo Cezar Rodrigues. **Juventude e cidades educadoras**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- FERREIRA, Pinto. **Sociologia**, tomos 1 e 2. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1955.
- FROMM, E. **Ter ou ser**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1976.
- HAMMES, Lucio Jorge. **Aprendizados de convivência e formação do capital social: um estudo sobre grupos juvenis**. Tese de doutorado. São Leopoldo, RS: Julho de 2005.
- HAYEK, Friedrinch. **O caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- KUCINSKI, Bernardo ET al. **Bala Perdida: A violência policial no Brasil e os desafios para a superação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LEITE, Tiago Pereira. **Jovens na esquina: dramas e sociabilidades entre jovens e periferia**. Porto Alegre: Trajeto Editorial, 2015.
- LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.
- LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade da decepção**. São Paulo: Manuele, 2007.
- MIGNOLO, Walter. *Desobediência epistêmica*. Buenos Aires: Ediciones Del Signo, 2010.
- OLIVEIRA, Carmen Silveira. **Sobrevivendo ao inferno**. Porto Alegre: Sulina, 2001.
- OLIMPIO, Cleber. **Estatuto da Juventude Comentado: considerações sobre a lei nº 12582 de 8 de agosto de 2013**. Esboço histórico aspectos sociais e jurídicos sobre o direito do jovem. São Paulo: Redel, 2013.
- OUTHWAIRE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**. Rio de Janeiro: Ed Universitária Santa Ursula, Amais, 1997.

ROCHA, Rose Maria de Melo. Juventudes, comunicação e consumo: visibilidade social e práticas narrativas. In: BARBOSA, Livia. **Juventude e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 238-276.

RUIZ, Jefferson de Souza. **Direitos Humanos e concepções contemporâneas**, São Paulo: Cortez, 2014.

SANDOVAL, Mario. Jovens delSiglo XXI. Sujetos y actores em uma sociedade em Camleio, Ediciones, UCHS, Santiago, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUÍ, Marilena. **Direitos humanos democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **SeDeus fosse um ativista dos Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização do pensamento único a consciência universal**. Rio de Janeiro: Recorde, 2001.

SANTOS, José Vicente et al. **Violência e Cidadania**: Práticas sociológicas e Compromissos sociais. Porto Alegre: Sulina Editora da UFRGS, 2011.

SANTOS, Marco A. C. Criança e criminalidade no início do século. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004.

SARLETE, Ingo Wellgang. **Dignidade da pessoa e direitos fundamentais na constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SPOSITO, Marília. Políticas da Juventude na América Latina: Identificação de desafios. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia. **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

VELOSO, Letícia; BARBOSA, Livia. Introdução. In: BARBOSA, Livia (org.) **Juventudes e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: REVAN Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Os jovens de Brasília**. Brasília: Edições Cortez, 1988.

GÊNERO E FAMILISMO NOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: um estudo de caso em um serviço de enfrentamento à violência contra a mulher

Sara Talice Santos Bastos –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

1. Introdução

No Brasil existe uma gama de políticas públicas que visam o combate à violência doméstica, incluindo a Lei 11.340/2006, mais conhecida como a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), as Defensorias da Mulher, os Centros de Referências, as Casas Abrigo e as Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher entre outros.

Apesar disso, estudos mostram que mesmo nesses serviços que visam o combate à violência doméstica por meio do empowerment education¹ (Labonte, 1989) das mulheres, são muitas vezes reiterados valores tradicionais sobre a mulher e/ou sendo feita uma nova violência à vítima, obrigando-a a reviver a situação de violência diversas vezes ou culpando-a pela situação de violência em que ela se encontra (Debert e Gregori, 2008; Pasinato, 2009; Observe, 2010). A situação é ainda mais crítica quando são analisados os serviços de atendimento à população em geral, como os serviços de saúde, de segurança pública e até mesmo do Judiciário (Oliveira e Schraiber, 2006; Oliveira, Kiss e Schraiber, 2012).

Com vista a reduzir este problema, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher², lançado em 2007, teve como uma das suas diretrizes a capacitação dos agentes públicos que trabalham na linha de frente dos serviços e que atendem as vítimas de violência doméstica – agentes das áreas de saúde, educação, segurança, justiça, assistência social. Dentre as unidades da Federação, o estado do Rio Grande do Sul foi o último a assinar o Pacto, em 2011. Algumas Prefeituras do Rio Grande do Sul, no entanto, com o intuito de promover e intensificar o enfrentamento à

¹ Empowerment education foi à expressão cunhada por Labonte (1989) para definir um modelo pedagógico que possa contribuir para a emancipação do sujeito através do pensamento crítico e estímulo a ações que objetivem a superação das estruturas ideológicas de opressão (Martins, 2006).

² "acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional" (Site oficial da Secretaria Políticas para as Mulheres: <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/Pacto%20Nacional/view>, na data de 31 de janeiro de 2014).

violência contra as mulheres em âmbito municipal, individualmente assinaram o Pacto antes de 2011, criando órgãos governamentais de enfrentamento à violência doméstica e/ou intensificando os que já existiam, criando redes municipais e regionais de enfrentamento à violência doméstica. Através da assinatura do Pacto, os municípios que quisessem poderiam requisitar verba para as capacitações sobre o tema da violência contra a mulher.

O curso de capacitação que recebesse o apoio financeiro e técnico da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) deveria não só ensinar novos procedimentos ou ações a serem incluídos no cotidiano dos serviços, como também alicerçar novos valores, principalmente o de igualdade de gênero, que deveriam permear todas as ações dos servidores no serviço público. Através da promoção de uma reflexão sobre as desigualdades de gênero e sobre a Lei Maria da Penha, os agentes poderiam vir a compreender a problemática da violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos, bem como o seu papel no enfrentamento à violência doméstica.

Nesse trabalho pretendemos ver e analisar a interlocução entre uma capacitação ocorrida em um município da Região Metropolitana³ e o funcionamento de um serviço, no mesmo município, de atendimento à mulher vítima de violência⁴. A capacitação foi apoiada pela SPM e as agentes que estão atuando no serviço participaram de tal capacitação.

A cidade que escolhemos como recorte do estudo foi um município localizado na Região Metropolitana do Rio Grande do Sul, mais especificamente, na região do Vale dos Sinos. Neste município, agentes públicos haviam sido capacitados no âmbito de projeto de capacitação envolvendo diversos municípios do Vale dos Sinos, projeto este executado pelo Centro Ecumênico de Capacitação e Assessoria – CECA (com sede em São Leopoldo). De acordo com a pessoa responsável no CECA por organizar o curso de capacitação, os agentes públicos deste município jamais haviam sido sensibilizados ou informados para a questão da violência de gênero, ao contrário de outros da região, nos quais os agentes já tinham um conhecimento amplo e até uma rede institucional formada com o intuito de atender, proteger e auxiliar as mulheres. Segundo ela, antes da capacitação promovida pelo CECA, o município não possuía nenhum Centro de

³ Nome do município omitido, bem como a abreviação do nome do Projeto, para assegurar a confidencialidade das entrevistadas.

⁴ Este estudo está vinculado ao projeto de pesquisa *Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Avaliação de implementação de uma política pública*, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS e registrado na Plataforma Brasil sob o número CAAE 12153213.9.0000.5347.

Atendimento à Mulher, nem qualquer órgão de atendimento às mulheres vítimas de violência. Depois da capacitação, e impulsionadas por esta, mudanças significativas ocorreram na cidade, como a criação do Projeto Projeto Mulheres Vivendo sem Violência (MVSV) no Município.

O que analisaremos neste estudo é a inserção do conceito de gênero, conceito principal do curso de capacitação, no serviço de enfrentamento à violência doméstica (no caso, o MVSV), buscando avaliar a efetividade da capacitação em promover a inserção de novos conceitos e valores no serviço público.

Essa análise parte de uma visão *bottom up* de Políticas Públicas. A visão *bottom up* considera a etapa de implementação da política parte fundamental para a real eficácia da mesma. Essa visão traz para dentro do campo de avaliação de políticas públicas, a importância da avaliação da implementação, mostrando que a implementação modifica substancialmente a política em si.

Quanto à metodologia de pesquisa, a busca de dados sobre a capacitação deu-se através do Portal da Transparência⁵, incluindo uma busca no município sede da capacitação e uma entrevista com a coordenadora que organizou a capacitação. Os dados foram sistematizados e analisados utilizando o método de Análise de Conteúdo, que segundo Caregnato e Mutti (2006) é “a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (pag. 682). Essa parte da pesquisa teve por objetivo identificar as diretrizes que serviram de base para o curso de capacitação.

No serviço estudado foram feitas entrevistas junto aos agentes que atuam em um serviço de referência do município, bem como observações de cunho etnográfico neste mesmo serviço. As entrevistas foram gravadas e as observações foram registradas em diários de campo.

2. O Curso de Capacitação

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (BRASIL, 2011) tem entre as suas diretrizes a capacitação dos agentes públicos.

A partir da constatação de trabalhos acadêmicos (Observe, 2009; Observe 2010; Gregori & Debert, 2008; Tavares et al, 2012; Oliveira & Schraiber, 2006; Oliveira, Kiss

⁵ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

&Schraiber, 2012) de que tantos os serviços de atendimento especializado de o enfrentamento à violência contra a mulher, quanto os serviços de atendimento à população em geral (Delegacias de Polícia, Postos de Saúde, Polícia Militar e Sistema Judicial) mantêm e até reafirmam muitas das visões e concepções culturais sobre a mulher como subalterna ou homem e sobre a violência doméstica como um problema de âmbito privado.

Sabendo que as políticas públicas são feitas por esses profissionais- os agentes da ponta-, e que o atendimento que eles oferecem à vítima muitas vezes é condicionado, ou pelo menos influenciado, pelas suas concepções e crenças, a Secretaria de Políticas para as Mulheres observou a necessidade da realização de cursos de capacitação, com o intuito de mudança nas concepções vigentes sobre as mulheres e sobre a violência doméstica por parte dos agentes públicos. Tais cursos fariam parte de um processo que visa a consolidação da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2007).

A particularidade da violência doméstica, que se dá no âmbito privado do lar, onde por séculos se legitimou o poder e autoridade patriarcal do homem sobre a sua família, é o que torna mais que necessário que haja os cursos de capacitação. Essa estrutura de poder familiar presente ainda nos dias de hoje é legitimada pela nossa cultura e, por ser um problema histórico-cultural, entendido muitas vezes como “briga de casal”, é negligenciado por muitos dos funcionários do serviço público. Os servidores não dão a devida atenção ao problema ou acabam por revitimizar a mulher ou ainda pode culpa- lá pela violência sofrida. Quando se reafirmam as relações de poder patriarcal, constringendo a vítima a se submeter a relação violenta em favor a manutenção da ordem familiar (Gregori & Debert, 2008; Oliveira &Schraiber, 2006; Oliveira, Kiss &Schraiber, 2012).

De acordo com a coordenadora do CECA os cursos de capacitação foram propostos para diferentes agentes públicos que trabalhem diretamente ou tenham acesso a mulheres, vítimas de violência: magistrados (as); promotores (as) de justiça; profissionais da saúde; trabalhadores (as) da assistência social; profissionais da segurança pública; professores (as) da rede pública; gestores (as) de políticas para as mulheres, da assistência social e da saúde, e agentes dos serviços especializados de enfrentamento à violência contra a mulher. Os cursos deveriam ter por objetivo final corroborar de implementação da Lei Maria da Penha através da introdução de novos valores sociais compartilhados, a partir da reflexão sobre gênero e suas desigualdades- valores como o

de que as mulheres são sujeitos de direito e de que existem Direitos Humanos das Mulheres.

Os cursos de capacitação foram financiados pelo Governo Federal através da SPM, que disponibilizou para os municípios e estados que assinaram o Pacto de Enfrentamento à Violência Doméstica a possibilidade de requisitar verba para a realização do curso de capacitação, para o público alvo que achassem pertinentes.

A exigência era que todo o curso de capacitação deveria obrigatoriamente versar sobre cinco temas básicos, são eles: (1) o conceito de gênero; (2) o conceito de violência contra as mulheres e suas tipologias; (3) a rede de enfrentamento à violência contra a mulher; (4) o apoio psicossocial às mulheres em situação de violência; (5) a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2007).

2.1 Capacitação convênio nº 226/2009- SPM/PR- Capacitação Regional de São Leopoldo e Vale dos Sinos

O projeto “Capacitação Regional de Agentes Públicos Locais para Prevenção à Violência contra a Mulher” (Processo nº 00036.001171/2009-95) foi apoiado através de um Termo de Convênio (nº 728677 - 226/2009), assinado entre a SPM e o município de São Leopoldo, tendo o valor total de R\$271.140,00 (dos quais R\$ 40.000,00 eram contrapartida do município). O projeto tinha vigência de doze meses, a contar da data da assinatura do Termo, que foi em 30 de dezembro de 2009. Depois, em dezembro de 2010, o projeto recebeu um Termo Aditivo (nº 001/2010), prorrogando o prazo de vigência até 30 de dezembro de 2011.

Em seu primeiro ano, o projeto abarcava sete municípios da região do Vale dos Sinos. No ano de 2011, com a sua prorrogação, o projeto passou a incluir doze municípios gaúchos, naquela região.

O objetivo do projeto com o curso de qualificação era promover e qualificar as ações de enfrentamento à violência doméstica através da capacitação de agentes públicos com vistas a potencializar a efetivação da Lei Maria da Penha. A meta era capacitar 950 agentes públicos, 120 de cada município participante da capacitação. O público alvo das capacitações foi sempre de agentes públicos que atendem mulheres em situação de violência dos setores da segurança (civil, militar, guarda municipal), da saúde, da assistência social, da educação, da justiça e dos serviços especializados de enfrentamento à violência doméstica.

Segundo a coordenadora do CECA, entidade que coordenou os cursos de capacitação em todos os municípios, houve diferenças importantes nos cursos de capacitação realizados nos diferentes locais.

Ela observou que os municípios que já possuíam ações e políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, assim como um engajamento por parte da gestão municipal, tinham também uma consciência coletiva sobre os direitos das mulheres, sobre as desigualdades de gênero que se manifestavam no âmbito tanto público quanto no privado, podendo a capacitação passar por vários temas, como o conceito de gênero e a sua relação com a violência doméstica, por exemplo, sem dar tanta ênfase, pois os agentes já estavam familiarizados com o assunto. Nesses municípios as capacitações puderam ser mais centradas nas ações dos agentes nos serviços, os procedimentos presentes na Lei Maria da Penha, os encaminhamentos para os outros serviços, o atendimento em rede e a sua comunicação; esses assuntos mais ligados ao serviço em si e ao atendimento à mulher vítima de violência. (Diário de Campo- 26/07/2013- CECA)

A coordenadora do CECA observou que naqueles municípios que não possuíam políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, era necessário oferecer aquilo que ela chamou de “arroz e feijão da violência contra a mulher”: precisavam aprender o básico. O “básico” ao que ela se referia era o seguinte:

o que é gênero, as desigualdades decorrentes do gênero, a violência doméstica, o porquê da violência, o porquê as mulheres permanecem na situação de violência, o porquê algumas vítimas mesmo depois de saírem da situação de violência decidem voltar para o agressor, e assim por diante. (Diário de Campo- 26/07/2013- CECA)

Para esses municípios onde ainda não haviam políticas ou serviços, os cursos de capacitação tiveram ênfase na questão da intervenção pelo poder público no enfrentamento à violência doméstica. Foi focado também papel do agente público como agente implementador de políticas públicas. Acima de tudo, os cursos de capacitação teriam o intuito de conscientização da situação da mulher na sociedade visando uma mudança no paradigma dos agentes sobre as mulheres. O município em estudo é um daqueles em que o curso de capacitação foi “básico”, tendo o sentido principal de conscientização da situação da mulher.

Após a finalização dos cursos de capacitação, o CECA produziu um livreto sintetizando o conteúdo trabalhado no curso. O livreto tem quatro capítulos, que nos permitiram resgatar o que eram os conteúdos principais abordados: I- Entendendo a Violência contra as Mulheres (O Movimento feminista; Gênero; Direitos Humanos; A violência; A violência contra a mulher; Violência Doméstica e Familiar; Ciclo da violência doméstica; Por que as mulheres aguentam tanto; Álcool e violência; Fé e

violência: Agredidas em nome da religião; Violência contra as mulheres idosas; Violência contra as mulheres negras e indígenas; Violência contra as mulheres lésbicas; Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres); II- Entendendo a importância das Redes no Enfrentamento à Violência; III- Entendendo a Lei Maria da Penha; IV- Rede de Serviços para as Mulheres; V- Guia Regional: Rede de atendimento por Município.

Analisando o disposto nos materiais da capacitação (o livreto, o projeto enviado à SPM e a entrevista com a coordenadora do CECA) constatamos que o curso de capacitação teve como seu fundamento estruturar as aulas e discussões em torno de dois conceitos – o conceito de gênero e a noção de rede/intersetorialidade na gestão pública – e de uma discussão sobre a relação entre a violência contra a mulher e os Direitos Humanos.

Para fins de recorte de pesquisa neste artigo abordaremos somente a parte sobre o conceito de gênero.

O conceito de *Gênero* utilizado no livreto é o da historiadora Joan Scott (1988), que define gênero como “[...] um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos [...] e uma forma binária de dar significados as relações de poder.” (Scott, 1988:14).

A partir desse conceito foram feitas várias observações sobre a violência contra a mulher. Entre as reflexões apresentadas no livreto, havia uma que tinha por título *Por que as mulheres aguentam tanto?*, que explicava o porquê as mulheres muitas vezes permanecerem na situação de violência. O material discutia as desigualdades de poder estruturais da sociedade geradas a partir do patriarcado (que se manifestam tanto dentro da família, como fora do âmbito doméstico, como, por exemplo, as desigualdades financeiras entre os homens e as mulheres) que leva muitas mulheres a submeter-se a uma vida de agressões e violências.

Os cursos de capacitação, assim, trouxeram aos agentes públicos inseridos em serviços públicos que atendem diretamente às cidadãs uma reflexão sobre o porquê da violência doméstica, sobre o papel deles enquanto agentes públicos responsáveis por prestar um atendimento integral às mulheres vítimas de violência doméstica e sobre o papel e a importância das políticas públicas na garantia e consolidação dos direitos das mulheres.

3. O Serviço no Município

3.1 O Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência (Projeto MVSV)

O principal objetivo anunciado pelo Projeto MVSV é efetuar um trabalho de intersecção e articulação com os outros órgãos de atendimento à mulher no município, formando assim uma rede de atendimento e proteção à mulher. O Projeto MVSV vem suprimindo a necessidade de um Centro de Referência, ainda inexistente no município.

Segundo o seu Plano de Ação, o atendimento à mulher pelo Projeto tem por objetivo oferecer (1) suporte psicológico, social e jurídico a mulheres vítimas de violência doméstica; bem como assistir e acompanhar as mulheres em vulnerabilidade social; (2) oferecer proteção e abrigo temporário (24 horas) para mulheres (acompanhadas de seus filhos, se houver); (3) auxiliar a busca de empregos para mulheres que estejam em total dependência do agressor, bem como encaminhar seus filhos menores de seis anos para serviço de educação infantil; (4) estruturar programa de capacitação e qualificação profissional para que no futuro o Centro de Referência à Mulher possa oferecer oficinas pedagógicas que qualifiquem profissionalmente a vítima auxiliando a usuária na sua inserção no mercado de trabalho; (5) trabalhar em conjunto com a rede já existente (serviços de saúde; Conselho Tutelar; CRAS; CAPS; CONDIM; Delegacia; Brigada Militar; Fórum).

No entanto, de acordo com a própria coordenadora do Projeto, este só logrou êxito até agora na realização dos objetivos primeiro, segundo e quinto, i.e. oferecer algum suporte imediato à mulher, atendendo-a e oferecendo-lhe abrigo temporário, e trabalhando em rede. Mesmo assim, a coordenadora faz ressalvas, pois hoje, por falta de verbas para pagar funcionários, não são mais prestados auxílio jurídico. Portanto, na consecução do primeiro objetivo, de fato ocorre o acompanhamento da vítima. Ressalta-se que na primeira visita ao Projeto, para observação de cunho etnográfico, atuavam oito profissionais, enquanto que na última visita ao projeto eram apenas três.

Além da falta de recursos financeiros, faltam recursos humanos: não há número suficiente de pessoas capacitadas para trabalhar com mulheres vítimas de violência doméstica no município, de acordo com a coordenadora do Projeto, o que mostra que além da necessidade de capacitar os agentes já inseridos nos serviços públicos para o enfrentamento à violência doméstica, a necessidade de propor capacitações específicas para pessoas que desejem trabalhar nos serviços de enfrentamento à violência doméstica.

Um dos maiores problemas observados no Projeto foi a falta de infraestrutura, um exemplo é o pouco espaço para abrigamento temporário dentro do Projeto, aspecto esse que retrata a precariedade da estrutura com que as funcionárias do local trabalham. Um dos problemas que surgiu a partir disso é a dependência que o Projeto fica dos outros serviços, por não possuir meios próprios para efetuar o seu serviço da maneira desejada.

4. O Curso de Capacitação e o Serviço

O curso de capacitação dá lugar central à reflexão da complexidade das relações de gênero que se manifestam nas desigualdades de poder entre homens e mulheres. Como já mencionado o conceito de gênero utilizado nos materiais do projeto pela Prefeitura de São Leopoldo e executado pelo CECA é o da historiadora Joan Scott, que define gênero como “um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos [...] e uma forma binária de dar significados as relações de poder” (Scott, 1988:14).

A reflexão sobre a relação entre violência doméstica e a desigualdade de gênero era um dos principais objetivos dos cursos de capacitação, principalmente nos municípios que não possuíam políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e onde os agentes ainda não tinham uma noção clara dessa relação. Segundo o relatório feito pelo CECA, um dos aspectos mais significativos da capacitação foi a aprendizagem de novos valores pelos servidores públicos – principalmente o conceito de gênero e a sua relação com a violência doméstica.

Contudo o contrário disso é o que foi observado no serviço. Vimos que essa relação entre violência doméstica e gênero ainda não está clara para alguns agentes que trabalham no Projeto, que demonstraram não compreender qual o motivo por que as mulheres não saem da relação violenta, persistindo na convivência com o agressor mesmo quando a situação de violência perdura. Discutiremos aqui de que forma as práticas dos agentes da ponta do serviço podem, muitas vezes reforçam, o familismo na implementação de políticas públicas. Familismo aqui é compreendido como o compromisso com, e a valorização de, a “família” – um modelo específico de família heterossexual que visa a reprodução – enquanto unidade cujo bem-estar deve prevalecer em detrimento dos interesses e necessidades de cada um de seus membros individuais (Garzón, 1998; Mariano & Galvão, 2013; Mello, 2006). O termo “familismo” na literatura do campo de políticas públicas é empregado muitas vezes na discussão de modelos de

estado de bem-estar, para se referir a um modelo em que a família tem um papel importante na provisão de bem-estar e cuidados para crianças, idosos e deficientes (Draibe, 2008; Campos & Teixeira, 2009).

4.1 “Por que elas apanham e ficam no relacionamento?”

Uma situação que revela que ainda não foi incorporada pelos agentes a discussão sobre violência doméstica e gênero foi observada na primeira ida a campo ao Projeto. A coordenadora me perguntou de onde veio meu desejo de estudar a violência doméstica, ao que respondi que vinha desde muito cedo – desde a minha adolescência, quando me perguntava por que as mulheres apanhavam dos seus maridos e ainda permaneciam na situação de violência. A coordenadora então me disse que se fazia o mesmo questionamento, e perguntou se eu já havia encontrado a resposta. Respondi a ela que sim, que era por causa das desigualdades de gênero, que haviam aspectos sociais e culturais que constroem os homens a ser mais brutos e violentos e as mulheres a serem mais passivas e submissas, essas mesmas desigualdades de gênero acabam por constroer a mulher à permanecer na relação mesmo que essa relação inclua situações de violência. A mesma situação se repetiu com a funcionária administrativa: ela me disse que não entendia por que algumas mulheres, mesmo apanhando, ainda continuavam com os maridos.

No material de divulgação dos cursos de capacitação, havia um subcapítulo que tinha o intuito de explicar o porquê que as vítimas continuam na relação violenta que se chamava *Por que as mulheres aguentam tanto*, onde são enumerados constrangimentos sociais que colaboram para a permanência das mulheres na situação de violência. Pode-se questionar se uma única capacitação de 60 horas seja efetivamente a melhor estratégia para dar conta de um conceito tão complexo e importante para o funcionamento do serviço como o conceito de gênero. Talvez seja necessária uma estratégia de educação permanente, principalmente para os agentes que trabalham nos Centros de Referência para a Mulher poderiam retomar continuamente esses conceitos a fim de se apropriarem da discussão e de sua aplicabilidade aos casos que atendem. Segundo o relatório do Observatório Lei Maria da Penha - Observe da pesquisa sobre as Condições de Aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMS e nos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar nas capitais:

não se trata de, ingenuamente, acreditar que cursos de capacitação serão suficientes para mudar valores e atitudes que minimizam a violência e muitas vezes responsabilizam as mulheres pela situação que estão vivendo. A formação sobre gênero e violência deve ser contínua e deve também constar dos cursos de formação e ser introduzida como requisito nos processos de seleção de profissionais que irão trabalhar nessas delegacias especializadas (Observe, 2010: 61)

4.2 “Homens são mais ciumentos”

Durante minhas idas a campo, tive oportunidade de presenciar uma conversa entre uma funcionária do Projeto e uma vítima, abrigada no local. A funcionária buscava entender o que se passava com a abrigada. A vítima reclamou que o marido a agredia muito, na maioria dos casos por causa da atenção que ela dava ao filho; o marido batia nela e também na criança. A funcionária falou então à vítima sobre como a esposa deve se portar nesses casos: a mulher deve prestar atenção ao filho durante o dia e ao marido durante a noite. Nas palavras da funcionária,

Homens são mais ciumentos, requerem a atenção exclusiva da esposa quando chegam em casa, então a esposa precisa saber lidar com isso, cuidar do filho de dia e dar atenção ao marido quando ele chega em casa. (Diário de Campo)

O conceito de gênero pode ser de difícil compreensão, principalmente para quem nunca questionou as relações de poder presentes nos relacionamentos afetivos ou familiares. Esse caso em particular mostra-nos a vigência de valores machistas ainda culturalmente aceitos por ocasião da implementação de uma política pública que visa o empoderamento das mulheres. As políticas de enfrentamento à violência doméstica têm por objetivo modificar as concepções culturais sobre as mulheres, através introdução de reflexões sobre relações de gênero, visando em última instância promover o empoderamento das mulheres. Tal mudança não é possível quando os agentes implementadores reafirmam as visões tradicionais de gênero, produzindo uma política familista, visando a manutenção da família às custas da mulher.

O Relatório Observe (2010), do Observatório Maria da Penha, revela que mesmo nos serviços de atendimento especializado de enfrentamento à violência contra a mulher, são reiteradas concepções tradicionais sobre a mulher e sobre a família. O relatório aborda o trabalho dos policiais civis nas delegacias especializadas, as DEAM's das capitais e do Distrito Federal:

Existem inúmeros exemplos de inadequação de policiais mulheres e homens que estão trabalhando nas DEAMS e criam obstáculos para que as mulheres possam ter acesso a seus direitos, como o caso da delegada de polícia que está na DEAM enquanto aguarda aposentadoria. Segundo sua colega “[ela] não tem perfil para trabalhar com as mulheres, já vi falando para as mulheres ‘a senhora

vai dar mesmo continuidade no processo, agora não tem como parar, e se ele for embora a senhora trabalha”?’ (Delegada Belém do Pará). (Observe, 2010: 61)

O trabalho de Guita Debert e Maria Filomena Gregori (2008) revela igualmente a permanência de discursos e ações que reiteram as diferenças – desigualdades – de gênero. As autoras mostram que as práticas e os discursos no campo judicial que condiziam e reforçavam a desigualdade de poder e a dominação masculina persistiram no sistema judiciário mesmo após a promulgação da Lei Maria da Penha

De qualquer modo, mesmo com conotação universal e um tanto essencialista, o movimento feminista tornou pública uma abordagem sobre conflitos e violência na relação entre homens e mulheres como resultante de uma estrutura de dominação. Tal interpretação não estava presente na retórica tampouco nas práticas jurídicas e judiciais no enfrentamento de crimes até a promulgação, em 2006, Lei n. 11.340 ("Maria da Penha"). A questão da desigualdade de poder implicada nas diferenças marcadas pelo gênero, ainda que esteja sugerida na Constituição e no delineamento dessa lei, encontra imensas resistências nas práticas e nos saberes que compõem o campo da aplicação e efetividade das leis. (Debert & Gregori, 2008: 4)

Segundo Debert e Gregori (2008), essas práticas e discursos transformaram-se em grandes obstáculos na implementação da Lei Maria da Penha, onde os discursos manifestavam os valores patriarcais de valorização da família em primeiro lugar, sendo relegado à segundo plano os direitos das mulheres.

A defesa da mulher se reduz à exaltação ingênua da liberdade de escolha, mesclada com a valorização da família, e, nesses termos, restabelecem-se as hierarquias a partir das quais as mulheres eram tratadas, quando a defesa da família dava a tônica central das decisões tomadas pelos agentes do sistema de justiça. Esse retorno da família como a instituição privilegiada para garantir a boa sociedade tem ganhado força, o que preocupa sobremaneira quando a questão de gênero, justiça e democracia estão em pauta. (Debert & Gregori, 2008: 9)

A capacitação dos agentes para o enfrentamento à violência contra a mulher, surgiu dessa constatação e de muitos outros trabalhos, de que os agentes mesmo trabalhando no enfrentamento à violência reiteravam os valores de gênero tradicionais, em vez de modificá-los.

A presente pesquisa constatou a mesma realidade salientando ainda uma particularidade – o curso de capacitação – pois mesmo depois de uma capacitação sobre enfrentamento à violência doméstica que salientava a relação entre violência doméstica e a desigualdade de gênero, os agentes que trabalham no serviço de enfrentamento à violência continuam reiterando a realidade que eles deveriam combater.

5. Considerações Finais

Analizando a inserção da discussão do conceito de gênero nas práticas e discursos dos agentes, vimos que ainda existe a permanência de concepções machistas e patriarcais que se manifestam nas conversas informais e nas práticas observadas que podem acarretar na implementação de uma política familista em vez de uma política para o empoderamento da mulher.

Com isso concluímos que quanto à implementação do serviço de atenção às mulheres vítimas de violência doméstica, as observações de cunho etnográfico no serviço permitiram ver e analisar a política pública que está de fato e concretamente sendo implementada no serviço. Os casos que eu vivenciei em campo me permitiram ver que a implementação, através da discricionariedade dos agentes públicos, modifica sim a política pública substancialmente, como discutido por Lipsky (1980), e pude ver que essa discricionariedade é muito influenciada por valores e crenças dos agentes implementadores (Lotta, 2010, Arretche, 2001, Lima & D'Ascenzi, 2013).

Notamos também uma necessidade de continuidade nas capacitações, na forma de um programa de educação permanente, que visem à superação de valores machistas e patriarcais sobre as mulheres e sobre a violência doméstica. Será preciso reforçar a discussão de gênero para assegurarmos a eficácia das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica.

6. Referencias

ARRETCHE, M. T. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BRASIL. **Lei 11.340 (Maria da Penha)**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2007.

CAMPOS, M.S.; TEIXEIRA, S.M. **Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social**. Revista Katálisis. Florianópolis, vol. 13, no1, p. 20-28 jan./jun. 2010.

D'OLIVEIRA, A. F. PL; SCHRAIBER. LB. **Identificando possibilidades e limites do trabalho em rede para a redução da violência contra a mulher: estudo em três**

- capitais brasileiras.** Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2006. Disponível em <http://www2.fm.usp.br/preventiva/guia1/rel%20mj%202005.pdf>
- DRAIBE, S. **Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea.** In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.
- FILGUEIRAS, F. ARANHA, A.L.M. **Controle da Corrupção e Burocracia da linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, p. 349-387, 2011.
- GARZÓN, A. **Familismo y Creencias Políticas.** Revista Psicología Política, Valencia (Espanha), nº 17, 1998.
- LIMA, L.L.; D’ASCENZI, L. **Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas.** Revista Sociologia Política, Curitiba, vol. 21, nº 48, 2013.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** Nova York, Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família.** 2010. 295f. Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/>.
- MARIANO, S.A.; GALVÃO, E.F. **Políticas Públicas e Perspectiva de Gênero: Uma Abordagem Feminista.** Revista Feminismos, Volume 1, no. 1, Jan. - Abr. 2013
- MARQUES, E. **As Políticas Públicas na Ciência Política.** In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P. (org.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. Unesp: São Paulo. 2013.
- MELLO, L. **Familismo (Anti) Homossexual e Regulação da Cidadania no Brasil.** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, Vol. 14, nº2, maio-agosto, 2006.
- OBSERVE - Observatório da Lei Maria da Penha. **Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal.** Relatório Final. Observe. 2010. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/>
- PASINATO, W. **Estudo de Caso Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso.** Relatório Final. São Paulo: Observe. 2009. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/>
- POUGY, L.G. **Direitos Humanos, Democracia e Políticas Públicas com Recorte de Gênero.** In: Fazendo Gênero, 9, 2010. Florianópolis. Anais. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.
- ROCHA, A.A.B.M. **A importância da Implementação para a análise das Políticas Públicas.** Revista Pensamento e Realidade, vol. 27, nº 1, 2012.
- RUA, M. G. **Políticas Públicas.** 1. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina; CAPES: UAB, 2009.

SCHRAIBER L.B; D'OLIVEIRA AFPL; HANADA H ; KISS LB . **Assistência a mulheres em situação de violência: da trama de serviços à rede intersetorial.** Athenea Digital, Vol. 12, nº 3, p. 237-254, nov.2012.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** Revista Educação e Realidade, Porto Alegre, vol. 16, nº 2, p. 5-22, 1990.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Uma revisão da Literatura.** Sociologias, Porto Alegre, vol. 08, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.



DIREITO PÓS-COLONIAL E LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA

A VIOLÊNCIA DO ESTADO PELOS OLHOS DE QUEM RESISTE

Natália Centeno Rodrigues –
Instituto de Desenvolvimento Educacional do Alto Uruguai (IDEAU Bagé)
Rodrigo Teixeira Fernandes –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Francisco Quintanilha Vêras Neto –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

1. Introdução

A história brasileira é marcada por processos violentos, que legitimaram as exclusões sociais, exclusões que vedam o acesso aos direitos a uma parcela significativa da nossa população. Historicamente, vemos esse conjunto catastrófico de eventos que se repete sistematicamente ao longo desses mais de quinhentos anos da violenta invasão da terra que seria nomeada, como Brasil.

O presente trabalho tem por objetivo inicial promover uma análise do documentário “Ainda existem perseguidos políticos no Brasil” (Coletivo Catarse, 2012, 54 min.) que retrata as resistências dos movimentos sociais ao buscarem reconhecer os direitos humanos. Pensamos que a partir dessa obra podemos traçar uma espécie de olhar panorâmico, com foco nos movimentos de resistência política no país e, além disso, abordar a atualidade da violência do estado e nos seus meios de materialização. Um ponto importante à ser enfatizado é de ser uma produção independente, feita por um movimento social, sobre movimentos sociais, o que configura um vetor de análise.

Essa pesquisa se justifica pela série de barbáries que se repetem de forma incontável na história brasileira, desde o genocídio dos povos originários, passando pelos anos de escravidão e pela ditadura civil militar (1964-85). O que nos move à esse estudo é que esses eventos não são coisas do passado, mas seguem sendo replicados em nosso cotidiano de forma sistemática e cada vez mais intensa e legitimada.

2. Metodologia

Como procedimento metodológico, para abordamos o documentário por nós analisado optamos por utilizamos a análise fenomenológica de Charles Peirce, que consiste em assistir ao documentário, o signo, que é compreendido como a obra em si, para assim delimitarmos as

temáticas mais relevantes – os significantes, e assim proceder a leitura interpretativa em sua relação com a teoria – o significado. Essa metodologia implica em um exercício de observação da obra, uma técnica para atentar aos detalhes mais fundamentais.

Observaremos dois momentos do filme, que retratam a luta de movimentos sociais distintos, as cenas selecionadas abordam a luta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e os Escrachos por Verdade, Memória e Justiça, ação promovida pelo Levante Popular da Juventude, nas cenas são retratadas ações que representam a luta pela democratização da terra e a luta por memória, verdade e justiça em relação ao passado ditatorial brasileiro.

A abordagem fenomenológica adotada nos permite perceber a obra digital como um todo, e possibilita que tenhamos um posicionamento, pois esse método não objetiva a neutralidade na pesquisa, e sim, permite que o pesquisador se apresente como um sujeito implicado e afetado pela pesquisa.

Nesta investigação, as ferramentas principais de análise se deram em torno das noções de perseguição política e atividades de resistência em situações violações dos direitos. Metodologicamente, de modo sincrônico, utilizamos o método dialético, pois esta metodologia é pertinente para investigarmos a realidade social e nos possibilita compreender os fenômenos da sociedade de modo complexo. Essa noção de dialética proposta por GIL (1987), nos permite compreender os fenômenos do passado com uma pertinência de atualidade, sem cairmos na armadilha de um anacronismo, exacerbado e limitador da análise.

2.1 A luta pela terra

A história brasileira nos mostra um longo processo de desigualdades desde a invasão portuguesa, quando os portugueses chegam nessas terras e se deparam com habitantes considerados não-humanos, pois não respondiam a lógica racional, não compreendiam o idioma e possuíam outra forma de se relacionar com a terra. Esses elementos começam a desenhar o cenário colonial brasileiro, cenário esse marcado pela colonização de caráter exploratório, na qual os homens brancos coordenavam a exploração dos recursos e da natureza, sempre visando fins comerciais, para isso utilizavam-se dos indígenas e posteriormente dos africanos, para produção. Dessa forma, “a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela,

destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu” (PRADO JR., 1961, p.25). Ao fim, vemos que a economia colonial serviu para fomentar o desenvolvimento econômico português.

O Brasil se edifica como uma sociedade agrária, que serviu e auferiu muitos lucros a Portugal. Nossa economia era complementar aqui se produzia o que faltava para a metrópole lusitana. A agricultura era a base econômica, alicerçada pelo latifúndio, de monocultura e sustentado pelo braço escravo, fator que evidencia a concentração de terras nas mãos de poucos que possuíam recursos econômicos.

A economia era baseada na exploração de ciclos exploratórios – o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, da mineração e do café, tais ciclos geraram uma necessidade de mão de obra, que fosse passível de exploração, assim uma parcela da sociedade era tratada como objeto, pois não tinham autonomia, nem liberdade e nem direitos. “A realidade econômica e social se articulará num complexo político, que governa as praias e atravessa os sertões, por meio do financiamento aos meios de produção, sobretudo do escravo, e dos vínculos aos compradores europeus” (FAORO, 2012, p. 113), tudo está interligado pela economia e pelo modo como ela é pensada e gerida.

Esse processo que marcou o Brasil colônia e império deixou muitas marcas em nossa sociedade. Tanto que ao instalarmos uma república, essa será caracterizada por desigualdades socioeconômicas e, múltiplos processos de violência, de exclusão.

No Rio Grande do Sul ocorreu um dos maiores fenômenos de base da desigualdade de distribuição de terras, a origem da apropriação foi tardia em relação ao resto do território, por não possuir grandes riquezas que interessavam a coroa acabou sendo uma terra sem lei e sem dono sendo apenas uma zona militarizada que visava proteger qualquer avanço por via da fronteira. Nessa terra começa um aparecimento de boiadas selvagens, que começam a ser vistas como uma possibilidade de negócio. É nesse momento que aparece a figura do estancieiro que toma conta de posses do tamanho de cidades grandes atuais, sendo essa figura violenta e autoritária, normalmente um militar. Essa figura se pulverizou e caracterizou os grandes latifundiários, à medida que confrontava o lado pobre, que se via entre a exploração desse dono de terras ou ganhar a vida no exercito.

O MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (retratado no filme) advém desse contexto, a partir daí que surge a necessidade daqueles que não possuem terras de lutar pelas mesmas. Nos séculos XVI e XVII iniciaram momentos de rebeliões de indígenas no país

contra os encarceramentos. A medida que esse processo ocorre, o trabalho escravo africano vai começando a despontar, o que trará os quilombos como espaços de resistência de escravos fugidos ou libertos. As lutas seguem, até chegarem os imigrantes na virada do século IXX para o XX, e seriam mais pessoas a integrar essa luta. Luta que começa a se organizar na metade do século passado com as Ligas Camponesas, que buscavam sanar as injustiças da terra. (Fernandes Brasil: 500 anos de luta pela terra).

É em 1962, quando João Goulart assume a presidência que a reforma agrária começa a ser falada e pode, finalmente vir a ser realizada, porém, o golpe militar de 1964 derruba essa expectativa, deixando de lado as questões camponesas e reprimindo fortemente o movimento social. Foi durante o período militar (1964 a 1985) que surgiu um importante órgão de luta, a Comissão Pastoral da Terra, que veio a partir da igreja católica, impulsionando a organização dos trabalhadores para a mobilização e luta pela terra. Esse ponto interliga com uma das outras temáticas que será abordada neste trabalho, o reconhecimento do direito a memória, verdade e justiça sobre os crimes e violações cometidos pelo Estado durante a ditadura civil-militar.

Como um movimento devidamente estruturado, o MST surge na metade da década de oitenta no Brasil, a partir de uma reunião denominada de o “1º Encontro Nacional dos Sem Terra” que ocorreu entre os dias 20 e 22 de janeiro de 1984. A atividade, que ocorreu na cidade de Cascavel consistiu na reunião de 80 trabalhadores, incluindo sem terras e representantes de grandes sindicatos brasileiros que buscavam auxiliar a ocupação de terras em 12 estados. A conclusão que todos os presentes chegaram era de que a ocupação de terras seria uma ferramenta de extrema importância e de profunda legitimidade para as lutas dos Sem-Terra. Assim começa a busca pela democratização da terra, por um novo modelo de produção agrícola e por um crescimento nacional pautado pela justiça social. O momento retratado no documentário é justamente a tensão em uma ocupação.

As lutas começaram a ser mais efetivas, e em 1985 foi organizado em Curitiba, o primeiro congresso nacional do MST, aproveitando a grande movimentação política da nação brasileira em função da busca por eleições diretas para presidente da república. O presidente José Sarney aprovou um plano de reforma agrária, onde seriam assentadas 1,4 milhões de pessoas de uma vez só, porém, em função dos interesses econômicos dos grandes proprietários de terra, o programa foi barrado pelos interesses ruralistas (que ao final da década de oitenta já haviam construído uma bancada na Assembléia Constituinte, a União Democrática Ruralista –

UDR), sendo ao final do governo realizados apenas 90 mil assentamentos de famílias, porém, avanços ocorreram para o movimento.

No longa-metragem é mostrada a realidade de uma fazenda ocupada durante uma reintegração de posse. Primeiro foi mostrada toda a organização do local e do movimento, desde os hábitos comuns até a ideia que está em acordo com a luta pela terra. Vemos que há todo um suporte ideológico que está além das questões financeiras das terras, que se liga a democracia, a soberania alimentar e a justiça social.

Vemos, no entanto, a ação de um grupo de Policiais Militares tentando coagir os integrantes. Inicialmente é mostrado um momento a noite onde um policial armado ameaça com um mega-fone dar tiros de fuzil em um sem-terra, a frase foi: “Companheiro se afaste senão o fuzil vai comer...”. A partir daí, temos a tônica da violência que o estado emprega contra estas pessoas.

A ação prossegue com os policiais tocando musicas altas e dançando enquanto destilam ameaças contra os trabalhadores. É importante notar que a qualidade da filmagem neste trecho cai muito, ela ocorre no escuro com uma câmera de baixíssima resolução, provavelmente para manter a discrição no ato de filmar e evitar mais violência.

Um fator muito relevante na filmagem é um apelo pedagógico por mostrar o movimento social em sua integridade, isso contribui para popularizar aspectos que não são mistificados sobre a prática do MST, como baderneiros ou algo do tipo. É mostrada toda a conjuntura jurídica, política e social que essa associação de pessoas promove.

Ao fim da cena, é mostrado que aquela ocupação vista no início, onde houveram ameaças por parte dos policiais, foi palco do brutal assassinato de Helton Brum, morto com um tiro pelas costas disparado por um policial militar. Narrativamente, é muito interessante este fato ser mostrado no final da cena, com fotos da autópsia, causando um distanciamento da cena e mostrando o efeito da brutalidade do estado sobre civis exercendo seu direito de resistência.

3. Levante-se por Memória, Verdade e Justiça!

Em 2005 foi criada a Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, que tinha por função propor a elaboração de diretrizes voltadas para política pública da juventude, estimular a discussão nas esferas do poder público. No mesmo ano, na cidade de Porto Alegre foi criada a Secretaria Municipal de Juventude que resultou na criação de políticas

públicas para a juventude. Nesse contexto, em 2005, na cidade de Porto Alegre, um grupo de jovens começou a se reunir com a intenção de formar um coletivo que visava discutir temas importantes para essa população, não ficando restrito a temática estudantil.

Seus fundadores vieram do Movimento dos Trabalhadores sem Terra - MST e da Consulta Popular, esses jovens se organizaram e fundaram o Levante Popular da Juventude (LPJ). O LPJ centra suas lutas em três frentes: a educação, o trabalho e a cultura. O Levante se organiza em células e divide-se em campos de atuação do movimento e em coordenações estaduais. Através da expansão do movimento, o Levante em 2014 estava presente em 18 estados brasileiros, as organizações estatais apresentam autonomia, além disso, possui uma coordenação nacional. Caracteriza-se por ser uma organização que não possui vinculação partidária. Dentre as estratégias de organização do Levante estão a realização de acampamentos, que ocorrem em nível estadual ou nacional. Os acampamentos são espaços de formação no qual são criadas metodologias de trabalho, espaço de planejamento de ações e escolha dos rumos do movimento. Além disso, os acampamentos servem como espaço de socialização e apresentação do Levante para novos integrantes, demonstrando que o movimento se utiliza de técnicas lúdicas, artísticas para fazer suas ações, assenta Ana Paula Ferreira de Brito (2014).

A cena analisada no documentário "Ainda existem perseguidos políticos" narra a realização de um escracho que ocorreu em março de 2012, em Porto Alegre, no qual cerca de cem integrantes do Levante Popular da Juventude se reuniram em frente ao prédio no qual reside o Coronel Carlos Alberto Ponzi, que atuou como agente da repressão ditatorial, foi ex-chefe do Serviço Nacional de Informação de Porto Alegre e é um dos treze brasileiros acusados pelo desaparecimento de Lorenzo Ismael Viñas, em Uruguiana, em 1980, esse processo está sendo movido pela Justiça Italiana, que busca responsabilizar os agentes que cometeram o desaparecimento com motivações políticas.

Os integrantes levaram faixas que diziam: "Saiba ao seu lado mora um torturador: Carlos Alberto Ponzi. Quem tem medo da verdade?". Além disso, escreveram nos muros: "Aqui em frente mora um torturador". Entoavam os seguintes gritos: "Pula, pula, pula, quem é contra a ditadura! Pula e sai do chão, quem é contra a repressão". Na fachada do prédio foi escrito: "Aqui mora um torturador".

A filmagem, a montagem da cena ocorre de dentro para fora, ou seja, são integrantes do movimento criando a sua própria representação, sua própria representatividade, em um movimento autopoietico. São entrevistadas algumas pessoas que moram no prédio em um

momento bastante rápido na tentativa de informar o que está ocorrendo. A ação é rápida, mas vigorosa. Não há resposta, Carlos Alberto Ponzi não aparece, há apenas a ação, recolhida através da técnica cinematográfica e replicada infinitamente para quem quiser ver.

Os escrachos são práticas sociais comuns em países como a Argentina e Chile, a origem gramatical deriva do termo *escracho*, que representa destacar alguém. Essa prática tornou-se comum na Argentina pelos escrachos protagonizados pelos HIJOS, no qual as pessoas eram *escrachadas*, posta em evidencia, eram expostas a vergonha social. Ato de *escrachar* centraliza na denúncia, consiste em denunciar publicamente alguém pela prática de crimes associados ao terrorismo de Estado, crimes lesa-humanidade.

Normalmente ocorrem nas residenciais ou locais de trabalho, dos sujeitos acusados de atuarem na repressão ditatorial contra civis. São atos marcados por elementos lúdicos e artísticos, como as músicas, as danças, as intervenções, as faixas, as encenações, que objetivam sensibilizar e convidam à participação as pessoas que se fazem presentes durante o ato, que simboliza a condenação social do denunciado/*escrachado*.

O *escracho* ocorrido em Porto Alegre se somou a onda de investigações que ocorriam no Brasil em 2012, no tocante da Comissão Nacional da Verdade, das Comissões Estaduais, dos Comitês por verdade, por memória e por justiça. A ação visa esclarecer e informar à população que convivem com sujeitos aos quais são atribuídas a prática de terrorismo estatal, durante a ditadura civil-militar brasileira.

Os *escrachos* são processo que denunciam as violações ocorridas em nosso passado ditatorial são promovidos pelo do Levante, nessas ações seus integrantes se reúnem para denunciar e expor publicamente, a participação dos torturadores da ditadura civil-militar que não foram responsabilizados até hoje judicialmente e seguem impunes.

O traço marcante e vigoroso do *escracho*, levado a cabo por pessoas comprometidas com a elaboração do passado-recente brasileiro e latino-americano, encontra-se justamente em sua atuante e total extraoficialidade. A atualidade do gesto é justamente a de não se eximir à exposição e a de assumir posição frente ao espectro de trevas que provém do nosso tempo. Em oposição aos postulados que governam ainda hoje a oficialidade corrente, a extraoficialidade do *escracho* toca lá no discurso onde esse não pode meramente superá-la. O ato rasga, pois, a oficialidade determinante. Mas não somente a suspende: o rasgo intervala e escande o discurso (PANDOLFO; MATTOS, 2013, p.01).

As manifestações são marcadas pela criatividade e possuem a justiça como seu fio condutor, na medida em que o Estado brasileiro não fez justiça às vítimas, pois não responsabilizou os agentes que perpetraram direitos humanos. O *escracho* é feito para denunciar

aqueles que cometeram as mais diversas formas de barbárie contra outros seres humanos. Estas manifestações são um recurso legítimo e democrático, porque rompe com a cultura do silenciamento, pois, “resgatar a memória, com verdade, permite, ademais, elucidar o que é inconsciente e irracional, trazendo-os para o nível da consciência racional e garantindo um processamento transformador” (BARBOSA; VANNUCHI, 2009, p.58) que poderá gerar libertação - a libertação aqui é compreendida como um processo individual, dessa forma não podemos afirmar que ele ocorrera em todas as pessoas em respeito aos processos de subjetivações e as vivências, tanto individuais e coletivas.

Os escrachos conseguiram unir elementos artísticos para denunciar os violadores de direitos humanos, agentes e colaboradores que atuaram em nome da repressão ditatorial brasileira, pois através dos escrachos buscam que o passado autoritário seja conhecido. As ações do Levante renderam o reconhecimento, em 2012, na edição 18ª do Prêmio Direitos Humanos, promovido pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República, foi concedida ao Levante Popular da Juventude foi escolhido na categoria de Menção Honrosa, por entender que os jovens do Levante são pessoas que trabalham na causa dos Direitos Humanos.

4. Considerações finais

Consideramos ao fim deste escrito que os movimentos sociais que abordamos tem um papel histórico muito importante na construção de uma sociedade que vislumbra ser democrática. As ações destes são sempre na direção de resistir aos movimentos autoritários e arbitrários da história, trabalhando em causa de interesse comum.

Percebemos no documentário uma potencialidade enorme enquanto ferramenta de luta e de emancipação. Principalmente no que diz respeito à sua produção, é feito também por um coletivo civil imbricado nas causas sociais, ou seja, não há uma intromissão voyerística de pessoas interessadas em mostrar, a uma certa distância, determinado movimento social.

Esta autonomia coloca o filme em si como ferramenta de resistência, como técnica de criação e movimento para os integrantes dessas organizações sociais, onde fluxos podem ocorrer de múltiplas formas, é vista por nós como um dispositivo fundamental para estes movimentos. Não demonstrando prejuízo da causa, mas amplificando seu alcance.

5. Referências

BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues; VANNUCHI, Paulo. Resgate da memória e da verdade: um direito de todos. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (coord). *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, cap. 2, p. 55 – 67.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do patronato político brasileiro. 5.^a edição. São Paulo : Globo, 2012.

FERNANDES, Bernardo Maçano, A formação do MST no Brasil. Vozes, Petrópolis, 2000.

_____. Brasil: 500 anos de luta pela terra, Revista de Cultura Vozes.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 1^a edição. São Paulo: Atlas, 1987.

PANDOLFO, Alexandre Costi; MATTOS, Manuela. Escracho. In: _____ Rastros, nº 3. Dezembro/2012-Janeiro/2013, p. 1 – 4.

PEIRCE, Charles Sanders. *Semiótica*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo** colônia. 6^a edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

PRADO, Marco Aurélio Máximo. *A Mística e a construção da identidade política entre os participantes do movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra: Um enfoque psicossociológico*. São Paulo, 2003.

**A MATRIZ CONSTITUCIONAL PLURALISTA DO BRASIL COMO REAÇÃO AO
MONISMO JURÍDICO ESTATAL E AO CAPITALISMO PERIFÉRICO DA
AMÉRICA LATINA: reflexões a partir das teorias de Florestan Fernandes e Antônio
Carlos Wolkmer**

Fernanda Ollé Xavier –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
César Augusto Costa –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O período da história que medeia os Séc. XVIII e XXI foi marcado por eventos de ordem sociocultural, econômica e política que determinaram mudanças estruturais significativas nos países da Europa Central, nos Estados Unidos, e outros países avançados, tais como o Japão, e que acabaram repercutindo posteriormente nos "Estados periféricos do sul", dentre os quais, os latino-americanos. Com efeito, desde a Revolução Francesa, que delimitou o início da Era Moderna, ou seja, a construção de um novo modelo de pensamento humano, firmado na racionalidade do conhecimento e desarraigado das concepções teológicas que dominaram na Idade Média, até a queda do Muro de Berlim, evento ocorrido no final do Séc. XX, que fixou um movimento contemporâneo e promoveu uma remodelação dos valores culturais e sociais dominantes no sistema-mundo "pós-modernista", as nações foram se reorganizando de modo a adequarem-se à essa nova matriz global do comportamento humano.

De fato, tais mudanças eclodiram nos países do norte e foram sendo verticalizadas ao sul¹, como reflexos do colonialismo exercido pelas Metrôpoles sobre os Estados do sul global. Reporta-se, *in casu*, ao sistema neocolonial que imperou no regime liberal burguês do Séc. XVIII até a primeira metade do Séc. XIX ou, segundo classificação construída por Florestan

¹ Segundo a teoria criada por Boaventura de Souza Santos, em "Epistemologias do Sul", onde se refere aos lugares e países do mundo que foram colonizados pelas potências europeias, e por isso não lograram os mesmos desenvolvimentos econômicos do norte global. Ou seja, os países do sul geográfico, dentre os quais os da América Latina, sofrem as nefastas consequências do colonialismo e do capitalismo advindos das metrôpoles do norte. Ou ainda, é possível depreender-se a perspectiva em que o autor se refere aos Estados do Sul, quando em uma de suas passagens, afirma que "o projecto imperial do colonialismo e do capitalismo globais que criou a divisão abissal entre o que hoje designamos por Norte global e Sul global" (SANTOS, 2008, p. 24).

Fernandes, à "segunda fase de dominação externa"², ao se referir à hegemonia política e econômica exercida pelos países capitalistas avançados sobre os da América Latina durante o período colonial. Isto é, as regras de comportamento e de normas eram ditadas pelas Metrópoles e reproduzidas pelas colônias, de forma dependente, assim como a economia era dinamizada a partir da exploração da força de trabalho, cujos produtos e matérias-primas eram exportadas às potências do norte.

No que se refere à estrutura normativa das colônias - ainda que oficialmente o Direito que regia as suas relações sociais era elaborado pelas elites urbanas, corporificado por leis e códigos, mas que representavam tão somente as necessidades da burguesia e das metrópoles -; Wolkmer, ao retratar o Direito Brasileiro vigente à época, rememora com pertinência, a partir dos estudos de Robert Shirley, que paralelamente existiam estruturas informais de normas elaboradas pela população, sejam as "leis dos coronéis", ou as "leis comunitárias", que se traduziam em normas consuetudinárias "dos pequenos agricultores, agregados, camponeses, caipiras e dos pobres das zonas urbanas"³. Realmente, o monopólio da produção normativa era do Estado, e toda a formação jurídica dos advogados, juristas e professores do início do Séc. XX, assim como a doutrina da Dogmática Jurídica era calcada no "princípio da legalidade", em razão da hegemonia do monismo jurídico, segundo o qual, "O Estado é o Direito"⁴.

Todavia, atendo-se à realidade da sociedade brasileira, que passou por mudanças, tensionadas pelos movimentos sociais e políticos operados pela transição do Estado liberal democrático para o social democrático, sobretudo a partir da segunda metade do Séc. XX, permite-se denotar que o Estado, como fonte única e exclusiva do Direito, amalgamado pela garantia de valores burgueses, e de raiz liberal-individualista, há muito não controla nem garante as reivindicações do seu povo. Isto é, trata-se de uma estrutura jurídica falida, que jamais traduziu os anseios da população, mormente daqueles aliados do poder econômico e político estatais.

Nessa esteira, como bem pondera, Wolkmer, essa "ordenação liberal-burguesa (...) não consegue acompanhar o ritmo crescente de novas formas de reivindicações e transformações aceleradas por que passa a Sociedade"⁵. Desta feita, vislumbra-se a exigência de se contemplar

² FERNANDES, 1975.

³ WOLKMER, 2001, p. 88.

⁴ Teoria criada pelo jurista, Hans Kelsen, em sua obra, "Teoria Pura do Direito" (1934), expoente da Escola Juspositivista.

⁵ Idem, p. 90.

a efetividade das normas produzidas no interior das instituições, grupos e comunidades que perfazem o "Estado-Administração", pois estes têm o condão de refletir as necessidades e os direitos que emergem da própria população, cujas razões de ser estão na ineficácia de um sistema importado da Metrópole, completamente distante dos interesses das massas e das minorias que compõem majoritariamente o Estado brasileiro. Por isso mesmo, está-se exigindo a constituição de uma nova cidadania que clama pela extensão dos direitos sociais consagrados na Carta Magna Federal de 1988 (CFB), e que firma uma nova legitimação do poder estatal.

Diante desta matriz é que se elabora o presente estudo, cujo principal objetivo limita-se a demonstrar algumas conjecturas históricas que levaram o Brasil, enquanto Estado latino-americano, a construir uma nova matriz político-jurídica, corporificada na Constituição da República de 1988, a partir do reconhecimento de sua pluralidade cultural, calcada nos fundamentos da cidadania e do pluralismo político. Com efeito, pretende-se abordar que a crise do monismo estatal (e por sua vez, do Estado liberal-democrático) e a história de dominação exercida pelas economias capitalistas avançadas sobre os Estados periféricos da América Latina (dentre eles, o Brasil) são as principais fontes materiais do esgotamento do sistema estatal anterior, e da pretensão de construção de uma nova estrutura política e jurídica pela Constituinte de 88.

Assim, o trabalho está formatado em uma pesquisa bibliográfica, e abordado a partir de dados qualitativos, coletados especialmente das bases teóricas elaboradas por Florestan Fernandes e Antônio Carlos Wolkmer, os quais dedicaram estudos sobre o capitalismo dependente da América Latina, e sobre o pluralismo jurídico como uma nova ordem normativa do Direito brasileiro, respectivamente. Desta forma, propôs-se uma análise e discussão daqueles eventos históricos, na perspectiva de fontes materiais determinantes para a construção dos pilares da Carta Magna de 1988, que traduziu o período de redemocratização do país. Para tanto, elegeu-se duas categorias de análise, as quais compuseram as seções da pesquisa, quais sejam: a que representa o capitalismo periférico na América Latina, dentro da qual será abordada a forma de dominação externa sofrida pelos Estados latino-americanos, e que repercutiu no desenvolvimento tardio de suas estruturas político, jurídica e econômica, à luz da base teórica de Florestan Fernandes; e a categoria que representará a crise do monismo estatal, momento em que se discorrerá sobre a pertinência da adoção do pluralismo como novo marco político e jurídico do Brasil, ao encontro das contribuições acadêmicas de Antônio Carlos Wolkmer.

2. O capitalismo periférico na América Latina: influxos para a elaboração da Constituição Federal do Brasil com fundamento em um Estado plural

A reflexão sobre as nascentes da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CFB) e de todo o seu sistema hermenêutico - voltado ao reconhecimento de uma sociedade plural, e orientado pelo Estado Democrático de Direito -, é inseparável de uma análise sobre as formas de dominação que as potências capitalistas hegemônicas da Europa e os Estados Unidos exerceram sobre as nações da América Latina, bem como do regime liberal político e econômico que primou sobre os países desde o Séc. XVIII até os primórdios do Séc. XX.

De fato, após o segundo golpe militar do Brasil, em 1964, que descerrou um Estado de Exceção, com a restrição temporária de direitos do povo e a concentração de poderes autoritários, através da ditadura, o país instaurou o seu processo de redemocratização em 1979, com vista à implantação de um regime político social-democrático, moldado pela igualdade de direitos, pela ampliação dos direitos sociais, e pela outorga de poder ao povo, através da sua participação representativa nas esferas institucionais do Estado.

Não há que se olvidar, neste sentido, que a insurreição do povo brasileiro e a constituição deste novo modelo político-normativo do Estado é resultado inexorável de um histórico de exploração econômica e política exercida pelas Metrôpoles europeias sobre os Estados da América Latina durante o período colonial, que data desde o Séc. XVI, com a chegada dos europeus neste continente. Todavia, em face dos objetivos da pesquisa, tal abordagem será realizada a partir da consolidação dos movimentos de independência das Colônias (1808-1826) ou, de acordo com a classificação de Fernandes, a partir da segunda fase de dominação externa⁶, período que retrata com mais nitidez os movimentos de resistência dos povos latino-americanos, sobretudo daqueles à margem dos grupos dominantes na época e que, mais tarde, - particularmente no Brasil -, passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos no âmbito da composição estatal, e protagonistas dos movimentos sociais que justificaram a crise do monismo jurídico e a implementação de um sistema político e jurídico pluralista.

Logo, no que tange às formas de dominação das Metrôpoles europeias sobre as colônias latino-americanas, e as consequências nefastas decorrentes de tal relação para o futuro destes países, elegeu-se o estudo de Florestan Fernandes, que em sua obra, "Capitalismo Dependente

⁶ FERNANDES, 1975.

e Classes Sociais na América Latina" (1975), de maneira deveras didática, subdividiu-as em quatro fases, de acordo com o sistema político e econômico que operava na relação entre os "Estados do Norte e os Estados do Sul" global.

De acordo com o autor, na segunda fase de dominação, que se instaurou no final do Séc. XVIII até aproximadamente as quatro primeiras décadas do Séc. XIX, foi possível vislumbrar-se um "neocolonialismo", marcado pela transição do capitalismo mercantil para o industrial e financeiro, entretanto, sem a ocorrência de um poder imperial. A forma de dominação praticada pelos Estados europeus sobre a América Latina tornou-se indireta, com o aparecimento de monopólios dos mercados das ex-colônias, já que estas não possuíam os recursos necessários para produzir os bens importados e as elites sociais tinham o interesse em manter as exportações⁷. É possível perceber que nesta fase ainda se mantiveram as marcas do antigo sistema colonial de exploração, uma vez que, conforme rememora, Florestan,

(o)s efeitos estruturais e históricos dessa dominação foram agravados pelo fato de que os novos controles desempenhavam uma função reconhecida: a manutenção do *status quo ante* da economia, com o apoio e a cumplicidade das "classes exportadoras" (os produtores rurais) e os seus agentes ou comerciantes urbanos.⁸

Ora, depreende-se desta passagem a posição passiva e servil das elites urbanas detentoras do capital local, posto que melhor lhes convinham permanecer em uma relação de dominação, já que não detinham recursos nem autonomia para se emanciparem economicamente perante o mercado internacional. A constatação tecida pelo autor induz, inclusive, à percepção de que somente parte da população detinha o poder de decisão e de influência nas searas econômica e política no interior das Nações das ex-colônias.

Seguindo-se aos períodos de dominação das colônias na América Latina, à luz dos escritos de Fernandes, objetiva-se demonstrar a dependência histórica por que passaram aqueles países, sobretudo o Brasil, cujas reminiscências refletem hodiernamente em seus campos cultural, social, político e econômico, e repercutem nas análises críticas dos *experts* a fim de endossar a necessidade de reformas conjunturais em sua estrutura normativa e político-administrativa. De fato, a "terceira fase de dominação externa" exercida pelas nações capitalistas avançadas do norte, período que compreende a segunda metade do Séc. XIX e primeira do Séc. XX, decorre da reorganização da economia mundial, "provocada pela

⁷ Ibidem.

⁸ FERNANDES, 1975, p. 15.

revolução industrial na Europa"⁹ e é marcada por um imperialismo restrito, determinante para moldar o capitalismo dependente como uma realidade histórica da América Latina. Com efeito, o desenvolvimento ocorrido no capitalismo na Europa refletiu nas formas de articulação das economias dos países periféricos latino-americanos, isto é, todas as práticas exercidas pelos povos das colônias, consistiam em reproduções dos padrões de dominação europeia e posteriormente, americana. Nesse sentido, Florestan Fernandes analisa com perspicácia o nível de influência pela qual as colônias foram impactadas mediante as ações e políticas dos Estados hegemônicos, ao tecer que:

As influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade, e da cultura, não apenas através de mecanismos indiretos do mercado mundial, mas também através de incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural¹⁰.

Ainda, mister lembrar que após o período da Grande Depressão (1929), isto é, "nos anos dourados do capitalismo"¹¹, sobretudo dos países desenvolvidos, estes experimentaram o auge do crescimento econômico e o descerrar da globalização ou, como ilustrado por Hobsbawm, "[...] O dourado fulgiu com mais brilho contra o pano de fundo baço e escuro das posteriores Décadas de Crise"¹². Época que, segundo o historiador britânico, também promoveu uma *Revolução Social e Cultural* dos povos, pois marcado por vários movimentos sociais, cujos principais autores eram os negros, mulheres, jovens etc. Todavia, esta "idade de ouro" favoreceu apenas os países europeus e os EUA, posto que, segundo Fernandes, "as economias dependentes foram transformadas em mercadoria, negociáveis à distância, sob condições seguras e ultralucrativas"¹³. Realmente, o que haveria de ser um reflexo de desenvolvimento cultural, social e econômico para os estados latino-americanos, tornou-se um modelo de exploração arcaica, cujos produtos eram objetos de exportação e drenagem de riqueza, além de dominação imperial pelas hegemonias capitalistas.

Por fim, o "quarto padrão de dominação externa", exponenciado pelo capitalismo corporativo e monopolista, inaugurado na segunda metade do Séc. XX e que perdura atualmente, caracteriza-se pelo imperialismo total das potências centrais da Europa, EUA e

⁹ Idem, p. 16.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Denominação cunhada pelo historiador marxista britânico, Eric Hobsbawm.

¹² HOBBSAWN, 1995, p. 253.

¹³ Idem, p. 17.

Japão sobre os Estados da América Latina, os quais padeceram pelo conservadorismo da burguesia regional, que impediu o seu crescimento econômico dependente e impossibilitou uma revolução industrial nacional. Formou-se, destarte, uma nova imagem do capitalismo - o "Neocapitalismo" -, assim como "da burguesia nacional e da interdependência internacional das economias capitalistas (...), para criar a nova espécie de ideologia e de utopia burguesas dependentes"¹⁴.

Ora, este panorama de dominação sociocultural e econômico pelas nações capitalistas desenvolvidas, que despontou por séculos da história sobre os países da América Latina, permite depreender a necessidade de readequação normativa e política destes Estados periféricos do sul, a partir do reconhecimento de uma sociedade plural que, em sua fervorosa maioria, viveu à margem dos apanágios e do poder experimentados pelas elites burguesas, mormente, as representantes do setor de agroexportação. De outro lado, quanto à garantia dos direitos políticos e sociais, especialmente das minorias representadas pelos negros, mulheres, camponeses e indígenas, apenas foi objeto de preocupação material e formal pelos países periféricos, a partir das pregações *keynesianas*¹⁵ e de suas paulatinas adesões através da internalização de preceitos de cunho social em suas Constituições Federais, que preconizavam a formação de um "Estado Providência", garantidor de direitos e de políticas sociais voltadas a minimizar as nefastas disparidades econômicas e sociais advindas da exploração colonial sofrida pelos povos latino-americanos, assim como em oposição ao regime liberal que vigeu até a primeira metade do Século XX. A par do Brasil, este movimento iniciou-se no decorrer da década de setenta, quando do seu processo de redemocratização, concretizado com a promulgação da "Carta Cidadã" de 1988, a qual instou-se a consubstanciar a ratificação da garantia dos direitos civis e políticos do povo, e alargar a extensão dos direitos sociais, a fim de promover uma ressignificação do conceito de cidadania e, por corolário, a instauração de um Estado Democrático de Direito, pautado por princípios fundamentais, dentre os quais, o da cidadania e o do pluralismo político, conteúdos que serão objetos da próxima seção¹⁶.

¹⁴ Idem, p. 19.

¹⁵ Também conhecida como Teoria do "Bem Estar Social", ou *Welfare State*, foi criada na primeira metade do Séc. XX pelo economista John Maynard Keynes, que propunha um Estado social-democrata, fundamentado em um Estado providente e garantidor, em substituição ao liberalismo político e econômico que vigeu até a primeira metade do Séc. XX, com vista ao pleno emprego.

¹⁶ CF/88. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (omissis) II - a cidadania; (omissis); V - o pluralismo político.

A partir desta análise, propôs-se a dedução de que a *teoria da dependência*, - ou seja, desta relação de exploração do capitalismo entre países centrais e periféricos de maneira a explicar o subdesenvolvimento econômico destes -, foi determinante para a formação, e para as mudanças sociais, das estratificações e das relações de classe no interior das sociedades subdesenvolvidas, a exemplo do Brasil. Isto é, tal sujeição exerceu importante influência na transformação da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro em direção de um país mais igualitário, de matriz pluralista. Ou, conforme sábia acepção de Florestan Fernandes, as fases de dominação externa promoveram, dentre outros dilemas para a América Latina, "a exclusão de uma ampla parcela da população nacional da ordem econômica, social e política existente, como um requisito estrutural e dinâmico da estabilidade e do crescimento de todo o sistema"¹⁷, o que se revelou em um desafio para o território, que perdura hodiernamente, na necessidade de prospecção de uma região com menos desigualdade social e econômica. O Brasil, por sua vez, encontra-se neste contexto.

3. A crise do monismo estatal e a reestruturação política e jurídica do Estado brasileiro firmada no pluralismo

O monismo jurídico estatal consubstanciou-se como realização histórica da formação dos grandes Estados da era moderna e como resultado da desagregação da sociedade medieval em face da crise do feudalismo (Séc. XV/XVI), e está sedimentado como uma ordem jurídica que emana de um único centro do poder político e de uma fonte exclusiva de produção do Direito - o Estado. Todavia, antes da consolidação desta forma de manifestação do Direito, houve outras de conformação política e jurídica na Idade Média oriunda dos feudos, que emanavam de maneira descentralizada, mas que se sujeitavam a uma ordem supranacional regida pela Igreja. Tratou-se de uma forma arcaica de pluralismo, "em que cada senhor era soberano no seu território, e cada núcleo possuía algum grau de espaço próprio que não se comunicava com os demais"¹⁸. Nesta manifestação pluralista precária, não havia vinculação entre os centros de poder, os quais estavam distribuídos entre os nobres, bispos, universidades, corporações de ofícios, dentre outros grupos, de modo que as regras emergiam autonomamente, sem unicidade, mediante um sistema administrativo descentralizado.

¹⁷ Idem, p. 20.

¹⁸ SANTOS, 2014, p. 33.

Assim sendo, é possível afirmar que o monismo estatal sucedeu a uma forma arcaica de pluralismo, no entanto, antagônico ao que se entende sobre o pluralismo contemporâneo. Este, agora como forma posterior ao monismo jurídico estatal, parte de uma racionalidade pós-moderna das fontes de emanção do Direito e do poder político. Nesse sentido, em que pese a abordagem deste pluralismo contemporâneo ser objeto de maior apreensão epistemológica nas Ciências Sociais, Humanas e Jurídicas na pós-modernidade, tal categoria é oriunda de uma releitura hodierna das fontes do poder e de produção das normas da idade medieval, no âmbito das relações feudais, "onde os limites da política e da juridicidade se definem tendo por base a propriedade da terra, a forte relação de dependência e os estreitos vínculos comunitários"¹⁹, materializado em um Direito próprio com base em usos e costumes locais e nos precedentes dos senhorios.

Ou seja, o pluralismo jurídico e político tem lugar ao monismo jurídico estatal, e se justifica, de um modo geral, pelo esgotamento da racionalidade liberal-individualista, escorada na concepção *lockeana*²⁰ de que "a razão pela qual os homens entram em sociedade é a preservação de sua propriedade", contribuindo, destarte, para a formação de uma teoria possessiva da política e da democracia, de matriz liberal-burguesa.

De fato, o monismo está estribado em uma ordem jurídica herdada da Europa Central, elaborada para atender a uma sociedade amalgamada por valores patrimoniais e individualistas, predominante dos Séculos XVII e XVIII, e estabelecida por uma racionalidade lógico-formal deveras ritualizada e dogmática, portanto, desatualizada para regular os conflitos e atender as necessidades da sociedade ocidental hodierna, a qual passa por constantes transformações, e das quais emergem novos direitos que, se frustrados, convertem-se em reivindicações, comumente de amplitude coletiva; em outras palavras, que "assumem dimensão individual, política e social"²¹. Assim sendo, esta cultura jurídica monista, sedimentada na racionalidade formal-positivista, em que o Direito emana apenas do Estado e, por conseguinte, da lei, não mais é hábil para solucionar tais demandas e conflitos que ressoam aos marcos das atuais instituições políticas estatais.

Considerando-se este contexto de ineficácia do monismo estatal para atender as demandas das sociedades ocidentais, e atraindo-o para as especificidades da América Latina,

¹⁹ WOLKMER, 2001, p. 27.

²⁰ JOHN LOCKE, em sua principal obra: "Dois Tratados do Governo Civil" (1689).

²¹ WOLKMER, 2001, p. 91.

especialmente quanto ao seu histórico de dominação externa, e em particular à realidade da cultura jurídica monista no Brasil, é mister relevar que as particularidades destas nações periféricas do sul revelam contradições indissolúveis, mormente quando cotejadas com as sociedades capitalistas avançadas, não obstante existam interesses jurídicos de ordem universais, a exemplo dos direitos humanos, dos direitos ambientais, dos direitos que visam à proteção de ameaças nucleares, dos direitos das minorias etc.

Nessa esteira, a sagaz ponderação de Wolkmer torna cristalino o malogro da tradição jurídica monista brasileira e de suas instituições, ao afirmar que:

Preliminarmente, há que se relembrar a trajetória nacional do centralismo legal e sua natural convivência não só com o autoritarismo estatal intervencionista, como, basicamente, com uma sociedade marcada por instituições frágeis e submissas, uma cultura de importação e reprodução, uma ideologia de liberalismo conservador, uma democracia formal e elitista, uma economia historicamente dependente etc.²².

Assim, uma vez que o Direito é reflexo de um modo de relações sociais, as particularidades da cultura e tradição brasileiras determinam a exigência de um sistema político e jurídico estatais, reunido em instituições públicas hábeis a atender uma sociedade marcada por condições histórico-políticas de subjugação e marginalização; e por contradições socioeconômicas decorrentes da hegemonia das elites oligárquicas influenciadas pelos interesses externos (de concepções individualistas liberais), e da extrema desigualdade²³, que afronta a dignidade dos menos favorecidos e restringe a garantia dos seus direitos fundamentais. Ademais, consoante já citado, não há que se olvidar da cultura jurídica brasileira que desde o princípio conduziu as práticas político-jurídicas do país, no sentido da concentração do poder pelo Estado, do acesso à justiça somente pelas vias públicas formais-legalistas e mediante os auspícios capitalistas; bem como da rejeição dos meios alternativos de resolução dos conflitos e das decisões que emanam das organizações sociais e demais grupos que representam as minorias e as entidades de classe, pois heterônomos ao Direito estatal.

²² Idem, p. 83.

²³ Dados do Banco Mundial revelam que o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo. Segundo pesquisa realizada em 2015, "Os resultados da análise de microsimulação sugerem que os indicadores de desigualdade e pobreza registrarão um aumento em 2016 e permanecerão elevados em 2017. O cenário 1 prevê um aumento em 2017 de 0,515 para 0,522 no Índice de Gini, que mede a desigualdade, e na proporção de pessoas pobres de 8,7% para 9,8% (considerando uma linha de pobreza de R\$ 140), representando um acréscimo de 2,5 milhões no número de pessoas pobres. No cenário 2, o mais pessimista, o Índice de Gini aumenta para 0,524 em 2017, com um crescimento de 10,3% na proporção de pessoas pobres em 2017, o que representa um acréscimo de 3,6 milhões de pessoas à população que vive na pobreza". Fonte: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 agos. 2017.

Ante a este revés, as sociedades, mediante seus *experts*, almejaram uma reflexão epistemológica sobre uma nova racionalidade político-jurídica voltada a explicar as necessidades e carências sociais da pós-modernidade, amalgamada pelos dogmas do mercado capitalista, e assim, fechar o ciclo hermenêutico proposto pelo "eurocentrismo" hegemônico e universalizante até a primeira metade do Séc. XX. No que concerne ao Brasil particularmente, no limiar dos anos oitenta, fez-se emergir um novo momento com vista a atender àquele panorama socioeconômico e político-jurídico historicamente nefasto, mediante o rompimento com o período ditatorial e a consequente instauração de um processo de redemocratização.

Deste modo, o próximo desafio era a construção de um novo pensamento contra-hegemônico, pautado naqueles ideais *keynesianos*, para a formação de um Estado pautado pela perspectiva de ascensão dos direitos sociais como reconhecimento da cidadania - na sequência dos direitos civis e políticos -, devendo prover os meios essenciais de subsistência da sociedade e garantir seus direitos básicos, tais como, saúde, educação, habitação e assistência social. Ou seja, refere-se ao "Estado Providência" de Keynes o qual, para compensar a sua ausência no liberalismo clássico, deve assumir, em uma matriz social democrática, a provisão de serviços sociais para cobrir os variados riscos da vida individual e coletiva a expressivas camadas da população dos países capitalistas, mormente aquelas desprovidas dos recursos essenciais.

À baila deste novo paradigma ideológico, ergueu-se a Constituição Federal do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, a qual consubstanciou em seu Preâmbulo²⁴ o reconhecimento de uma sociedade plural, a instituição de um Estado Democrático e o compromisso do país em assegurar o exercício dos direitos humanos fundamentais em seu território. Por conseguinte, sob este manto conceutivo que os estudiosos, juristas e atores políticos, preocupados em estabelecer no país uma nova cultura jurídica coerente e hábil a efetivar os enunciados da Carta Magna, propuseram a criação de um arcabouço estatal político-jurídico descentralizado, e vinculado às práticas sociais comunitárias, promovendo-lhes autonomia enquanto fonte normativa para a resolução de conflitos e regulação das reivindicações que surgem em seu âmbito de competência.

²⁴ Preâmbulo da CF/88: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

A este propósito, Wolkmer explica que a luta da sociedade por esses "novos direitos", efetiva-se sob duas frentes:

- a) a exigência para tornar eficazes os direitos já alcançados e proclamados formalmente pela legislação oficial estatal;
- b) a reivindicação e o reconhecimento dos direitos que emergem de novas necessidades que a própria população cria e se autoatribui. (...). Daí verificar-se, como assinala Eunice R. Durham, a '**ocorrência, entre nós, de um processo de construção coletiva de um conjunto de direitos que está sendo realizado pelos movimentos sociais. (...)**'. Consequentemente, vive-se um '**processo de construção coletiva de uma nova cidadania**', pressuposto básico para implementar uma nova legitimidade de poder²⁵. (Grifo nosso).

Assim, é pela via destes marcos teóricos que se escoram os fundamentos que justificam e determinam a supremacia do pluralismo político e jurídico como fonte formal e material de toda a produção jurídica do Brasil, e como eixo estruturante do exercício da democracia, seja no que diz respeito à participação direta do povo como agente político da administração pública, seja quanto ao atributo dos cidadãos de serem sujeitos de direitos e titulares de garantias fundamentais, as quais devem ser asseguradas pelo ente estatal.

Somado a esta, e propondo-se justificar o pluralismo em uma perspectiva hermenêutica, vale ressaltar a observação tecida por Ivone Lixa que, ao evocar as considerações de Boaventura de Sousa Santos em sua "sociologia das emergências"²⁶, afirmou que devem ser ampliados os espaços hermenêuticos para além do Estado²⁷, para, desta maneira, ser "possível identificar agentes, práticas e saberes com tendências de futuro sobre as quais é possível ampliar as expectativas de esperança"²⁸.

Em que pesem serem grandes os desafios de mudança de uma cultura jurídica monista e conservadora que ainda se mostra presente nas práticas institucionais do Estado brasileiro, vislumbra-se crível que, a partir da concretude dos fundamentos democráticos e pluralistas que norteiam a sua Constituição Federal, será possível reduzir-se as discrepâncias cultural, social e econômica que ainda maculam a sociedade e abarrotam as instituições estatais de demandas e reivindicações de signo colonial.

²⁵ Idem, p. 92-93.

²⁶ Que, segundo o sociólogo, consiste na prática de se ampliar o presente reconhecendo o que foi subtraído pela sociologia das ausências. Disponível em: <https://rccs.revues.org/1285>. Acesso em: 29 agos. 2017.

²⁷ LIXA, 2010.

²⁸ Ibidem, p. 135.

4. Considerações finais

Pela abordagem histórica que foi exposta no limiar deste artigo, pretendeu-se demonstrar, a partir das linhas teóricas de Florestan Fernandes, o processo evolutivo da dominação externa exercida sobre os Estados da América Latina pelas nações capitalistas desenvolvidas, inicialmente as da Europa Central, e mais tarde, os Estados Unidos, Japão, e demais países que constituíram os centros de acumulação e movimentação hegemônica do capital desde o Séc. XIX. Compreendeu-se, portanto, o atraso social, econômico e político daqueles países periféricos do sul global, haja vista sua nítida e persistente dependência econômica, cujas reminiscências ainda são experimentadas pelas sociedades latino-americanas, posto que se encontram atreladas à relação de exploração da força de trabalho e dominadas pelo imperialismo irrestrito das grandes potências do norte.

Em face deste evento, inicialmente foram expostas as fases de dominação sobre os Estados latino-americanos, na perspectiva de se ponderar a influência que este poder exerceu para a movimentação do Brasil, enquanto país latino-americano, com vista à elaboração de um novo modelo político-normativo, de quilate constitucional, fundamentado em um Estado pluralista, consciente do malogro deste histórico no seu processo de desenvolvimento cultural e socioeconômico, principalmente. E, a partir desta análise, permitiu-se depreender que os influxos do colonialismo, além de impactarem sérias consequências para o desenvolvimento social e econômico da América Latina (e também do Brasil), também contribuiu para a formação de um perfil cultural arraigado na dependência ao capital externo, na governança pelas elites do setor de agroexportação, dispostas apenas a atender os interesses hegemônicos, e pela formação de classes sociais vinculadas à concepção liberal-individualista. Logo, o que desencadeou a discrepante desigualdade social que imprime o Brasil no *ranking* das nações mais desiguais do mundo.

Em seguida, o trabalho assinalou que a crise do monismo estatal jurídico também configurou como categoria determinante para a reestruturação da matriz político-jurídica brasileira, com vista à elaboração de uma nova constituinte, como resposta aos anseios da sociedade provocados pelo Estado de Exceção no período ditatorial. Com efeito, estribado nos estudos do jurista Antônio Carlos Wolkmer, evidenciou-se que a adesão a uma matriz normativa firmada no pluralismo político-jurídico seria a mais hábil e eficaz para o Estado brasileiro concretizar os ideais da redemocratização, posto que voltada à descentralização do monopólio

da legitimidade normativa do Estado, mediante o seu compartilhamento com as entidades da sociedade civil, que se traduzem nas práticas comunitárias. Ainda, com esse novo racionalismo, almejou-se atribuir aos cidadãos brasileiros um alargamento dos direitos sociais, de forma a serem efetivamente sujeitos de direitos e atores políticos, através da participação/representação democrática perante às instituições estatais. Modelo este que foi insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Percebe-se que este "novo modelo" pluralista ainda se destaca como um grande desafio aos organismos civis e institucionais do Estado, talvez distante de se tornar realidade brasileira, posto que exige uma mudança em sua cultura política e jurídica, ainda notadamente tradicional, conservadora, e apegada aos arcaísmos coloniais, assim como uma adesão mais saliente do povo aos movimentos sociais com vista à efetivação dos preceitos constitucionais.

Por tudo que foi dito, entendemos a necessidade do processo de transformação destas instituições jurídicas com vias a descolonização pelo viés emancipatório, libertário e insurgente do povo que contornou seu passado (WOLKMER E MACHADO, 2011), bem como de um Constitucionalismo insurgente na AL pautados no pluralismo, emancipação, interculturalidade e bem viver com dignidade dos povos. Esse processo faz representado pelas Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), que expressam um constitucionalismo plurinacional comunitário, identificado com um outro paradigma não universal de Estado de Direito.

A partir destes elementos, pontuamos que o processo a Libertação dos “sem direitos” (DUSSEL, 2015) da matriz monista recorre a um momento crítico e questionador do sistema do Direito, tensionando a legitimidade das lutas pelo reconhecimento de novos direitos não promulgados na Constituição, pois a negatividade material (miséria, a dor, a humilhação, violência sofrida, patriarcado) indica para o “sem direito” um vazio dentro do sistema jurídico. Assim, reafirma-se uma nova matriz constitucional partindo de uma “pretensão política de justiça”, que vise a tensionar o sistema do Direito, para que os novos movimentos sociais conquistem novos direitos, superando sua exclusão no âmbito formal (DUSSEL, 2015).

5. Referências

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

DUSSEL, E. **Direitos humanos e ética da libertação: Pretensão política de justiça e a luta pelo reconhecimento dos novos direitos.** *Revista InSURgência*, Brasília, ano 1, v.1, n.1, jan./jun, 2015.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

HOBBSBAWM, Eric. **A Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991.** São Paulo: Cia das Letras, 1995.

LIXA, Ivone Fernandes Morcillo. **Pluralismo jurídico: insurgência e resignificação hermenêutica.** In.: WOLKMER, Antônio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; LIXA, Ivone F. Morcillo (Org.). *Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade.* São Paulo: Saraiva, 2010. p. 125-138.

_____. MACHADO, L. **Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico.** *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Banco Mundial. **Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil.** Washington, EUA, 2017. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 agos. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, 2008: 11-43 Disponível em : http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A_filosofia_a_venda_RCCS80_Marco2008.pdf. Acesso em: 23 agos. 2017.

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, 2002: 237-280 Disponível em: <https://rccs.revues.org/1285>. Acesso em: 28 agos. 2017.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Teoria das normas coletivas.** São Paulo: LTr, 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito.** São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.



POLÍTICAS PÚBLICAS NA ORDEM NEOLIBERAL LATINO-AMERICANA

A SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA A PARTIR DOS PAÍSES SELECIONADOS (1995 À 2014)

José Flávio Avila –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O caminho do desenvolvimento socioeconômico que os países percorrem deve ser compreendido como resultado de opções tomadas pelos que, neles exercem, o poder. Suas visões de mundo conduzem a ações que permitem que poucos, em detrimento da maioria, se apropriem da riqueza socialmente produzida. Logo, desigualdade e pobreza devem ser vistas não como consequência inevitável da evolução da humanidade, mas sim, da ação dos homens e, portanto, determinadas por um complexo processo histórico que as gera e reproduz.

Sendo assim, a forma como a América Latina foi ocupada pelos colonizadores europeus, e a maneira como o território foi inserido no mercado internacional, resultou em um processo de desenvolvimento onde a existência da desigualdade e da pobreza não ocorre devido à falta de recursos e sim da desigual distribuição destes.

Esta visão de processo histórico é de grande importância para a compreensão do quadro de desigualdade socioeconômica e pobreza vivenciado na América Latina pois, a região constitui parte integrante e especializada do mercado mundial.

A América Latina¹ é, segundo a ONU², a região que apresenta os mais elevados graus de desigualdade e um dos maiores graus de pobreza do mundo. Esta situação é oriunda do processo histórico adotado desde a colonização do território latino-americano que, pelas opções e ações dos colonizadores e governantes, constituíram países nos quais a riqueza socialmente gerada é apropriada de forma extremamente desigual em benefício das elites governantes.

Este processo de apropriação da riqueza nos países latino-americanos é analisado por Ruy Mauro Marini que, em sua obra intitulada *Dialética da Dependência*, introduz o conceito da superexploração do trabalho com o qual procura demonstrar que, nos países da região, os trabalhadores estão sujeitos a um nível maior de exploração do que aqueles dos países

¹ O termo América Latina refere-se a região da América do Sul, América Central, do Caribe e o México.

² Organização das Nações Unidas.

desenvolvidos, isto devido ao fato de que a burguesia local busca minimizar os efeitos da sua perda de lucro oriunda da relação estabelecida entre esta e a burguesia dos países centrais.

Este trabalho tem o objetivo de discutir a exploração do trabalho na América Latina e, para tal, se utiliza o conceito de superexploração do trabalho presente na obra de Ruy Mauro Marini. Para se averiguar a existência ou não de uma superexploração do trabalho na América Latina, se realizará uma comparação entre as participações dos salários no Produto Interno Bruto (PIB) na América Latina, na União Européia e na Zona do Euro.

Para atingir o objetivo proposto, ele está estruturado em quatro seções além da presente introdução. Na primeira se faz uma breve incursão sobre o papel da América Latina na divisão internacional do trabalho. Na segunda se apresenta o conceito de superexploração do trabalho de Ruy Mauro Marini. Na terceira seção são analisados os dados e, por fim, apresenta-se as considerações finais.

2. O papel da América Latina na divisão internacional do trabalho

A América Latina insere-se no sistema de divisão internacional do trabalho a partir da ocupação de seu território pelos europeus no processo de expansão mercantilista que ocorre no século XVI. Desde este momento o território latino-americano esteve ligado aos interesses do mundo ocidental. Inicialmente, segundo Marini (2012), pelo colonialismo e, posteriormente, por um modelo de capitalismo dependente.

Os países da região desenvolveram-se economicamente "em estreita consonância com o capital internacional" e, devido as características da colonização a que foram submetidos, tornaram-se exportadores de metais preciosos e produtos agrícolas fundamentais para a expansão da economia européia e que "abriram o caminho para a criação da grande indústria." (MARINI, 2000, pp. 107 e 108). Ou seja, o tipo de colonização a que foi submetida a América Latina, foi um dos fatores propulsores da Revolução Industrial.

Tem-se, então, a Revolução Industrial como um marco, ao mesmo tempo, da dependência e da subordinação latino-americana mesmo que, agora, a região fosse constituída por nações politicamente independentes. As transformações econômicas por que passam os países latino-americanos levaram, na realidade, ao aumento do grau de dependência uma vez que voltadas para atender as necessidades do capitalismo, agora industrial, dos países europeus pois, o processo de industrialização dos países da região foi pensado, e levado a efeito, dentro

de uma lógica de produção e exportação dos chamados bens primários cuja função era o de abastecer, com matérias-primas a indústria dos países desenvolvidos.

Mesmo com as alterações ocorridas a partir do advento das políticas desenvolvimentistas da CEPAL³ (especialmente na segunda metade do século XIX), o quadro geral não sofre uma alteração profunda. Embora a industrialização tenha se tornado um setor importante para algumas das economias regionais, seu papel central não se modifica.

Basicamente a produção da nova indústria local é voltada para o consumo interno e, no limite, para a produção de bens considerados matéria-prima para a indústria dos países centrais. tendo seu desenvolvimento financiado pelas economias centrais, o que mantém a subordinação e dependência bem como reserva, a elas, a função de meras reprodutoras da lógica do capital internacional.

Sobre a relação desenvolvimento-subdesenvolvimento, Furtado alerta para o fato de que é preciso compreender o subdesenvolvimento

[...] como uma criação do desenvolvimento, isto é, como consequência do impacto, em grande número de sociedades, de processos técnicos e de formas de divisão do trabalho irradiados do pequeno número de sociedades que se haviam inserido na revolução industrial em sua fase inicial [...]. (FURTADO, 2003, p. 88)

Mas, a função central reservada à economia latino-americana no interior do sistema capitalista internacional é mais ampla e profunda que apenas a transferência de ativos via a exportação de matérias-primas e bens primários para os países desenvolvidos. Seu papel central é o de permitir que a acumulação da riqueza se desloque para o campo do aumento da produtividade do trabalho. (MARINI, 2000, 102 e 103).

Assim sendo, o subdesenvolvimento não pode ser visto como uma etapa a ser ultrapassada para que as economias latino-americanas atinjam um patamar posterior desenvolvido mas sim, como elemento necessário para a existência e manutenção do desenvolvimento nos países centrais no interior do modo capitalista de produção.

Uma vez, que

A forma como o produto social se reparte entre os membros da comunidade constitui, seguramente, um dos traços mais característicos da estrutura econômica. Este aspecto é particularmente significativo no que se refere às economias subdesenvolvidas. (FURTADO, 2007, p. 144).

³ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

E considerando-se a matriz cultural que formatou as sociedades latino-americanas e a forma subalterna e dependente como estas foram inseridas no sistema internacional de divisão do trabalho, não se pode estranhar o modo como as riquezas produzidas no território, após a independência política dos países da região, restou distribuída.

Desde a independência,

as classes dirigentes sul-americanas tentaram conservar padrões de vida europeus, o que hoje se traduz por uma profunda desigualdade de renda. De fato, as camadas mais abastadas - classe média inclusive [...] - procuram ter um nível de renda comparável àquele que teriam se vivessem na Europa ou nos Estados Unidos. (Salama e Valier, 1997, p. 14)

Mas, como estas classes dirigentes são, elas mesmas, assim como a economia dos países em que vivem, dependentes e subalternas às classes dirigentes dos países centrais, este padrão de vida não pode se repetir sem que uma forma diferente de apropriação da riqueza socialmente produzida seja gestada no interior da América Latina. A esta nova forma de apropriação Ruy Mauro Marini denomina de superexploração do trabalho.

3. Ruy Mauro Marini e a superexploração do trabalho nos países periféricos

No decorrer das décadas de 1960 e 1970 se aprofundam, na América Latina, as tentativas de discutir o problema do subdesenvolvimento no qual a região está imerso a partir de uma visão não eurocêntrica. Neste contexto, de acordo com Traspadini e Stédille (2011) quatro "correntes ideológicas" estão em debate no que eles denominam de "pensamento de esquerda". São elas: "os partidos comunistas vinculados à Terceira Internacional, o foquismo, a CEPAL e a Escola da Dependência" (TRASPADINI e STÉDILE, 2011, p. 17). É nesta última corrente que Marini desenvolve o conceito de superexploração do trabalho.

3.1 A Escola da Dependência

Historicamente, o período é de refluxo das forças de esquerda. Os partidos comunistas estão proscritos em vários países da região e na defensiva em outros. O foquismo está em baixa com o assassinato do Che na Bolívia. A teoria desenvolvimentista da CEPAL não havia conseguido dar respostas práticas para o problema do subdesenvolvimento latino-americano e ditaduras - civis, militares ou cívico-militares - se espalhavam pelo continente.

Econômica e socialmente os aspectos mais perversos das sociedades da periferia do capitalismo se acentuavam com o aumento da concentração da riqueza e da desigualdade social.

Segundo Traspadini e Stédille (2011, pp.27 e 28), "Nesse cenário, ganha importância a iniciativa de um grupo de intelectuais de esquerda, brasileiros, argentinos e mexicanos, a maioria já no exílio, que retoma o debate das características da dependência latino-americana [...]".

Este grupo constituiu o que veio a ser conhecido como Escola da Dependência. Era, na verdade, mais um espaço de diálogo e debate sobre os problemas do desenvolvimento e da dependência latino-americana do que propriamente uma escola de pensamento. Isto porque, no seu interior, dois grupos se distinguem: um de orientação capitalista e outro de orientação marxista.

Mesmo com suas divergências, os dois grupos apresentam uma importante diferenciação na interpretação da realidade latino-americana: a visão que o desenvolvimento do capitalismo foi o responsável pela divisão internacional do trabalho vigente, na qual desenvolvimento e subdesenvolvimento têm a função de garantir a manutenção do sistema.

Mas, enquanto o primeiro grupo argumentava que era possível superar os problemas existentes na América Latina a partir de uma maior integração ao capital internacional, o segundo defendia que a dependência e o subdesenvolvimento só poderiam ser superados por meio de uma revolução de caráter socialista.

Este segundo grupo se constituiu na vertente marxista da Escola da Dependência e se desenvolveu a partir do pensamento e das obras de Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Orlando Caputo e Ruy Mauro Marini tendo sido fortemente influenciada por Paul Baran e Andre Gunder Frank⁴ (MARTINS, 2011, p. 237).

Segundo Martins (2011, p. 237) a influência de Paul Baran e Gunder Frank se dá, pelo destaque que dão, em seus trabalhos, "à apropriação internacional dos excedentes dos países periféricos e subdesenvolvidos por meio dos monopólios comerciais, produtivos e financeiros controlados desde os países centrais."

De acordo com o autor, Paul Baran mostrou que os excedentes gerados nos países subdesenvolvidos seriam "apropriados pelos investimentos estrangeiros e todo o sistema financeiro e comercial organizado em torno deles.". Já Gunder Frank "desenvolve uma

⁴ Para Traspadini e Stédille (2011) André Gunder Frank fazia parte do grupo que se identificou com a interpretação marxista da dependência. Os autores ainda incluem dentro dos componentes do grupo Augustin Cueva.

concepção sistêmica com a qual o mundo se divide em metrópoles e satélites [...] condição determinada pela capacidade positiva ou negativa de se apropriar dos excedentes gerados [...]. (MARTINS, 2011, p. 237 e 238).

Uma vez que é a apropriação do excedente que define a relação metrópole/satélite - ou desenvolvido/subdesenvolvido - e que o excedente dos subdesenvolvidos é apropriado pelos países desenvolvidos, como então as burguesias locais poderiam manter um padrão de vida similar ao das burguesias dos países centrais?

É para responder a esta questão que Marini desenvolve os conceitos de superexploração e subimperialismo. No que diz respeito a este trabalho, interessa detalhar o segundo.

3.2 O conceito da superexploração do trabalho

Marx demonstra n"O Capital que a mercadoria pode circular de duas formas: uma na forma mercantil simples e outra na forma mercantil capitalista. A primeira é expressa pela fórmula $M \rightarrow D \rightarrow M$ e a segunda pela fórmula $D \rightarrow M \rightarrow D'$ na qual $D' = D + \Delta D$. Onde,

M = mercadoria

D = dinheiro

D' = dinheiro acrescido

ΔD = acréscimo de dinheiro

Ou seja, a segunda fórmula representa a utilização de dinheiro na forma de capital que será utilizado para adquirir as mercadorias necessárias ao processo de produção cuja finalidade é produzir uma mercadoria acrescida de valor (M') e que tenha a capacidade de ser vendida por um valor maior retornando ao capitalista como D'. (MARX, 2011, pp. 177 - 182). É este valor maior (ΔD), acrescido ao valor inicial (D) que Marx denomina de mais-valia⁵.

Temos então que o processo de produção capitalista se realiza quando o proprietário do capital adquire as mercadorias necessárias para a transformação de D em D'. Entre estas mercadorias está uma que possui uma qualidade especial que a diferencia de todas as outras mercadorias, a capacidade de criar valor ou seja, "ao ser utilizada, ela produz mais valor que o necessário para reproduzi-la, ela gera um valor superior ao que custa" (NETTO e BRAZ, 2012, p. 113). Esta mercadoria é a força de trabalho.

De acordo com Marx

⁵ Não se faz, aqui a distinção entre mais-valia absoluta e relativa.

o trabalhador acrescenta ao material, ao objeto de trabalho, novo valor, por meio do acréscimo de determinada quantidade de trabalho. Além disso, os valores e os meios de produção consumidos reaparecem como partes componentes do valor do produto [...]. [Assim] O valor dos meios de produção se conserva através de sua transferência ao produto. (MARX, 2011, p. 235)

Logo, se os meios de produção - a força de trabalho entre eles - e seus valores reaparecem no valor do produto final e, sendo a força de trabalho o único capaz de agregar valor às mercadorias e, portanto, transformar M em M', é somente da força de trabalho que o capitalista pode extrair a mais-valia.

De acordo com Netto e Braz

[...] é justamente aí que se encontra o segredo da produção capitalista: **o capitalista paga ao trabalhador o equivalente ao valor de troca da sua força de trabalho e não o valor criado por ela na sua utilização (uso) - e este último é maior que o primeiro.** (NETTO e BRAZ, 2012, p. 113)

É desta forma que o capitalista se apropria do mais-valor produzido pelo trabalhador e é aí que reside a exploração do segundo pelo primeiro.

Analisando como se dão as relações entre a burguesia dos países dependentes com os trabalhadores do mesmo e com a burguesia dos países desenvolvidos, Marini chega ao conceito de superexploração do trabalho.

Segundo Traspadini e Sétile (2011, p. 33) a "superexploração do trabalho é a principal categoria desenvolvida por Marini para explicar a particularidade histórica que cumpre a América Latina no âmbito geral de reprodução do capital." Ela constitui-se na forma pela qual os capitalistas locais buscam compensar a mais-valia que deixam de se apropriar devido ao seu relacionamento subalterno e dependente com os capitalistas dos países desenvolvidos.

Como vimos na seção 1, o papel reservado à América Latina na ordem capitalista de divisão internacional do trabalho, é o de região fornecedora de matérias-primas e bens primários. Ora, como quanto mais trabalho utilizado na produção de uma mercadoria maior é seu valor de troca - como mostra Marx n'O Capital - fica evidente que as relações de trocas internacionais se dão em termos desiguais e desfavoráveis aos países subdesenvolvidos.

De acordo com Marini é evidente

que as nações desfavorecidas pelo intercâmbio desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas [...], mas compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional, através do recurso de uma maior exploração do trabalhador. (Marini, 2000, p.122)

Temos então que para manter seu padrão de vida similar aos da burguesia dos países desenvolvidos, a burguesia local lança mão do expediente de uma maior exploração dos trabalhadores do que a existente nos países europeus nos demais países centrais. Esta maior exploração se dá através da utilização de três mecanismos de acordo com Marini (2000, p. 125): "a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho [...]."

Estes três mecanismos, que podem ocorrer de forma separada ou em conjunto configuram a superexploração do trabalho que ocorre nos países dependentes - latino-americanos entre eles - pois, através deles, o capitalista sub-remunera o trabalhador (MARINI, 2000, p. 126).

Estabelecido o conceito de superexploração do trabalho resta saber se, efetivamente, este mecanismo é utilizado pela burguesia latino-americana.

4. Apropriação da riqueza pelo trabalho na América Latina

Nesta seção se analisará as relações entre a participação das pessoas assalariadas no PIB da América Latina, da Zona do Euro e da União Européia com o intuito de verificar a aplicabilidade do conceito de superexploração do trabalho elaborado por Marini na América Latina e, assim, buscar uma melhor compreensão dos motivos pelos quais desigualdade e pobreza são elementos persistentes na região.

Alarco Tosoni nos mostra que,

Desde los economistas clásicos [...] se hizo evidente que es imposible estudiar el crecimiento económico sin analizar lo que ocurre con el comportamiento de los principales agentes económicos de la sociedad (asalariados, propietarios de los medios de producción y rentistas), y con la consiguiente distribución factorial del ingreso. (Alarco Tosoni, 2017, p. 263)

O autor ressalta a importância desta análise quando menciona que, para Kalecki (1956) "una mayor participación de los sueldos y salarios en el producto generaría un mayor crecimiento económico por medio de un mayor multiplicador del gasto." (ALARCO TOSONI, idem, idem)"

E, uma vez que, de acordo com Alarco Tosoni (2017, p. 279),

[...] se ha determinado empíricamente la relación directa entre la participación salarial en el PIB y el crecimiento económico [...]. Por otra parte, en un estudio previo (con periodo más corto), se determinó [...] que no se puede rechazar el hecho

de que la masa salarial causa el crecimiento económico, siendo la relación dominante para la mayoría de las economías latinoamericanas y para toda la región en conjunto.

Comparar a participação dos salários no PIB entre uma região subdesenvolvida e dependente, como é a América Latina, com a participação dos salários no PIB de regiões desenvolvidas, como são a União Européia e a Zona do Euro, permitirá verificar a ocorrência ou não da superexploração do trabalho, na primeira, como afirma Marini.

4.1. Fonte de Dados e Metodologia

4.1.1. Fonte de dados

Justifica-se iniciar pela divulgação da fonte de dados o fato de que, por serem diversas, sua apresentação prévia permite uma melhor compreensão da metodologia utilizada para sua análise.

Os dados utilizados para este trabalho são disponibilizados pelo Banco Mundial através de sua base de dados Indicadores de Desenvolvimento Mundial, os disponibilizados pela Fundação Francisco Manoel dos Santos através da Base de Dados de Portugal Contemporâneo (PORDATA), que utiliza a base de dados do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) entre outras e, também, os extraídos da base de dados gentilmente enviada pelo professor da Universidad del Pacífico, Germán Alejandro Alarco Tosoni⁶.

4.1.2. Metodologia

Para possibilitar a verificação da existência da superexploração do trabalho na América Latina, optou-se por realizar uma comparação entre a participação dos salários no PIB de três regiões: América Latina⁷, União Européia⁸ e Zona do Euro⁹.

⁶ A base de dados do professor Alarco Tosoni foi fornecida por ele através de e-mail em 15/08/2017 tendo sido utilizada para a construção, além do trabalho citado neste artigo, para o seguinte trabalho: **Participación Salarial y Crecimiento Económico en América Latina, 1950-2011**. Revista CEPAL, n.º 113, Agosto, 2014. Santiago de Chile: CEPAL, 2014. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/revista-cepal> Acesso em: 30 Ago 2017.

⁷ Para os fins deste trabalho compreende-se como América Latina, o seguinte conjunto de países (16): Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Os países foram escolhidos pela disponibilidade de dados mais ampla no período.

⁸ A União Européia é representada pelo conjunto dos seguintes países (28): Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Holanda, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia.

⁹ A Zona do Euro é composta por (19): Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta e Portugal.

Os dados dos países, obtidos junto às bases de dados mencionadas na subseção anterior foram, inicialmente, agrupados da seguinte forma:

- a) PIB - para determinar o PIB de cada uma das regiões estudadas somou-se o PIB - fornecido pelo Banco Mundial - dos países que as compõem;
- b) Participação dos salários no PIB - aqui, foram dois os procedimentos utilizados:
 - b.1) Para determinar o valor monetário da participação dos salários no PIB na América Latina, utilizou-se os percentuais contidos na base de dados fornecida pelo professor Alarco Tosoni¹⁰ e aplicou-se estes percentuais sobre os valores do PIB encontrados na base de dados do Banco Mundial;
 - b.2) Para determinar os percentuais de participação dos salários no PIB da União Europeia e da Zona do Euro, utilizou-se, inicialmente, os valores apresentados na base de da PORDATA. Com eles estabeleceu-se os percentuais de participação dos salários no PIB que, posteriormente, foram aplicados aos valores do PIB disponibilizados pelo Banco Mundial;
 - b.3) Para definir os valores regionais do PIB, somou-se os valores dos PIB's dos países que os compõem e,
 - b.4) Para determinar os percentuais de participação dos salários no PIB de cada região, utilizou-se a média dos percentuais dos países que as compõem.

A série temporal utilizada é compreende os anos de 1995 à 2014 perfazendo um total de 20 (vinte) períodos temporais.

O PIB é apresentado em sua versão de Paridade de Poder de Compra (PPP) que é o Produto Interno Bruto convertido em dólares internacionais usando taxas de paridade de poder de compra onde um dólar internacional tem o mesmo poder de compra em relação ao PIB, como o dólar americano nos Estados Unidos. Os valores monetários utilizados são apresentados em dólares internacionais constantes de 2011¹¹.

¹⁰ Na base de dados do professor Alarco Tosoni constam duas séries diferentes para a Argentina. Neste trabalho optou-se por utilizar aquela que apresentava os maiores percentuais de participação dos salários no PIB para que, desta forma, se obtivesse um resultado "puxado" para cima evitando que se pudesse "forçar" a confirmação, *a priori*, da tese de Marini.

¹¹ Preços constantes significa que os valores de cada ano estão avaliados aos preços de um determinado ano, selecionado como ano base. No caso o ano base é 2011.

4.2. Análise dos dados

O primeiro passo, no âmbito deste trabalho, é analisar a evolução do PIB das regiões estudadas e das parcelas deste que foram apropriadas pelos trabalhadores no transcorrer do tempo. Após realizar estas análises pode-se verificar as relações existentes entre as remunerações e o PIB em cada uma das regiões e, assim, estabelecer se, realmente, existe uma superexploração da força de trabalho na América Latina.

Na Tabela 1 são apresentados os valores do PIB e das remunerações na União Europeia, na Zona do Euro e na América Latina. Através destes valores podemos verificar qual foi o comportamento do PIB nas regiões estudadas bem como a evolução das parcelas do mesmo que foram apropriadas pelas remunerações no decorrer do período estudado nas três regiões que são analisadas neste trabalho.

Tabela 1 - Total do PIB e das Remunerações nas Regiões Estudadas (1995 - 2014) em \$ milhões

Ano	União Européia		Zona do Euro		América Latina	
	PIB	Remuneração	PIB	Remuneração	PIB	Remuneração
1995	12.808.591,04	6.163.275,69	9.518.133,43	4.650.502,93	4.763.893,86	1.707.270,89
1996	13.077.423,86	6.241.419,83	9.686.062,09	4.696.296,89	4.931.244,76	1.706.259,07
1997	13.437.187,18	6.365.222,93	9.952.897,75	4.774.347,90	5.196.120,59	1.845.221,39
1998	13.833.295,14	6.539.613,15	10.248.546,26	4.870.430,47	5.311.844,03	1.891.093,96
1999	14.242.236,60	6.790.558,67	10.551.647,80	5.040.408,53	5.303.575,15	1.885.395,95
2000	14.795.760,02	7.077.923,04	10.959.747,18	5.236.274,94	5.502.210,65	1.959.587,90
2001	15.136.664,88	7.266.313,90	11.201.521,12	5.330.542,12	5.527.936,16	2.000.383,94
2002	15.356.235,93	7.350.172,89	11.320.187,79	5.390.173,21	5.532.334,88	1.958.073,73
2003	15.585.110,96	7.437.116,76	11.409.998,85	5.428.014,47	5.635.262,50	1.995.306,40
2004	16.012.571,33	7.560.147,61	11.678.060,61	5.479.529,23	5.992.425,52	2.097.662,67
2005	16.366.763,26	7.687.485,73	11.882.114,22	5.554.651,10	6.264.428,62	2.130.789,74
2006	16.943.931,06	7.912.455,92	12.273.370,46	5.685.808,84	6.607.582,20	2.263.096,13
2007	17.497.559,03	8.139.872,08	12.651.604,91	5.818.815,80	6.992.548,06	2.409.862,61
2008	17.615.715,29	8.293.923,66	12.707.406,73	5.958.243,95	7.276.611,60	2.495.279,01
2009	16.850.887,41	8.183.452,26	12.124.752,13	5.880.241,10	7.133.600,47	2.571.432,36
2010	17.201.660,04	8.244.190,84	12.372.993,72	5.922.211,09	7.570.950,77	2.657.496,10
2011	17.491.187,51	8.318.723,62	12.557.155,13	5.984.237,05	7.928.037,97	2.782.222,14
2012	17.408.694,35	8.324.910,47	12.436.647,18	5.962.156,14	8.166.015,40	2.951.940,69
2013	17.453.277,89	8.334.562,24	12.400.557,09	5.942.059,31	8.402.334,08	3.072.059,21
2014	17.755.321,52	8.446.084,67	12.554.885,60	6.011.748,33	7.972.818,76	2.933.976,80
Min	12.808.591,04	6.163.275,69	9.518.133,43	4.650.502,93	4.763.893,86	1.706.259,07
Máx	17.755.321,52	8.446.084,67	12.707.406,73	6.011.748,33	8.402.334,08	3.072.059,21
Méd	15.843.503,71	7.533.871,30	11.524.414,50	5.480.834,67	6.400.588,80	2.265.720,53

Como esperado, apresentando um valor mínimo de \$4.763.893,86 e máximo de \$8.402.334,08, a América Latina encontra-se em um patamar de geração de riquezas inferior ao da Zona do Euro (\$9.518.133,43 e \$12.707.406,73) e da União Européia (\$12.808.591,04 e \$17.755.321,52, respectivamente) caracterizando-se, de forma inequívoca, com uma região subdesenvolvida e periférica. Já quanto ao aumento da riqueza gerada no período, a América Latina (\$3.638.440,22) apresentou um resultado pouco superior ao da Zona do Euro (\$3.189.273,30), mas inferior ao da União Européia (\$4.946.730,48) o que pode ser explicado, entre outros motivos, pelo fato de a Grã-Bretanha fazer parte da União Européia mas não participar da Zona do Euro.

Uma informação que não pode ser menosprezada é o fato de que, no período analisado, o valor máximo do PIB latino-americano (\$8.402.334,08) é inferior ao valor mínimo do PIB tanto da Zona do Euro quanto da União Européia o que fortalece a visão de que, a região, faz parte da periferia do sistema capitalista mundial.

Quando se olha para as médias, as diferenças em termos de geração de riqueza se destacam. O PIB médio da União Europeia é, no período, equivalente à 2,5 vezes o PIB da América Latina e o da Zona do Euro à 1,8 vezes enquanto que as relações entre os valores médios das remunerações são, respectivamente de 3,3 e de 2,4.

Assim como o PIB, as remunerações dos empregados da União Européia, apresentaram o maior crescimento no período com uma elevação de \$ 2.282.808,98 contra \$1.361.245,40 da Zona do Euro (em terceiro) e \$1.365.800,14 da América Latina e, também como o PIB, o valor máximo das remunerações na América Latina (\$3.072.059,21) é menor que o valor mínimo das mesmas nas demais regiões.

Com PIB inferiores aos das outras duas regiões, não poderia se esperar que as remunerações na América Latina apresentassem um comportamento diferente, ou seja, que em valor nominal (mesmo que em \$ PPP) fossem superiores aos valores da União Européia e da Zona do Euro.

Mas, para que se possa verificar a existência ou não de uma superexploração da força de trabalho na América Latina, os valores absolutos não são suficientes pois mostram, apenas que esta é uma região mais pobre que as demais. Para que o objetivo proposto é necessário que sejam analisadas as relações existentes entre as remunerações dos trabalhadores e os PIB's das três regiões.

Através da Tabela 2 são apresentadas as relações percentuais entre geração de riqueza nas regiões estudadas e, também, as diferenças - em pontos percentuais ($\Delta\%$) - entre estas relações.

Tabela 2 - Participação Percentual das Remunerações no PIB das Regiões Estudadas e a Diferença, em Pontos Percentuais, entre a América Latina e as demais Regiões (1995 - 2014)

Anos	Regiões				
	União Europeia	Zona Euro	América Latina	$\Delta\%$ (EU-AL)	$\Delta\%$ (ZE-AL)
1995	48,12%	48,86%	35,84%	12,28%	13,02%
1996	47,73%	48,49%	34,60%	13,13%	13,88%
1997	47,37%	47,97%	35,51%	11,86%	12,46%
1998	47,27%	47,52%	35,60%	11,67%	11,92%
1999	47,68%	47,77%	35,55%	12,13%	12,22%
2000	47,84%	47,78%	35,61%	12,22%	12,16%
2001	48,00%	47,59%	36,19%	11,82%	11,40%
2002	47,86%	47,62%	35,39%	12,47%	12,22%
2003	47,72%	47,57%	35,41%	12,31%	12,16%
2004	47,21%	46,92%	35,01%	12,21%	11,92%
2005	46,97%	46,75%	34,01%	12,96%	12,73%
2006	46,70%	46,33%	34,25%	12,45%	12,08%
2007	46,52%	45,99%	34,46%	12,06%	11,53%
2008	47,08%	46,89%	34,29%	12,79%	12,60%
2009	48,56%	48,50%	36,05%	12,52%	12,45%
2010	47,93%	47,86%	35,10%	12,83%	12,76%
2011	47,56%	47,66%	35,09%	12,47%	12,56%
2012	47,82%	47,94%	36,15%	11,67%	11,79%
2013	47,75%	47,92%	36,56%	11,19%	11,36%
2014	47,57%	47,88%	36,80%	10,77%	11,08%
Mín	46,52%	45,99%	34,01%	10,77%	11,08%
Máx	48,56%	48,86%	36,80%	13,13%	13,88%
Méd	47,56%	47,57%	35,37%	12,19%	12,22%

Um olhar mesmo que superficial para a Tabela 2, permite verificar a existência de diferenças substanciais entre a apropriação da riqueza socialmente gerada pelos trabalhadores da América Latina e as demais regiões. Ao passo que, na União Européia e na Zona do Euro, a participação das remunerações do trabalho no PIB apresentam percentuais superiores a 45%, na América Latina esta participação é, em média, 35,37%, não superando os 36,80%.

Da mesma forma que quando se olhar para os valores monetários do PIB e das remunerações, o percentual máximo atingido pela apropriação do PIB pelos trabalhadores na América Latina não atingem, sequer, o mínimo das outras duas regiões.

Os dados da Tabela 2 mostram que, no período analisado, quase 50% do PIB é apropriado pela massa dos trabalhadores europeus enquanto que, os trabalhadores latino americanos não são possuidores, ao menos, de 40% da riqueza que produzem.

Com médias praticamente idênticas no período, a União Européia (47,56%) e a Zona do Euro (47,57%) apresentam uma participação dos salários no PIB, doze pontos percentuais mais elevada que a América Latina.

Realizada a análise dos dados na qual pode-se verificar o comportamento PIB nas regiões em estudo e a intensidade da apropriação do mesmo pelo conjunto dos trabalhadores, é possível passar as considerações finais.

5. Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi o de buscar, através da análise de dados, verificar a forma como a riqueza socialmente produzida na América Latina é apropriada e, desta forma, comprovar ou refutar a tese de Ruy Mauro Marini sobre a existência de uma superexploração do trabalho na América Latina.

Para tanto comparou-se o volume e o percentual de participação salarial do PIB na América Latina com estes mesmos volumes e participações na União Européia e na Zona do Euro.

Com o intuito de fundamentar a análise fez-se, inicialmente, uma discussão do papel que a América Latina ocupa na divisão internacional do trabalho bem como sobre o conceito de superexploração do trabalho tal qual formulado por Marini (2000).

Após esta fundamentação histórica e conceitual os dados obtidos das fontes mencionadas, foram consolidados e posteriormente analisados como descrito na seção 3 do presente trabalho. Não poderia deixar de agradecer ao professor Germán Alarco Tosoni pela imensa gentileza de disponibilizar a base de dados por ele utilizada em seus trabalhos citados neste artigo, o que foi de grande importância para a análise realizada.

A análise dos resultados permite afirmar que, comparando-se a América Latina (16 países) com a União Européia e com a Zona do Euro, no período de tempo estudado, a tese da superexploração do trabalho, formulada por Ruy Mauro Marini, é uma realidade na América Latina.

Uma vez que, de acordo com Ostry, Berg e Tsangarides (2014) *apud* Alarco Tosoni (2017, p. 263) "una mayor desigualdad se asocia con un crecimiento más bajo y menos sostenible en largo plazo", estamos diante de uma situação que, se não revertida, condena a América Latina ao destino de região periférica no modo de produção capitalista.

Trabalhos futuros que incluam países e regiões que não foram incluídos neste, assim como uma série de tempo mais longa, possuem o potencial de permitir um aprofundamento da discussão proposta e uma análise mais robusta da diferenciação existente entre países desenvolvidos e periféricos, no que diz respeito a apropriação da riqueza socialmente produzida.

6. Referências Bibliográficas

ALARCO TOSONI, G. **Ciclos distributivos y crecimiento económico en América Latina**. Cuadernos de Economía, 36(72), xx-xx. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017. Disponível em: http://www.fce.unal.edu.co/media/files/Alarco_junio_16.pdf Acesso em: 29 ago 2017.

FURTADO, Celso. **A ECONOMIA LATINO-AMERICANA: Formação histórica e problemas contemporâneos**. Companhia das Letras. São Paulo, 2007.

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. pp.87 - 88.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Sader, Emir (org.). Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

_____. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2012.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, Camila Potyara e AMORIM, Álvaro André Santarém. **Pobreza no Brasil e na América Latina: concepções restritas sobre realidades complexas**. Argumentum, Vitória, v. 2, n. 2, p. 132-148, jul./dez. 2010.

SALAMA, Pierre e VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

TRASPADINI, Roberta e STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini - vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

A PEC 287/2016 E OS DESAFIOS DAS SEGURADAS MULHERES NA PERCEPÇÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE

Beatriz Lourenço Mendes –
Universidade Federal do Rio Grande
José Ricardo Caetano Costa –
Universidade Federal do Rio Grande

1. Introdução

O artigo em questão pretende refletir sobre o histórico de desigualdade de gênero e os reflexos deste na previdência social, com foco na questão da aposentadoria por idade das seguradas mulheres dentro da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, proposta pelo Poder Executivo, representado pelo atual presidente, Michel Temer.

Justifica-se a presente pesquisa por entender-se que, apesar das diversas conquistas já atingidas por movimentos feministas, com vias à alteração da legislação, como por exemplo o voto feminino, o direito ao divórcio, a regulamentação do trabalho doméstico, a Lei Maria da Penha, dentre outras, ainda existem diferenças biológicas e sociais que atingem frontalmente as mulheres, no que tange à questão de oportunidade no mercado de trabalho e ascensão profissional, fazendo-se necessária a compensação desta disparidade no âmbito previdenciário, enquanto não se alcança uma igualdade formal e material entre segurados homens e seguradas mulheres.

Para se atingir tal finalidade, foram utilizados dados científicos provenientes de pesquisas como IBGE, PREVIDÊNCIA SOCIAL, DIEESE/ANFIP, dentre outros. Além disso, a pesquisa bibliográfica envolve também trabalhos científicos publicados a respeito do tema, cujos principais autores consistem em: Costa (2010), Santos e Souza (2015), bem como a análise quantitativa dos dados científicos, a partir da análise gráfica.

O objetivo principal do artigo é o de verificar a compatibilidade ou não da PEC/287 no cenário brasileiro, considerando-se o histórico de desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho entre homens e mulheres, bem como a dupla e até tripla jornada de trabalho das mulheres, ou seja, o exercício de trabalho doméstico não remunerado praticado majoritariamente por mulheres.

O estudo será dividido em três partes, partindo desde o surgimento da família monogâmica, que ocasionou a divisão sexual do trabalho, posteriormente, analisar-se-á a

consequência desta divisão na vida laboral das mulheres brasileiras, marcada pela dupla jornada de trabalho e ocupação de cargos mais precarizados. Adiante, abordar-se-á sobre a condição das seguradas mulheres no âmbito da previdência social e as consequências para a aposentadoria por idade das mulheres, caso a PEC 287/2016 seja aprovada.

No primeiro tópico, após a análise sobre a opressão de gênero dentro do âmbito familiar, faz-se um breve relato da entrada da mulher no mercado de trabalho, que se deu de forma disputada e a contragosto dos trabalhadores homens, culminando às mulheres menores salários e trabalhos mais instáveis, com início na Revolução Industrial.

A posteriori, o segundo tópico discorrerá sobre as especificidades biológicas e sociais da mulher, bem como traz pesquisa do PNAD/IBGE que sustenta o fato de que as mulheres recebem ainda hoje salários menores que os homens, bem como dados a respeito da sobrecarga de trabalho doméstico - ainda não compartilhado - no âmbito privado. Abordar-se-á também a respeito do processo de feminização da pobreza, conceito difundido pela norte-americana Diane Pearce em 1978 e objeto de estudo por autoras como Novellino (2004) e Santos e Souza (2015), em virtude do seu agravamento nas últimas décadas.

Enfim, o terceiro e último tópico se propõe a analisar parte da PEC 287/2016, vulgo, PEC da Previdência, concentrando-se na proposição que, anteriormente, era de equiparar a aposentadoria por idade para homens e mulheres no patamar de 65 anos e atualmente a previsão é de estender o patamar para 62 anos, no caso das mulheres e 65, no caso dos homens para o acesso à referida modalidade de benefício.

No desenrolar da última parte do trabalho serão trazidos à tona dados do IBGE e ANFIP, com o propósito de defender que esta alteração constitucional criará um abismo entre a população brasileira mais pobre e o alcance dos seus direitos sociais. Os principais pontos da proposta a serem combatidos são o aumento da expectativa de vida da população brasileira e o aparente déficit previdenciário, seguido, após, das considerações finais.

Há de se considerar que o foco do presente estudo é uma análise de parte da Proposta de Emenda Constitucional 287/16, que sofre constantes alterações em seu texto, como de praxe em processos de mudança formal da Constituição. Sendo assim, no curso deste estudo surgiu uma nova mudança, apresentada pelo deputado Arthur Maia (PPS-BA) à Câmara Legislativa, no sentido de propor a alteração da aposentadoria por idade para seguradas mulheres para o patamar de 62 anos e 65 anos para segurados homens, diferentemente da proposta anterior, que seria a equiparação da aposentadoria por idade no patamar de 65 anos para homens e mulheres.

Todavia, a referida alteração não inviabiliza a importância deste estudo, cujo conteúdo demonstra-se imprescindível em atestar a visível desigualdade de gêneros no mercado de trabalho e, conseqüentemente, na esfera previdenciária e o sacrifício de direitos sociais a partir de contrarreformas, nas palavras de Costa (2010), em virtude de políticas econômicas recessivas empreendidas pelo governo.

2. Desenvolvimento

2.1 O surgimento da dupla jornada de trabalho das mulheres e o processo de feminização da pobreza

Inicialmente, faz-se necessário contextualizar a razão pela qual a mulher restou responsável pela sobrecarga do trabalho doméstico, originando a dupla jornada de trabalho, que justifica a aposentadoria anterior àquela concedida aos segurados homens. Por este motivo, neste momento cumpre fazer uma breve análise do surgimento da família monogâmica, utilizando-se como bases a obra “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, de Engels (1984) e “O Segundo Sexo”, de Beauvoir (1970).

Tem-se que a partir da constituição de família, surgida em razão da necessidade de acumular riquezas, o casamento se tratava de uma instituição conveniente para a manutenção do poder, sob a guarda do homem da casa, que era considerado soberano no âmbito familiar e proprietário da esposa, filhos e escravos, sendo que o próprio significado do termo família, de origem romana, diz respeito à dominação masculina em relação ao lar.

Sendo assim, restou à mulher a confinação ao trabalho doméstico, consequência direta do poder privativo dos homens – chamado de patriarcado – culminando em uma relação de poder que colocou, historicamente, o sexo masculino em posição privilegiada em relação ao feminino, por este motivo, a filósofa Beauvoir (1970) considera que a mulher foi obrigada a se ajustar ao mundo do homem, haja vista as bases da sociedade consistirem na família e na propriedade privada.

Santos e Souza (2015, p.11-38) corroboram que todo o histórico de desigualdade na esfera do trabalho enfrentado pelas mulheres tem origem na própria constituição da família, a partir da diferenciação de tratamento entre o trabalho masculino (de produção) e o feminino (de reprodução). Este processo se estendeu para a esfera pública, alcançando o mundo do trabalho

e repercutiu, negativamente, no salário das mulheres, assim como nas possibilidades de crescimento profissional destas, além de outras formas de discriminação em razão do gênero.

O início da entrada da mulher no mercado de trabalho se deu por volta do século XVIII, com o advento da Revolução Industrial, momento a partir do qual estas passaram a disputar os postos de trabalho com os homens. Ressalta-se que algumas fábricas preferiam a contratação da mão de obra feminina por ser mais barata, o que acarretava, além dos baixos salários percebidos pelas mulheres, a hostilização das mulheres por assédio sexual, estupros e até homicídio no ambiente laboral. Segundo a historiadora Margareth Rago, “esses obstáculos não se limitavam ao processo de produção; começavam pela própria hostilidade com que o trabalho feminino fora do lar era tratado no interior da família”. (RAGO, 1997, pg. 581).

A questão da opressão estava interligada à condição feminina, independentemente da classe social a que pertencia ou estado civil. Ao passo que as mulheres solteiras disputavam um espaço no mercado de trabalho, as mulheres casadas permaneciam estritas ao âmbito privado, uma vez que o casamento implicava em honrar o sobrenome do marido, bem como seguir todos os ensinamentos adquiridos desde a infância, consistentes em se portar como uma boa esposa, exemplar mãe e dona de casa, papéis estes que configuravam uma predestinação para as mulheres casadas da época.

No que se refere ao trabalho doméstico, salienta-se que este, além de desprestigiado, era considerado responsabilidade exclusiva das mulheres, visto que a criação e o desenvolvimento destas eram pautados neste limitado destino. A partir da opressão de gênero, consolidada no patriarcado, tem-se que surgiu a dupla jornada de trabalho das mulheres, as quais, mesmo conquistando o mercado de trabalho, ainda restaram responsáveis por todo o trabalho inerente aos cuidados da casa e dos filhos, conforme anteriormente exposto.

Para Santos e Souza (2015, p. 11-38), o acúmulo entre a jornada de trabalho remunerada e o trabalho doméstico não remunerado se constituiu mais um elemento para o processo de feminização da pobreza, tendo em vista que há a naturalização do papel das mulheres como exclusivamente responsáveis pela reprodução da família. Deste modo, a sobrecarga de trabalho das mulheres reflete em menores oportunidades de ascensão profissional, culminando em menores salários da cadeia produtiva. Esta lógica perpetua as desigualdades de gênero no mundo do trabalho e no âmbito privado, onde os homens ainda são considerados os principais responsáveis pelo sustento do grupo familiar.

Desta forma, em virtude da constituição da família ter se dado de forma monogâmica e patriarcal, a partir do momento em que ao homem é conferido o papel de provedor do lar, no momento em que este se ausenta, seja por morte ou divórcio, a mulher se torna a principal responsável pelas despesas do domicílio, ocasionando o fenômeno da feminização da pobreza, segundo o qual as famílias chefiadas por mulheres tendem à extrema pauperização em virtude das desigualdades sociais entre homens e mulheres (SANTOS e SOUZA, 2015, pg. 16).

Em síntese, poder-se afirmar que diversos fatores de ordem histórica foram responsáveis pelas relações interpessoais entre homens e mulheres e, conseqüentemente, definiram também as relações de trabalho, havendo inúmeros reflexos da desigualdade social com ênfase no sexo feminino. Assim, faz-se necessário analisar a questão da mulher no mundo do trabalho e as implicações relacionadas a este processo sexista.

2.2 Igualdades e especificidades de gênero: reflexos do mundo do trabalho na esfera previdenciária

A princípio, deve se ter em mente que a discussão sobre gênero na esfera previdenciária paira sobre duas questões principais que diferenciam os sexos: as especificidades biológicas e as diferenças socioculturais. Ambos os fatores refletem a desigualdade de acesso aos benefícios previdenciários para as mulheres, conforme preceituam Beltrão, Medice e Oliveira, na obra *Mulher e Previdência Social* (2002), que será utilizado como base para estruturar o atual tópico.

No que tange às diferenças biológicas, o elo com a Previdência Social é relativo, principalmente, à questão da reprodução, visto que cabe à mulher a procriação, recaindo, na instabilidade do emprego da mulher durante a gravidez e no período pós-natal. Na legislação brasileira existe previsão unicamente relativa à maternidade, diferente de outros países como a Noruega, por exemplo, onde pais e mães podem requerer e alternar a licença para tratar das responsabilidades familiares. Neste sentido, somente a mulher sofre com as conseqüências das questões referentes à parentalidade.

Por outro lado, para Beltrão, Medice e Oliveira (2002, pg. 2), as diferenças socioculturais também se constituem fatores decisivos no que tange às conseqüências sofridas pelas mulheres na esfera previdenciária. Estas são divididas basicamente em mercado de trabalho, estrutura familiar e níveis de instrução, senão vejamos.

Em sua origem, o trabalho da mulher foi estruturado como uma extensão do trabalho doméstico, restando responsável pelas atividades concernentes à área da saúde, educação e assistência social. Além disso, outra preocupação diz respeito ao trabalho temporário e/ou parcial exercido pela mulher, em virtude do longo período dedicado o trabalho doméstico, acarreta-se uma secundarização das carreiras das mulheres, as quais são fadadas ao papel de donas de casa, muitas vezes não podendo optar entre o mercado de trabalho e as atividades domésticas, sob pena de acarretar uma desestruturação familiar.

Ainda sobre a dupla jornada de trabalho das mulheres, asseveram Santos e Souza

Desta forma, ao bloquear a trajetória de ascensão profissional das trabalhadoras, instituindo o chamado "teto de vidro", a sociedade acaba ampliando ainda mais as desigualdades de rendimento do trabalho entre homens e mulheres, perpetuando, no interior das famílias, o papel do homem como o único responsável principal pelo provimento do grupo, reforçando ainda mais o processo de feminização da pobreza. (SANTOS E SOUZA, pg. 21, 2015)

Em uma análise à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014, realizada pelo IBGE, em conjunto com pesquisas realizadas pelo grupo de trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), verifica-se que entre os anos de 2001 e 2014, cerca de 90% das mulheres realizam afazeres domésticos, ao passo que 50% dos homens o realizam. Conforme a Figura 1, depreende-se que em média mulheres dedicam cerca de 20 horas por dia às tarefas concernentes ao âmbito privado, enquanto homens ocupam somente 5 horas realizando a mesma função.

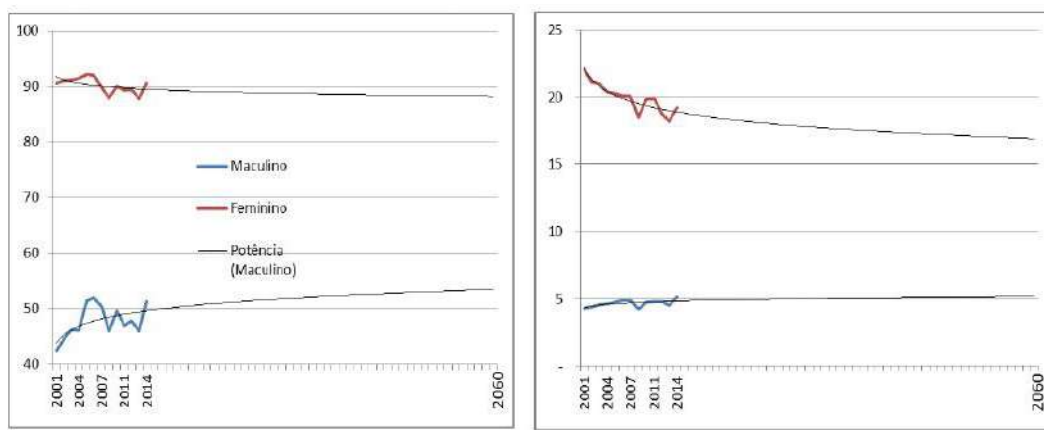


Figura 1: Proporção de Mulheres e Homens que Realizam Afazeres Domésticos 2001-2014 a direita, e, Número de Horas Despendidas em Afazeres Domésticos 2001-2014.

Neste sentido, observa-se a necessidade de se introduzir “o conceito de trabalhadores com responsabilidades familiares, de maneira a beneficiar ambos os gêneros com licença remunerada ou com redução da jornada de trabalho para cuidar de filhos pequenos”

(BELTRÃO, MEDICE E OLIVEIRA, 2002, p. 5), tendo em vista que as contrarreformas que buscam a alteração da legislação previdenciária não fazem referência à política de divisão de tarefas na vida privada, ignorando que o tempo dedicado à atividade doméstica é exercido majoritariamente por mulheres.

Sendo assim, é possível depreender que as pesquisas científicas acima apontadas corroboram com o reconhecimento de que ainda hoje as mulheres são alvo de discriminação em razão do gênero, de forma que esta desigualdade deve ser compensada, a fim de se atingir os objetivos constitucionais previstos no artigo 3º, da Constituição Federal, que consistem na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como na erradicação da pobreza e marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais.

Por este motivo, a fim de compensar a discriminação de gênero na Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 declara que a segurada mulher alcançará o benefício da aposentadoria por idade aos sessenta anos, ao passo que os segurados homens o obterão ao completarem sessenta e cinco anos, cumprida a carência necessária de cento e oitenta contribuições, com ressalva aos trabalhadores rurais, que terão acesso ao referido benefício em cinco anos a menos.

Depreende-se, pois, que a Constituição se preocupou em conferir tratamento especial às mulheres e aos trabalhadores e trabalhadoras rurais, tendo em vista que contrarreformas apresentadas à Previdência como forma de “ajuste fiscal” tendem a agravar ainda mais as categorias que já recebem menores benefícios – o que efetivamente ocorrerá, caso a Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 seja aprovada, conforme se abordará adiante.

Destarte, a PEC 287/2016 foi proposta como uma medida a ser implantada para, supostamente, restabelecer o equilíbrio e sustentabilidade do sistema, sob alegações de que a expectativa de vida das mulheres supera a dos homens, introduzir uma hipotética igualdade de gênero, bem como se justifica que não é dever da Previdência corrigir as desigualdades do mercado de trabalho, argumentos estes que serão analisados a seguir.

2.3 A PEC 287/2016 e a (des)igualdade na Equiparação das Aposentadorias por Idade

No cenário atual brasileiro, percebe-se que a Previdência Social se apresenta supostamente deficitária, sendo discutidas, na esfera política e jurídica, as alternativas para o equilíbrio do sistema de financiamento desta, com o objetivo de reduzir os gastos

governamentais. Por este motivo, surgiu a PEC 287/2016 como proposta do atual governo federal, a chamada Reforma da Previdência, que visa a alteração dos dispositivos constitucionais referentes à Seguridade Social, sob a alegação de estabelecer igualdade de gêneros na aposentadoria, bem como conter gastos públicos.

A proposta de alteração lançada pelo governo do Presidente Interino Michel Temer, em 2016, é justificada, principalmente, pela questão do aumento da população idosa no Brasil, como reflexo do aumento da expectativa de vida, bem como a necessidade de manter a população ativa no mercado de trabalho por tempo maior, para que se consiga manter os gastos com todos os pilares da seguridade social, quais sejam, previdência, assistência social e saúde.

No que tange à mudança demográfica e o seu reflexo nas despesas previdenciárias, sabe-se que o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, já comprovado, acarreta o alongamento do período de gozo dos benefícios previdenciários pelos aposentados e pensionistas. Destarte, como o Regime Geral de Previdência Social brasileiro é caracterizado pela solidariedade, sendo essencial o equilíbrio entre as contribuições realizadas e os benefícios fornecidos. Logo, com o envelhecimento populacional, aumenta a proporção de beneficiários em relação aos segurados contribuintes.

A PEC 287/2016 previa anteriormente a igualdade das regras de concessão do benefício de aposentadoria por idade para homens e mulheres no patamar de 65 anos. Alguns autores, como Giambiagi e Tafner (2010) consideram a proposta adequada para o Brasil, tendo em vista que em vários outros países esta igualdade já acontece, e defendem também que a reforma leva em consideração o aumento da expectativa de sobrevida ao se aposentar, que é maior entre as mulheres, sendo esta longevidade, aliada ao recebimento de benefício antes dos homens, impactante no âmbito previdenciário.

Em contrapartida, outros doutrinadores, como Camarano e Pasinato (2002), dentre outros já analisados anteriormente, argumentam que, embora tenha havido avanços no decorrer dos últimos anos, no que se refere à igualdade de gêneros, ainda se observam grandes desigualdades quando observados o tempo dedicado ao trabalho doméstico, as oportunidades de emprego e as diferenças de salário, índices outrora comprovados cientificamente e que não foram ponderados na apresentação da referida proposta.

No atual momento de tramitação da PEC 287/16 não se discute mais uma equiparação de aposentadoria por idade em 65 anos para segurados homens e seguradas mulheres, como já mencionado outrora. Uma vez que o intuito do Poder Executivo é assegurar que a referida

contrarreforma seja aprovada, a referida PEC passa por algumas alterações a fim de atenuá-la e, conseqüentemente, torná-la melhor aceita pela população brasileira, a qual teme o desamparo de recursos financeiros na velhice. Por conseguinte, pergunta-se: a reforma previdenciária é, de fato, adequada para o contexto brasileiro atual? Para responder o questionamento é preciso contrapor os principais argumentos utilizados pelo Governo para a reforma, quais sejam: o envelhecimento da população e o déficit no financiamento da Previdência.

No que tange à proteção previdenciária, Santos e Souza (pg. 31, 2015), lembram que a legislação brasileira vigente, em virtude das disparidades no mercado de trabalho e da desigualdade de gênero, objetivou dirimir essas diferenças, criando formas protetivas no sentido de compensar a dupla jornada de trabalho das mulheres, diante dos fatores biológicos e responsabilidades familiares já outrora citados. As autoras trazem à tona dados do Anuário da Previdência Social referentes aos anos de 2011, 2012 e 2013, a fim de demonstrar que a aprovação da referida proposta dificultaria ainda mais a participação das mulheres no sistema previdenciário brasileiro, corroborando o processo de feminização da pobreza no país.

Não obstante pesquisas apontem que a sobrevivência das mulheres seja superior a dos homens, estima-se que até 2060 essa diferença corresponda a apenas 3 anos. Nesse sentido, cumpre transcrever um trecho do voto em separado da dep. Jandira Feghali (PcdoB/RJ) em relação à PEC 287/2016, em que ela cita dados trazidos pela pesquisadora e professora do IPEA em audiência pública, Joana Mostafa, corroborando com o posicionamento de incompatibilidade desta reforma no cenário brasileiro. Senão vejamos:

Do número total de aposentados e pensionistas, 57% são mulheres. Quase 63% delas no meio urbano se aposentam por idade. As mulheres rurais aposentadas estão vivendo 5 anos a menos que os homens rurais aposentados e 6,5 anos a menos que as mulheres aposentadas urbanas.

As mulheres são a maioria entre os beneficiários, mas os valores dos benefícios pagos a elas são, em média, inferiores aos valores daqueles pagos a eles. Em dezembro de 2015, o valor médio dos benefícios pagos aos homens foi de R\$ 1.260,41 e às mulheres de apenas R\$ 954,78. Os benefícios concedidos a elas, são, em média, 32% menores que os concedidos aos homens. São as mulheres as mais afetadas pelo desemprego. Enquanto a taxa de desocupação dos homens é de 7,9%, a das mulheres é de 11,7%. (FEGHALI, 2017, p. 51)

Isso posto, refuta-se o argumento trazido na proposta de reforma, segundo o qual se pretende atingir uma igualdade de gênero a partir da PEC 287/2016. Aliado a isso, também menciona-se o estudo organizado pela Anfi e pelo Dieese, com a colaboração de mais de 30 especialistas em previdência social, que afirmam que “o principal problema da Previdência

Social não é a demografia em si, mas o fato de que o Brasil não possui projeto econômico compatível com as necessidades do próprio desenvolvimento” (ANFIP, 2017, p. 16).

Por ora, cabe se debruçar a respeito do suposto déficit da Previdência Social. O tema foi assunto de tese de doutorado da brilhante economista Denise Gentil (2006), a qual assevera que a criação de um fundo exclusivo para a Previdência vai contra os preceitos constitucionais que preveem bases diversificadas de arrecadação para a Seguridade Social, em seu artigo 195 e incisos, visto que a criação de um sistema integrado de seguridade social se constituiu um importante avanço no que se refere aos direitos sociais, abrangendo saúde, assistência social e previdência social.

Assim sendo, ao se dedicar um fundo exclusivo para a Previdência, permite-se a destinação errônea de recursos para outros fins, como as contribuições sociais pagas pelas empresas sobre a folha de salários, o faturamento e lucro, as contribuições pagas pelos trabalhadores sobre seus rendimentos de trabalho. Estas verbas, na verdade, pertencem ao orçamento da Seguridade Social, contudo, propositalmente são administradas pela Secretaria da Receita Federal, um ente externo à Seguridade.

Logo, a economista defende que o alarde promovido pelo governo e pela mídia em torno do famigerado déficit previdenciário, na verdade, trata-se de um cálculo desonesto, dado que não leva em consideração os recursos oriundos de COFINS, CPMF e CSLL, cuja destinação é prevista constitucionalmente, embora ocorra uma desvirtuação de sua gestão.

Nesse sentido, Gentil (2006, pg. 32) observa que o desvio de 30% das receitas da União (DRU) é a verdadeira causa do alarmado “déficit previdenciário”, que, para a economista trata-se de um déficit imaginário, visto que a seguridade social, da qual faz parte a previdência, é financeiramente sustentável, não devendo ocorrer, portanto, o financiamento de outras áreas que pertencem ao orçamento fiscal com as receitas constitucionalmente previstas para a consecução dos direitos sociais.

Por fim, a referida economista conclui a tese sustentando que há, no Brasil, um sacrifício das políticas sociais, em virtude da acumulação financeira, em virtude do caráter recessivo da política fiscal. Aduz ainda que a conveniência pela qual se difunde a ideia do rombo da previdência, difundida pelo Governo e pela mídia, se relaciona principalmente com a necessidade de a população crer que precisa contribuir mais, ao desvio de recursos da seguridade social para financiar despesas do orçamento fiscal, bem como em virtude da acumulação de recursos na Conta única do Tesouro. (GENTIL, pg. 59/60, 2006)

3. Considerações finais

Primeiramente, salienta-se que o presente artigo não tem por objetivo esgotar o tema referente à PEC 287/2016 ou à questão do processo de feminização da pobreza e dupla jornada de trabalho das mulheres.

A principal função deste estudo envolve avaliar a condição da mulher frente ao mercado de trabalho brasileiro e as dificuldades para se acessar os benefícios previdenciários já com as especificidades previstas na legislação. Sendo assim, procurou-se demonstrar o agravamento desta situação de desigualdade caso seja aprovada a referida emenda constitucional, que acarretaria um aumento da dupla jornada de trabalho da mulher passando a receber, portanto, a aposentadoria por idade ao completar 62 anos.

Isso posto, após uma análise da jornada de trabalho das mulheres, a partir da qual se fez concluir que existe a dupla jornada de trabalho em função dos afazeres domésticos, bem como se apontou as dificuldades das mulheres em ocuparem cargos tão valorizados quanto os ocupados por homens, entende-se o motivo pelo qual se compensa, constitucionalmente, a aposentadoria das seguradas mulheres em cinco anos inferior à dos homens.

Destarte, verifica-se que a aprovação da PEC 287/2016, ao prolongar em dois anos a idade necessária para perceber a aposentadoria por idade – a modalidade mais acessada pelas mulheres tende-se a agravar ainda mais a margem de pobreza de uma categoria que já recebe menores benefícios previdenciários, em virtude da dificuldade para acumular anos de contribuição.

Além disso, analisou-se também os argumentos utilizados pelo Governo do atual presidente Michel Temer para a aprovação da PEC 287/2016, se obtendo a conclusão, a partir de dados da ONU, do PNAD/IBGE, além de estudos realizados pela ANFIP, no sentido de que a aprovação desta contrarreforma vai ao encontro de interesses econômicos que não atendem à realidade dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as), pois atinge, de forma brutal, a grande maioria da população trabalhadora de baixa renda, retirando-lhes o direito social à aposentadoria.

Por conseguinte, sendo a aposentadoria por idade a modalidade de benefício previdenciário mais acessada pelas mulheres, entende-se que a aprovação de tais medidas acarretaria em um agravamento no processo de feminização da pobreza no país, visto que a

maior parte das seguradas mulheres não conseguiria acessá-lo e acabariam por migrar para a assistência social.

Por fim, depreende-se que para se obter uma alteração legislativa na esfera previdenciária com vistas à garantir a real igualdade de gênero, deve-se ter em vista a promoção de políticas públicas no sentido de oportunizar uma divisão proporcional do trabalho exercido na vida privada, pois são as mulheres a parcela mais desprotegida do sistema previdenciário, sendo também as que menos contribuem para o sistema em virtude do histórico de desigualdade, de modo que esta contrarreforma geraria um abismo maior ainda para as mulheres no que tange à consecução do direito social à aposentadoria.

4. Referências

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Fatos e mitos; tradução Sergio Milliet. São Paulo: Divisão Europeia do Livro, 1970.

BELTRÃO, K. I., MEDICI, A. C., OLIVEIRA, F. E. B. de. **Mulher e previdência social**. São Paulo: trabalho apresentado no Seminário Mulher e Cidadania: rumos e descaminhos das políticas sociais, promovido pela Abep, 1994

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 out. 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 17 de maio de 2017

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/549603-RELATOR-APRESENTA-NOVA-VERSAO-DA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-PARA-FACILITAR-APROVACAO.html>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2018.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. Texto para Discussão nº 883: Envelhecimento, condições de vida e política previdenciária. **Como ficam as mulheres?** IPEA. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, julho de 2002

CASTRO, Mary Garcia. **Feminização da pobreza em cenário neoliberal**. Resumo de texto apresentado na I Conferência Estadual da Mulher, organizada pela Coordenadoria Estadual da Mulher, Governo do Estado do Rio Grande do Sul — 1999

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Editora Juruá, 2010.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**; tradução José Silveira Pães; apresentação Antonio Roberto Bertelli. São Paulo: Global, 1984.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos./ ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ORG.).

Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ ANFIP; 2017. 48p.

FEGHALI, Jandira. **Uma Voz em Defesa da Previdência Pública**. Câmara dos Deputados. Brasília, junho de 2017, 63p.

GIAMBIAGI, Fábio; TAFNER, Paulo. **Demografia a ameaça invisível** - O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010, 198p.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira** – análise financeira do período 1990 – 2005. Setembro de 2006. 358 p. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, [PDF].

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. **Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP: Caxambú □ MG, p.1-12, 20-24 de set.2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_51.pdf>. Acesso em 04 de julho de 2017, às 15h08min.

RAGO, M. Trabalho Feminino e sexualidade. In: PRIORI, M. Del (Org.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1997. p. 578 a 606

SANTOS, Aline Fagundes dos; SOUZA, Sidimara Cristina de. O agravamento do processo de feminilização da pobreza a partir das atuais propostas de Reforma do Regime Geral de Previdência Social no Brasil, in **Revista JURIS**, v. 24, p. 11-38, Rio Grande, 2015.

AVALIAÇÃO DO RS MAIS IGUAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E CAPACIDADE DE FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL

Ana Julia Bonzanini Bernardi –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Jennifer Azambuja de Moraes –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

1. Introdução

No cenário atual de crise política brasileira, passou-se a questionar o modelo de desenvolvimento social que vem sendo aplicado ao longo dos últimos anos, sobretudo no que se dialoga entre políticas sociais e inclusão produtiva para eliminação da extrema pobreza no país. Desde a eleição de Luis Inácio da Silva (Lula) em 2002, o País passou a adotar uma série de políticas sociais, que em formato de rede, sendo articuladas principalmente a partir do Programa Brasil sem Miséria, sob a liderança do Bolsa família, buscaram erradicar a extrema miséria no país, articulando programas de transferência de renda focalizados através de uma série de pré-requisitos afim de atingir as famílias mais necessitadas (POCHMANN, 2010; LAVINAS, 2007). Nesse sentido, sob mando do Ministério de Desenvolvimento Social, passaram-se a estabelecer uma série de acordos com os entes federados, buscando melhor atingir as diferentes realidades do país.

Para além das ações reconhecidas internacionalmente, como o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ampliou-se a gama de benefícios concedidos, o acesso dos beneficiários, bem como o gasto público com a área social (CEGOV, 2015). O lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011, visou aprofundar os ganhos obtidos até então no Governo Lula atuando a partir de três principais eixos, sendo esta transferência de renda, acesso à serviços públicos e inclusão produtiva, com fins a garantir uma maior distribuição de renda.

A estratégia do Plano Brasil Sem Miséria buscava incluir os Estados e Municípios para facilitar a chegada aos beneficiários, de forma a moldar o programa conforme necessidades locais. Dentro disso, para melhor operar no Rio Grande do Sul foi firmado o Acordo de Cooperação no 05/2011 entre o MDS e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, colocando em prática o Programa RS Mais Igual com fins a complementar a renda das famílias beneficiárias do programa Bolsa-Família (PBF) no plano estadual com um valor inicial de

R\$50,00 atendendo inicialmente cerca de 18 mil e 500 famílias (CEGOV, 2013). O Programa RS Mais Igual¹, que teve início em 2012, foca na complexidade da realidade das famílias gaúchas, desde a realidade da pobreza rural e urbana, como também contemplando grupos minoritários, como indígenas, pescadores, quilombolas, catadores – empoderando as para utilizar esta verba, conforme suas necessidades específicas, que em um plano nacional, teriam maior dificuldade de serem diagnosticadas.²

Desta forma, visando analisar a efetividade do programa e procurar pontos de melhora, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da casa civil, estabeleceu uma parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) ligado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para buscar compreender o perfil das famílias beneficiárias, bem como potenciais diferenças regionais, e sobretudo, a percepção dos beneficiários sobre os impactos do programa na busca da superação da pobreza. O Observatório de Políticas Sociais do RS foi efetivamente implementado ao longo do ano de 2014, contando com uma rede de pesquisadores da UFRGS, e a organização de 13 agentes de campo capacitados para coletar informações através de questionários semiestruturados, em nove regiões do Estado³, totalizando cerca de 281 entrevistas com os beneficiários.

Uma vez esclarecido o contexto geral do programa RS Mais Igual, bem como a metodologia utilizada pelo Observatório de Políticas Sociais para analisá-lo, este artigo procura investigar os principais ganhos obtidos em termos de capital social pelos beneficiários do RS Mais igual, através dos seus relatos analisados dentro do software Nvivo. Acredita-se assim,

¹¹ Em virtude de alterações no plano nacional do PBF com a edição do programa Brasil Carinhoso, visando manter o alinhamento das ações pré-estabelecidas conjuntamente no Plano Brasil Sem Miséria e do Programa RS Mais Igual, foi renegociado a repactuação deste termo inicial, alterando-o o valor fixo inicial de R\$50,00 para um valor variável, até que a família se emancipe da faixa de extrema pobreza, que no estado foi ratificada em R\$100,00. Portanto, o critério de elegibilidade para o acesso ao benefício firmou-se na ocorrência de filhos de 0 a 6 anos, em famílias com renda per capita abaixo de R\$100,00, após o recebimento de todos os benefícios do PBF e Brasil Carinhoso, valorizando então a primeira infância como critério de combate à extrema pobreza (CEGOV, 2014).

² Desde então, segundo dados disponibilizados pela Casa Civil, das 436.585 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no RS (totalizando um repasse mensal de R\$ 68.562.064,00 até agosto de 2014) o Programa RS Mais Igual atendeu mais de 100 mil famílias gaúchas. Para isso, o estado do Rio Grande do Sul investiu R\$ 5 milhões em 2012, R\$ 27 milhões em 2013 e R\$ 70 milhões em 2014 (CEGOV, 2014). Conforme pronunciamento da Casa Civil, o RS Mais Igual em setembro de 2015 atendia cerca de 56 mil famílias, uma vez que a cada mês, cerca de 700 famílias deixam o programa, ou por superarem a linha da pobreza, ou por não terem mais filhos entre zero e seis anos, acumulando um desembolso mensal de cerca de R\$4,3 milhões por parte do Governo do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

³ Região Funcional 1 (Porto Alegre e Região Metropolitana) Região Funcional 2 (Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo), Região Funcional 3 (Serra, Campos de Cima da Serra e Hortênsias), Região Funcional 5 (Sul), Região Funcional 6 (Campanha e Fronteira Oeste), Região Funcional 7 (Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial), Região Funcional 8 (Alto Jacuí, Vale do Jaguari, Central e Jacuí Centro), Região Funcional 9 (Médio Alto Uruguai, Rio da Várzea, Norte, Nordeste, Produção e Alto da Serra do Botucaraí)

que as considerações dos beneficiários sobre os efeitos do programa, bem como a análise de elementos imateriais presentes nos próprios discursos, seja uma importante fonte para avaliação da efetividade de uma política pública.

Este artigo visa questionar este aspecto pouco trabalhado no âmbito de análise de políticas públicas, no que tange às possibilidades de capital social e cultura política mais participativa, que permita de fato um empoderamento da população desassistida. Dentro deste contexto, a metodologia deste trabalho busca analisar qualitativamente através dos discursos dos beneficiários, possíveis impactos na sua noção de cidadania política e capital social, atentando a aspectos que possam melhorar políticas futuras no estado, visto que ao longo do ano de 2015, e 2016, com a troca de Governo sabe-se que os repasses foram diminuídos, e que o programa se encontra em fase de desmonte⁴.

Analisando os resultados obtidos no Observatório de Políticas Sociais do RS, aprofundados neste artigo, cabe não só o questionamento do modelo de políticas públicas a ser propagado, mas também do modelo de desenvolvimento humano que se busca implementar, visto o período político de instabilidade democrática e cortes de gastos nas áreas sociais. As reflexões acerca da validade das políticas sociais realizadas neste último período, se dão no sentido de questionar a importância da inclusão cidadã destes que vivem às margens da sociedade, e até que ponto as políticas de transferência de renda conseguiram ultrapassar o limite da inclusão do consumo, e sim, de fato uma inclusão política destes cidadãos.

2 A Experiência Do Observatório De Políticas Sociais do RS

O Observatório de Políticas Sociais do RS foi constituído por uma equipe de quatro pesquisadores/professores, três doutorandos e quatro graduandos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), além dos 13 agentes de campo e equipe de apoio do RS Mais Igual, coordenados pela Prof. Lígia Mori Madeira. O projeto buscou investigar o perfil da pobreza nas diferentes regiões do Estado, levando em conta os diferentes contextos nas quais as famílias estavam inseridas, bem como questões de pertencimento à comunidades tradicionais, fatores étnicos e de gênero, balizando-se com os três eixos de organização do

⁴ O diretor atual do Programa, Fabrício Renner, declarou em nota no site do programa que os repasses de benefícios foram paralisados em novembro de 2015 devido à insuficiência de recursos do Estado (CASA CIVIL, 2015). Em ligação ao Escritório do RS Mais Igual, no dia 20 de julho de 2016, obtivemos a informação de que atualmente os repasses seguem paralisados.

Programa RS Mais Igual; 1) acesso à renda; 2) inserção produtiva e 3) acesso a serviços. Dentro deste objetivo, desenhou-se duas principais estratégias para o desenvolvimento do projeto, a primeira dizendo respeito ao estudo do perfil dos municípios e regiões que participam do RS Mais Igual, uma vez que estas se diferem muito entre si. A segunda estratégia foi de traçar o perfil das famílias beneficiárias por meio dos questionários e entrevistas realizadas, para além dos dados quantitativos e características socioeconômicas, como também pode-se analisar o impacto obtido pelo programa no combate à pobreza, observando aspectos simbólicos, como capitais culturais, sociais e políticos, trazidos na fala dos beneficiários.

Quanto ao primeiro objetivo, foi realizado uma pesquisa prévia, anterior ao processo de coleta de entrevista com os beneficiários, na qual buscou-se unificar as informações socioeconômicas e de benefícios sociais de 496 municípios do Estado, utilizando diferentes fontes. Desta forma, foram inclusas informações dos municípios que participam do RS Mais Igual, bem como daqueles que não aderiram ao programa, construindo um banco de dados que permitiu o mapeamento do perfil dos municípios participantes, possibilitando a comparação entre os mesmos.

A segunda dimensão da pesquisa incluiu a análise das entrevistas coletadas pelos agentes de campo, conduzidas por meio de questionário semiestruturado, contando com uma série de questões fechadas que tratavam majoritariamente de dados socioeconômicos de cada família, tais como o perfil (rural, urbano, ou comunidades tradicionais), composição familiar e características de domicílio, dimensões da cidadania (posse de documentos, e utilização de serviços públicos), sobre o acesso à educação e trabalho e característica de consumo e aquisição.

Nas questões abertas, abordou-se o conhecimento dos beneficiários sobre os programas sociais em que estavam atrelados, além da forma de acesso a serviços públicos disponíveis na região. Buscou-se conhecer mais profundamente quem são e como pensam os beneficiários do programa, investigando como estes veem a pobreza, se relacionam com ela, e enfrentam suas violências e as vulnerabilidades às quais estão expostos, bem como veem seu papel na política, movimentos sociais e exercício de direitos. Além disso, pode-se analisar os ganhos materiais e simbólicos das famílias, nos termos de maior autonomia, e aumento de poder de compra após o recebimento do benefício, bem como suas expectativas acerca do futuro para si e para seus filhos, em comparação com a situação anterior. Também foram incluídas questões amplas e subjetivas, questionando se o respondente se “sentia feliz” e “seguro” ou se já havia passado por situação de discriminação (MADEIRA, et al 2015).

Para além das dificuldades mais costumeiras relatadas em projetos de avaliação e monitoramento de políticas sociais, o Observatório foi construído enquanto o RS Mais igual ainda estava sendo implementado, de forma que algumas famílias entrevistadas ainda não eram beneficiárias do programa ou haviam tido seu benefício descontinuado, logo foram necessárias adaptações e diferentes técnicas metodológicas para trabalhar com cada subgrupo dos entrevistados. Os agentes de campo selecionados não eram acadêmicos especializados no tema de políticas sociais, mas pessoas familiarizadas com a área em que deveriam atuar, cumprindo com a obrigatoriedade de ter curso superior completo, o que trouxe grandes benefícios no sentido de maior acesso aos beneficiários e na maior facilidade em de acesso às localidades – contudo, uma das maiores dificuldades relatadas foi a dificuldade de localizar beneficiários, ou de convencê-los a participar das entrevistas, uma vez que estes temiam pelo corte do benefício. Entretanto, a proximidade dos entrevistados com a região, ressaltou alguns casos de indução e parcialidade ao longo das entrevistas, muito embora as questões tenham sido estruturadas para que isso não acontecesse.

Em termos gerais, muito foi construído e avaliado dentro de um ano de Observatório, dentro dos limites prescritos pelo curto tempo de pesquisa. Os dados socioeconômicos levantados, bem como o perfil das famílias permitiu uma melhor compreensão das diferentes facetas da pobreza no Estado, fornecendo um material sólido para o monitoramento e aperfeiçoamento do programa, ou base para a fundação de outros. No que tange os ganhos em capital social, político e simbólico, bem como os resultados gerais, serão analisados mais minuciosamente nos próximos itens. Mas de forma geral, sobre o trabalho desenvolvido, acredita-se que as suas limitações estejam sobretudo no que concerne às dificuldades inerentes ao processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, sobretudo no que tange “[...] as suas incapacidades de aferir aquisições materiais, mas especialmente simbólicas, no curto espaço de tempo em políticas cuja perspectiva e meta são a mudança de padrões de vida, aquisições de capitais, empoderamento e cidadania geracionais” (MADEIRA et al. 2015, p.108).

3. Capital Social

O capital social é um conceito que trabalha com a importância da existência e da qualidade das relações sociais para o desenvolvimento social, econômico e político de uma

comunidade. Essas relações sociais, são estabelecidas na forma de redes sociais ou de normas, e são caracterizadas pelos atributos de reciprocidade, confiança, solidariedade e cooperação.

Na área da Ciência Política o conceito de capital social, tributário de teóricos clássicos, como Toqueville, Durkheim e Weber, é debatido por Bourdieu (1980 e 1999), Coleman (1988 e 1994), Putnam (1996), Portes (1998), Fukuyama (2002), entre outros. No entanto, ganhou destaque com a obra de Putnam sobre a cultura cívica e o desenvolvimento regional da Itália. Trazendo para o debate a questão de que sociedades são mais desenvolvidas quando possuem capital social, na medida em que “são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação” (PUTNAM, 1996, p.177). Além das relações de confiança e reciprocidade, Putnam ressalta que o capital social está ligado ao processo histórico e cultural, “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” (PUTNAM, 1996, p. 191).

Altos níveis de capital social são positivos para a democracia, pois, segundo Putnam (1996), colaboram para participação cívica (reconhecimento e a busca do bem coletivo e público), igualdade política, solidariedade, confiança e tolerância, além da cooperação mútua. Complementar a isso, Abramovay (2000) defende que a noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, assim, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor.

Entretanto, por mais que o conceito tente compreender as relações e as estruturas sociais, observa-se um conjunto de críticas ao capital social e a sua aplicação, principalmente quando relacionada com o Estado. Críticos observam a postura elitista do conceito, que vislumbra no estudo de Putnam o bom desempenho institucional, bem como o desenvolvimento regional relacionado às comunidades com acúmulo de capital social, caracterizando-se como um determinismo cultural. Entre os críticos é exercida a justificativa de que comunidades não cívicas e sem volume de capital social estariam condenadas ao não desenvolvimento econômico e social.

A corrente neoinstitucionalista critica, principalmente, a ligação do contexto histórico para formação de capital social ou engajamento cívico. Evans (1996) articula a participação do Estado na criação de capital social, ou seja, o Estado pode promover a formação do capital social. Segundo Abu-El- Haj (1999, p. 96), Evans assume o pressuposto básico de que as “instituições públicas, além de terem o monopólio da coerção, possuem a exclusividade da

mobilização dos recursos sociais”, determinando, em última instância o sucesso das iniciativas voluntaristas.

Especificamente no campo das políticas públicas na América Latina, o conceito de capital social vem ganhando destaque desde os meados da década de 1990. Sendo relacionado a um ideal neoliberal de políticas sociais, uma vez que foi incluso no receituário do Banco Mundial a partir de 1995, com a proposta de incluir outros setores além do Estado, na luta das melhorias sociais (HIGGINS, 2005). Dentro desta crítica, a abordagem de fomento do capital social buscava “desonerar” o Estado de uma participação tão forte na área social, uma vez que debate sobre a construção de relações sociais entre os cidadãos como forma de organização social baseada em normas e redes de compromisso cívico de reciprocidade (associativismo), confiança e responsabilidade social, sendo fatores necessários para o empoderamento das comunidades pobres e construção de bens coletivos (KLIKSBURG, 2001; D’ARAUJO, 2003).

Este trabalho, enquadra-se na perspectiva cultural e institucional, no sentido de compreender a ação do Estado na formação de capital social. Assim não excluindo nenhuma das duas vertentes, mas trabalhando a lógica de que o acúmulo de capital social propicia melhor desenvolvimento da sociedade e de que o Estado, junto com outros mecanismos, pode estimular, através das políticas públicas, o engajamento cívico, confiança e cooperação. Ou seja, a construção e fomento de capital social pode dar-se através das políticas de fomento do Estado, principalmente, as políticas de transferências de renda, pois essas são necessárias para que haja uma verdadeira emancipação da população desassistida, de fato a realmente incluí-la no processo democrático como cidadão, aumentando suas capacidades (SEN, 2010), para além do âmbito da inclusão pelo consumo (D’ARAUJO, 2004; DEMO, 2003; NÉRI, 2001, 2003).

Na relação mais específica com políticas de redução de pobreza, Neri (2001 apud DEMO, 2003) explica que não basta compreender os determinantes do acesso às oportunidades e o retorno de determinados ativos isolados (como a educação), apresentados aos miseráveis, mas deve-se olhar de maneira abrangente para todo o contexto. Para o autor, nesse ponto entra o conceito de capital social, pois a capacidade de uma comunidade de se organizar frente a uma situação adversa é determinante de sua consequência de curto e de longo prazo. Esse processo passa não só pela mobilização interna da comunidade como pela sua capacidade de articulação com outros níveis da sociedade através do voto, pressão política, etc.

Nesse sentido, a construção de altos níveis de capital social potencializa uma maior ação democrática e defesa de princípios de igualdade, garantindo que os investimentos sociais se

tornem permanentes e crescentes. A seguir vamos analisar algumas das entrevistas realizadas pelos beneficiários, buscando evidenciar possíveis mudanças geradas pelo programa.

4. Análise Do Impacto Do RS Mais Igual Na Formação De Cidadãos - Empoderamento, Cidadania E Acesso A Direitos

Através das análises realizadas no Observatório, podemos observar que as famílias entrevistadas tinham grandes carências em outras formas de capitais, para além do capital econômico, sobretudo no que tange a dimensão de capital social. As análises qualitativas e definição do perfil das famílias beneficiadas deixaram claro os ganhos em termos de melhorias da qualidade de vida e ampliação das capacidades, sejam de consumo, ou da própria melhora da autoestima e conhecimento da utilização de serviços públicos disponíveis.

Embora as carências ainda existam, uma vez após o acesso ao benefício, verifica-se possibilidades de melhora sobretudo no futuro destas famílias, uma vez que o acesso ao benefício está atrelado a condições como frequência escolar dos filhos na escola, acompanhamento médico das crianças e uma maior inclusão dentro dos benefícios públicos previstos pelo Estado. Especificamente, percebeu-se um maior empoderamento das mulheres (apenas houve um homem entrevistado), que como chefe de casas, tendo acesso ao valor, sentiam-se mais seguras e “donas de si”, quando questionadas como se sentiam em relação ao recebimento do benefício, sendo responsáveis pela administração do cartão.

Quando questionadas se o recebimento do benefício, fazia com que estas mulheres se sentissem mais autônomas, grande parte (84, 5%) respondeu que sim, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2: Você se sente autônoma?

	N	%	% valida
Sim	185	84,5	84,5
Não	29	13,2	13,2
Não respondeu	5	2,3	2,3
Total	219	100	100

Fonte: CEGOV, 2014

Neste mesmo sentido, ao analisar os relatos das beneficiárias, é recorrente não só a afirmação do maior sentimento de autonomia, como também fica implícita, e em algumas

declarações de forma mais explícita, a relação entre o aumento de autonomia trazido pelo benefício e o acréscimo de sua própria autoestima e sentimento de cidadania.

Pois é... eu me sinto bem porque aí tu pode favorecer o teu filho. Um tênis melhorzinho, né? A roupa, uma coisa que eles queiram, né? Não... as vez não pode dá e com o Bolsa tu tem aquele... todo mês aquele dinheirinho ali que tu pode usa, eu vo dá, vou consegui te da isso, vou consegui te da aquilo. Como eles pedem, né? Esse de quinze e a de oi... a de cinco já pedem. Que marca quer, que tipo quer. Aí tu consegue, né? [...]... bah eu me sinto bem porque, tem coisa as vez assim, né, que tu precisa mesmo ah, esse mês vo compra isso, sabe, deixo isso que eu preciso menos pro outro mês.
(Bagé, entrevista 5)

É, esse cartão pra mim foi muito bom, tipo assim. Tu sentir um orgulho de ter um dinheiro, uma coisa pra poder manter a tua família, né? E, no caso, sou eu que recebo, né, e compro as coisas. Eu que administro, né?
(Porto Alegre, entrevista 5)

A posse do cartão e a decisão de como utilizá-lo, aumentou o sentimento de cidadão, possuidor de direitos, conforme relatado por grande parte das beneficiárias. Embora se mostre recorrente a dificuldade no acesso a estes direitos, os beneficiários sentem-se em posse de direitos, e indicam que a integração ao programa possibilitou uma maior familiaridade com os serviços públicos disponíveis.

Sim, eu acho que como todos nós, no caso né, a população tem que se sentir assim. (...)É, não é muito fácil, né. A gente tem que corre bastante atrás, muitas vezes a gente leva um não, que não tem, mas eu corro atrás quando eu preciso alguma coisa. Nem sempre a gente consegue, né, mas...
(Bagé, entrevista 3)

Se eu procura eu vô encontra, né. Eu sei que eles existem.
(Santa Maria, Entrevista 12)

olha, eu acho que todo mundo tem direito a tudo, né, só não tem se não quer, se tu não correr atrás, se eu ficar aqui sentada eu não vou conseguir, se eu for atrás e for a luta, com certeza, que nem o Bolsa Família, eu fui la e fiz, demorou, demorou de fato, demorou mas veio né, então é um direito meu, um direito da minha filha, que se eu tivesse deixado eu não teria hoje, e hoje eu tenho posso usufruir dele porque eu fui atrás, que nem o colégio, a mesma coisa, que nem tudo na vida da gente é assim né.
(Santana do Livramento, entrevista 2)

Outra dimensão demarcada pelas beneficiárias foi o entendimento que junto com os direitos, também haviam deveres a serem cumpridos, demonstrando uma boa compreensão dos ideais do programa dentro do ideal de prover uma vida melhor à família como um todo, e especialmente às crianças. Grande parte dos relatos referem que o valor mensal é investido quase que completamente em prol dos filhos, seja em alimentação, material escolar ou

vestimenta. A entrevistada 12A de Porto Alegre, quando perguntada se se sente possuidora de direitos, destaca;

Eu... Claro que eu me considero uma pessoa... Eu me sinto, sim, uma pessoa que tem esse direito. E eu considero que, pra minha classe social, esse direito ele é quase que inexistente, né, de certa forma. Ele até existe, mas é aquela coisa assim: é pouco, é muito pouco. Mas também tem aquela coisa: as pessoas... Não adianta também ficar só buscando direito, direito, direito e não cumprir com as minhas obrigações, né? Então, tudo é uma coisa que eu tenho que pesar. Eu tenho, meus direitos tão ali. Vai ter pessoas que vão querer passar por cima dos meus direitos, mas assim também como vão ter pessoas que vão deixar usufruir dos meus direitos. Mas eu também não posso esquecer das minhas obrigações, né?
(Porto Alegre, Entrevista 12A)

Nesse sentido, podemos relacionar a autonomia e o maior conhecimento dos seus direitos como uma alavanca para uma maior inclusão cidadã, que inclui um maior conhecimento dos direitos e deveres cívicos e interesse por maior participação política para garanti-los. Dentro disso, perguntou-se para as beneficiárias, qual era seu papel nas escolhas políticas e de que forma estas poderiam participar, cobrar e influir na vida pública. Percebe-se uma certa impotência no discurso das beneficiárias, que vem a esfera política como distante de si, e um grande descrédito do sistema político em geral. Em muitos relatos, observa-se a participação política como algo meramente relacionado à arena eleitoral.

Olha pra te falar a verdade no ano passado, o outro, na última eleição eu nem votei porque vieram aqui, ali na rua, vieram aqui arrumar a rua, botaram todo o barro aqui, não tinha passada, eu tive que fazer aquela passada ali, bota pedra. Que eles vem, em vez deles melhorar eles pioram, então não adianta. A luz mesmo eu pago iluminação pública mas tu vem aqui de noite tu não enxerga nada. Que não tem (...) Ai, eu vou, eu cobro, eu peço mas não adianta, né. Então, vota pra que se tu vota e não te ajudam em nada. Eu acho, pelo menos a mim não me ajudam.
(Dom Pedrito, Entrevista 6)

Tu sabe que eu vejo bem... em quem vota, tu ta dizendo? Tu sabe que eu me decepcionei bastante com alguns que eu votei e já teve anos que eu votei em branco mas aí eu vi que em branco não valia a pena aí eu votei naquelas pessoas que, bom acho que esse aí pode (...)Eu acho que o... meu papel é como cidadão mesmo, né? Como eu tava te falando porque se tu paga tanto imposto e só porque tu é pobre ah... aparente mente vão te tratar mal, se fosse...
(Bagé, Entrevista 2)

Não... eu já estou muito desanimada com estas coisa, e eu ai eu penso assim se eu fosse fazer o meu papel certo de repente, mas só que... como eu pode ter muitas outras pessoas que falam a mesma coisa que vão lá e votam em branco, e ai a gente sempre vai deixando os pior, sempre deixando os pior eles podem dizer assim que tu é um só mas ai do outro lado tem outro também, mais uma mais um e assim...
(Entrevista 1, Encantado)

Em contraste, outras beneficiárias, apesar de desacreditadas da política, afirmam que é importante cobrar dos políticos suas promessas eleitorais, mostrando, mais uma vez, a temática da percepção dos seus direitos. Porém, como fica claro nos relatos, muitas não sabem como fazê-lo de forma prática;

O meu papel eu acho que é, tipo, brigar pelos meus direitos e direitos das outras pessoas também, né? Pra gente ter, poder conviver num mundo melhor, ter as coisas direitinho, ter... Como é que eu vou te dizer? Acesso livre a muitas coisas que a gente precisa, né, pra sobreviver... Porque eu acho que a gente já vota pra, pra ter um... Como é que eu vou te dizer? Uma resposta daquilo ali, né? Tu tá votando na pessoa pra pessoa fazer melhorias, tentar fazer pelo povo, né? Acho que é isso.
(Porto Alegre, Entrevista 5B)

Acho que o povo se acomoda um pouco né tinha que cobra um pouco mais
(Palmeira das Missões, Entrevista 19)

Outra beneficiária de Alvorada, conforme relato abaixo, demarca o reconhecimento dos direitos e da necessidade de cobrá-los, porém pontua a dificuldade de organizar a comunidade para fazê-lo, com medo de que frente a uma mobilização com maior número de pessoas venha a envolver ação policial e mesmo violência, frente a percepção de uma “bagunça”;

No caso, assim: a gente sabe que a gente tem direito, né? Mas e ir lá cobrar daí, entendeu? Se não for muita gente... Se for uma pessoa só, eu acho que tem uma... Não vai ter uma aceitação; e se for muita gente lá cobrando ao mesmo tempo, vai ter... Bagunça. (riso) capaz até de ter... De envolver até a polícia, né? De tomar outros rumos, né?
(Alvorada, Entrevista 3b)

Quando questionadas sobre a participação em movimentos sociais, organizações não governamentais, associações comunitárias, ou até mesmo projetos do governo em sua região, observou-se pouquíssimas respostas positivas, conforme demonstrado na tabela abaixo. Conforme consta na tabela 3, apenas 14, de um total de 219 entrevistadas mencionou participar de algum movimento ou instituição social.

Tabela 3: Participa de algum movimento ou instituição social?

	N	%	% valida
Sim	14	6,4	6,4
Não	188	85,8	85,8
Não respondeu	17	7,8	7,8
Total	219	100	100

Fonte: CEGOV, 2014

Dentro das poucas respostas positivas, encontramos beneficiárias que citaram terem participado do Orçamento Participativo, e também atividades de associações comunitárias em Porto Alegre. Algumas das referências encontradas dizem respeito as entidades religiosas, de forma que as associações de cunho político foram, realmente, muito pouco mencionadas.

Conforme pode ser analisado, não há um grande engajamento em associações cívicas ou um aprofundamento dos laços de capital social a partir da introdução do programa. No entanto, percebe-se um aumento da autonomia e noções de cidadania e cooperação horizontal dos beneficiários, o que sugere, que houve sim, um incremento nas percepções de cidadania e direitos a partir do programa.

5. Considerações finais

O avanço das políticas públicas de desenvolvimento social no Brasil nos últimos anos do Governo PT, ao passo que possibilitaram a retirada de uma grande parcela da população da miséria (POCHMANN, 2010; LAVINAS, 2007[...]), atendendo suas necessidades básicas, se deram, sobretudo, na esfera da inclusão pelo consumo, não permitindo a formação de um maior capital social, e por conseguinte, uma maior emancipação e sociabilização política (PASE e SANTOS, 2011). Embora as políticas de transferência de renda tenham certos limites quanto à geração de capital social e político, é necessário refletir que no caso brasileiro, dadas às inúmeras fragilidades e vulnerabilidades da população desassistida “dar o peixe, é condição necessária para se aprender a pescar” (NERI, 2003, p.75). Desta forma, a continuidade de projetos como o RS Mais Igual se mostra necessário para a manutenção do projeto de erradicação da pobreza e redução das desigualdades no Brasil.

A análise do RS Mais Igual demonstra que embora o programa tenha proporcionado uma grande melhoria na qualidade de vida da população em termos de retirada de situação da miséria extrema, seu efeito em termos de formação de capital social e político, não tiveram o mesmo alcance desejado, muito embora tenha proporcionado um grande passo para a efetivação disto no longo prazo, através do empoderamento feminino e do aumento da autonomia e formação de capacidades das beneficiárias. Acredita-se que o desenvolvimento pleno em termos de capital social e político foram limitados devido às condições iniciais destes beneficiários, que se encontravam em grande parte em situações de grande vulnerabilidade, para que em tão curto tempo fosse possível observar uma modificação nos seus padrões de

participação política efetiva e de capital social. Contudo, o recebimento do benefício se mostra importantíssimo para o planejamento familiar, e, portanto, eleva as perspectivas de futuro das novas gerações de cada família.

Além disso, o problema da desigualdade no país não é passível de solução apenas por meio de intervenções sociais pontuais, pois carece, sobretudo, de uma reforma do sistema tributário e político. O crescimento econômico recente no Brasil foi responsável pelo enriquecimento das velhas elites econômicas, políticas e administrativas do país não beneficiando completamente os grupos mais pobres (MIDGLEY, 1995 p.130). Desta forma, pode-se dizer que estas políticas sociais não tiveram um caráter redistributivo da riqueza do país, mas sim compensatório, não modificando a estrutura de poder das elites – que continuaram a ser as principais beneficiadas dentro do jogo político. Desta forma, o desequilíbrio entre diminuição dos ganhos reais destas políticas sociais frente a desestabilidade econômica, não apenas aumentou a insatisfação com o governo atual, como também diminuiu o capital social da população e incidiu sobre uma maior desconfiança das Instituições, e partidos políticos, principalmente sob o signo da corrupção generalizada.

A fins de conclusão, os avanços obtidos em matéria de capital social e político através do RS Mais Igual, por mais que tenham sido limitados devido a circunstâncias adversas, foram relevantes no sentido da construção de um maior capital social e empoderamento da população, principalmente no sentido de inclusão cidadã – mesmo que limitada à ótica de sentir-se mais autônomo e merecedor de direitos. Frente a este quadro, as possibilidades de avanços futuros das gerações mais novas destas famílias se mostram promissoras.

6. Referências Bibliográficas

ABU-EL-HAJ, Jawdah. A mobilização do capital social no Brasil: O caso da reforma sanitária no Ceará. São Paulo: Editora Annablume, 1999.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome. Desenvolvimento social e combate à fome no Brasil: balanços e desafios. Brasília, DF: MDS, 2010.

BRASIL. MDS. 2011. Plano Brasil Sem Miséria no seu Município. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/documentos/cartilha-encontro-prefeitos-final-18022013.pdf> Acesso em: 12 de Fevereiro de 2016.]

BOURDIEU, Pierre. Le Capital Social: Notes Provisoires. In: Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº 31, jan. 1980, p. 2 - 3. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1980_num_31_1_2069

- CEGOV. Projeto do Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. Primeiro Relatório do Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. Relatório Técnico Parcial: Síntese dos Resultados obtidos I. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. Síntese dos Resultados II. Coord. Lígia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. Relatório Final do Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. Banco de Dados do Projeto Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- COLEMAN, James. Social Capital in the Creation of Human Capital. Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, 1988. p. S95-S120.
- D' ARAUJO, M. C. (2003). Capital social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- DEMO, P. (2003). Pobreza da pobreza. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política de avaliação das políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005.
- FUKUYAMA, Francis. Capital Social. In: HARRISON, Lawrence e HUNTINGTON, Samuel. A cultura importa. Rio de Janeiro: Record, 2002. P. 155-171.
- HIGGINS, Silvio Salej. Fundamentos Teóricos do Capital Social. Chapecó: Argos Ed. Universitária, 2005. 263 p
- MADEIRA et al. Monitoramento e avaliação da política de transferência de renda gaúcha: O programa Rs Mais Igual e a experiência do Observatório De Políticas Sociais Do RS. In: COREZOLA, Fernanda. GRIZA, Aida. RAMOS, Marília. (org). Políticas Públicas: Monitoramento, Avaliação, Controle e Participação Social no Governo do Rio Grande do Sul. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. 212 p
- MIDGLEY, James. Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare. London: Sage, 1995
- NERI, M. (2001). Mapa de ativos — Combate sustentável à pobreza. Rio de Janeiro: FGV [Edição eletrônica, dezembro 2001].
- NERI, M. (2000). Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.) Desigualdade e pobreza no Brasil. Brasília: IPEA, pp. 503-526
- POCHMANN, M e AMORIN, R. (2003). Atlas da exclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez.
- PORTES, Alejandro. SOCIAL CAPITAL: Its Origins and Applications in Modern Sociology. Annu. Rev. Sociol, 1998. p. 1.24.
- PUTNAM, R. D. (1996). Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

RIO GRANDE DO SUL. Casa Civil. Programa do Governo do Estado auxilia no combate a pobreza. Porto Alegre, 2015. Disponível em:
<http://www.rsmaisigual.rs.gov.br/conteudo/1899/?Programa_do_Governo_do_Estado_auxilia_no_combate_%C3%A0_pobreza_extrema> Acesso em: 21 de março, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Casa Civil. Falta de Recursos inviabiliza repasses ao RS Mais Igual. Porto Alegre, 2015. Disponível em:
<http://www.rsmaisigual.rs.gov.br/conteudo/1927/?Falta_de_recursos_inviabiliza_repasses_a_o_RS_Mais_IguaL> Acesso em: 22 de março de 2016.

SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

A OMISSÃO DO ESTADO LEVA A CRIMINALIZAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS E DÁ ENSEJO A DANOS QUE AFETAM A SOCIEDADE

Liziane Renata Borges Duarte –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
José Ricardo Costa Caetano –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
Jader Irajá Monteiro Silva –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

1. Introdução

A responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente é dividida de modo geral a todos os que extraem do mar a sua subsistência e ao Estado que tem o dever de suprir os meios para preservá-lo para as futuras gerações, sem, no entanto, criminalizar a atividade artesanal que vem sendo desenvolvida antes mesmo da colonização de nosso país.

Para melhor apurar o grau de responsabilidade dos danos ambientais advindos da atividade pesqueira, é necessário traçar um comparativo entre a atividade artesanal, os métodos de captura, de produtividade, passando por uma análise dos elementos que definem essa relação com a omissão do Estado em criar políticas públicas eficazes.

Como escopo do trabalho utilizaremos como parâmetro o Estuário da Lagoa dos Patos, abrangendo principalmente a Região Sul do estado do Rio Grande do Sul, reduzindo até as ilhas cidade de Rio Grande.

O qual justifica-se pela evidencia de uma considerável queda no número de pescadores artesanais pertencentes as comunidades tradicionais pesqueiras e de um aumento de processos criminais por danos ambientais ocorridos dentro do período em que a pesca encontra-se proibida, bem como o significativo número de processos administrativos ambientais decorrentes do exercício da pesca por pescadores não licenciados, cujo início ocorreu com a nova sistemática das políticas públicas de registro e controle da pesca da região, compreendida pelos municípios de São José do Norte e Rio Grande, principalmente nos bairros Mangueira, Ilha dos Marinheiros e Torotama.

Para isso, o presente trabalho aborda o contexto histórico da pesca artesanal trazendo informações de que ela remonta da pré-história, sua característica e definição traçando a diferença com a pesca industrial, demonstrando que esta diferença acarreta reflexos no âmbito social, econômico e ambiental.

Aborda, também, a responsabilidade do Estado na aplicação e execução das normas afetas a essa cultura, que por falha em sua execução leva a criminalização desses trabalhadores artesanais.

Para o estudo foi utilizado a abordagem qualitativa, utilizando-se o método de estudo de múltiplos casos e pesquisa empírica, onde se buscou dados relevantes e convenientes obtidos através da experiência nas atividades exercidas durante a prática no primeiro ano de residência jurídica e dos atendimentos realizados aos pescadores artesanais no CIDIJUS, projeto de extensão da FURG que busca levar Cidadania, Direito e Justiça aos pescadores da Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

2. Desenvolvimento

2.1 Contexto Histórico

Sabe-se que a pescar artesanal é tão antiga quanto o homem, sendo exercida pelos primitivos da pré-história. Adentrando no contexto histórico do descobrimento do Brasil, se tem registros de que na época da chegada dos portugueses a pesca era desenvolvida pelos indígenas que aqui habitavam, os quais sobreviviam, dentre outros meios, da pesca. Com o passar do tempo as técnicas de captura foram repassadas aos colonizadores, que escravizaram os nativos e aperfeiçoaram as técnicas de pescaria.

Tanto é assim, que ao estudar a dinâmica social ao longo da história do Brasil, Luiz Geraldo Silva (2001, p. 44-45), assinala que o processo de colonização implicou a escravização de índios, que, entre outras tarefas, foram incumbidos de apanhar peixes, crustáceos e mariscos para consumo dos colonos. Após a abolição dos cativeiros, os indígenas ainda permaneceram como provedores de pescado.

Durante séculos, o homem se beneficiou das técnicas de pesca que possuíam os indígenas, que mais tarde foram aperfeiçoadas e levaram a captura de grandes quantidades de crustáceos e outros animais marinhos, pois as canoas, pirogas cavadas em tronco de árvore e jangadas feitas de paus amarrados utilizadas pelos nativos, mais tarde, substituídas pelos pescadores artesanais por caicos a remo, vela e motor, foram suprimidos pelos barcos de grande porte e de tecnologia avançada, pertencentes a indústrias pesqueiras.

Trazendo esse diálogo a nossa região, mais precisamente ao Estuário da Lagoa dos Patos, por ter sido considerada como um pólo pesqueiro artesanal de importância destacada no

Sul do Brasil, evidencia-se, nos últimos vinte anos, o sistema ambiental da pesca artesanal entrou em colapso, com reflexos deletérios nos macros elementos sociais, econômicos e ecológicos da região. No início desse período, houve uma quebra do sistema local de gestão, que pode ser exemplificada por algumas mudanças identificadas no sistema ambiental da pesca no estuário da Lagoa dos Patos, como a introdução de novas artes de pesca (KALIKOSKI, D, 2006).

Atualmente, quando se fala em comunidades tradicionais pesqueiras, têm os estudiosos do Direito Ambiental se debruçado quase que exclusivamente sobre a questão dos conhecimentos tradicionais, como se a única preocupação que pudesse interessar aos ambientalistas, pelas populações tradicionais, fosse a questão da preservação desses conhecimentos, que vêm auferindo grandes vantagens econômicas para laboratórios e empresas dos Estados Unidos da América, Europa ou Japão - sem demonstrar qualquer interesse pelas comunidades tradicionais em si, mas somente como uma fonte de conhecimentos passíveis de apropriação econômica (SANTANA; OLIVEIRA, 2008).

2.2 Característica e Definição da Pesca Artesanal

A pesca artesanal além do seu contexto histórico é conhecida pela simplicidade no modo de vida e trabalho desde pescadores e, ao mesmo tempo, pela complexidade na operacionalização do preparo desta atividade, na qual os próprios trabalhadores desenvolvem suas artes e instrumentos de pesca, auxiliados ou não por suas pequenas embarcações, tendo como local de atuação as proximidades da costa, dos rios e dos lagos.

De acordo com a definição dada pela Lei nº 11.959/2009, que dispõe sobre a política nacional de desenvolvimento sustentável da aquicultura e da pesca, a pesca artesanal é aquela praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte.

Também conceitua embarcações de pequeno porte, como sendo aquela que possui arqueação bruta - AB igual ou menor que 20 (vinte) toneladas.

Ao perquirir a citada Lei, percebe-se não há maiores elementos que diferencie a pesca artesanal da pesca industrial, senão o tamanho da embarcação e a utilização de empregados ou parceiros, pois classifica a pesca industrial como aquela praticada por pessoa física ou jurídica

que envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial, definindo embarcação de médio porte, como aquela que possui arqueação bruta - AB maior que 20 (vinte) e menor que 100 (cem), e grande porte a com arqueação bruta - AB igual ou maior que 100 (cem) toneladas.

Diante disso, surge a necessidade de diferenciação decorrente, também, da disparidade dessas duas relações, pois tratam-se de objetivos distintos a medida em que o pescador artesanal exerce sua atividade de modo e acordo com a sua cultura de raiz, para ele a pesca é bem mais que um mero meio de auferir vantagens econômicas, reproduzem uma cultura nativa, utilizam apetrechos criados por suas próprias mãos, os quais são totalmente desprovidos de sofisticação e tecnologia, e, por conta disso, o que conseguem extrair da natureza é o que ela pode repor.

Ao passo que a pesca industrial tem por objetivo um fim exclusivamente econômico, utilizando-se de embarcações com tecnologia de ponta, equipadas com sistema de navegação, comunicação, congelamento abordo e sistemas de rastreamento que identifica a concentração dos cardumes, o que os possibilita extrair da natureza bem mais do que ela pode repor.

2.3 Reflexos da Pesca Artesanal em Âmbito Cultural, Social, Econômico e Ambiental

Neste contexto, os reflexos mostram-se marcantes no âmbito cultural e social, pois percebe-se a disparidade dessa relação, ao passo que a pesca para o pescador artesanal é mais do que um mero meio de auferir vantagens econômicas, para eles é, arte, mito, modo e estilo de viver, é cultura de raízes, cultura essa que pertence a todos os brasileiros.

Nesse diapasão, foi o entendimento da 1ª Conferência Nacional da Pesca Artesanal (Brasília/DF, 2009), cujo, texto final elaborado em forma de documento pela assembleia ali presente, assim define:

Os pescadores e pescadoras artesanais possuem tradicional modo de viver e de lidar com a natureza, têm história e cultura de raízes profundas que são passadas de geração para geração. A pesca é mais que uma profissão, é um modo de vida onde o trabalho é livre e tem um regime autônomo e coletivo, extrai da natureza somente o que ela é capaz de repor. Possui relação de transformação direta da natureza, com espiritualidade e mística que suscita respeito e cuidado (CONFERÊNCIA, 2009).

Assim, podemos dizer que, para os pescadores artesanais, a pesca é parte de uma herança cultural, que representam suas identidades e laços sociais, bem como a sua permanência permite a valorização cultural do espaço em que se encontram, a medida em que reproduzem os aspectos mais marcantes da história.

Essa mesma concepção é adotada por Antonio Carlos Diegues (2004, p. 32), ao descrever a pesca artesanal como um conjunto de práticas cognitivas e culturais, habilidades práticas e saber fazer transmitidas oralmente nas comunidades de pescadores artesanais com a função de assegurar a reprodução do seu modo de vida.

Seguindo essa linha, nota-se uma ausência de estudos por parte da doutrina ambiental que abarque a pesca artesanal em seu contexto cultural, pois os reflexos vindos dessa ausência mostram-se presentes no âmbito econômico e social, atingindo não apenas os pescadores artesanais, mas a toda sociedade, a medida em que são impedidos de exercer suas atividades em troca de supostos benefícios governamentais, que acabam não se concretizando, sendo esse um dos principais fatores da sua criminalização.

Com base em análises realizadas no ano de 2017, através dos casos concretos de pescadores artesanais que procuraram a assistência jurídica social ofertada pelo projeto de extensão CIDI-JUS, da Faculdade de Direito da FURG, foi possível identificar que o processo de criminalização que atinge os pescadores artesanais é decorrente de falhas na execução de normas administrativas, tanto no modo de fiscalização da atividade pesqueira quanto no processo de permissão e regularização desta atividade, o que acarreta na impossibilidade de obtenção dos chamados benefícios previdenciários, e conseqüentemente os leva a uma condição de infratores pela miserabilidade a qual acabam sendo submetidos.

Os mencionados benefícios são decorrentes da promulgação da Lei nº 8213/1991, a qual estabelecia direitos aos benefícios da Previdência Social, na condição de segurado especial, os critérios para o reconhecimento era, a pesca ter a profissão habitual ou principal meio de vida, ser exercida em regime de economia familiar, individualmente ou ainda com o eventual auxílio de terceiros.

Importante ressaltar, que o referido benefício (seguro-defeso) foi reconhecido pelo legislador, através da **Lei nº 10.779/2003**, como devido por se tratar de uma medida absolutamente necessária que visa garantir o sustento pessoal e familiar dos pescadores artesanais, que são impedidos por força de um ato do Poder Público de exercerem durante um ou dois períodos no ano a atividade profissional que lhes garante o sustento, bem como para

que não sejam levados a persistir na pesca por falta de meios para proverem o sustento próprio e de seus familiares, o que certamente frustraria a preservação das espécies.

Sendo de responsabilidade do INSS a verificação da condição de segurado pescador artesanal e o pagamento da contribuição previdenciária, bem como cabe ao Ministério da Previdência Social e o Ministério da Pesca e Aquicultura desenvolver atividades que garantam ao INSS acesso às informações cadastrais disponíveis no Registro Geral de Pesca (RGP), sendo que tal exigência não pode resultar em nenhum ônus para o segurado, nos termos do art. 2º, §3º e §4º e §5º da Lei nº 10.779/2003.

Dentre os requisitos, também é necessário a atualização/renovação da RGP, a carteira é renovada anualmente, através da Secretaria da Pesca e Aquicultura, pelo (site: www.mpa.gov.br) a qual emite o comprovante da atividade pesqueira, esse procedimento administrativo deve ocorrer até 30 dias após a data de aniversário do pescador, esse processo é regulamentado pelos órgãos da administração pública, sendo assim, trata-se de procedimento administrativo próprio, disciplinado pela Instrução Normativa MPA nº 6 de 29/06/2012, com redação dada pelo art. 1º da Instrução Normativa MPA nº 15 de 11/08/2014.

No entanto, esse procedimento de atualização/renovação não vem se dando de modo satisfatório, o que levou grande parte destes pescadores artesanais a migrar para outras áreas profissionais, pois, impedidos de exercer suas atividades e sem o mínimo necessário para garantir a sua subsistência, são levados a abandonar a pesca artesanal, o que acarreta no desmorecimento de nossas raízes culturais, ainda presentes após tantas gerações.

Sendo que essa inoperância do sistema tem levado a consequências alarmantes, pois os pescadores que ainda resistem vem sendo submetidos a uma condição de indignidade e miserabilidade, uma vez que por força de um ato público são impedidos de exercer a única atividade que lhes garante o seu sustento e de seus familiares, sem terem o mínimo necessário para garantir a subsistência durante o período em que a pesca encontra-se proibida, são levados pelo estado de necessidade a exercer a única profissão que estão aptos, acarretando, assim, na sua criminalização e nos danos ambientais que atingem toda a sociedade.

2.4 Responsabilidade do Estado na Aplicação e Execução das Normas

Diante dos fatos descritos no tópico anterior, cujos, resultados mostram-se impactantes pela ineficiência das políticas desenvolvidas pelos órgãos reguladores, procura-se demonstrar

de forma mais abrangente que estes atos resultam no impedimento da pesca artesanal por estes trabalhadores.

A problemática que hora se apresenta em formalizar a atividade através do RGP deve-se a inconsistência do site do órgão regulador, que frequentemente encontra-se inoperante, quando seu envio é diretamente ao órgão acaba não sendo analisado em tempo hábil, consequentemente, sem o registro tais trabalhadores passam a exercer suas atividades na informalidade e ilegalidade, impossibilitando, também, de se habilitarem ao recebimento das parcelas do seguro defeso.

Consequentemente, sem um meio de garantir a própria subsistência, são levados pelo estado de necessidade a exercer a pesca no período proibido, quando isso ocorre, os prejuízos são devastadores para a sociedade que sofre os reflexos dos danos ambientais, bem como para o pescador que responde na esfera administrativa, civil e penal.

Não obstante, para que a pesca possa ser exercida, assim como outras atividades extrativistas, é necessário que o meio ambiente encontre-se em equilíbrio. Desse modo, o legislador constituinte impôs ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme disposto no art. 225 da Constituição Federal, fato que, por si só, deveria eliminar qualquer discussão quanto à pertinência do legislador em limitar ou restringir o uso dos recursos naturais, como é o caso da captura do camarão rosa, eis que encontra-se ameaçado.

Assim sendo, foi editada a Lei nº 11.959/2009, que regula as atividades pesqueiras, dispondo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, nas tradicionais comunidades pesqueiras, o referido texto legal resultou no impedimento da pesca artesanal durante um ou dois períodos no ano, ou seja, o tempo necessário para a reprodução das espécies, cujo período de defeso é estipulado pelo IBAMA através de suas normativas.

Com isso, o legislador por reconhecer que a pesca é a única atividade profissional que garante o sustento destes pescadores e seus familiares que ficam impedidos de exercê-la, por força de um ato do poder público, acresceu na Lei nº 10.779/2003 o direito destes pescadores ao recebimento do seguro-desemprego, conhecido popularmente como Seguro-Defeso.

Esse benefício também tem por objetivo possibilitar os pescadores a não persistirem na pesca durante o período de defeso, pois a falta de meios para a subsistência os forçaria a pescar

durante o período, que é o de reprodução das espécies ameaçadas, o que sabidamente prejudica a preservação.

O benefício do Seguro-Defeso é concedido aqueles pescadores que comprovam a atividade profissional, esta comprovação se dá com o devido Registro Geral de Pescador - RGP que é expedido pelo atual MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS SECRETARIA DE AQUICULTURA E PESCA, atual, MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMERCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, cujo processo é disciplinado pela normativa MPA nº 6 de 29/06/2012, a qual também escabece a manutenção da licença de pescador, registro que pode ser preenchido diretamente no sítio www.mpa.gov.br, ou pessoalmente no órgão competente.

2.5 A Criminalização

A partir daqui inicia-se a *via crucis* desses trabalhadores, a qual deve-se ao sistema operacional do referido órgão (site), pois frequentemente encontra-se inoperante, quando seu envio é direto ao órgão na Capital do Estado não vem a ser analisado em tempo hábil, conseqüentemente, sem o registro tais trabalhadores passam a exercer suas atividades na clandestinidade, com a impossibilidade de se habilitarem ao recebimento das parcelas do seguro defeso.

As consequências disso ainda mostram-se de maior gravidade, a medida que sem um meio que os possibilitem a garantir a própria subsistência são levados pelo estado de necessidade a exercer a pesca no período proibido, quando isso ocorre, os prejuízos são devastadores tanto para sociedade que tem direito a um meio ambiente equilibrado, como para o pescador que uma vez flagrado, responde na esfera penal, civil e administrativa, ou seja, é penalizado novamente, pois é obrigado a viver na miserabilidade e quando busca seu sustento com o trabalho que sempre exerceu, responde criminalmente, tornando mais grave a sua condição socioeconômica.

A abusividade dos órgãos administrativos, seja pelo MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS SECRETARIA DE AQUICULTURA E PESCA na edição das normativas, ou pelo IBAMA através da aplicação de multas aplicadas sem considerar os critérios legais de suas próprias normativas, as quais definem os elementos majorantes e atenuantes que interferem diretamente no *quantum* atribuído na multa.

Este conjunto de atos administrativos demonstram claramente afronta aos direitos constitucionais, à medida que restringem direitos concedidos em legislação hierarquicamente superior, bem como na atuação e aplicação do poder de polícia dos agentes administrativos que agem em desacordo com a Constituição e, algumas vezes, contra sua própria normativa.

Como dito, este procedimento da Administração Pública tem se mostrado mais danoso no cumprimento do poder de polícia, pois o órgão fiscalizador – IBAMA, tem demonstrado grande inobservância aos critérios estipulados em sua própria Instrução Normativa nº 10/ 2012, por exemplo, nos autos de infração expedido nota-se que as acusações são genéricas, bem como inexistente apuração da infração através de instauração do devido processo administrativo, o que contraria a hierarquia das leis, haja vista que na Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, está expresso em seu art. 70, § 3º que as infrações ambientais deverão ser apuradas em processo administrativo próprio.

Nesta mesma linha, temos o Decreto nº 6.514/08, que regulamenta o processo de apuração das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, determina que o órgão ou entidade ambiental estabelecerá de forma objetiva critérios complementares para o agravamento e atenuação das sanções administrativas.

Por sua vez a Instrução Normativa nº 10/ 2012, do Ibama, estabelece que para a quantificação do valor da multa deve ser considerado as circunstâncias agravantes e atenuantes, dentre elas esta os motivos da infração, a situação econômica, o grau de instrução ou escolaridade, etc. o que não vem ocorrendo, pois multas em valores exorbitantes são atribuídas nestes casos, as quais são baseadas num parâmetro geral estipulado arbitrariamente pelo referido órgão.

3. Considerações Finais

Neste contexto, e considerando a realidade vivida por estes pescadores, percebe-se que o desrespeito da Administração Pública não se limita apenas aos direitos destes trabalhadores, mas a coletividade e a suas próprias normas.

A omissão do Estado mostra-se presente no momento que nada faz em relação as ditas normativas que contrariam a hierarquia legislativa, as quais subtraem e restringem direitos reconhecidos e concedidos em lei, e conduzem trabalhadores a uma condição de criminosos.

Não se pode furtar a responsabilidade solidária do Estado aos danos causados tanto ao meio ambiente, como na criminalização destes pescadores, uma vez que a prática infracional nestes casos está intimamente ligada ao cumprimento efetivo das normas, e, em se tratando destas infrações, percebe-se que um grande número destas condutas delitivas são desencadeadas pelo não recebimento do Seguro-Defeso, cuja consequência é a ineficácia da proteção ambiental, ou seja, trata-se de um bem comum do povo e um direito das futuras e novas gerações, assim reconhecido constitucionalmente.

Bem como não se pode deixar de fora a atividade da pesca artesanal como patrimônio histórico e cultural, a qual está sendo levada a extinção por estas atitudes irresponsáveis da administração pública.

Todos esses acontecimentos aliados a ineficiência no modo de execução das políticas públicas, que são decorrentes das dinâmicas de transformações no âmbito, social, ambiental, político e econômico, apontam para o eminente risco relativo à duração no modo de vida e subsistência dessas comunidades pesqueiras e dá ensejo ao processo de criminalização, no qual vem sendo submetidos estes trabalhadores.

Lembrando que para esses trabalhadores a pesca é bem mais do que um mero meio de auferir vantagens econômicas, trata-se de uma cultura, o seu modo de vida, retratando as suas crenças e tudo mais que lhes passou pelas gerações que os antecederam.

Neste cenário, a pesca artesanal tem gerado diversos conflitos nas ilhas do município de Rio Grande. Tal conflito se dá em função de repetidos argumentos ambientalistas, nos quais resumem em seus discursos que a pesca é um mero meio de auferir vantagens econômicas, cujo, argumento principal é de que essa atividade seria um potente causador dos danos ambientais, não levando em conta que estas antigas comunidades também fazem parte da história e cultura da região.

No entanto, o que se pode apurar é uma possível falha no pensamento ambiental e nas políticas públicas ao tratar as questões relativa as comunidades pesqueiras, eis que não se vislumbram estudos que abarquem a relação entre o direito ambiental e o direito a cultura destas comunidades tradicionais pesqueiras como parte histórica também pertencente a todos os brasileiros, considerando-se, ainda, que quando se fala em pesca, fala-se de uma atividade tão antiga quanto o surgimento do homem.

4. Referências

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm> Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779.htm> Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm> Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa MPA nº 6 de 29/06/2012, Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira na categoria de Pescador Profissional no âmbito do MPA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/instrucao-normativa-mpa-13-2012.htm>> Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa IBAMA Nº 10 DE 07/12/2012, Rep. - Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 2012. Disponível em: <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=277984>> Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Legislação sobre Pesca e Aquicultura, Dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a pesca e aquicultura. Centro de Documentação e

Informação. Edições Câmara Brasília. 55ª Legislatura. 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/24080/legislacao_pesca_aquicultura.pdf?sequence=1> Acesso em: 03 fev. 2018.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **A Pesca Construindo Sociedades: Leituras em Antropologia Marítima E Pesqueira**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2004.

SANTANA, Luciano Rocha; OLIVEIRA, Thiago Pires. **O patrimônio cultural imaterial das populações tradicionais e sua tutela pelo Direito Ambiental**. 2008.

KALIKOSKI, Daniela C.; ROCHA, Ronaldo D.; VASCONCELLOS, Marcelo C.. **Importância do Conhecimento Ecológico Tradicional na Gestão da Pesca Artesanal no Estuário da Lagoa dos Patos, Extremo Sul do Brasil**. *Ambiente & Educação, Rio Grande, Brasil*. v. 22, n. 1 (2017). ISSN 1413-8638, E-ISSN 2238-5533, Rio Grande, Brasil. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/ambeduc/index>> Acesso em: 03 fev. 2018.

MAIA, M.B; PEREIRA, H.S. A inclusão do pescador nas políticas públicas de seguridade social do trabalhador rural. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 2. Belém, 13-15/set./2010. **Anais...** Belém, UFPA.

MENDONÇA, J.T; LUCENA, A.C.P. **Avaliação do seguro defeso concedido aos pescadores profissionais no Brasil**. São Paulo. Série Relatórios Técnicos, 2013.

SILVA, Luiz Geraldo. **Esperança de liberdade. Interpretações populares da abolição ilustrada**. *Revista de História* (USP), São Paulo, 2001.

1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESCA ARTESANAL (Brasília/DF, 2009). **Anais eletrônicos...** Recife: UFPe, 1996. Disponível em: <<http://conferencianacionaldospescadores.blogspot.com.br/>> .Acesso em: 03 fev. 2018.

O JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A INTERVENÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Claudio Ruiz Engelke –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Hector Cury Soares –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Nadja Karin Pellejero –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

1. Introdução

Para se analisar as políticas públicas em saúde, deve-se considerar que a atuação estatal para garantir a saúde pública no Brasil é relativamente recente, teve seu início há pouco mais de duzentos anos. Também deve-se levar em conta a existência de um marco divisório que foi o advento do Sistema Único de Saúde. A crise que o sistema enfrenta é agravada por fatores como a redução orçamentária através do congelamento de gastos públicos por 20 anos, determinada pela Emenda à Constituição nº 95/2016, que instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal”, bem como a cultura da medicalização para todos os males da população, que imprime no meio social a lógica imposta pelo mercado farmacêutico.

Estes fatores contribuem negativamente para o sistema, que é ainda desorganizado pelos efeitos da judicialização excessiva e sem critérios.

2. A saúde como política pública

A atuação estatal através de políticas públicas é reativamente recente. Como forma de garantir o bem-estar dos cidadãos, os Estados modernos adotam políticas públicas que visam a garantir condições mínimas necessárias. Esta forma de atuação varia conforme o local, o tempo, a ideologia daqueles que detêm o poder, com situações econômicas e sociais e com condições e ambientais, etc.

A quebra da bolsa de 1929 já havia demonstrado que as crises do capitalismo são cíclicas, e como forma de resguardar a economia e criar um meio de amortecer as quedas econômicas foi apresentado por John Maynard Keynes uma nova forma de organização da sociedade, em que o Estado passava a agir diretamente na economia. Foi uma resposta ao

modelo até então vigente que defendia o liberalismo clássico, do livre mercado que acreditava que o próprio mercado, através de uma mão invisível iria regulamentá-lo.

Esta teoria econômica chamada de keynesianismo defende que o Estado atuante nas áreas sociais. A forma como os benefícios sociais são distribuídos depende de como cada Estado se organiza para decidir. A atuação estatal é crucial para que os benefícios sociais atinjam seus objetivos, e para que isto ocorra é necessário que exista uma organização para distribuição conforme as necessidades e peculiaridades de cada sociedade. Esta forma de organização estatal para distribuição destes benefícios são as chamadas políticas públicas.

Através da aplicação de políticas públicas que concedam materialmente o mínimo necessário para que os cidadãos possam viver dignamente é que a sociedade chega ao estado de bem-estar social (*welfare state*).

Esta escola econômica que auxiliou a reestruturação da economia americana nos anos 1930, foi no pós-guerra exportada e aplicada nos países europeus, recém dizimados e carentes de estrutura estatal, e sob a ameaça vizinha do comunismo.

Com isso se percebe que não há como dissociar o estudo e a análise de qualquer política pública sem que se perceba a atuação estatal, sem que se tenha como meta o estado de bem-estar.

Ocorre que ao mesmo tempo em que o keynesianismo era implementado em vários países, em especial no continente europeu, com suas políticas de bem-estar social, surgia um movimento que se apresentava como um contraponto ao *welfare state*, uma proposta que tinha como fundamento a redução absoluta da atuação estatal, e como consequência, e que visava redução da máquina do Estado e privatização da economia.

Este movimento que ficou mais conhecido como neoliberalismo teve seu marco inicial em um encontro de economistas na cidade de *Mont Pèlerin*, na Suíça, em 1947, embora seus efeitos tenham efeitos práticos tenham surgido somente nos anos 1970. Desde então esta escola econômica que visa redução drástica do Estado e fim das políticas sociais foi se espalhando pelo globo, e no início dos anos 1990 chagou ao Brasil.

Compreende-se, assim, que a realização de políticas públicas está diretamente relacionada com a forma política e econômica que cada Estado tem interesse em implementar. Em um país cuja política está voltada para realização de uma economia de mercado, de apoio às teorias neoconservadoras, as políticas públicas são muito reduzidas, ou até inexistentes para a maioria da população. Já em um contexto de um Estado em que a política busca soluções

através do estado de bem-estar social, pode-se observar que as políticas públicas são tratadas como uma política de Estado.

A concepção de mundo trazida pelos neoconservadores, por sua vez, é bem distinta daquela defendida pelos liberais. Segundo seu entendimento, o colapso do Estado do Bem-Estar Social deveu-se ao excesso de intervenção do Estado, bancando políticas públicas com dispêndio significativo do erário público. Profetizam que o capitalismo não está em crise, sendo esta a falta de capitalismo, e não seu excesso. (COSTA, 2015, p. 85)

Neste contexto se compreende que a alteração de comando na política, e consequentemente na economia do Brasil, pode fazer com que as políticas públicas surjam, se o governo tiver uma conotação estatizante, ou desapareçam, em um contexto de um governo de características privatistas.

As políticas públicas na área da saúde acompanham a forma como o Estado é desenhado e refletem a intenção dos governantes. Assim, não é por acaso que há uma enorme dívida do Estado brasileiro com uma parcela enorme da população, que não teve acesso a políticas de saúde. Mas para que se possa falar em políticas públicas na saúde, é importante a análise acerca do desenvolvimento da saúde pública no Brasil.

2.1 A origem da saúde pública no Brasil

A saúde pública no Brasil possui um marco histórico que foi a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808.

Até então inexistia atuação estatal, a população era acometida por doenças tropicais e desconhecidas pela comunidade científica, como a malária e a febre amarela, bem como enfermidades trazidas pelos colonizadores como a varíola e a peste bubônica.

Evidente que a mortalidade era muito alta, já que praticamente inexistente a presença de médicos e demais profissionais da área de saúde.

Existia o barbeiro ou prático, um conhecedor de algumas técnicas utilizadas pelos médicos europeus, tais como as sangrias, que atendia à população capaz de remunerá-lo. Existiam os curandeiros e pajés, pertencentes à cultura negra e indígena, mais acessíveis à maioria da população, que se utilizavam das plantas, ervas, rezas e feitiços para tratar os doentes. Havia também os jesuítas, que traziam algum conhecimento da prática médica europeia utilizando-se principalmente da disciplina e do isolamento como técnica para cuidar dos doentes. (BAPTISTA, 2007, p. 31)

Somente com a expulsão da corte de Portugal pelo exército de Napoleão que esta aportou no Brasil e trouxe uma série de inovações científicas, sempre com o fim de manter a mão de obra e proporcionar um ambiente para que a nação pudesse se desenvolver. Com a vinda da corte portuguesa foi possibilitada a entrada de mais médicos e o aumento da preocupação com as condições de vida da população local, “possibilitando o início de um projeto de institucionalização do setor da saúde no Brasil e a regulamentação da prática médica profissional” (FLORES, 2016, 126). Ainda em 1808 foi inaugurada a Escola médico-cirúrgica de Salvador, e o ensino da medicina foi institucionalizado e padronizado.

Na primeira República (1889-1930) o movimento sanitarista expôs situação da saúde pública como uma questão social e política. Houve a ampliação do Estado e a criação do alicerce da saúde pública.

Na Primeira República, o movimento sanitarista demonstrou a situação da saúde como um a questão social e política e era o maior obstáculo à integração do Brasil ao mundo civilizado. Como consequência, ocorreu a expansão da autoridade estatal sobre o território, ao mesmo tempo em que se criavam os fundamentos para a formação da burocracia da saúde pública (FLORES, 2015, p.126)

Em 1903, o médico especialista em microbiologia Oswaldo Cruz é nomeado diretor geral de saúde pública no governo de Rodrigues Alves e começa a reforma da saúde. No ano seguinte propõe o código sanitário, considerado na época um código de torturas em razão da rigidez das ações que eram propostas.

A atuação do mais impactante do referido sanitarista foi a instituição da campanha da vacinação obrigatória. Procedimento novo que diante da população sem informações causou muita contrariedade, vindo a culminar no movimento chamado de Revolta da Vacina. Apesar das contrariedades, sua atuação pode ser considerada exitosa no controle de algumas moléstias, tanto que houve avanços na erradicação de uma série de enfermidades. “Em 1907 a febre amarela e outras doenças já tinham sido erradicadas da cidade do Rio de Janeiro e Belém”. (BAPTISTA, 2007, p.34).

A segunda fase do movimento sanitarista (1910 e 1920), Cruz intensificou o saneamento rural e realizou incursões pelo interior, e foi possível comprovar a necessidade de uma política pública na área da saúde. “As expedições revelaram um Brasil doente e suscitaram o questionamento do discurso romântico sobre os sertões como espaço saudável”. (BAPTISTA, 2007, p.34)

Com a Lei Eloy Chaves, em 1923, foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões, conhecidas como CAPs, que atuavam como seguro social para categorias profissionais, e que prestavam serviços de saúde. No governo de Getúlio Vargas foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões, IAPs, “o primeiro passo para a organização de nosso sistema de previdência e seguridade social”. (COSTA, 2013, p. 101)

Em 1966 os IAPs deram origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). No começo dos anos de 1970, a política adotada pelo INPS “levou à inclusão de novas categorias profissionais no sistema trabalhadores rurais, empregadas domésticas e autônomos e com a inclusão de novas categorias, aumentava a procura por serviços e os gastos no setor de saúde”. (FLORES, p.128, 2015).

Em 1986 ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, onde foi criado o Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), que teve papel crucial para a implantação do SUS em 1987.

Foi com a Constituição de 1988 que o SUS passou a figurar inserido na seguridade social em conjunto com a previdência e assistência social. Foram então garantidos os princípios da universalidade e igualdade de acesso aos serviços do SUS. As regras para adoção de um sistema único foram aprimoradas e em 1990 foi editada a Lei 8.080/90, que regulamentou a forma de atuação deste sistema considerado o maior do mundo.

A forma de atuação do SUS está baseada em dois princípios fundamentais: a universalidade e igualdade de cobertura e do atendimento, que visam garantir que todo cidadão, sem a interferência de qualquer espécie de privilégio ou impedimento, deve ter acesso aos serviços de saúde públicos e privados conveniados. A lógica adotada para a prestação deste serviço foi de uma rede de serviços hierarquizada, do menor nível de complexidade para o maior, com as correspondentes tecnologias. “Todo o cidadão é igual perante o SUS e será atendido conforme suas necessidades até o limite que o sistema pode oferecer para todos”. (FLORES, 2016, p 128).

O Sistema de saúde pública brasileiro teve como referência o padrão adotado no Reino Unido. O Sistema Nacional de Saúde britânico - National Health Service (NHS) – que é um dos mais eficientes e maiores serviços de saúde pública do mundo, além de ser o mais antigo, pois foi criado no período pós-guerra (1948), e serviu como paradigma para a criação de um sistema inovador em países de características continentais como o Brasil. A ideia de universalidade advém do sistema britânico, que possui relação estreita com o conceito de solidariedade consagrado na Constituição. “Muitos asseveravam que o sistema de saúde do Reino Unido

havia servido de modelo ao nosso, principalmente por adotar os mesmos princípios básicos definidores: universalidade, integralidade e gratuidade”. (TANAKA e OLIVEIRA, 2007).

2.2 A saúde pública brasileira hoje

A Constituição Federal de 1988 buscou implementar o Estado de bem-estar social no Brasil e conferiu saúde gratuita para todos, educação pública como um dever dos governantes, bem como assistência social aos necessitados.

Ocorre que assim como qualquer política pública, a saúde também possui um custo financeiro e, portando, depende da disponibilidade do orçamento. “Dos anos 1990 aos dias atuais, a questão do financiamento se traduz em inúmeras dificuldades, conflitos e obstruções no seu processo de implementação” (SENNA e MONNERAT, 2010, p. 197)

A forma como o orçamento público é manejado pelos chefes de Poderes Executivos diz muito sobre a intenção do Estado. Com o movimento da economia mundial de se alinhar às intenções do neoconservadorismo, as leis orçamentárias começaram a seguir esta tendência, e os cortes em áreas vinculadas aos direitos sociais também passaram a ser comuns.

Um grande obstáculo ao desenvolvimento de várias políticas públicas, e que prejudicará consideravelmente a saúde pública foi a alteração no texto constitucional através da Emenda à Constituição nº 95/2016, que fixou o chamado “Novo Regime Fiscal” e que limita através do congelamento dos gastos públicos por vinte anos.

Com a medida, todas as despesas públicas serão corrigidas do orçamento de um ano para o seguinte somente levando em consideração a taxa de inflação oficial - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de forma que impede o aumento real. Os itens saúde e educação sofrerão a incidência desta nova lógica em 2018, um ano depois que as demais despesas públicas, já que foram contemplados com uma distinção de ter a aplicação da regra somente depois do primeiro ano.

Desta forma, se antes deste teto orçamentário a situação da saúde pública já era precária, agora com a limitação orçamentária será ainda mais difícil oferecer à população uma política de saúde pública adequada. Com os recursos cada vez mais escassos a tendência é que ocorra um aumento considerável no número de ações judiciais pleiteando medidas do sistema público.

Evidente que um problema dentro de um universo tão vasto como a saúde pública no Brasil não encontra uma causa, mas são muitas as variáveis que fazem com que as políticas em

saúde tenham adquirido a conformação atual. E uma das formas de interferência na saúde é o modo de agir e de pensar da população, e que tem reflexo nas políticas públicas.

Existe um fenômeno social que é impulsionado por necessidades do capitalismo e impostas pelo mercado “acaba ganhando considerável projeção nesse tipo de economia que estimula o consumo desenfreado de medicamentos” (BRAUNER e FURLAN, 2016, p.44).

A medicalização da vida é um processo que vem ocorrendo em grande parte dos países ocidentais, e decorre da forma como se constitui a economia de mercado global. Este fenômeno encontra solo fértil em sociedade composta por muitos cidadãos carentes de senso crítico e de responsabilidade, e que acabam por incorporar a dinâmica que os mercados de medicamentos impõem.

A forma de agir e pensar de grande parcela da população é conduzida para uma verdadeira cultura do adoecimento, em que é depositada uma confiança exagerada na tecnologia da indústria farmacêutica.

Novas técnicas de tratamento, o desenvolvimento de novos fármacos, a formulação de novas especialidades médicas, estão sempre em sintonia com as exigências do mercado. Para que estas novidades tenham aceitação estas são sempre atreladas a inovações tecnológicas. Com isso é perceptível na sociedade atual que quando há a intenção de legitimar uma descoberta, conferir credibilidade a uma nova técnica, a primeira atitude realizada é a associação com a ciência, e isto ocorre na área da saúde com em todas as áreas do conhecimento.

Afinal, a ciência herda o prestígio da religião no contexto pré-moderno e assume, em boa parte, pelo menos, o papel de explicar o mundo moderno. Não existe tema que seja discutido na esfera pública de qualquer sociedade moderna que não invoque a “palavra do especialista” que fala pela ciência. Assim, o potencial da ciência de produzir efetivo aprendizado individual e coletivo está ligado e muitas vezes decisivamente condicionado, por força de seu prestígio público, a servir de instância legitimadora e primeira e decisiva trincheira da luta social e política pela definição legítima de “boa vida” e “sociedade justa”. Em outras palavras: não existe ordem social moderna sem uma legitimação pretensamente científica desta mesma ordem. (SOUZA, 2015, p. 11)

A técnica é comumente associada a neutralidade, a ciência atua como algo acima de qualquer ideologia, e assim a indústria farmacêutica também usa desta forma de racionalidade para criar uma falsa ideia de ciência descompromissada com a exploração e manipulação. A falsa pureza que reveste o discurso da ciência pode ser verificada com uma conscientização ocorrida nas últimas décadas: “o desenvolvimento da técnica não provoca somente processos

de emancipação, mas também novos processos de manipulação do homem pelo homem ou dos indivíduos humanos pelas entidades sociais. ” (MORIN, 2010, p. 109)

Através de várias formas que a indústria possui para criar consensos e influenciar os hábitos dos cidadãos, a sociedade a cada dia se torna mais dependente dos fármacos, as pessoas acreditam em promessas de felicidade através de uma cirurgia plástica, se sentem melhores se consumirem vitaminas desnecessárias.

Ocorre que esta alteração na forma de pensar começa a apresentar a sua conta: foram criadas necessidade de mercado, que se transformam em necessidades vitais, em se tratando de saúde, e em locais onde a maioria não tem como consumir estes produtos. Com isso acaba que parte deste contingente de pessoas acaba requerendo que o Estado custeie esta nova necessidade.

Para perceber a alteração cultural que atinge o país e que altera a forma como os medicamentos e procedimentos médicos são considerados, basta ver a quantidade de anúncios publicitários de medicamentos que são veiculados diariamente, em vários veículos de comunicação. A indução à automedicação é explícita, e com a autorização do Ministério da Saúde.

Outra forma de perceber o avanço da medicalização da vida é observando a quantidade de farmácias existentes hoje nas cidades brasileiras. Esta forma de consumismo que envolve a área da saúde é bastante nocivo e acaba influenciando negativamente as políticas públicas. A criação da denominada cultura do adoecimento agrava ainda mais a situação da saúde pública.

3. Judicialização da saúde

A atuação do judiciário em decisões que influenciam todos os aspectos vida social é cada vez mais observada no cenário mundial. Já faz tempo que juízes têm ocupado o espaço da política na distribuição de direitos garantidos através de políticas públicas. Determinar o limite de atuação do Judiciário frente a estas políticas é o que se propõe, de forma a delimitar o que é a função jurisdicional, de obrigar os Poderes Executivo e Legislativo a agirem e executarem a função de fazer com que políticas públicas sejam efetivadas, sem que haja uma intromissão na competência de outros poderes, e sem que se estabeleça um ativismo judicial.

Desta forma, importante destacar o estabelecimento do chamado constitucionalismo democrático, que nos tempos de *welfare state* dotou o judiciário de capacidade para exercer a

jurisdição sobre a legislação. Com a crise do sistema de bem-estar social e com a ascensão do neoconservadorismo na economia mundial, o Estado cada vez mais esquelético retirou as amarras que mantinham direitos em vários setores sociais.

Percebe-se, desta forma, que o direito invade a política ao regular setores frágeis, com o fim de dar cobertura a aqueles que necessitam e são mais vulneráveis, tornando-se o juiz o protagonista de muitas questões sociais.

O avanço da atuação do Judiciário começa a aparecer no Brasil a partir dos anos 1930, com as inovações no âmbito das relações de trabalho. Com a Constituição de 1988, elementos autoritários foram eliminados, os direitos civis da cidadania foram garantidos, e instituídos meios para a gestão pública mais eficiente para que estes direitos sejam realizados, de fato.

3.1 A atuação do Poder Judiciário

Ao analisar a atuação do Poder Judiciário, no que se refere às demandas envolvendo questões de saúde destaca-se, primeiro, que a saúde é dever do Estado, e é o Estado quem deve fornecer as condições para a prevenção, promoção, proteção e recuperação do estado de saúde de todo cidadão com dignidade, e depois que qualquer pessoa deve ter acesso ao Poder Judiciário como forma de buscar a defesa de seus direitos.

Não obstante a Constituição Federal de 1988 tenha garantido inúmeros direitos, distribuindo as competências entre os Entes Federados, além de prever meios jurídicos-processuais para garantir a efetivação desses direitos, vê-se atualmente que há uma grande falta de correspondência entre o texto legal e a realidade dos indivíduos.

Essa omissão faz com que cada vez mais se busque o Poder Judiciário para a realização dos direitos constitucionalmente garantidos. (BRAUNER; CIGNACHI, 2011, p. 44).

Assim, o fenômeno da judicialização nos termos que se apresenta hoje é parte de um problema que emergiu do texto constitucional que garante o direito universal à saúde através de um sistema público de forma democrática, prestado através de uma estrutura estatal que não suporta a demanda exigida.

O movimento que deu início ao excesso de ações judiciais aconteceu nos anos 1990, com a descoberta de medicamentos retrovirais para prestar a fazer com que pacientes portadores do HIV tivessem acesso aos medicamentos, que na época tinham um valor bastante elevado. O

número de ações judiciais propostas requerendo que o sistema público fosse obrigado a fornecer os medicamentos logo aumentou, e com as procedências dos pedidos e com o ingresso de ações coletivas neste sentido, o número de pacientes atendidos teve um crescimento exponencial.

Diante de situações em que o jurisdicionado tem a necessidade de uma medida em saúde, e se ele tiver a oportunidade de requerer em juízo uma medida que obrigue o poder público a lhe garantir esta medida, em uma primeira leitura, o Judiciário não pode se eximir em fazer com que seu direito seja respeitado.

A atuação do Judiciário conduzindo políticas públicas que conferem acesso a medicamentos é uma garantia do indivíduo em requerer medidas que garantam o “direito fundamental e essencial, direito este que está previsto na Carta Magna brasileira e que necessita da atuação eficaz e imparcial para atender às necessidades da população”. (BRAUNER e CIGNACHI, 2011, p.30-31).

Um dos fatores decisivos para o elevado número de demandas envolvendo a saúde pública foi a posição do Judiciário em interpretar o princípio da solidariedade entre os entes federados no que tange a composição do SUS.

A forma como a Constituição e a legislação estabeleceram a divisão de competências entre os entes corresponde a uma lógica, que considera o orçamento de cada um e suas peculiaridades. O sistema conta com a participação da União, Municípios, Estados e Distrito Federal, que atuam como meças em um sistema para o fornecimento de saúde. No momento que uma decisão judicial determina que um ente exerça a atividade que originalmente era obrigação de outro, começa a desorganização do sistema.

Um dos elementos que demonstram a desorganização causada pelas decisões judiciais na seara da saúde é o preço pago pelo governo pelos materiais ou serviços prestados. Um ente estatal quando efetua a compra de um produto a faz através de um processo licitatório, em que o preço e as condições são analisados para que caiba no orçamento e para que supra as necessidades. Com um volume expressivo, com um valor correspondente ao preço pago na forma de atacado, ou seja, com valores menores que os pagos individualmente, as compras públicas são realizadas.

No momento de cumprir uma ordem judicial, que determina a entrega emergencial de um medicamento ou tratamento, o poder público quebra a lógica de licitação, de menor preço, de distribuição de responsabilidade entre os entes, e desorganizadamente, procura no mercado o objeto da determinação judicial. Isso aos poucos vai interferindo na forma de organização do

Estado, a ponto de gerar uma desordem tão grande que prejudica a participação original daquele ente. E isto é apenas um exemplo de uma forma de desorganizar o sistema público. Nos últimos tempos é cada vez mais recorrente a objeção de que as decisões judiciais em matéria de medicamentos provocam a desorganização da Administração Pública.

3.2. Quando o Judiciário deve interferir nas políticas públicas

Diante do crescente número de ações judiciais que demandam por medidas na área da saúde, a atuação do Poder judiciário pode ser compreendida de várias formas. Entre conceder tudo o que é requerido ou indeferir qualquer pedido, há uma lógica que deve ser considerada.

É corrente a interpretação do texto constitucional que entende que este não confere limites para a efetivação do direito prestacional à saúde, em que a norma legal confere ao Judiciário o poder de conceder a cada jurisdicionado o direito a obter qualquer meio que necessite para resolução de problemas ligados a saúde. Esta forma de interpretação maximalista da Constituição colaborou para a ampliação da excessiva judicialização das relações que envolvem pedidos relacionados com a área da saúde.

Ocorre que as políticas públicas devem atender a coletividade, e não a todos individualmente considerados, e para determinar os limites para as decisões a serem tomadas, devemos partir da análise do caso concreto.

Uma demanda que envolve o direito à saúde deve ser avaliada considerando a origem da falta de políticas públicas para a situação dada, se se trata de um problema derivado da omissão absoluta em matéria de políticas públicas em saúde ou se é uma situação que envolve o não cumprimento de prestações em saúde.

Pode-se hoje perceber que os efeitos da atuação judicial no âmbito de algumas políticas sociais também acarretam a alteração do caráter democrático estabelecido, além de provocar a desorganização do sistema. Em muitas situações envolvendo direitos sociais, direito à saúde e mesmo fornecimento de medicamentos, o Judiciário poderá e deverá intervir. Tal constatação, todavia, não torna tal intervenção imune a objeções diversas, sobretudo quando excessivamente invasiva da deliberação dos outros Poderes.

Em que pese haver entendimentos variados sobre o tema, uma consideração importante e que serve de balizamento para a tomada de decisões na área da saúde foram aquelas

explanadas pelo Supremo Tribunal Federal, quando da realização da Audiência Pública nº 4/2009 que tratou do tema da judicialização da saúde.

As normas que tratam do direito à saúde, como o art. 196 da Constituição, conferem as diretrizes para a formulação e implementação das políticas públicas de saúde, definem parâmetros a serem seguidos, mas não determinam que medidas específicas devam ser tomadas. É neste espaço que reside a área de atuação do poder político do Executivo e do Legislativo, democraticamente escolhidos, e que poderão apontar os caminhos para que as diretrizes constitucionais sejam perseguidas.

Compreendemos que o Poder Executivo e o Poder Legislativo estabelecem o que é fornecido, em termos de direito prestacional à saúde. Nesse sentido, a conduta do Poder Executivo poderá variar entre a configuração material ou a omissão absoluta na configuração das políticas públicas de saúde. (CURY, 2016, p. 112)

Em situações em que há omissão absoluta do Poder Executivo, com a falta de previsão da medida nas políticas públicas de saúde, deverá o Judiciário agir e determinar a ação do Executivo, excepcionalmente, sem que se fale em intromissão na seara de outro Poder. Nestes casos a intervenção do Judiciário será legítima, pois deve fazer cumprir o estabelecido no art. 196 da Constituição através de medidas excepcionais. Se a legislação determina ação estatal em um determinado sentido, e esta ação não se concretiza, então o Judiciário atua para conferir efetividade a Constituição.

O maior grau de participação democrática, tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, na concretização das políticas públicas de saúde, definindo ações e serviços a serem prestados aos indivíduos, com base nos arts. 196 e seguintes da CF/88, restringe a possibilidade de definição dessas prestações pelo Poder Judiciário na efetivação do direito prestacional à saúde. (CURY, 2016, p.113)

Assim, diante o caso concreto, deve ser avaliado se existe uma política pública que contemple a situação exposta. Quanto mais os direitos são explicitados, quanto mais estabelecidas as formas como as medidas devem ser efetivadas, menor é a área de atuação do Judiciário.

Se existe a necessidade de um medicamento ou tratamento, e não há previsão dentro das políticas públicas para efetivação desta demanda, é evidente a omissão do Executivo. Deve, assim, ser analisado se o Estado adotou medidas para elidir determinada doença, se proporcionou

aos usuários do sistema condições de acesso aos serviços nos termos do art. 196 da Constituição.

Pode-se exemplificar com situações bastante corriqueiras de pedidos judiciais de fornecimento de um determinado medicamento, sendo que o similar está disponível na rede pública.

Com isso, ao lidar com casos de omissão, é possível ainda dividir as situações em casos em que a medida recomendada não possui previsão, caso de um médico que prescreve medicamento fora da lista daqueles que são fornecidos (Rename), e em casos que são requeridas melhorias na prestação do serviço de saúde, caso de determinar quais especialistas deverão atuar na ampliação de determinado hospital.

Nas duas situações acima descritas, a solução é distinta: na primeira situação há uma omissão absoluta por parte do Executivo, pois existe a necessidade pelos usuários e o Estado não supre por não constar nas políticas públicas. Foi a situação que ocorreu quando determinada a obrigação do Executivo em fornecer medicamentos para tratamento de pessoas portadoras do HIV, onde havia a demanda e não havia uma política pública para tanto. A omissão por parte do Poder Executivo justifica a intervenção do Judiciário.

A margem existente para a Administração Pública definir o conteúdo do direito prestacional à saúde não pode tornar-se uma barreira insuperável ao Poder Judiciário. Se há fatos e evidências que reconhecem a existência de uma determinada doença que possa gerar um dano à vida de um indivíduo sem condições financeiras de arcar com seu próprio medicamento/tratamento, é possível a intervenção do Poder Judiciário para a determinação do fornecimento. (CURY, 2015, p.115).

No caso de requerimento de melhorias na prestação de um serviço, como por exemplo, uma demanda de ampliação de leitos de determinado hospital, ou contratação de profissionais para determinadas especialidades, deve ser considerado se as políticas públicas adotam ações para melhoria das condições para a coletividade. Caso isso já ocorra, não há como o Judiciário intervir, pois o Estado está cumprindo o dever de prestar o serviço de saúde, e uma intervenção seria extrapolar a barreira entre os Poderes.

Se o Executivo possui uma política pública direcionada para melhorar as condições de atendimento na saúde, a intervenção do Judiciário nesta esfera também é ilegítima, pois a determinação constitucional foi respeitada, o Executivo cumpriu com sua parte e discricionariamente optou por uma forma de prestar a ação em saúde, e teve apenas que respeitar o limite orçamentário de restrição à atuação estatal. Não são raros os casos de ações

judiciais que postulam medidas cujo poder público já fornece uma solução, porém de outra maneira. Se existe um meio e este foi escolhido como uma política pública para resolver estas questões, não cabe ao judiciário intervir.

Outra situação que é muito corrente nos tribunais são os casos de pedidos de fornecimento de medicamento ou tratamento de saúde em que as medidas já são previstas em políticas públicas, mas que de alguma forma não são cumpridas pelo Poder Executivo.

Diante desta situação, o Poder Judiciário deverá intervir para fazer com que uma política pública seja efetuada, ou seja, que uma lei seja cumprida. Esta possibilidade é observada em situações que paciente necessitam de determinado medicamento, este está na relação nacional de medicamentos (Rename), mas que por algum motivo não é fornecido. Esta é uma situação em que a atuação do Judiciário é legítima, pois trata-se de novamente, fazer com que o Executivo cumpra uma regra, independentemente de qualquer escolha político-administrativa do administrador.

Assim, é refutável tanto o argumento de discricionariedade, pois não cabe ao Executivo avaliar a política pública que está sendo desrespeitada, bem como o de falta de recursos, já que o fornecimento deveria estar previsto no orçamento. Ao criar uma prestação do poder público há uma obrigação legal, que não pode deixar de ser realizada com a justificativa da ausência de recursos.

4. Conclusões

A saúde como política pública no Brasil é bastante complexa, dada a diversidade de realidades, a influência de mercados com interesses nos pacientes/consumidores, ao território continental, a uma série de carências ocasionadas pela falta de outras políticas pública, enfim, é um tema que se depara com uma série de outras questões.

A forma como a saúde pública foi organizada, conferindo gratuidade e universalidade no atendimento através de um órgão que redireciona para os entes do Estado as atribuições de cada um, gerou uma série de possibilidades de haver a intervenção do Poder Judiciário.

Como o Poder Judiciário tem atuado de forma cada vez mais frequente na solução de problemas envolvendo a saúde pública, a sua forma de atuação também passou a ser objeto de análise. Com isso, a chamada judicialização da saúde passou a ser um tema recorrente em questões que tratam de políticas públicas. Esta forma de atuação jurisdicional é uma

consequência da falta de uma política realmente efetiva, assim como pode ser considerada uma das causas da crise na saúde.

Desta forma, o tema é de suma importância para a compreensão do sistema estatal de distribuição de políticas sociais, e a sua análise deve ser realizada sob a perspectiva das políticas públicas. Somente assim é que decisões judiciais poderão colaborar com a efetiva distribuição de bem-estar social, que é o objetivo final das políticas públicas em geral.

5. Referências Bibliográficas

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. *História da saúde pública no Brasil: a trajetória do direito à saúde*. In MATTA, Gustavo; PONTES, Ana Lúcia, (Org.) **Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2007. Disponível em: <http://www.retsus.fiocruz.br/upload/publicacoes/pdtpsp_3.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; CIGNACHI, Janaina Cristina Battistelo. *O direito à saúde e o papel do poder judiciário: uma perspectiva acerca das dimensões constitucionais e das tutelas coletivas*. In **JURIS: Revista da Faculdade de Direito da FURG**, v. 16, p.29-48, 2011.

COSTA, Eder Dion De Paula; FLORES, Rodrigo Gomes. *Judicialização da saúde no Brasil: porque para se levar o direito à saúde a sério deve-se também levar o sistema único de saúde à sério?* In **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI – UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara, Direitos sociais, seguridade social e previdência social**, Belo Horizonte, 2015.

COSTA, José Ricardo Caetano. *Neoconservadorismo e direitos previdenciários: a (des)constituição dos direitos sociais previdenciários nas duas últimas décadas*. In: **Direito e Justiça Social a construção jurídica dos direitos de cidadania**. Coordenado por Maria Claudia Crespo Brauner e Anderson Orestes Cavalcante Lobato. Rio Grande: Editora da Furg, p. 85 -112, 2015.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.

SENNA, Mônica de Castro Maia e MONNERAT, Gisele Lavinas. *O setor da saúde e os desafios da seguridade social brasileira*. In: **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. Coordenado por Elaine Rossetti Behring e Maria Helena Tenório de Almeida. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, p.193-213, 2010.

SOARES, Hector Cury. *Os critérios imediatos para o controle jurisdicional do direito prestacional à saúde com base nas decisões do supremo tribunal federal entre 2009-2014*. In **JURIS: Revista da Faculdade de Direito da FURG**, v. 26, p.109-128, 2016.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

TANAKA, Oswaldo Yoshimi; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Reforma(s) e estruturação do Sistema de Saúde Britânico: lições para o SUS**. Saúde soc., São Paulo, v.16, n.1, p.7-17, Apr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902007000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 mai. 2017.

O ANÚNCIO DA EXCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Luciana Adélia Sottili –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
Juliana Toralles dos Santos Braga –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

1. Introdução

A presente pesquisa visa demonstrar que a reforma previdenciária atualmente proposta traz consigo o prenúncio da exclusão social da camada mais frágil da população. Ao se efetivar os ideais neoliberais, rompendo com direitos mínimos sociais existentes no Brasil, a tendência é o aumento no número de cidadãos em estado de vulnerabilidade social, sem condições de aferir o mínimo para sua subsistência.

A exclusão social se torna mais flagrante quando se leva em consideração o fato de que muitas das famílias brasileiras que hoje não se encontram em situação de extrema pobreza devido às aposentadorias e pensões recebidas por seus familiares, que em um esforço conjunto, passam a morar juntos de forma a garantir o mínimo para a sobrevivência de todos.

A escolha do tema justifica-se diante do anúncio flagrante da exclusão social que a nova reforma da previdência social proposta pelo governo conhecida como PEC 287/2016 propõe.

Para conduzir esta pesquisa adotou-se o método indutivo com análise de dados secundários advindos do site oficial do IBGE e pesquisa bibliográfica junto a artigos e livros sobre a temática tendo como base: Rocha (2004); COSTA (2009, 2015) e outros.

A orientação da pesquisa parte da indagação de como a reforma da previdência proposta pela PEC 287/2016 atuará junto a camada mais vulnerável da população.

Para responder ao questionamento proposto a pesquisa será segmentada em quatro tópicos distintos. No primeiro será relacionado um breve histórico da influência neoliberal nas reformas da previdência social desde sua inclusão como direito fundamental social na Constituição de 1988.

No segundo tópico serão analisadas brevemente as regras atuais para concessão da aposentadoria e a proposta atual trazida pela PEC 287/2016.

No terceiro tópico será analisada a falácia da expectativa de sobrevida do brasileiro, uma vez que o governo utiliza o argumento de que o brasileiro está vivendo em média 75 anos, mas a realidade de muitas regiões demonstra que a expectativa de vida é inferior a 60 anos.

No quarto tópico será analisado o acesso à previdência social como política pública de redução das desigualdades sociais.

A importância deste debate reside no fato de que estas medidas, caso aprovadas, atingirão em cheio a camada mais vulnerável da população que tenta a duras penas manter condições mínimas de sobrevivência em um país que não garante um salário mínimo suficiente para prover as necessidades básicas da população no que tange à alimentação, moradia, transporte, quem dirá educação e lazer.

2. O neoliberalismo nas reformas da previdência social brasileira: breve histórico

A primeira Constituição brasileira já nasceu imersa na ideologia liberal, baseada na salvaguarda dos direitos naturais, possuía garantias de caráter social, todavia não era possível ao cidadão exigir o cumprimento destas garantias pela via coercitiva. Ao longo das diversas Constituições brasileiras, de forma incipiente os direitos sociais passaram a ser delineados e a previdência social passou a tomar forma associada aos direitos trabalhistas.

Foi apenas na Constituição de 1988 considerada a Carta Cidadã que a Seguridade Social alcançou um capítulo próprio. Nas palavras de Rocha,

Dentro de um contexto no qual o trabalho é a pedra angular da ordem social, exsurge a seguridade social como elemento de relevância nuclear para o desenvolvimento e manutenção da dignidade da pessoa humana, sendo-lhe atribuída a tarefa hercúlea – ideal quase inatingível, mas o qual deve ser incessantemente perseguido – de garantir a todos um mínimo de bem-estar nas situações geradoras de necessidade. (2004, p.73)

Mas pouco tempo após a promulgação da Constituição, no início da década de 90 os primeiros golpes do neoliberalismo passam a atacar os direitos sociais. Embora detenha indiscutíveis avanços no campo dos direitos sociais, “tão logo promulgada, houve um contra movimento buscando o desfazimento destes direitos” (COSTA, 2015, p. 85).

Para Rocha, o primeiro golpe veio com a edição da Lei 7.998 de janeiro de 1990 que criou o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, constituído com recursos do PIS-PASEP.

Para o autor, a mudança na destinação dos recursos do PIS-PASEP representou a conversão de uma medida redistributiva para uma política compensatória.

A primeira reforma propriamente dita veio com a Emenda Constitucional nº 20/98 a qual na visão da oposição não se tratava de uma efetiva e verdadeira reforma, mas uma tentativa injustificada e ilegítima de supressão de direitos visando a redução das despesas com benefícios previdenciários e a geração de condições para o desenvolvimento de um mercado privado de previdência social, causando uma fragilização do conceito de seguridade social previsto no artigo 194 da CF/88, pela supressão do “pacto entre gerações” e do “princípio da solidariedade” (BRAGA; COSTA, 2015).

A EC nº 20/98 trouxe restrições a fruição de benefícios previdenciários, dentre as alterações destaca-se:

- a) A concessão de aposentadorias com base no tempo de contribuição e não mais pelo tempo de serviço;
- b) Aumento da idade mínima para ingresso no mercado de trabalho e registro como segurado para 16 anos com exceção da condição de aprendiz permitida a partir de 14 anos;
- c) Extinção da aposentadoria proporcional para quem entrou no Regime Geral da Previdência Social após 16/12/1998;
- d) Implantação de regra de transição para concessão de aposentadoria integral para quem ainda não possuía o tempo mínimo necessário para a concessão da aposentadoria;
- e) Extinção da aposentadoria dos professores universitários;
- f) Estabelecimento da livre concorrência entre as seguradoras da iniciativa privada e o RGPS para a cobertura dos acidentes de trabalho.

Posteriormente, foi publicada a Lei 9.876/99 que instituiu o fator previdenciário com vistas a reduzir as despesas com a concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição aos segurados considerados abaixo da idade ideal. A fórmula utilizada para concessão do benefício passa a considerar a expectativa de sobrevida, tempo de contribuição, idade e uma alíquota invariável igual a 0,31. Esta lei ainda aumentou consideravelmente o Período Básico de Cálculo.

O próximo ataque à previdência social veio com a Emenda Complementar nº 41/2003 que determinou a inclusão de um pilar obrigatório de previdência privada aos servidores públicos que recebessem acima do teto do regime geral. Segundo o governo, a medida teria o

fim de fortalecer a capacidade de poupança nacional, proporcionar o crescimento da economia e tonificar o mercado interno.

Esta reforma foi conduzida de forma arbitrária e sem aprofundamento real do debate técnico, pois a proposta deveria ter sido debatida no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, órgão criado pelo governo que integraria os mais variados segmentos da sociedade brasileira (centrais de trabalhadores, empresários, militares, servidores públicos, artistas, sociólogos, trabalhadores rurais, professores, dentre outros). A proposta foi discutida no CDES e o governo foi vencido em vários pontos como a introdução de um teto único para todos os regimes previdenciários. O CDES aconselhou a permanência de tetos diferenciados, em especial para as carreiras de Estado, mas sua recomendação foi ignorada (ROCHA, 2004).

Em 2015, houve nova alteração na legislação através da Medida Provisória nº 676, convertida na Lei 13.183/2015. Uma das alterações implementadas foi a determinação de um sistema de pontos para o segurado alcançar a aposentadoria por tempo de contribuição que consideraria a soma da idade e tempo de contribuição, conhecida como Regra 85/95 Progressiva. A mulher deveria alcançar 85 pontos e o homem 95 pontos para não incidir no fator previdenciário, mas a progressividade ajusta os pontos necessários para a obtenção da aposentadoria conforme a expectativa de sobrevida dos brasileiros.

Verifica-se, portanto, que apesar da Constituição Federal de 1988 ter inovado trazendo garantias visando o bem-estar social da população brasileira e a transformação da sociedade em uma sociedade mais justa e igualitária, em pouco tempo os direitos garantidos na Carta Cidadã foram paulatinamente golpeados através de reformas neoliberais que a cada pouco retiram mais e mais a possibilidade de efetivação destes direitos. Trata-se de medidas de ajuste fiscal recomendadas pelo FMI e Banco Mundial sem que haja verdadeira preocupação com a situação real vivenciada pela maioria dos brasileiros.

Nova proposta de Reforma foi trazida com a PEC 287/2016 a qual analisa-se no próximo item.

3. As regras atuais para concessão de aposentadoria e a proposta da PEC 287/2016

Uma nova reforma à previdência social foi proposta através da PEC 287/2016 – atualmente suspensa¹, a votação estava prevista para o dia 19/02/18, contudo, em razão da

¹ ISTOE - Marun anuncia oficialmente suspensão da reforma da Previdência. Disponível em: <<https://istoe.com.br/marun-anuncia-oficialmente-suspensao-da-reforma-da-previdencia/>> Acesso em: 20 fev. 2018.

decretação da intervenção federal na cidade do Rio de Janeiro, cujo decreto foi assinado pelo Presidente da República Michel Temer em 16/02/2018 e que deve durar até 31 de dezembro deste mesmo ano. Nos termos do artigo 60, §1º da CF/88, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal. A PEC 287/2016 já passou por inúmeras alterações para possibilitar sua aprovação, todavia em pelo menos dois pontos o governo não abre mão.

Inicialmente a proposta do governo era de equiparar a idade mínima para a concessão de aposentadoria de homens e mulheres para 65 anos, a alteração da proposta inicial foi apresentada pelo relator deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA) no dia 22/11/2017 visando uma maior facilidade na aprovação do texto que deve alcançar 308 votos.

Dentre as modalidades de aposentadoria concedidas no Brasil, existe a aposentadoria por idade e a aposentadoria por tempo de contribuição.

Para concessão da aposentadoria por idade, a idade mínima para os trabalhadores urbanos é de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, para os segurados especiais (agricultor familiar, pescador artesanal, indígena) a idade mínima para os homens é de 60 anos e para as mulheres 55 anos, além disso o trabalhador deve ter pelo menos 180 meses de contribuição (equivalente a 15 anos ininterruptos).

A concessão da aposentadoria por contribuição é concedida aos homens que comprovarem 35 anos de contribuição e as mulheres que comprovarem 30 anos de contribuição e possui três regramentos diferenciados:

- a) Regra 85/95 Progressiva – Soma da idade + tempo de contribuição, as mulheres devem alcançar 85 pontos e os homens 95 pontos, não há idade mínima para sua concessão mas o segurado deve comprovar 180 meses efetivos de trabalho para efeito de carência;
- b) Regra com 30/35 anos de contribuição – Tempo total de contribuição de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres, não há idade mínima para sua concessão, mas o segurado deve comprovar 180 meses efetivos de trabalho para efeito de carência;
- c) Regra para proporcional – idade mínima de 48 anos e 25 anos de contribuição + adicional para mulheres e 53 anos e 30 anos de contribuição + adicional para homens, ambos devem comprovar 180 meses efetivos de trabalho para efeito de carência.

Com a alteração proposta pelo governo, não haverá mais a aposentadoria por idade e a aposentadoria por contribuição, o tempo de contribuição será o mesmo para segurados e seguradas e a idade que inicialmente seria de 65 anos no mínimo para ambos os gêneros

(trabalhadores urbanos e segurados especiais) foi alterada para 65 anos para homens e 62 anos para mulheres + tempo mínimo de contribuição de 15 anos para segurados do INSS e 25 anos para servidores públicos².

Para os segurados que recebem benefício acima de um salário mínimo o cálculo para concessão da aposentadoria seguirá uma tabela progressiva com base no tempo de contribuição, sendo assim, o trabalhador (a) que quiser se aposentar com a idade mínima permitida e alcançar 15 anos de contribuição receberá 60% da média dos salários de contribuição, para servidor público o tempo mínimo de 25 anos de contribuição garante 70% da média de contribuições.

A tabela com crescimento progressivo garante ao segurado 100% da média de suas contribuições apenas após 40 anos de contribuição. Somente em um mundo surreal, seria possível um jovem começar a trabalhar com 20 anos e completar os 40 anos de contribuição por volta dos 60 anos, todavia a nova lei trabalhista que entrou em vigor no dia 11/11/2017 precarizou ainda mais as relações de trabalho, abrindo precedentes para que o trabalhador não tenha condições de efetivar suas contribuições. Ademais, a regra imposta não leva em consideração as várias situações que fazem parte da vida social e que podem impossibilitar o trabalho em casos de doença e gestação.

Frisa-se que as mulheres são as maiores vítimas deste golpe aos direitos sociais. Segundo levantamento de Santos e Souza (2015), há um processo de feminilização da pobreza. Em um levantamento proposto pelas pesquisadoras em relação aos beneficiários de aposentadoria por tempo de contribuição, o número de seguradas que recebem benefícios de 1 salário mínimo é superior ao dos segurados, já nas faixas subsequentes (acima de 1 salário mínimo) a proporção inverte-se sendo que, quanto mais os valores de benefícios, mais desproporcional é a cobertura entre os gêneros.

Com efeito, as mulheres são as partícipes do mercado de trabalho com salários mais baixos em comparação com os homens considerando o mesmo cargo e grau de experiência, possuem contra si as mazelas de carregarem uma dupla ou tripla jornada de trabalho, e carregam a responsabilidade no cuidado com a família.

É importante registrar que a previdência social, através do RPGS, até o momento funciona como uma destas políticas públicas compensatórias em relação às mulheres, pois permite a sua participação de forma diferenciada no

² Agência Câmara Notícias - Relator apresenta nova versão da reforma da Previdência para facilitar aprovação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/549603-relator-apresenta-nova-versao-da-reforma-da-previdencia-para-facilitar-aprovacao.html>> Acesso em: 30 nov. 2017.

sistema, levando em conta a discriminação sofrida na vida laboral, pois em que pese os benefícios previdenciários hoje recebidos por elas serem em menor quantidade e qualidade do que aqueles recebidos pelos homens, as regras atuais de certa forma proporcionaram o aumento na proteção feminina em relação a anos anteriores. (SANTOS; SOUZA, 2015, p. 31-32,).

O argumento utilizado pelo governo para a equiparação da idade mínima para aposentadoria da mulher em relação a idade mínima do homem é de que segundo levantamento do IBGE a taxa de sobrevivência das mulheres é superior à dos homens, permanecendo assim mais tempo recebendo o benefício da aposentadoria.

Todavia, se tratando de uma política pública, as mudanças não podem levar em conta apenas aspectos fiscais sem considerar o universo do trabalho e questões biológicas e sociais (SANTOS; SOUZA, 2015).

Ademais, a taxa de sobrevivência média do cidadão brasileiro apurado pelo IBGE e utilizada como argumento pelo governo para dificultar ainda mais o acesso à aposentadoria não reflete a realidade dos grupos sociais que mais dependem da aposentadoria para sua sobrevivência, a qual será analisada no ponto a seguir.

4. A falácia da expectativa de sobrevivência do brasileiro

O argumento utilizado pelo governo para promover uma reforma na previdência social brasileira reduzindo o acesso aos benefícios é de que o brasileiro está vivendo mais e melhor o que por sua vez acaba onerando mais os cofres públicos e, portanto, faz-se necessária a alteração da idade mínima para concessão de aposentadoria, bem como de seus requisitos.

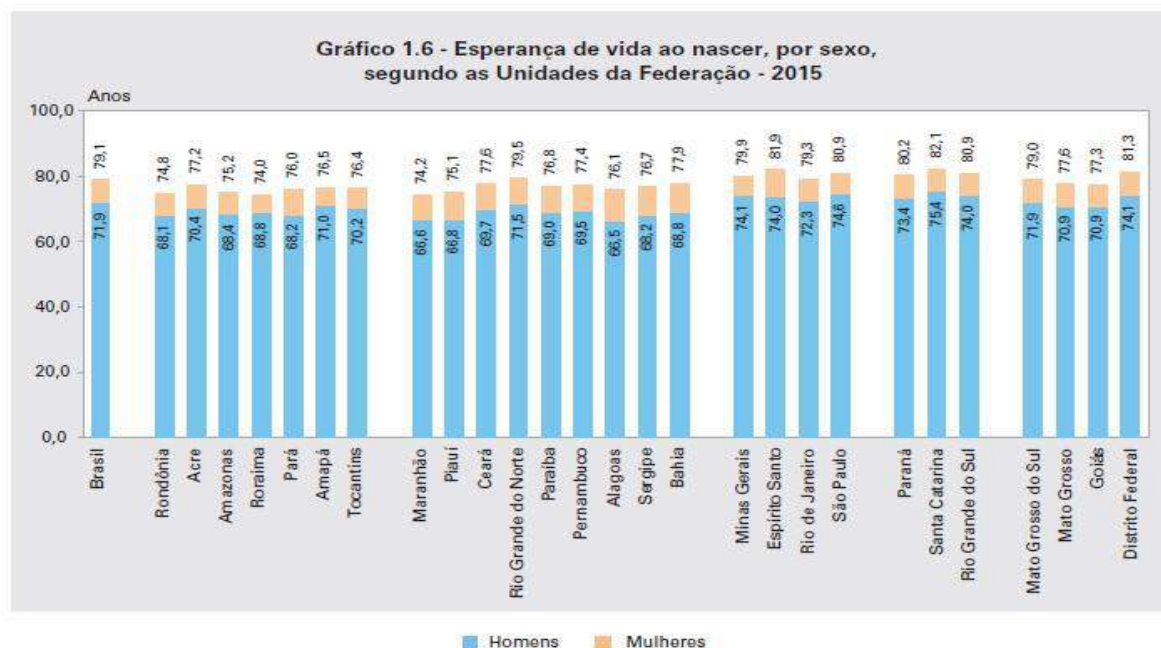
Segundo o presidente Michel Temer referiu em um discurso, o brasileiro em poucas décadas chegaria aos 140/150 anos³. Todavia quando o IBGE indica a idade média de sobrevivência do brasileiro e brasileira, faz um levantamento geral através de uma amostragem.

Exatamente por isso, indica qual a esperança de vida por Estado a qual tende a ter muitas disparidades, demonstrando que entre as variadas regiões brasileiras a esperança de vida pode variar em até 20 anos entre homens e mulheres.

Ainda, o que se constata na análise dos dados coletados pelo IBGE é que nas regiões em que se considera com maior qualidade de vida a proporção de esperança de vida também é

³ Em discurso proferido na abertura da Futurecom 2017 em 02/10/2017 conforme informação do site R7 Notícias disponível em <<https://noticias.r7.com/brasil/ao-defender-reforma-temer-diz-que-brasileiros-viverao-ate-140-anos-03102017>> Acesso em: 20 fev. 2018.

maior. Mas o contrário também se reflete, quanto mais pobre uma região, menor é a esperança de vida de seus moradores. O que pode ser constatado com uma breve análise do quadro indicativo do IBGE.



Fonte: IBGE, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 2000-2060 - Revisão 2013; e Projeção da População das Unidades da Federação por Sexo e Idade para o Período 2000-2030 - Revisão 2013.

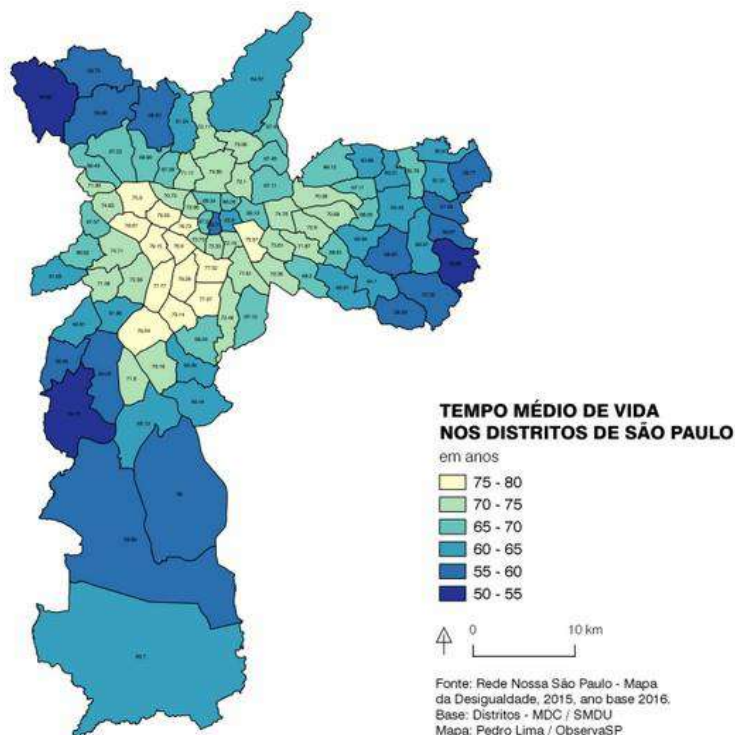
Observa-se que nos Estados do Maranhão, Piauí e Alagoas a esperança de vida dos homens é de pouco mais de 66 anos, ou seja, quando enfim alcançarem a idade mínima de 65 anos defendida pelo governo para aposentadoria (considerando que tenham contribuído o tempo mínimo de contribuição ao RGPS), estes segurados gozarão no máximo por um ano de seu direito.

Considera-se, portanto, uma falácia a expectativa de vida do brasileiro argumentada pelo governo pois ela não reflete as imensas discrepâncias sociais e econômicas que existem no país.

Para ilustrar melhor esta diferença, tome-se por exemplo o Estado de São Paulo. Segundo o IBGE, a esperança de vida dos homens é de 74,6 anos e das mulheres 80,9 anos, no entanto, o levantamento publicado pela urbanista Raquel Rolnik⁴ tendo como fonte a Rede Nossa São Paulo demonstrou que a esperança de vida dos moradores de algumas periferias de São Paulo é em média de 50 a 55 anos, somente nas regiões mais ricas é que se demonstra a

⁴ Blog da Raquel Rolnik - Com a Reforma da Previdência (e a aprovação do teto dos investimentos públicos), moradores das periferias não terão chance de se aposentar. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/12/15/com-a-reforma-da-previdencia-e-a-aprovacao-do-teto-dos-investimentos-publicos-moradores-das-periferias-nao-terao-chance-de-se-aposentar/>> Acesso em: 08 dez. 2017.

expectativa de vida de 75 a 80 anos de idade, uma realidade bem diversa da realidade demonstrada no levantamento do IBGE.



A diferença se deve ao fato de que a esperança de vida está diretamente ligada a qualidade das condições ao longo da vida de cada cidadão. Desta forma, justamente onde se concentram as maiores vulnerabilidades econômicas e sociais, também se concentram as menores esperanças de vida.

Consoante levantamento proposto pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS⁵, metade da população brasileira não possui tratamento de esgoto e pouco mais de 80% dos brasileiros possui abastecimento de água. Segundo Azevedo (2008) 85% das doenças humanas são relacionadas à quantidade e qualidade da água.

A análise destas informações em conjunto indica que nos locais em que o saneamento básico está comprometido, a presença de doenças relacionadas a esta deficiência acabam por comprometer a qualidade de vida da população e, por conseguinte a sua esperança de vida em relação às regiões que possuem saneamento adequado.

⁵ Conforme informação do site G1 Economia publicada em 19/02/2017 e atualizada em 15/03/2017, disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/saneamento-melhora-mas-metade-dos-brasileiros-segure-sem-esgoto-no-pais.ghml>> Acesso em: 20 nov. 2017.

Esta diferenciação na qualidade de vida vivenciada pelos moradores do país se reflete diretamente em sua expectativa de sobrevida, soma-se a isso as dificuldades econômicas e sociais.

Ademais, é de se notar que a esperança de vida apresentada pelo IBGE em relação à população do Estado de São Paulo é a esperança de vida encontrada nos distritos mais ricos do Estado, o que levanta a indagação se os dados apresentados nos Estados com menor esperança de vida como Alagoas e Piauí não seriam também os dados das regiões com melhores recursos.

A concessão do benefício da aposentadoria aos trabalhadores tem possibilitado a redução das desigualdades sociais através do particionamento da renda entre os aposentados e seus familiares conforme análise do próximo tópico.

5. O acesso à previdência social como política pública de redução das desigualdades sociais

O declínio da “sociedade do trabalho” tem modificado a cada dia as relações familiares causando uma co-dependência entre aposentados e seus familiares. O salário mínimo não é suficiente para suprir os gastos mínimos para subsistência e a forma que as famílias encontraram para melhorar sua realidade social está diretamente ligada à concessão do benefício da aposentadoria.

Conforme levantamento do IBGE, a razão de dependência dos idosos aumentou para 22,2 no ano de 2015 para cada 100 pessoas. Na análise do IBGE,

Uma vez que 75,6% dos idosos de 60 anos ou mais de idade eram aposentados e/ou pensionistas, em 2015, e que 69,0% do rendimento das pessoas nesta mesma faixa etária era proveniente de aposentadoria ou pensão, pode-se dizer que a menor vulnerabilidade monetária dos idosos, e dos familiares que residem com eles, estaria associada ao recebimento destes benefícios (2016, p. 32)

A informação colhida pelo IBGE traz à tona a importância que o direito à aposentadoria traz para redução das desigualdades sociais, principalmente na realidade brasileira, em que as discrepâncias são inúmeras.

Eis a importância do direito fundamental social à previdência, segundo Rocha,

É justamente nos momentos nos quais os cidadãos, inseridos na sociedade por força de sua capacidade de trabalho (substancial maioria da população), têm a sua força laboral afetada, ou mesmo negado o acesso ao trabalho, como é cada vez mais comum por força do modelo econômico excludente, que a

previdência social evidencia seu papel nuclear para a manutenção do ser humano dentro de um nível existencial minimamente adequado (2004, p. 111)

Desta forma, visualiza-se que a concessão da aposentadoria têm sido uma importante ferramenta no combate às desigualdades sociais, permitindo que aposentados e seus familiares possam solidariamente contribuir para a redução da vulnerabilidade do grupo familiar.

No entanto, o acesso do cidadão ao direito de se aposentar está sendo comprometido por um alegado déficit orçamentário.

Sendo o acesso à previdência social de caráter contributivo, a obrigatoriedade do recolhimento implica na restrição do acesso ao direito uma vez que aqueles que não possuem capacidade contributiva não são amparados pela previdência social. Esta limitação de acesso demonstra de forma mais nítida os direitos e deveres que derivam desta relação jurídica. Para Rocha, em razão desta relação jurídica,

[...] não podem os regimes previdenciários públicos alegar dificuldades financeiras para desincumbir-se do pagamento de benefícios previdenciários cujos requisitos de acesso já foram preenchidos pelos segurados. É em razão da previdência social estabelecer um vínculo entre capacidade contributiva e as prestações previdenciárias ofertadas, convertendo uma parte do resultado da atividade produtiva e a solidariedade social individual e previsível, que se materializa uma expectativa jurídica legítima, nos beneficiários, de serem amparados nos momentos de necessidade social (2004, p. 114-115).

Ressalta-se o “princípio da proibição de retrocesso social que se formula considerando-se, não somente o conceito de mínimo existencial, mas, também, o de núcleo essencial do direito fundamental, proibindo o retrocesso dos direitos fundamentais sociais”. (Bica e Costa, 2015, p. 157)

É considerando este mesmo princípio que os ataques ao direito à aposentadoria se tornam mais flagrantes, impedindo a camada mais vulnerável da população que tenha seu direito efetivado.

O governo segue alegando um suposto prejuízo fiscal para estabelecer as reformas sugeridas pelo FMI e Banco Mundial, desconsiderando sua obrigação para com a população já carente dos mais variados recursos mínimos para sua sobrevivência.

No parecer do professor José Ricardo Costa as reformas previdenciárias assim convencionadas não

[...] alteram de forma substantiva a estrutura do sistema previdenciário, ou seja, não asseguram nenhuma gestão democrática nas políticas públicas previdenciárias; não alteram o sistema de arrecadação e de fiscalização das receitas da seguridade em geral e da previdência em particular; não criam mecanismos para conter a sonegação, a evasão de recursos, o desvio de numerário (sendo o Governo o ator principal neste caso, quando se trata da previdência pública dos servidores), muito menos a quantidade de fraudes que assolam, diariamente, a Previdência Social em todos os cantos do país. (2009, p. 67)

Em suma, pode-se afirmar que a reforma proposta pela PEC 287/2016 nos moldes que está sendo empurrada pelo governo visa atacar a camada mais vulnerável da população, aumentando ainda mais a exclusão social dos cidadãos e reduzindo ainda mais suas possibilidades de luta contra os imperativos de dominação neoliberal que assolam o país.

6. Considerações finais

O Brasil sempre sofreu a influência dos imperativos liberais presentes desde a sua primeira Constituição, mesmo com o advento de uma Constituição inspirada no bem-estar social tida como a Constituição Cidadã.

Todavia, os imperativos neoliberais presentes na política e alta sociedade brasileira fizeram com que já no início da década de 1990 os direitos fundamentais sociais previstos na Carta Magna fossem atacados, impedindo sua efetivação.

Desde então as reformas propostas pelos governos subsequentes alegaram a necessidade de alterações na legislação previdenciária para combater um suposto déficit orçamentário, dificultando ainda mais o acesso ao direito à aposentadoria da população mais vulnerável.

O levantamento proposto pelo IBGE demonstra a importância da concessão da aposentadoria para os trabalhadores da camada mais baixa da população uma vez que o acesso a estes recursos permitiu aos aposentados e seus familiares uma redução de sua vulnerabilidade econômica.

Ainda, o principal argumento utilizado pelo governo para a reforma da previdência tem por base o aumento da esperança de vida do brasileiro que se configura em uma falácia conforme analisado, uma vez que não leva em consideração as discrepâncias sociais e expectativas de vida de cada região. É certo que em alguns Estados brasileiros a esperança de vida é de 75 a 80 anos, mas em outros a esperança de vida permanece na média de 65 a 70 anos. Sendo que há a possibilidade de taxas de esperança de vida ainda mais reduzidas conforme

levantamento do Estado de São Paulo que demonstrou que em alguns distritos a esperança de vida é de 50 a 55 anos.

O ataque da PEC 287/2016 ao direito à aposentadoria contraria o princípio da proibição de retrocesso social e dificulta o acesso aos mínimos sociais. A reforma proposta objetiva o aumento da idade mínima para aposentadoria, extingue a possibilidade da aposentadoria por contribuição e determina ao cidadão da camada mais vulnerável da população (a grande maioria) um regime de escravidão ao trabalho até o fim de sua vida uma vez que apenas acena com o direito a uma aposentadoria que na prática não ocorrerá.

O morador das periferias começa a trabalhar mais cedo e em situações mais precárias que os componentes das classes média-alta e acima, pois não pode dar-se ao luxo de escolher trabalho, adoce mais vezes por falta de saneamento básico, deve-se se sujeitar as regras de mercado de trabalho e quando tem a esperança de que ao fim da sua vida poderá respirar um pouco mais aliviado devido a aposentadoria (em tese, uma vez que os gastos com a saúde aumentam ainda mais pela precariedade de sua vida pregressa), vem o Estado (que deveria promover políticas públicas para melhora da qualidade de vida da população) e arranca seus últimos suspiros de esperança.

Portanto, a PEC 287/2016 é o anúncio de que o Estado Neoliberal deseja promover ainda mais a exclusão social e aumentar a vulnerabilidade social da maioria da população.

7. Referências

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Água – considerações jurídico-ambientais*. In: **Ecocivilização: Ambiente e direito no limiar da vida**. 2ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora RT, 2008.

BICCA, Patrícia Moraes; COSTA, José Ricardo Caetano. Os direitos sociais assistenciais e a dignidade da pessoa humana. In: **Juris – Revista da Faculdade de Direito**, vol. 23, Editora da Furg, Rio Grande, p. 141-181, 2015

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. In: **Juris – Revista da Faculdade de Direito**, v.24, Editora da Furg, Rio Grande, p. 63-90, 2015.

COSTA, José Ricardo Caetano. As reformas da previdência social brasileira: entre o individualismo e o solidarismo social. In: **Juris – Revista da Faculdade de Direito**, vol. 14, Editora da Furg, Rio Grande, p. 55-68, 2009.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência: Os Direitos Previdenciários no Cenário Neoliberal**. Curitiba, Juruá: 2010.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Direito do trabalho e direito previdenciário: subsídios ao trabalho social**. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

COSTA, José Ricardo Caetano. Neoconservadorismo e direitos previdenciários: a (des)constituição dos direitos sociais previdenciários nas duas últimas décadas. *In*: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. **Direito e Justiça Social: a construção jurídica dos direitos de cidadania**. Rio Grande, RS: Ed. FURG, p. 85 – 112, 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira, nº 36, Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SANTOS, Aline Fagundes dos; SOUZA, Sidimara Cristina de. O agravamento do processo de feminilização da pobreza a partir das atuais propostas de Reforma do Regime Geral de Previdência Social no Brasil. *In*: **Juris – Revista da Faculdade de Direito**, v.24, Editora da Furg, Rio Grande, p. 11-38, 2015.

AMPLIAÇÃO DO ESPECTRO PERICIAL PARA A CONCESSÃO DO BPC/LOAS, UMA NECESSIDADE PARA O ALCANCE JUSTO DO DIREITO CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO À ASSISTÊNCIA.

Marcia Leite Borges –
Universidade Federal Fluminense
Luize Lima da Rosa –
Universidade Federal do Rio Grande
Rafael Wyse Rodrigues dos Santos –
Universidade Federal do Rio Grande

1. Introdução

O presente artigo tem por escopo propor uma reflexão contemporânea acerca da necessidade de uma perícia mais abrangente, a qual possa cobrir os diversos aspectos que levam o cidadão a ser considerado apto ao recebimento do benefício BPC/LOAS, em especial, sobre a questão pericial que, atualmente, consiste em perícia conduzida somente por médico e assistente social, que dispõe de pouquíssimas informações sobre o requerente, dilapidando drasticamente a possibilidade de o cidadão ter adimplido seu direito constitucionalmente garantido à assistência, a qual não se confunde com assistencialismo.

A desigualdade social maciça, mazela que, ainda hoje, assola o país, fez-se representar em nossa Carta Magna, quando dispõe que a assistência social será prestada para aqueles que dela necessitarem, provendo o mínimo necessário para a manutenção da dignidade da pessoa humana, quando o cidadão, não poder provê-lo por si mesmo.

A Constituição Federal de 1988 prevê, ainda, a garantia de um salário mínimo as pessoas com deficiência e ao idoso maior de 65 anos de idade.

Tal benefício teve suas diretrizes delineadas na Lei 8.742 de 1993, que regulamentou, em seu artigo 20º, o citado benefício assistencial. Não raro, o pedido feito administrativamente é indeferido e, o cidadão que de boa-fé procurou a satisfação de seu direito, acaba por requerer judicialmente a concessão deste.

Contudo, tanto as perícias realizadas nas agências do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), quanto a perícia judicial, são realizadas por profissionais que, mesmo em posse de vasto conhecimento na área médica, na maioria das vezes, tem pouca ou nenhuma possibilidade real de identificar as possíveis deficiências de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo e todas as suas nuances diretamente ligadas ao contexto social do

cidadão, sem ter acesso a um histórico de longo prazo, levando-se em consideração a vasta gama de deficiências existentes, acaba por deixar aqueles que mais necessitam sem o mínimo necessário para uma vida digna.

2. A Assistência Social no Brasil

Ao longo da história brasileira as ações governamentais deixaram de lado as questões sociais, tendo sido recente sua incorporação como preocupação que englobe a formulação de políticas públicas. Pode-se dizer que, a mudança na percepção das necessidades da população mais vulnerável teve como seu ponto de partida a Constituição Federal de 1988, que abarcou os pilares para a construção do direito à assistência social no país. Tendo em vista que, em seu artigo 203, instituiu a assistência social, sem necessidade de contribuição prévia ao sistema de seguridade social oficial (INSS) àqueles que comprovadamente estejam desamparados socioeconomicamente, conforme redação:

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

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência¹ e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei².

A incorporação da assistência no texto constitucional, conforme apresentado acima, foi uma das suas grandes novidades e está ligado a um dos alicerces da CF 1988 correspondente ao princípio da dignidade humana e à redução das desigualdades que, desde outrora, assolam a sociedade brasileira. Por conseguinte, se estabeleceu, “pela primeira vez, a condição de política pública à assistência social, constituindo, no mesmo nível da saúde e previdência social, o tripé da seguridade social que ainda se encontra em construção no país”³.

¹ Leia-se “pessoa com deficiência”, termo utilizado internacionalmente nos dias atuais.

² BRASIL, 1988, s/p.

³MDS, 2009, p.4.

Desta forma, para regulamentar o direito a assistência social, foi promulgada em 07/12/1993, sob nº 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que trouxe normas e critérios e instituiu a assistência social como:

[...] direito do cidadão e dever do Estado, (...) [sendo] Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas⁴.

A partir disso, a seguintes princípios ficaram como norteadores:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.⁵

Em seu artigo 20, a Lei 8.742/1993 assegura o Benefício da Prestação Continuada (BPC) que se constitui na “garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, com idade de sessenta e cinco anos ou mais, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.”⁶.

Entretanto, somente em setembro de 2007 que a norma constitucional foi sancionada pelo Decreto nº 6.214/2007 de que trata a Lei nº 8.742/1993. A não possibilidade do provimento do sustento é entendida perante esta Lei quando o núcleo familiar tiver uma renda inferior a um quarto (1/4) do salário mínimo por integrante.

Importante também especificar que no Decreto 6.214/2007 foram inseridos os parâmetros para a concessão do LOAS, entre eles:

Art. 16. A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde no 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001.

⁴ BRASIL, 1993, s/p.

⁵ BRASIL, 1993, s/p.

⁶ BRASIL, 2007, s/p

§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade será composta de avaliação médica e social

§ 2º A avaliação médica da deficiência e do grau de incapacidade considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e a avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades.

§ 3º As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS⁷.

Fica clara, no artigo acima, a necessidade de uma avaliação que ultrapasse a avaliação biomédica, compondo uma percepção de outras questões como à social, nesta análise. Contudo, fica a questão de que uma avaliação social ou médica realizada de forma mecânica, por profissionais que não estão familiarizados com a rotina de tratamento ou barreiras cotidianas do proponente do benefício, também não garante uma análise justa para a concessão do LOAS.

3. A Perícia para Concessão do BPC/LOAS e a Perícia Judicial

Apesar da garantia constitucional do BPC/LOAS, não raro os requerentes têm seu pedido negado, levando a questão, agora, controvertida, ao judiciário. Assim, a resolução da questão passa a depender de determinados conhecimentos científicos e técnicos para que o magistrado possa pautar seu convencimento em provas adicionais aquelas já fornecidas no decorrer do processo.

Este estudo, em especial, ressalta a relevância da perícia como diferencial para a concessão do BPC/LOAS, e como efetivadora do direito a Assistência por meio do recebimento deste benefício, o que poderá acarretar na possibilidade real de ampliação do espectro pericial atualmente utilizado para concessão do BPC/LOAS.

Devendo-se frisar que, para que o cidadão possa efetivamente receber esse benefício, deve comprovar de fato e documentalmente o preenchimento de todos os requisitos previstos por lei⁸, e, por isso, deverá passar, inclusive, por perícia médica e social, justamente por tratar-se de um benefício relativo a assistência social.

⁷ BRASIL, 2007, s/p.

⁸ Além da comprovação de hipossuficiência do núcleo família, a pessoa com deficiência ou o idoso com 65 anos ou mais deve ser “brasileiro, nato ou naturalizado (...). O BPC não pode ser acumulado com outro benefício no âmbito da Seguridade Social (...) [e] a inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único – passou a ser requisito obrigatório para a concessão do benefício (BRASIL, 2018, s/p).

3.1. A Perícia Biopsicossocial

É pacífico que o conhecimento médico de peritos e seus assistentes possuem papel vital na fundamentação do diálogo formado pelo juiz e pelas partes, visto que, a esses, falta familiaridade com informações técnicas.

Nesse sentido, o perito, além de possuir conhecimentos técnicos de medicina, deverá também ter a responsabilidade de não ignorar o contexto social e a jornada de vida em que a pessoa está inserida, sob pena de exarar manifestação vazia de sentido ou, ainda, que acabe por custar o agravamento do quadro de saúde do paciente.

Ainda mais claro se torna esse risco, diante da falta de atenção às políticas públicas voltadas à assistência e seguridade, tais como o parco número de peritos no INSS para suprir a demanda de requerimentos administrativos, a defasagem de especialistas nas diversas áreas da medicina, o conceito negativo previamente estabelecido por parte de peritos que não possuem treinamento sobre as diversas nuances que podem circundar a incapacidade do paciente, levando-os à ideia generalista de que o segurado provavelmente está ali para obter vantagem indevida, pra que não precise trabalhar, somado a constante necessidade do órgão previdenciário de economizar recursos, dentre diversas outras mazelas que acabam por obstaculizar a obtenção do benefício constitucionalmente garantido àqueles que necessitam.

Diante da problemática exposta, é possível constatar que se faz necessária a reflexão sobre a possibilidade de, mesmo no processo judicial, o perito do juízo estar sendo induzido ao mesmo pré-conceito que incorre o assistente técnico do INSS.

Resta clara, a necessidade de uma perícia mais abrangente, possível por meio da perícia biopsicossocial, a qual já vem sendo aplicada nos casos de Benefício Assistencial de Prestação Continuada – BPC/LOAS e se trata de uma perícia complexa, onde o perito não se limita somente aos problemas de saúde ou problemas do corpo do requerente do benefício, mas também considera seus aspectos psicológicos e sociais, vez que, a cada, dia vemos inúmeros casos de requerimentos administrativos com decisão que indefere o benefício, restando ao segurado a via judicial, cujo resultado não é diferente daquele antes recebido na via administrativa.

Assim, para que possamos atingir o objetivo, ou seja, realização da perícia biopsicossocial, as relações interpessoais entre perito e segurado deve também sofrer significativa mudança, no sentido de que o perito possua acesso ao maior número de

informações possíveis sobre as características físicas, psicológicas, e sociais sobre o periciando afinal, a realidade observada nos dias de hoje é exatamente oposta.

Por isso, a perícia deve ser complexa, não bastando a perícia médica para o fim a que se destina, quando tratamos de deferimentos nos benefícios cujos critérios são de idade e existência de deficiência. O médico perito, mesmo diante do amplo conhecimento na área médica, deve também ter conhecimento nas áreas sociais a fim de constatar que a doença que por si só não incapacitaria o segurado para as atividades laborais, são incapacitantes a partir do momento que estes problemas de saúde ocorrem e se desenvolvem em conjunto com os aspectos sociais do indivíduo.

A perícia biomédica é aquela que procura analisar a incapacidade física do segurado, a perícia psicológica, por sua vez, priorizara a análise da incapacidade psicológica do segurado, independentemente uma da outra. A perícia social, e não menos importante, analisará as questões sociais que incidem sobre o segurado, seja este incapaz ou não física e psicologicamente.

A doença ou deficiência em si podem não incapacitar o indivíduo para o trabalho, porém, em determinados casos, outros aspectos fazem com que o segurado não tenha outra opção, senão se socorrer da Previdência a fim de garantir a sua própria subsistência.

Felizmente, o magistrado não está restrito ao laudo médico pericial, podendo, e devendo considerar meios de prova diversos, constantes no processo, tais como os aspectos sociais do segurado que busca o benefício previdenciário, e não somente as questões médicas, ou seja, o juiz possui capacidade para, em face de laudos médicos superficiais, decidir a demanda considerando outros meios de prova constantes no processo, a fim de proceder de maneira justa.

Cumpra esclarecer que, de maneira alguma, a ampliação do espectro pericial, tema presente artigo, possui óbice estrutural, vez que, para tanto, seria perfeitamente possível o uso das instalações e serviços providos por outras partes integrantes da rede de proteção social, tais como: o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), atuando na rede de serviços de assistência em saúde mental; o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), visando acompanhamento para evitar situações de risco; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, atuando no auxílio após a ocorrência de situações de risco; dentre tantas outras.

Ou seja, o Estado já dispõe de instrumentos operacionais para implementar decisivamente um maior e mais completo compartilhamento de informações pregressas sobre um determinado cidadão, que venha a necessitar e requerer o BPC/LOAS, facilitando não

somente o processo diagnóstico das reais condições físicas, psíquicas e socioeconômicas desse cidadão, como também ensejando uma mais justa concessão desse benefício, que constitui concretização do direito à Assistência que é previsto em nossa Carta Magna.

3.2. A Lei do “Ato Médico”

Mesmo sendo inegável a importância da manifestação do médico perito, é possível sua relativização quando diante da complexidade salutar de pareceres multidisciplinares, admitidos, inclusive pela Lei número 12.842 de 10 de julho de 2013, que rege o exercício da medicina. “*In verbis*”:

Art. 1º O exercício da Medicina é regido pelas disposições desta Lei.

Art. 3º O médico integrante da equipe de saúde que assiste o indivíduo ou a coletividade atuará em mútua colaboração com os demais profissionais de saúde que a compõem.

Art. 4º São atividades privativas do médico: (...)

VII - emissão de laudo dos exames endoscópicos e de imagem, dos procedimentos diagnósticos invasivos e dos exames anatomopatológicos;(...)

X - determinação do prognóstico relativo ao diagnóstico nosológico;(...)

§ 1º Diagnóstico nosológico é a determinação da doença que acomete o ser humano, aqui definida como interrupção, cessação ou distúrbio da função do corpo, sistema ou órgão, caracterizada por, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes critérios:

I - agente etiológico reconhecido;

II - grupo identificável de sinais ou sintomas;

III - alterações anatômicas ou psicopatológicas.(...)

§ 7º O disposto neste artigo será aplicado de forma que sejam resguardadas as competências próprias das profissões de assistente social, biólogo, biomédico, enfermeiro, farmacêutico, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, nutricionista, profissional de educação física, psicólogo, terapeuta ocupacional e técnico e tecnólogo de radiologia⁹.

Conforme é possível observar, o dispositivo legal citado, já em seu artigo 3º, dispõe que o profissional que integre equipe de saúde que assista a coletividade ou indivíduos, deverá sempre atuar em colaboração mútua com todos os outros profissionais de saúde que a compõe.

Também fica especificado, no artigo 4º que constitui atividade privativa do médico a realização de perícia médica, atestação médica de condições de saúde, doenças e suas possíveis sequelas, bem como o diagnóstico nosológico, que consiste na determinação da doença que acometa o ser humano.

⁹ BRASIL, 2013, s/p.

Porém, ainda no artigo 4º, mas, agora, em seu parágrafo 7º, fica explicitado que deverão ser resguardadas as competências próprias das mais diversas profissões, dentre elas, terapeuta ocupacional, fonoaudiólogo, assistente social, fisioterapeuta, enfermeiro, dentre outras, denotando clara preocupação por parte do legislador em esclarecer que um parecer fundamentado, fornecido por um profissional apto, não exclui ou vale menos que o parecer de outro profissional na mesma situação, não é desejável que se perpetue a ideia de que uma determinada profissão, por sua maior notoriedade, tem o condão de fornecer parecer técnico mais valioso.

Sendo possível depreender, ainda, a conotação multidisciplinar diante da multiplicidade de profissões elencadas pelo dispositivo, ressaltando a busca por um ideal probatório multifacetado, que confere maior segurança a decisão do magistrado, e maior proteção ao cidadão.

4. Conclusão

Diante de todo o exposto, é possível depreender que um tema tão nobre quanto o direito a Assistência, que está tão intimamente ligado as lutas dos povos contra o descaso do Estado para com os mais necessitados, tem pouca atenção por parte deste, deixando uma mácula de miserabilidade e vulnerabilidade em nossa sociedade, já tão sobrecarregada e carente do cumprimento das legislações vigentes.

É preciso delimitar e perpetuar a intersecção entre a Assistência e a previdência, inclusive, por meio da ampliação do procedimento pericial, administrativo e judicial, que possibilitará um melhor entendimento a respeito da questão que envolve a concessão do BPC/LOAS ao seu público-alvo, bem como a consequente prestação eficaz e eficiente do direito à assistência, um dos ‘direitos do homem’ que, sem dúvida, vem integrar o conceito do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como direito fundamental que não pode somente existir na teoria, prescindindo, muito mais do que dessa, da prática, segundo leciona Bobbio (2004, p.33) .

Por derradeiro, em consonância com Ronaldo Leite Pedrosa (2000, p.33), levando-se em conta que a árdua jornada do próprio direito, desde as teorias subjetivista, positivista, contratualista, e tantas outras fontes do direito, até a égide das normas legais atuais, nos trouxeram a inegável importância da igualdade que reverbera nas Constituições e nas vozes dos

mais diversos povos, é tragicamente incoerente o não aperfeiçoamento de um sistema que visa, precipuamente, amenizar a miserabilidade e, por tanto, a desigualdade, entre os cidadãos que compõe determinada sociedade.

5. Referências

- AMADO, Frederico. Coleção sinopses para concursos, direito previdenciário. 8º edição; Editora Juspodivm; são Paulo; 2017.
- BAHIA, Flavia. Coleção descomplicando- direito constitucional. 3º edição; Armador; Recife, PE; 2017.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Nova edição, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004 (a).
- BOBBIO, Norberto. Teoria da norma jurídica. 1º edição; Edipro, São Paulo; 2001 (b)
- BRASIL. Lei 12.842 de julho de 2013 - Dispõe sobre o exercício da Medicina. URL: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12842.htm> (visitado em 23/02/2018)
- BRASIL. Lei 13.146 de 6 de julho de 2015 - Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm> (visitado em 23/02/2018)
- BRASIL. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm> (visitado em 23/02/2018)
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> (visitado em 23/02/2018).
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. NOME DO LIVRO. 19º edição; Forence; Rio de Janeiro; 2016.
- GOES, Hugo Medeiros de. Manual de direito previdenciário: teoria e questões. 11º edição, Editora Ferreira, Rio de Janeiro, 2016.
- IBRAHIM, Fábio Zambritte. Curso de direito previdenciário. 20º edição; Impetus; Rio de Janeiro; 2015.
- INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social. Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC). 2018. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/beneficios/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc/>> (visitado em 23/02/2018).
- LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 15º edição, Saraiva, São Paulo, 2011.
- MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. LOAS - Lei Orgânica De Assistência Social Anotada. Dição: ASCOM - Assessoria de Comunicação. Brasília, DF. 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf (visitado em: 21/02/2018)

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 12º edição, Atlas, São Paulo, 2002.

NOVELINO, Marcelo, Direito Constitucional, 5º edição, Método, Rio de Janeiro 2011.

PEDROSA, Ronaldo Leite. Direito em história. 3º edição, Imagem Virtual Editoração Ltda; Rio de Janeiro; 2000.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário esquematizado. 6º edição, Saraiva, São Paulo, 2016.

.



MERCOSUL: Questão Social e Políticas Sociais

MENSURAÇÃO DA POBREZA: da renda monetária à multidimensionalidade

Rosilaine Coradini Guilherme –
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Isabel Graciele Padoin –
Instituto Federal Farroupilha

1. Introdução

No presente texto o que se encontra em questão é, de um lado, o padrão fragmentado e focalizado que se fundamenta em uma visão unidimensional a respeito da pobreza e, de outro lado, a perspectiva que se caracteriza a partir da interpretação multidimensional. A proposição é impulsionar o debate a respeito do sentido genérico da pobreza – visando relacioná-lo ao padrão unidimensional, o qual reduz o fenômeno em insuficiência de renda monetária, obscurecendo as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e, de modo consequente, ocultando as origens da questão social.

Para tanto, o estudo se fundamenta em fontes bibliográficas cuja perspectiva teórica parte da dimensão estrutural das desigualdades sociais, as quais decorrem de processos como a colonização, escravidão e modelos de desenvolvimento impostos pelos países de economias avançadas aos países periféricos considerados dependentes em nível econômico e tecnológico. Nesse enfoque, a pobreza não possui relação com a falta de oportunidades e de capacidades individuais¹, em razão de sua origem estar atrelada a condicionantes estruturais inerentes ao modo de produção capitalista.

A partir dessa linha introdutória, a fim de aprofundar os temas referidos, nas seções que seguem inicialmente serão apresentadas algumas reflexões a respeito da pobreza como expressão da questão social e as atuais tendências das políticas sociais no âmbito do enfrentamento do fenômeno. Para tanto, trata-se de distintas perspectivas teórico-metodológicas que fundamentam a abordagem conceitual da pobreza, bem como o papel do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional na economia mundial, de modo especial nos países periféricos.

Na sequência serão apresentadas algumas reflexões a respeito do padrão unidimensional de caracterização da pobreza, a fim de explicitar o reducionismo da análise que restringe a avaliação do fenômeno à renda monetária. Por outro lado, também serão sinalizadas de maneira

¹ Para o aprofundamento do tema, ver a obra intitulada *Desenvolvimento como Liberdade*, desenvolvida por Amartya Sen (2000).

breve algumas perspectivas que agregam outras dimensões, além da renda, no dimensionamento da pobreza. Ao final, sintetizam-se algumas considerações acerca dos temas pautados no desenvolvimento do presente trabalho.

2. A pobreza como expressão da questão social e as respostas das políticas sociais

O tema pobreza tem sido amplamente debatido historicamente, de modo especial a partir da crise mundial dos anos 1970. Conforme Harvey (1998), essa crise converge à saturação do padrão de acumulação fordista-keynesiano e do Estado de bem-estar-social. Nessa mesma linha de raciocínio, há que “[...] a vitória neoclássica no campo econômico e dos neoconservadores no campo político consagrou a tese de que a crise mundial vivida a partir de 1973 foi obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo Welfare State” (FIORI, 1997, p.80). Em contraponto, em vista da sustentação da economia de mercados, a saída para a crise se estrutura na substituição dos princípios taylorista e fordista aos de gestão/acumulação flexível da produção e do trabalho.

A acumulação flexível, conforme tratada por Harvey (1998), ao contrário dos princípios taylorista/fordista, se sustenta na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Isso significa que “o capital não é simplesmente um conjunto de mecanismos econômicos como frequentemente se conceitualiza. É um modo multifacetado de reprodução sociometabólica [...]” (MÉSZÁROS, 2003, p. 102). De fato, a partir dos anos 1970, a mencionada reprodução sociometabólica do capital requer uma nova base produtiva baseada em novas tecnologias. O que inclui a reestruturação produtiva e ajuste estrutural mediante reforma do Estado, a qual se fundamenta no referencial teórico neoliberal e na ampla desregulamentação das relações econômicas e sociais.

Neste cenário de transformações também se evidenciam concepções sobre a pobreza que culpabilizam os indivíduos que a vivenciam, pois “em 1973, Robert McNamara, presidente do Banco Mundial, afirmava que o programa agrícola proposto por sua organização colocaria ênfase particular não na distribuição de renda e da riqueza, mas no aumento da produtividade dos pobres” (ALAYÓN, 1995, p.115). Por outro lado, na visão crítica a pobreza não está ligada à produtividade dos pobres, mas se configura como uma expressão da questão social², no âmbito

² Entende-se que “a gênese da questão social na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua

das contradições inerentes ao modo de produção capitalista. Desse modo, “os ‘pobres’ são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem desigualdades no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade” (YAZBEK, 2012, p. 289). Para essa perspectiva teórica a noção de pobreza é ampla e, por esse motivo, a sua interpretação não pode se restringir ao patamar da insuficiência de renda monetária, mas sim como fenômeno estrutural, complexo e multidimensional.

Entretanto, os ajustes estruturais baseados na austeridade – controle dos gastos públicos – impulsionados pelo capital a partir dos anos 1980, estruturam medidas de combate à pobreza pautadas em políticas compensatórias, fragmentadas e focalizadas. Isso evidencia que a riqueza socialmente produzida pelo trabalho não é considerada pelos neoliberais na interpretação conceitual e no enfrentamento da pobreza. Esse referencial teórico pressupõe a redução dos direitos sociais em vista da preservação do Estado mínimo que transfere responsabilidades sociais para a família, sociedade civil e o mercado. Ou seja, “[...] a matriz liberal-neoliberal propõe cortes no gasto social, com desativação dos programas sociais públicos, devendo o Estado restringir sua ação a programas assistenciais, focalizados na pobreza, em complementação às ações da comunidade” (SILVA, 2013, p. 46). Importante destacar que:

Nos anos 1980 (a década perdida para a CEPAL), a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto dos pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizam a transição. Trata-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis (YAZBEK, 2012, p. 300).

De maneira convergente aos processos decorrentes nos anos 1970 e 1980, “a liberalização da economia nos anos 1990 não diminuiu as desigualdades entre as rendas do trabalho nas economias latino-americanas” (SALAMA, 2002, p.33). De fato, a década de 1990 reflete a hegemonia da ideologia neoliberal mediante imposição de uma agenda reformista aos países periféricos, a qual inclui ampla abertura de seus mercados para as economias capitalistas avançadas. Ocorre que “a acelerada desregulamentação dos mercados financeiros ‘emergentes’, instigada pelo FMI e pelo Banco Mundial, significou a completa submissão desses países ao neoliberalismo” [...] (CHESNAIS, 1998, p. 265). Esse ajuste remete ao Consenso de Washington estabelecido em 1989, o qual preceitua diversas recomendações – como a

realização, assim como de seus frutos. [...] condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 156).

disciplina orçamentária e a liberalização dos fluxos financeiros – aos países periféricos como os da América Latina.

Em realidade, os organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional –FMI – na abrangência dos países periféricos possuem ‘função disciplinadora’, mediante controle dos gastos públicos com políticas sociais – geração de superávit primário³. O que impulsiona reformas nos sistemas de proteção social, como as que ocorrem no território brasileiro no âmbito da seguridade social. Nessa abrangência territorial, a operacionalização do superávit ocorre “[...] desde 1999 por força das exigências do FMI para reduzir a dívida pública, tem sido cumprida em percentuais sempre maiores do que os exigidos e a dívida pública só cresceu. Isto porque os juros devidos são muito maiores que os superávits gerados” (BEHRING, 2008, p. 51). A respeito da dívida líquida do setor público (externa + interna), a autora refere que no período 1995-2003 houve um incremento: de 29, 35% para 58,16% do PIB. Tais dados evidenciam a prevalência do mercado em detrimento aos investimentos em políticas sociais, com destaque para as que compõem o tripé da seguridade social brasileira assegurada recentemente pela Constituição Federal de 1988.

Ao abordar os processos históricos que instituíram as sociedades, Wanderley (1997) destaca que a ‘questão nacional’, a ‘situação rural’ e a ‘situação operária’, compõem ciclos relacionados às dimensões da questão social latino-americana. No detalhe refere que a ‘questão nacional’, desde a colonização permanece precária, pois a internacionalização do capital, reforçada pela expansão transnacional, aparta a sociedade, mediante expropriação dos trabalhadores e no surgimento das periferias. Deste modo, entende que a questão social centra-se “nas extremas desigualdades e injustiças que reinam na estrutura social dos países latino-americanos, resultantes dos modos de produção e reprodução social, dos modos de desenvolvimento” (WANDERLEY, 1997, p.58).

Nessa linha de raciocínio, importante ponderar a respeito das particularidades das economias dos países latino-americanos, as quais se distinguem das economias capitalistas avançadas em razão de processos como a colonização e a escravidão. Desse modo, “incorporar ao sistema ‘incompleto’ de mundialização financeira países que antes tinham sistemas

³ No Brasil, “o superávit primário é alimentado por um mecanismo criado no âmbito do Plano Real e que hoje se chama Desvinculação de Receitas da União – DRU, que desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições sociais [...]. A incidência da DRU nos recursos da seguridade tem sido nefasta, fazendo com que a mesma transfira recursos crescentes para o mercado financeiro, já que as fontes de seguridade – as contribuições sociais – vêm tendo um desempenho crescente em termos de arrecadação, em especial a COFINS, e estão sendo apropriadas para a formulação de superávit primário e pagamento da dívida pública” (BEHRING, 2008, p. 50).

fechados, com dirigentes pouco experimentados nas sutilezas das finanças do mercado, acaba resultando na criação de economias muito frágeis” (CHESNAIS, 1998, p.265). Entre as ‘economias muito frágeis’ se encontra a brasileira, em face da histórica dependência ao mercado financeiro internacional. Desse modo, como pondera Fiori (1997) na abrangência da América Latina os impactos dessas medidas envolvam prejuízos às políticas sociais, acentuando os níveis de pobreza vivenciados no continente. O que corresponde ao arranjo institucional no qual o princípio da universalidade possui relação direta ao desperdício orçamentário, devendo o Estado restringir provisão social focalizada aos extremamente pobres.

No âmbito das políticas focalizadas implementadas em países da América Latina – especialmente a partir dos anos 2000 – se destacam os Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR. Esses envolvem transferências monetárias concedidas mediante comprovação de renda *per capita* familiar insuficiente à subsistência. Desse modo, os mesmos integram “[...] geração de programas de desenvolvimento que busca promover a acumulação de capital humano na infância e juventude como forma de romper os ciclos intergeracionais da pobreza” (STEIN, 2008, p. 215). No Brasil, o Programa Bolsa Família criado em 2003, atualmente é considerado a principal medida de combate à pobreza, o qual tem como critério de acesso a renda *per capita* familiar – focalização nas famílias extremamente pobres. Entende-se que a prevalência de políticas sociais focalizadas requer ponderações a respeito dos diferentes fundamentos teórico-metodológicos que sustentam abordagens conceituais sobre a pobreza.

Do ponto de vista conceitual as abordagens sobre a pobreza podem ser construídas de diversas formas: 1) a partir de diferentes fundamentos teórico metodológicos: positivistas (funcionalistas, estruturalistas) marxistas; 2) do ponto de vista do desenvolvimento histórico social e político da sociedade capitalista: do Estado liberal (prevalência do mercado) ao Estado social (direitos sociais) (YAZBECK, 2012, p. 290).

De fato, ao contrário da abordagem marxista, os fundamentos teórico-metodológicos positivistas ocultam as causas estruturais da pobreza, havendo a naturalização e a banalização do fenômeno, no sentido de culpabilização dos indivíduos pelas privações por eles vivenciadas. Cabe ressaltar que na matriz marxista a pobreza “[...] é tangenciada e pode ser explicada, nas suas determinações, pela categoria classes sociais e, mais especificamente, pelas categorias exército industrial de reserva, lupen proletariado, exploração e desigualdade social” (SILVA, 2013, p. 41). Desse modo, a pobreza não deriva da insuficiência de renda monetária, tampouco

da falta de oportunidades e capacidades individuais, pois se constitui nas relações vigentes no modo de produção capitalista que se sustenta na exploração do trabalho pelo capital. Daí a importância de se reforçar processos de resistências que explicita o caráter antagônico desse modo de produção, para o qual a existência e a manutenção da pobreza são fundamentais no processo de acumulação e concentração da riqueza. Nesse sentido, cabe aprofundar alguns aspectos relacionados às distintas abordagens de dimensionamento da pobreza, no âmbito dos indicadores unidimensionais baseados na renda monetária, assim como os multidimensionais que agregam outras dimensões além da renda monetária.

3. Da renda monetária à multidimensionalidade

Como já mencionado, do ponto de vista conceitual existem diferentes fundamentos teórico-metodológicos sobre a pobreza, os quais representam concepções distintas que devem ser levadas em consideração na análise e na formulação das políticas de enfrentamento do fenômeno. No âmbito da definição de indicadores⁴, conforme refere Yazbeck (2012), a mensuração da pobreza pode se restringir a uma visão unidimensional quando a renda é utilizada como critério central para determinar a linha da pobreza. Por outro lado, explica que existem indicadores multidimensionais que agregam outras dimensões além da renda, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e o índice Gini. Em sua opinião “o caráter multidimensional da pobreza leva à necessidade de indicadores que tenham uma correspondente abordagem multidimensional e que levem em consideração como o indivíduo percebe sua situação social” (YAZBECK, 2012, p. 291).

Do ponto de vista histórico, vale observar, não casualmente em fins dos anos 1960, no limiar da crise mundial do capitalismo que impulsiona uma nova base produtiva sob os preceitos do referencial teórico neoliberal, se materializam evidências de um marco conceitual de caráter científico sobre os indicadores sociais. No período, ocorre a constatação, na abrangência dos países considerados como terceiro mundo, de que o crescimento econômico não significa a redução das desigualdades sociais, pois embora ocorra crescimento do Produto Interno Bruto-PIB, persistem expressivos níveis de pobreza.

⁴ “Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)” (JANUZZI, 2003, p.15).

Neste período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhorias das condições sociais da população em países do terceiro mundo. Apesar do crescimento do PIB, persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o Desenvolvimento Social. O indicador PIB per capita, até então usado como proxy de nível de desenvolvimento econômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem estar social (JANUZZI, 2003, p. 13).

Ao discutirem indicadores de pobreza no cenário contemporâneo, Mauriel; Rais (2013) mencionam que, tanto em nível nacional como internacional, se adota a concepção denominada como linhas de pobreza⁵ para mensurar o fenômeno, as quais partem de um parâmetro unidimensional baseado na renda monetária. Ao detalhar os critérios explicam que os mesmos incluem “variações do salário mínimo, passam por padrões monetários internacionais, como o dólar *per capita* ao dia, chegando até valores suficientes (ou não) para adquirir uma cesta básica de alimentos [...] considerada como linha de indigência pela CEPAL” (MAURIEL; RAIS, 2013, p. 130). As referidas autoras, assim como Januzzi (2003), também abordam proposições que visam agregar outras dimensões além da renda monetária, como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Esse foi criado em 1990⁶, com a participação do economista indiano Amartya Sen, sendo que originalmente propõe três dimensões: saúde, educação e renda.

Com o progressivo desgaste do Produto Interno Bruto per capita como indicador de nível de desenvolvimento socioeconômico, diferentes pesquisadores e organismos internacionais passaram a propor e testar outros indicadores substitutivos. Dentre as várias propostas desenvolvidas, os estudos realizados nos anos 1960 no Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Social das Nações Unidas [...]. As pesquisas e bancos de dados compilados por outras instituições multilaterais como Banco Mundial, OMS, UNICEF também foram importantes no provimento das informações básicas usadas no cálculo do IDH e nos estudos a ele associados. Na concepção da PNUD, o desenvolvimento Humano deveria ser entendido como um processo dinâmico e permanente de ampliação das oportunidades dos indivíduos para a conquista de níveis crescentes de bem-estar (JANUZZI, 2003, p. 119-120).

Importante refletir a respeito da concepção de desenvolvimento humano incorporada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNDU, visto que a mesma se encontra ligada à ideia de ampliação das oportunidades dos indivíduos, os quais deveriam

⁵ “São tradicionais no Brasil (e mesmo em nível internacional) as chamadas Linhas da Pobreza (LP) e Linha de Indigência (LI), tendo a cesta básica como referência de cálculo quanto ao acesso ao consumo [...]” (KOGA, 2003, p. 88).

⁶ “Na ocasião em que foi criado apresentava três indicadores, com suas respectivas variáveis: saúde (esperança de vida), educação (taxas de escolarização e alfabetização de adultos) e renda (PIB per capita junto a técnica que reflete os recursos necessários para comprar bens e serviços que garantam a sobrevivência)” (MAURIEL; RAIS, 2013, p. 130).

aproveitá-las para prover e ou/ ampliar a escala pessoal de bem-estar. Essa perspectiva remete a ideia de que as privações vividas pelos sujeitos estariam associadas à falta de capacidades e oportunidades dos mesmos na esfera do mercado, o que definiria os diferentes níveis de conquista de bem-estar, denotando a naturalização das desigualdades sociais. Embora o IDH seja considerado um indicador com caráter multidimensional cabe ponderar os limites da concepção conceitual sobre a pobreza a qual está associada, considerando a formulação de Amartya Sen que a concebe não somente como insuficiência de renda monetária, mas como privação de capacidades básicas dos indivíduos.

Embora seja importante distinguir conceitualmente a noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades. E, como maiores capacidades para viver sua vida tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidades conduziria a um maior poder de auferir renda, e não o inverso (SEN, 2000, p. 112).

Nessa visão, o incremento das capacidades dos indivíduos em vista da expansão da liberdade e do potencial produtivo dos mesmos, tenderia a um maior poder de auferir renda, sendo que essa última se constitui como meio para obter capacidades. Em relação aos limites dessa abordagem se destaca “[...] o limite estrutural quando a pobreza é considerada numa formação social capitalista que intrinsecamente se baseia na exploração e distribui de modo desigual as condições que podem possibilitar a geração de capacidades nos indivíduos” (SILVA, 2013, p. 61). Desse modo, embora o IDH inclua outras dimensões além da renda, há de se considerar a concepção na qual se sustenta e da sua relação com as instituições internacionais como Organização das Nações Unidas – ONU, assim como o Banco Mundial que possui ‘função disciplinadora’ – controle dos gastos públicos com políticas sociais – alinhando-se ao referencial teórico neoliberal. Daí a importância de se examinar as premissas teórico-metodológicas que sustentam os indicadores de dimensionamento da pobreza, conforme pressupõe Koga (2003, p. 86):

[...] não bastam os indicadores e suas diferentes formas de cálculo; faz-se necessário o exame das premissas que os sustentam. A quantidade ou a variedade de indicadores adotados pouco ou quase nada podem assegurar quanto à consistência de uma metodologia. É o modo com que processam o entendimento da realidade e dos mecanismos de coesão, dominação, subalternidade e pressão que se constrói a particularidade da metodologia. Ao analisar uma metodologia faz necessário desvendar por quais teorias e objetivos ela se faz construir.

Essas reflexões remetem a atual prevalência do indicador *renda per capita* para determinar o acesso aos benefícios e programas sociais, o qual significa um reducionismo da análise da pobreza em razão de ocultar as origens do fenômeno, alinhando-se aos fundamentos teórico-metodológicos positivistas. Em decorrência, na abrangência territorial brasileira, a Lei Orgânica da Assistência Social sancionada em 1993 institui o Benefício de Prestação Continuada – BPC, o qual garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, desde que esses e a sua família comprovem a ausência de meios para prover a subsistência. Nesse sentido, a renda *per capita* familiar deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo nacional⁷. Importante esclarecer que “a renda familiar *per capita* é definida como o coeficiente entre a renda familiar total e o número de membros da família, correspondendo, pois, à parcela individual de renda familiar alocada para o consumo de cada membro da mesma” (JANUZZI, 2003, p. 95). Por outro lado, esse mesmo autor também sinaliza a existência de outros indicadores de dimensionamento da pobreza.

Há também indicadores de dimensionamento da pobreza que partem de um princípio distinto – não monetário – para classificação da população como pobre ou não. São os indicadores baseados nos estados de carências ou de necessidades básicas insatisfeitas em diversas dimensões analíticas (educação, atendimento à saúde, habitação, emprego etc.). [...] os indicadores de carências oferecem uma visão estrutural da questão, complementando o quadro retratado pela proporção de pobres avaliados pela linha de pobreza, mais sujeitos às variações conjunturais (JANUZZI, 2003, p. 104).

Por sua vez, ao apresentarem um quadro síntese dos novos índices do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, tendo como referência o ano de 2010, Mauriel; Rais (2013) elencam o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade – IDHAD, o Índice de Desigualdade de Gênero – IDG e o Índice de Pobreza Multidimensional – IPM. A respeito desse último indicador, destacam que:

O índice de Pobreza Multidimensional (IPM) atua na perspectiva de identificar privações nas mesmas dimensões do IDH e revela a quantidade de pessoas pobres e de privações com que as famílias consideradas pobres geralmente convivem [...]. Segundo o IPM uma família é considerada pobre em termos multidimensionais se tiver privações entre dois a seis indicadores. As dimensões que o IPM contempla são parecidas com o IDH – saúde, educação e padrões de vida – e todas juntas envolvem dez indicadores no total (MAURIEL; RAIS, 2013, p.130).

⁷ O Em janeiro de 2018 o valor do salário mínimo nacional é R\$954,00.

Entretanto, ao relacionar as distintas perspectivas de dimensionamento da pobreza aos processos históricos de desenvolvimento da sociedade capitalista, se torna necessário aprofundar a respeito da aplicabilidade desse dimensionamento no âmbito do desenho das políticas sociais. Nessa linha, Mauriel; Rais (2013) afirmam não discordarem do ‘poder’ dos indicadores, mas, por outro lado, não reconhecem que os mesmos se constituam respostas públicas para as demandas coletivas, em razão de não se restringirem em uma opção técnica. Isso porque, “[...] a depender da perspectiva teórica prevalecente – no caso a de Desenvolvimento Humano – os indicadores realmente possuem o poder de definir prioridades e ações. Mas quais as prioridades hoje?” (MAURIEL, RAIS, 2012, p. 134). Entende-se que as mencionadas reflexões são centrais, pois colocam em questão aspectos de ordem estrutural, remetendo a atual prevalência de políticas sociais focalizadas e compensatórias, as quais contribuem para o controle da pobreza e não para sua erradicação. Em contraponto, considera-se que os processos de resistências materializados nas lutas sociais possuem potencial de transformar necessidades básicas insatisfeitas – ao politizá-las – em demandas sociais coletivas. Isso significa que o caráter político e coletivo dos movimentos de resistências se opõe às prioridades hoje estabelecidas pela perspectiva neoliberal, visto que essa nitidamente privilegia a esfera do mercado em detrimento do campo social.

4. Considerações Finais

Importante referir que o intuito do presente estudo foi desenvolver algumas reflexões, ainda que de forma breve, a respeito das diferentes perspectivas teórico-metodológicas que sustentam a caracterização e a mensuração da pobreza. Nesse sentido, se institui como recorte as particularidades históricas da sociedade capitalista, enfatizando as transformações iniciadas ao final dos anos 1960, as quais se aprofundaram nas décadas subsequentes. De maneira específica, se destacou o ajuste estrutural mediante reforma do Estado, explicitando a hegemonia do referencial teórico neoliberal que traduz ampla desregulamentação das relações econômicas e sociais, ampliando níveis de pobreza na abrangência dos países periféricos como os latino-americanos.

Neste cenário de transformações se evidenciou a função disciplinadora de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional na economia mundial, especialmente nos países periféricos, mediante imposição de cortes orçamentários em

provisão social, o que corresponde à implantação de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza. Diante disso, se destacou a prevalência do referencial teórico neoliberal no âmbito da formulação das políticas econômicas e sociais, para o qual a pobreza é associada à falta de oportunidades e de capacidades individuais. Por outro lado, se destacou a perspectiva crítica na abordagem sobre a pobreza, cujos fundamentos teórico-metodológicos se estruturam na vertente marxista.

Sob esse último enfoque, a pobreza foi interpretada como fenômeno estrutural no âmbito das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, visto que não se restringe ao patamar da insuficiência de renda. Essa dimensão unidimensional oculta as origens do fenômeno na medida em que o analisa de maneira descolada das relações vigentes na sociedade capitalista. Em síntese, buscou-se colocar em evidência o entendimento da pobreza como expressão da questão social, no sentido de confrontar essa interpretação crítica às atuais tendências das políticas sociais no âmbito do enfrentamento do fenômeno. As políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, a exemplo dos Programas de Transferência de Renda, especialmente a partir dos anos 2000, foram referidas enquanto principais medidas de enfrentamento da pobreza no continente latino-americano, os quais estruturam critérios de elegibilidade centrados na renda *per capita* familiar.

Na sequência foram apresentadas algumas reflexões a respeito do padrão unidimensional de caracterização da pobreza, dando visibilidade ao reducionismo da análise que restringe a avaliação da pobreza à renda monetária, sendo que essa última representa um meio para a satisfação das necessidades na esfera do mercado. Também se destacou, ainda que de forma breve, a respeito dos indicadores multidimensionais que agregam outras dimensões além da renda, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e Índice de Pobreza Multidimensional – IPH. Embora metodologicamente os mencionados indicadores agreguem outras dimensões, se colocou em evidência a ideia – a qual se constituiu como ponto de partida para o presente estudo – de que se faz necessário explicitar as premissas teórico-metodológicas que sustentam os indicadores de dimensionamento da pobreza.

Nessa linha de raciocínio, se destacou que embora o IDH seja considerado um indicador com caráter multidimensional, cabe ponderar os limites da concepção conceitual sobre a pobreza a qual está associada, considerando a formulação de Amartya Sen que a concebe não somente como insuficiência de renda monetária, mas como privação de capacidades básicas dos indivíduos. Ocorre que essa perspectiva teórica se sustenta na ideia de que as privações

vividas pelos sujeitos estariam associadas à falta de capacidades e oportunidades dos mesmos na esfera do mercado, o que definiria os diferentes níveis de conquista de bem-estar, denotando a naturalização das desigualdades sociais.

Sendo assim, considerando as reflexões apresentadas, entende-se pertinente a realização de estudos que aprofundem os fundamentos teórico-metodológicos dos diversos indicadores de dimensionamento da pobreza, os quais repercutem na definição de prioridades sociais e na formulação das políticas sociais. Essas, na perspectiva neoliberal, devem se restringir aos segmentos mais pobres da sociedade, havendo a negação da perspectiva da universalidade. Em contrapartida, entende-se que o caráter político e coletivo dos processos de resistências materializados nas lutas sociais representa importante potencial para a transformação social, uma vez que esses se opõem às prioridades hoje estabelecidas pela perspectiva neoliberal. Por fim, há de se evidenciar que o enfrentamento da pobreza envolve um patamar no qual o campo do direito universal configure critério orientador fundamental da política social.

4. Referências

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e Assistencialismo: o controle dos pobres ou erradicação da pobreza?**. São Paulo: Cortez, 1995.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Acumulação capitalista, fundo público e Política Social**. In: BOSCHETTI, Ivanete... (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

CHESNAIS, François. **A Mundialização Financeira: gênese, custo e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. Capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

MÉSZÁROS, István. **Economia, política e tempo disponível: para além do capital**. *Revista Margem Esquerda: ensaios marxistas*. São Paulo: Boitempo, 2003.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas; RAIS, Caroline Beatriz Rangel. **Indicadores de Pobreza nas Políticas Sociais Brasileiras**. *Revista Políticas Públicas*, São Luís, v. 17, n.1, p.127-137, jan./jun. 2013. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1728>. Acesso em: 29 Jan. 2017.

SALAMA, Pierre. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA; Maria Ozanira Silva e. **Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas**. In: SILVA; Maria Ozanira Silva e. (Org.). **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza**. São Paulo: EDUFMA, 2013.

STEIN, Rosa Helena. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade**. In: BOSCHETTI, Ivanete (Orgs.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. **A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho**. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Mariângela Belfiore (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de enfrentamento**. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 11, p.288-322, abr./jun.2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a05n110.pdf>. Acesso em: 29 Jan. 2017.

EDUCAÇÃO NA FRONTEIRA AMIGA: O caso de Santana do Livramento e de Rivera

Josiela Silveira Cavalheiro –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Miriane Timm Morales –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Vini Rabassa Silva –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

A Política de Educação é entendida como um elemento de fortalecimento do processo de integração fronteiriça. Como nos demais acordos, há forte ênfase na qualificação e formação profissional como possibilidade de inclusão social da população fronteiriça, ou seja, capacitação para o mercado de trabalho. Em termos de indicação programática assinalam os acordos, o ensino bilíngue, a realização conjunta de pesquisas, o intercâmbio docente e de pesquisadores (SILVEIRA, 2016).

Esse artigo propõe-se a investigar os acordos que visam a oferta de ensino regido por princípios binacionais, destacando os impedimentos encontrados para a sua efetivação. Espera-se fortalecer a discussão sobre a oferta de cursos binacionais, especialmente no Ensino Superior entre Brasil e Uruguai. Esse tema, percorre um histórico de discussões para a sua implementação no âmbito do Mercosul, circulando como pauta de reuniões e encontros em diversas instâncias, aparece como um dos principais objetivos elencados para o aprofundamento da integração regional (ANDRÉS, 2010). Nesse sentido, a escuta dos sujeitos locais, tanto políticos quanto trabalhadores da área, é de fundamental importância, pois possibilita apontar caminhos para a implementação do que está previsto nas normativas legais e acordos bilaterais, para a fruição de direitos relativos à Política de Educação (NOGUEIRA, 2015).

As fronteiras da América Latina são caracterizadas por espaços geográficos onde se concentram altas taxas de desigualdade, poucos recursos de infraestrutura e dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos dos mais diversificados. Pode-se afirmar que essas regiões abarcam desigualdades territoriais transfronteiriças, que se somam às desigualdades nacionais, tecendo uma complexa realidade social e econômica nessas regiões (NOGUEIRA, 2015).

Esse artigo se justifica devido à experiência inédita que está ocorrendo entre os municípios de Santana do Livramento e Rivera, na Política de Educação (MASCHIO, 2014),

com destaque para a integração entre o Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL), a Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) e a Universidade Tecnológica do Uruguay (UTEC), que vêm desenvolvendo ações baseadas em princípios ditos binacionais, com projetos de extensão e pesquisa voltados aos dois países (MASCHIO, 2014). A Política de Educação apresenta uma harmonização mais efetiva: diversos convênios, acordos formais e/ou informais entre os referidos municípios, evidenciando avanços significativos para a integração, desde a educação básica e nível técnico até o

As reflexões que aqui serão apresentadas partem de um recorte do Relatório “Cidadania em Zonas de Fronteira – o caso do MERCOSUL”, produto de uma consultoria solicitada pelo Instituto Social do Mercosul. Utilizamos os dados que se referem à Santana e Rivera. Faz parte dessa pesquisa qualitativa o estudo bibliográfico, a análise documental e a escuta dos áudios das entrevistas com gestores e trabalhadores da Educação. A análise dos dados seguiu os passos metodológicos da análise discursiva.

Compõe este artigo as seguintes partes: breve abordagem sobre o cotidiano fronteiriço nas cidades de Santana do Livramento e Rivera; relato sobre a experiência de ensino binacional entre IFSUL, UTU e UTEC; explanação sobre os acordos, as ações e as políticas binacionais desenvolvidas no âmbito da política de Educação entre Brasil e Uruguai e informações sobre os dispositivos jurídicos e normativos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, por fim, breves considerações sobre os desafios presentes nessa integração.

2. Desenvolvimento

2.1 Breve abordagem sobre o cotidiano fronteiriço, nas cidades de Santana do Livramento e de Rivera

Na região fronteiriça entre Santana e Rivera, historicamente, existe a livre circulação de pessoas que trabalham, estudam e se relacionam; buscam atender suas necessidades onde for mais acessível, independente da nacionalidade. Os fronteiriços podem possuir direitos e deveres de um lado e de outro da fronteira, dependendo da sua situação documental. Assim, a vivência nessa região atravessa os direitos previstos nas legislações, normativas e acordos e muitas vezes não dão conta da realidade vivida (MASCHIO, 2014). Sobre as cidades gêmeas em questão, o sociólogo Fabio R. Bento (2012, p.10) as define como "duas cidades de dois Estados que formam uma única cidade", conforme discorre:

A fronteira entre Rivera e Santana do Livramento não é uma linha-limite de passagem, mas um espaço urbano binacional permanente de vida coletiva, caracterizada pela integração, compreendida como estado de integração, estado real de vida coletiva, estado de inteireza funcional de partes coletivas diferentes (BENTO, 2012, pag.10).

Nessa região, nas diversas políticas, em todos os níveis, existem projetos de integração e compartilhamento de recursos e serviços públicos disponíveis, dentre os quais destacamos: o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) que prevê um currículo intercultural com metodologia baseada em projetos de aprendizagem, entre os países; Fórum de Educação Técnica na Fronteira; visitas entre escolas uruguaias e brasileiras; ações de capacitação de professores de ambos os países. Além dessas ações na Educação, outras são realizadas na Assistência Social – Mamaço Binacional; na Saúde – ações de vigilância sanitária e atendimento em saúde básica; e Cultura - Feira do Livro Binacional.

A partir desses breves exemplos, uma teia de relações familiares, comerciais, culturais e históricas derruba qualquer barreira imposta por questões legais de cada um dos países. E mostra que muitas ações são criadas, não pelos meios formais, mas pelo diálogo bilateral, visando “a saída mais adequada, embora algumas vezes incomum a qualquer outro contexto social, causando espanto a servidores públicos que veem dos grandes centros” (MASCHIO, 2014, p. 71).

Segundo Bento (2012) as “experiências de fronteira” não acontecem apenas nos limites territoriais, dão-se também no encontro entre culturas distintas, na sua integração. A vida social nessas cidades se constitui binacional, bimunicipal. Os casamentos binacionais fortalecem os laços de interdependência e afetividade entre os povos, sem deixar de preservar suas singularidades culturais, ou seja, “o binacional é pensado e vivido de forma transfronteiriça” (MASCHIO, 2014, p. 72).

Assim, qual é a importância dos acordos binacionais na área da Educação e em que medida se supera o plano normativo e se concretiza a atenção as necessidades educacionais aos fronteiriços? E qual é a necessidade de discutir a oferta de cursos binacionais em instituições públicas? Essa discussão é de extrema importância para os implementadores de políticas públicas, a fim de indicar estratégias para ultrapassar o plano jurídico e implementar serviços públicos.

2.2 Relato da experiência entre IFSUL, UTU e UTEC sobre políticas educacionais binacionais

A autora Alcione Jaques Maschio (2014), aborda sob uma perspectiva histórica, a oferta pioneira dos primeiros cursos técnicos binacionais do país, planejados na fronteira entre Santana do Livramento e Rivera, IFSul e UTU, iniciado em 2011. Na época, o IFSul não possuía prédio próprio e houve a necessidade de articular com os gestores locais a cedência de salas em escolas públicas para iniciar suas atividades. Enquanto que a UTU já possuía infraestrutura própria (MASCHIO, 2014).

Cabe destacar que o termo binacional, se refere àquilo relativo, pertencente, realizado ou produzido por duas nações e está ligado à relações presentes como pactos e acordos. No caso de Livramento e Rivera esse termo envolve interesses, relações sociais e culturais, o bilinguismo, a troca cultural, o cidadão considerado “doble chapa” (MASCHIO, 2014). Para ilustrar como esse termo é absorvido pelos profissionais da área, vejamos o que diz o entrevistado:

É interessante registrar que, a proposta da escola binacional não é simplesmente ter estudantes uruguaios e estudantes brasileiros. Está, além disso, se constituindo em um ensino binacional, configurando um conjunto de princípios que ambas as instituições - IFSUL e UTU - acreditam que deva existir na fronteira. Pretendem, assim, realizar e estabelecer uma proposta binacional que atenda a realidade local, em primeiro lugar, ofertando uma educação de fronteira para fronteira (ENTREVISTADO IFSUL).

Essas afirmações revelam que a criação de cursos binacionais em regiões de fronteira aposta uma busca pela interação entre as instituições e os sujeitos dessas, no reconhecimento das diferenças e semelhanças, na soma das distinções, na tolerância e no respeito, objetivando promover o desenvolvimento regional. Procura-se na abordagem de questões relacionadas com a nacionalidade, evitar a discriminação, sem distinções de qualquer prática que conduza à discriminação em razão de sexo, religião, raça, cor ou origem nacional ou étnica.

Devemos nos atentar ao fato que, para o povo que vive entre Santana e Rivera, a língua materna, muitas vezes, é mais que uma, português, espanhol ouportunhol, pois os estudantes dos cursos binacionais não consideram estrangeira a língua do país vizinho, entretanto, pelos docentes, as línguas passaram a ser vistas enquanto maternas ou como segundas línguas. Assim, a base de formação dos cursos binacionais não considera nenhuma dessas línguas como estrangeira e, ainda, nenhum discente usa o termo estrangeiro referindo-se a quem vive no outro país, que

apesar de ser outro está ao lado (MASCHIO, 2014). Sobre essa questão, o entrevistado do IFSul relatou é possibilitado aos estudantes redigirem provas e trabalhos no idioma de sua preferência.

Outros aspectos que merecem destaque são: a) a diplomação binacional que é emitida pelas instituições; b) estágio curricular, sem qualquer distinção, respeitando a legislação de estágio de cada um; c) os cursos binacionais disponibilizam 50% das vagas para os estudantes para cada nacionalidade e os critérios de acesso para o ingresso variam de acordo com o país - no IFSul ocorre por meio de processo seletivo enquanto que na UTU é por meio de sorteio; d) auxílios financeiros da Política de Assistência Estudantil e atendimento psicológico, para estudantes de ambas nacionalidades – inclusive para os estudantes brasileiros que estudam na UTU - executada pelo IFSul e, na existência de um saldo financeiro positivo, nessa política, é disponibilizado um auxílio financeiro para fins de confecção do Documento Especial de Fronteiriço aos usuários que dela necessitarem.

Quanto às diversas demandas, importa assinalar que existe uma comissão binacional formada pelos gestores, pela equipe de orientação e supervisão pedagógica - ou os que representam estes segmentos em cada uma das instituições, com adequação de cargos e responsabilidades, para dirimir e decidir sobre questões pedagógicas e harmonização de assimetrias. Além disso, o IFSul mantém uma Coordenadoria de Assuntos Internacionais para demandas relacionadas à mobilidade acadêmica. Outras demandas podem ser encaminhadas às reuniões sistemáticas binacionais: Reunião de Alto Nível da Nova agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil/Uruguai. No entanto, de acordo com o relato dos entrevistados, essas reuniões não estavam acontecendo até a realização das entrevistas em 2017.

Em direção à proposta de verticalização do ensino começam os esforços para a criação de cursos superiores binacionais a partir da assinatura de um Protocolo de Intenções, em 2015, entre o IFSul, a Universidade Tecnológica do Uruguai (Utec) e o Conselho de Educação Técnico Profissional da Universidade do Trabalho do Uruguai (CETP-UTU). Essas instituições se comprometeram em unir esforços para viabilizar os aspectos legais da oferta dos primeiros cursos superiores binacionais a serem ofertados na região do bioma pampa. Nesse protocolo está prevista: a) a oferta de cursos de Mecatrônica e Análise e Desenvolvimento de Sistemas e as grades curriculares elaboradas pelas equipes das três instituições; b) a execução de atividades de Ensino, Pesquisa, Extensão e cooperação tecnológica; c) o desenvolvimento de programas e projetos de educação à distância e de aperfeiçoamento docente; d) cursos de capacitação destinados a trabalhadores; e) atividades que envolvam as instituições de educação superior da

região; f) um estudo conjunto sobre a oferta de cursos técnicos, graduação e pós-graduação binacionais relacionados às demandas da região. Foi criado um Comitê Gestor para o assunto.

O passo seguinte foi o encaminhamento do projeto pedagógico para avaliação no Ministério da Educação (MEC), que, até o momento do fechamento desse artigo, continuava sem resposta às instituições, ou seja, parado. Essa situação impossibilita a implantação dos cursos superiores mediante a demanda da região fronteira, haja vista que, segundo os entrevistados, para muitos estudantes a possibilidade de cursar graduação na universidade pública requer o deslocamento para as regiões centrais dos países, onde o custo de vida se tornaria oneroso. Em contrapartida, a implantação de cursos superiores binacionais na fronteira atenderia à população da região diminuindo a necessidade desse deslocamento.

Um dos principais entraves está na contratação de professores de nível superior com pós-graduação, pois, segundo o entrevistado, a maioria dos professores com esse pré-requisito residem em Montevideo e não apresentam disponibilidade, nem interesse, em residirem no interior do país. Esse fato requer que UTEC organize turmas com aulas aos finais de semana. Consequentemente, na cidade de Rivera, tornou-se intensa a contratação de professores brasileiros, mestres, interessados em ministrar aulas na UTEC, por meio de convênios com quatro universidades federais: a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e a Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Essa foi a alternativa encontrada para completar o quadro de professores, onde segundo o entrevistado, “se não for assim não tem jeito” (Professor da UTEC).

Outra parceria está sendo formada entre as Universidades para que estudantes uruguaios, graduados na UTEC, realizem pós-graduação nas universidades gaúchas, por meio de financiamento de bolsas para os estudantes uruguaios, objetivando o regresso desses como docentes do ensino superior. Esse acordo já foi fechado com a UNIPAMPA e irá ser formalizado, também, com a UFSM.

Essa experiência entre IFSul, UTU e UTEC é recente e revela uma ação proativa em prol da implantação de políticas públicas educacionais, de cunho binacional, considerando as particularidades dessa região, procurando atender a uma realidade que não é pensada com aprofundamento pelos gestores nacionais dos países em suas normativas.

2.3 Sobre as legislações, os acordos, os tratados, as ações e as políticas binacionais no âmbito da Política de Educação entre Brasil e Uruguai

O MERCOSUL, como bloco de integração regional, possui destaque para o âmbito político-econômico, funcionando de acordo com os interesses compartilhados por seus Estados Partes, e para tanto apoia-se na integração de outros setores como o cultural e o educacional (SILVEIRA, 2016). Em que pese o bloco ter como motivação original as intenções econômicas dos países membros, o fator educacional foi reconhecido como fundamental para consolidação da integração. Assim com a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, ato que instituiu o bloco, em dezembro do mesmo ano formou-se o Setor Educacional do Mercosul. Com a finalidade de discutir e avançar no tema, criou-se a Reunião de Ministros da Educação (RME) dos Países Membros do MERCOSUL, órgão incumbido da coordenação das políticas educacionais do bloco, essa reunião culminou na elaboração do Primeiro Plano Trienal para o setor (SILVEIRA, 2016; ANDRÉS 2010).

Conforme aponta SILVEIRA (2016), através desses Planos, busca-se elevar a produtividade do trabalho, pensando a educação e conhecimento como eixo da transformação produtiva, da equidade social e da democratização política. Nesse sentido a educação assume, também, um papel formador de capital humano corroborando com o propósito inicial do bloco, de desenvolvimento econômico da região. Como forma de viabilizar o avanço na dimensão social e cidadã, foi aprovado no ano de 2010 o Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10), nesse verifica-se a Educação como um dos elementos integrantes do plano (Art.3º, elemento 7), no qual prevê, também, ações favoráveis a efetivação do ensino superior binacional para os nacionais dos seus Estados Partes.

O quadro a seguir nos permite observar a existência de os protocolos sobre Educação Superior no Mercosul, conforme Perrotta e Vazquez (2010, pag.45-46):

Protocolos de Integração Educativa em Educação Superior	
Normativa	Conteúdo
VIII CMC Asunción, 5 julho 1995 DEC CMC N.º 4/95	Protocolo de Integração Educativa sobre Reconhecimento de Títulos Universitários para o Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países do MERCOSUL.
XI CMC Fortaleza, 17 Dezembro 1996 DEC CMC N.º 8/96 (revoga DEC 4/95)	Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-graduação nas Universidades dos Estados partes do MERCOSUL.

XI CMC Fortaleza, 17 dezembro 1996 DEC CMC N.º 9/96	Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no nível de Pós-graduação entre os Estados Partes do MERCOSUL.
XII CMC Asunción, 18 junho 1997 DEC CMC N.º 3/97	Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL.
XIII CMC Montevideo, 15 dezembro 1997 DEC CMC N.º 26/97 (complementa DEC 3/97)	Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL.
XIV CMC Buenos Aires, 23 julho 1998 DEC CMC N.º 11/98	Fe de Erratas DEC 3/97, 26/97 e seu Anexo
XVI CMC Asunción, 15 junho 1999 DEC CMC N.º 4/99 (substitue 3/97; 26/97; 11/98)	Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL.
XVI CMC Asunción, 15 junho 1999 DEC CMC N.º 5/99	Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile
XXII CMC Brasília, 6 dezembro 2002 DEC CMC N.º 26/02	Aprova Acordos Emanados da XXIII Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL, da República da Bolívia e da República do Chile

Como demonstrado, apesar das normativas focarem no Ensino Superior, na agenda do Mercosul circula ainda, nas mesas de debate, a necessidade de oferta de cursos binacionais de graduação pois não foi alcançada (ANDRÉS, 2010).

Nesse sentido, partir de pesquisa realizada em Livramento e Rivera, evidenciou-se a integração entre IFSul e UTU que estabeleceram o primeiro campus binacional nas cidades gêmeas, ofertando cursos em nível médio e técnico, emissão de diploma binacional e certificado em ambos os países. Tal integração só foi possível através da promulgação de acordo entre Brasil-Uruguai, no qual prevê “a Criação de Escolas e/ou Instituto Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços” conforme as seguintes regulamentações: Lei nº 18.158/2007, no Uruguai e Decreto nº 8.455/2015, no Brasil. No entanto, quando chega o momento de regulamentar, em cada país, os países muitas vezes não efetivam ou demoram a fazê-lo, como podemos observar nas normativas acima citadas.

O diferencial na proposta entre IFSul, UTU e UTEC é a construção conjunta dos currículos dos cursos que cumpram com as exigências dos sistemas dos países membros. A partir das considerações, até aqui desenvolvidas, importa destacar que a maior ou a menor distância das regiões de fronteira dos centros administrativos federais impactam não somente na implementação e execução de políticas sociais, mas também, na implementação de acordos bilaterais, fato que revela uma desigualdade territorial que deixa a região fronteiriça em desvantagem (NOGUEIRA, 2015).

Livramento e Rivera possuem juntos mais de 185.900 habitantes vivendo na região, implicando a importância de se abordar questões educativas de maneira regional (PERROTTA; VAZQUEZ, 2010). Essa realidade impõe de certa forma, uma cooperação entre os sistemas de Educação de ambos os países. Questões sobre a densidade populacional centrada majoritariamente na capital, como no caso do Uruguai, e a distância das regiões de fronteira dos centros administrativos federais, em ambos os países, traz em diferentes consequências na formulação e decisão sobre políticas públicas para região, pois a definição de ações prioritárias passa pela maneira como as organizações públicas se apresentam (NOGUEIRA, 2015).

Os problemas são bilaterais e complexos enquanto que as normas são unilaterais e retas (MASCHIO, 2014). Em contrapartida, um dos pontos essenciais observados, a partir das entrevistas, é a tentativa, por meio de acordos informais, de superar as dificuldades, se estabelecendo relações diplomáticas para solução de demandas urgentes e inadiáveis. Os entrevistados demonstram preocupação com a vulnerabilidade dessas medidas informais, pois estão sujeitas às interrupções frente às mudanças no poder em todas as esferas governamentais como no caso do acordo que prevê a implementação de cursos de graduação binacionais entre Santana e Rivera, entre IFSul, UTU e UTEC, que se encontra “parado” no Ministério da Educação, sem resposta. Para autora, essa situação se apresenta como um indicador de retrocesso produzindo interrupções de projetos de porte binacional e até mesmo a descontinuidade de serviços já em andamento. Quando os acordos, entre municípios e departamentos, se desenvolvem pela informalidade se defrontam com o risco da interrupção e até mesmo extinção dos serviços, ao sabor das mudanças das trocas de governo (NOGUEIRA, 2015).

3. Considerações

Atenta-se para o fato que, quanto às normativas existentes, no âmbito do Mercosul, a política de Educação apresenta um papel relevante no que compete à construção da cidadania regional fronteiriça, mediante as vulnerabilidades social e econômica da região, pois requer um reconhecimento dessa cidadania e a fruição de direitos sociais.

Entre as cidades de Santana e de Rivera, parece existir uma predisposição intencional e consciente para a cooperação na construção de normativas que procuram harmonizar as assimetrias entre os sistemas educacionais, brasileiro e uruguaio, resultando em ações integradoras na Política de Educação. Essa se mostra como uma área de resultados positivos entre essas cidades.

A experiência relatada entre IFSul, UTU e UTEC demonstra um processo permeado por ideais e desejos de integração fronteiriça, com destaque para a construção de currículos e de certificação binacional. Por outro lado, os avanços para a verticalização no ensino público, binacional, esbarram nos impedimentos legais para a implantação de cursos de graduação, agravado pela atual instabilidade política do Brasil.

4. Referências

ANDRÉS, Aparecida. **A Educação Superior no Setor Educacional do Mercosul**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília, Distrito Federal. 2010

BENTO, F. R. **O Papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana**. Conjuntura Austral, v. 06, p. 40-53, 2015.

_____. Fronteiras, significado e valor - a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. Conjuntura Austral, v. 03, p. 43-60, 2012.

BRASIL. **Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas**. Dec.5 105 de 14/06/2004. Disponível em : http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_402_5639.htm Acesso em: jul. De 2006.

BRASIL. **Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. **Cidades gêmeas**. Disponível em http://acd.ufrj.br/gruporetis/programafronteira/tiki-index.php?page_ref_id=141. Acesso em: 05 maio 2009.

BRASIL. Ministério de Integração. **Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016**. Estabelece o conceito de "cidades gêmeas" nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas

as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016.2016.2016b>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 8.455, de 20 de maio de 2015**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços, firmado em Brasília, em 1º de abril de 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8455.htm. Acessado em 12, out. 2017

IFSUL. **Protocolo de intenções que se celebra entre a Univeridade Tecnológica do Uruguai e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense** com o objetivo de estabelecer a cooperação técnico-científica e educacional. Não publicado.

MASCHIO, Alcione Jaques. **Educação técnica binacional na fronteira: inovação, conquistas e desafios**. Revista Thema, 2014, 11 (02) p. 60-73

MERCOSUL. **Secretaria do Mercosul**. Disponível em internet em <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7421/12/innova.front/criac%C3%A3o-do-subgrupo-de-trabalho-sobre-integrac%C3%A3o-fronteirica>. Obtido em 08 set 2017.

MERCOSUR. **Normativas y Documentos Oficiales**. Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/2/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales> Acesso em 15 jun 2017.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação**. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº. 64/10. Montevideu, 2010b. Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf> Acesso em 23 de out. 2017.

NOGUEIRA. Vera Nogueira. Cidadania em Zonas de Fronteira. 201. Não publicado.

PERROTTA, Daniela; VAZQUEZ, Mariana. In: **El MERCOSUR de las políticas públicas regionales**. Las agendas em desarrollo social y educación. CEFIR – Centro de Formación para la Integración Regional, 2010.

SILVEIRA, Zuleide. S. **Setor Educacional do MERCOSUL: convergência e integração regional da educação superior brasileira**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 21, n. 3, p. 901-927, nov. 2016

URUGUAY. Presidência de La República. **Ajuste complementário** del acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para nacionales fronterizos uruguayos y brasileños para prestación de servicios de salud. Disponível em www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?2488,15991. Acesso em 12 fev.2018.

URUGUAY. **Acuerdo para la creación de escuelas y/o institutos binacionales fronteirizos** profesionales y/o técnicos y para la habilitación de cursos técnicos binacionales fronteirizos. Disponível em: <http://docs.uruguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-18.158-jul-20-2007.pdf>. Acesso em: 12 fev.2018.

A MULHER POBRE DENTRO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: emancipação ou responsabilização?

Aline Chiesa Gonçalves –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

Este trabalho versa sobre inquietações de uma doutoranda, a respeito da responsabilização da mulher beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF) pela permanência da família no programa, através do cumprimento de condicionalidades e, consequentemente pela eficácia do mesmo. Este trabalho aborda, a partir de um dos objetivos do Programa Bolsa Família, que é a emancipação das famílias extremamente pobres, a sobrecarga imposta às mulheres que carregam a incumbência de dar conta de todas as condicionalidades, além de gerar renda para romper com o ciclo da pobreza brasileira.

Usando instrumentos como grupo focal e observação com 12 mulheres beneficiárias do programa (PBF), que se reúnem mensalmente, há um ano, com intuito de trabalhar temas pertinentes à maternidade na primeira infância, este estudo tem como objetivo central analisar o papel da mulher dentro da Política Nacional de Assistência Social, e os limites e possibilidades por ela impostos.

O texto aborda o surgimento da política social e logo traz a questão da responsabilização da mulher pobre pela eficácia da mesma.

2 Desenvolvimento

2.1 O surgimento da política social como forma de enfrentamento da questão social

De acordo com Potyara Pereira (2011), o enfrentamento da questão social tem vestígios a partir do século XIX, quando se inicia a introdução de medidas pontuais de proteção social, após um período de críticas e pressões contra a grande pobreza das massas e a tentativa de resposta pelo Sistema Speenhamland, lei promulgada na Inglaterra em 1775, também conhecida como Sistema de Abonos, pois “fornecia um auxílio às famílias, em abonos, até completar a ração mínima, independente se estas estivessem ou não empregadas”, (SCHONS, 2008, p.69).

Corroborando com esse pensamento, Bárbara Cobo (2012) pontua que a Speenhamland¹ pode ser considerada como uma das primeiras políticas de transferência de renda institucionalizada.

A pobreza daquele tempo era fruto da exploração do trabalho pelo capital, o que segundo estudos daquela época mostram que isto naquele momento não estava claro, pois ocorria um crescimento econômico ainda desconhecido. “Isso, ajuda a entender porque o pauperismo do século XIX, fruto não mais da escassez de recursos, mas de uma crescente riqueza acumulada, mereceu o nome de questão social” (PEREIRA, 2011, p. 81). De acordo com a especificidade de cada local, bem como a forma de cada país responder as necessidades da classe trabalhadora, foram surgindo formas reguladas de respostas do Estado para o enfrentamento da questão social. De acordo com Potyara Pereira:

A política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se colocado como se mostra na história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela. É por isso, que vale insistir, dependendo dos regimes políticos prevaletentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, construir para estes um meio de fortalecimento de poder político. (PEREIRA, 2011, p. 86)

Como resultado, desta relação conflituosa, entre a classe trabalhadora e os detentores dos meios de produção, surgem alguns modelos de proteção pelo Estado, que merecem maior destaque, pois foram fundamentais para o desenvolvimento da história mundial, da proteção social, pois vários países ainda nos dias atuais têm, em suas bases ideológicas e políticas dos sistemas de proteção social, estes modelos. O Bismarkiano que parte da lógica do seguro social e o Beveriano que introduz a seguridade social.

Sob a direção de Bismark, na Alemanha este modelo de proteção social era direcionado aos trabalhadores assalariados e a forma de acesso aos seguros sociais contemplados neste sistema era realizada mediante contribuição prévia (SALVADOR, 2010). Neste sentido, a proteção social englobava o seguro-saúde, aposentadoria por invalidez e idade e o seguro acidente.

Em contraponto ao modelo de Bismark, o relatório formulado por William Beveridge propôs um novo sistema de seguridade social, o qual tinha em seus princípios a ideia de que a

¹Lei Speenhamland: garantia ao homem um mínimo de subsistência independente de sua contribuição em impostos. Era baseada no preço do pão e no número de filhos de cada família. (Revista Espaço Acadêmico, N°70, 2007) *online*, disponível em :<http://www.espacoacademico.com.br/070/70casadei_gois.htm#_ftnref2> acesso em 15abril, 2015

seguridade social, quando desenvolvida por completo, poderia proporcionar seguranças de rendimentos, combatendo a miséria através de uma dupla redistribuição de renda: pelo seguro social e de acordo com as necessidades das famílias (SALVADOR, 2010).

Em relação aos dois modelos, tanto de Bismark quanto de Beveridge, pode se apontar que ambos foram fundamentais para a implementação dos sistemas de proteção social, adotados por diversos países, pautados por investimentos em políticas sociais. Neste aspecto, Pereira (2011) ressalta que a política social se interessa em detectar a sua própria influência sobre o bem-estar dos cidadãos, traduzidos no acesso à saúde, à educação, à moradia, à segurança alimentar, ao emprego, à velhice, ao amparo a infância, aos serviços sociais pessoais e outros.

No Brasil, na Constituição vigente, promulgada em 1988, a Assistência Social também ganhou nova institucionalidade, pautada no paradigma da cidadania ampliada, com a intencionalidade de funcionar como política pública para garantir direitos sociais básicos, principalmente de idosos, portadores de deficiência, crianças, famílias e pessoas social e economicamente vulneráveis.

A política social refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças, seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. Isso quer dizer que o conceito de política social só tem sentido se quem a utiliza acredita que deve (política e eticamente) influir numa realidade concreta que precisa ser mudada. (PEREIRA, 2011, p.171)

Neste sentido cabe afirmar, a partir das discussões de Potyara Pereira (2011), que a política social surge na contradição capital/trabalho, que direitos se concretizam e necessidades humanas serão atendidas na perspectiva de cidadania ampliada, somente se o Estado atuar na direção de garantia de direitos que possibilitem a transformação da realidade, pois este processo dinâmico, resultante da relação conflituosa entre as classes, pode fortalecer o caráter contraditório da política social, podendo ser utilizada como instrumento de controle das massas e de responsabilização dos indivíduos por suas vulnerabilidades sociais, atendendo assim aos interesses inerentes ao capital.

Não se pode deixar de considerar que o fundamento da política social não é social e sim econômico, pois nasceu como forma de enfrentamento das questões geradas pelo capital. Neste sentido, Teixeira (2010) comenta:

O fundamento da política social é econômico, e não social. E, com isso assume a existência de um grupo de pessoas incapaz de se beneficiar desse processo, indivíduos que serão alvos de políticas sociais compensatórias e focalizadas. Contraditoriamente, este grupo não é pequeno, nem transitório. É, ao contrário, crescente em termos

absolutos e relativos dentro da própria conjuntura proposta como alternativa de “alívio” da pobreza e da desigualdade (TEIXEIRA, 2010, p.657)

Pereira (2011), no que se refere à concepção de política social como gênero de política pública, a compreende como “ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea” (PEREIRA, 2011, p.176).

Desta forma, a política social requer uma decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparadas por leis garantidoras de direitos, para que não se torne apenas mais uma manobra do mercado econômico.

O combate à pobreza via políticas sociais, na América Latina, ganhou visibilidade nos anos 1990, sendo que seu enfrentamento tem se caracterizado pela sua individualização, inserindo os pobres no padrão de sociabilidade contemporânea, gerando proteção individual, focando a intervenção nos mais pobres, esvaziando o compromisso com os direitos sociais e deixando de lado o compromisso com o padrão de sistema de proteção social universal (MAURIEL, 2006). Estas questões caracterizam a submissão da América Latina ao ideário neoliberal, que desconsiderou as diversidades existentes entre os países, tanto em nível de desenvolvimento econômico quanto em nível de sistemas de proteção, visto que nesses países a concentração de renda e a questão agrária, dificultam ainda mais o enfrentamento da pobreza.

Dessa forma, o que ficou evidente, é a mercadorização da proteção social, onde os países, oferecem serviços privatizados aos que podem pagar e serviços focalizados, através de políticas seletivas destinadas aos mais pobres. Neste sentido, a redução da questão social à mera pobreza e a pobreza apenas à ausência de renda passam a serem adotadas pelo Estado, responsabilizando os indivíduos pela condição em que se encontram.

No contexto histórico brasileiro, temos três momentos que estão relacionados ao surgimento da política social. Cabe ressaltar que o país vivenciou um processo de colonização em que predominaram características particulares que devem ser consideradas, Behring e Boschetti (2007) chamam atenção ao fato da subordinação da economia ao mercado mundial em que o colonialismo, o imperialismo e o peso do escravismo são parte da formação brasileira, sendo importantes na configuração da Política Social. Ainda historicamente as autoras apontam que:

Até 1887, dois anos antes da Proclamação da República no Brasil (1889) não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX.

Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que irá se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida [...] Em 1892, os funcionários da Marinha adquirem o direito a pensão (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.80).

Retomando a questão dos três momentos relacionados ao surgimento da política social, o primeiro refere-se ao final da República Velha, especialmente no século XX, em que elas emergem e começam a conquistar espaço no período getulista. Pautado no modelo bismarkiano, apostou nas caixas de seguro social que visavam proteger os trabalhadores de determinados riscos sociais. Seu desenvolvimento ocorreu de forma articulada à necessidade de regulação do mercado de trabalho.

As novas configurações no mundo do trabalho, devido a crescente industrialização, foram estabelecendo mudanças das quais nasceram os primeiros sindicatos. A Lei Eloy Chaves, aprovada no ano de 1923, institui a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs) e era direcionada para algumas categorias de trabalhadores, sendo o primeiro modelo de previdência social no Brasil, juntamente com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que cobriam os riscos em relação à perda da capacidade laborativa (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

As políticas sociais, que surgem no país na Era Vargas na década de 1930, eram voltadas aos que estavam inseridos no mercado de trabalho, ou seja, os que estavam trabalhando tinham amparo na área da saúde. Silva, Yazbek e Giovani (2012) apontam que, na década de 1930, as políticas não tinham caráter continuado, pois o Estado apenas realizava ações eventuais e fragmentadas distantes de uma efetiva proteção social.

Essas ações iniciaram-se, no âmbito da proteção da política de saúde, em 1937, através do Departamento Nacional de Saúde, o qual realizava campanhas sanitárias. Já no âmbito da assistência social, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo inicial de atender as famílias dos Pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial.

Esse período de introdução da política social brasileira teve seu desfecho com a Constituição de 1937 – a qual ratificava a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado – e finalmente com a consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, promulgada em 1943 (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.108).

A discussão no campo dos direitos trabalhistas foi ampliada, a partir da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e alguns avanços foram introduzidos, como o salário-mínimo e a

redução da carga horária de trabalho, sendo estes bem consideráveis para o contexto histórico da época.

Para as pessoas que não estavam inseridas no mercado a única proteção social que havia estava vinculada à caridade e a benemerência, como é o caso da LBA e de instituições religiosas.

O golpe militar que instaurou 20 anos de ditadura no Brasil gerou dificuldades em estabelecer um desenho para a política social brasileira. Direitos já consolidados, no campo político e individual, passaram a sofrer repressão naquela época.

No período de 1964 a 1988, as políticas sociais tinham como características a seletividade, a fragmentação e a setorização. A sociedade civil estava vivendo um momento específico de articulação e conquista de direitos, apesar das pressões e negociações das forças políticas vigentes e da repressão militar. Então em 1988, foi o momento mais importante para a concretização de uma proposta de proteção social, a promulgação da Constituição Federal, também conhecida como Constituição Cidadã, a qual estava baseada em políticas universais e de direito do cidadão. Formou-se a partir dela o sistema de proteção social, vigente até os dias atuais, cujo sistema baseia-se no modelo Beveriano, e é composta pelo tripé: saúde, previdência e assistência social. Atualmente, uma das formas de materialização das políticas sociais, na área da assistência, ocorre via programas de Transferência de Renda. No caso brasileiro, o PBF se destaca como um dos mais importantes programas, tendo no seu desenho a presença das condicionalidades com forte responsabilização das famílias beneficiárias, trazendo com representantes do grupo familiar em sua grande maioria, as mulheres.

2.2 A responsabilização da mulher pobre dentro da política social brasileira

O tema da responsabilização das famílias pela eficácia das políticas sociais brasileiras acompanhou minha caminhada acadêmica durante o Mestrado em Política Social. Hoje como doutoranda e trabalhadora ativa da Política de Assistência Social, ou seja, vivendo diariamente no campo de estudos, pontuo a questão da centralidade da mulher pobre dentro da política, como objeto de análise e estudo.

No desenho das políticas sociais dos dias atuais, em um processo histórico, as famílias têm sido chamadas a ser parte integrante e ativa do sistema de proteção social. Porém, vale ressaltar que este não é um fenômeno novo, pois a compreensão das primeiras estruturas de

bem-estar social nos permite entender a posição atual da família na política social (CAMPOS, 2012). Mostrando a inserção da família nos primórdios da política social, a autora desvincula esse fenômeno “apenas como consequência da política neoliberal, em ascensão a partir dos anos da década de 1990” (CAMPOS, 2012, p.1), ou seja, na verdade a família sempre foi parte central da política social.

Dentro de um processo de conquistas e retrocessos, a família sempre foi o ator principal das políticas sociais, pois recai sobre ela a responsabilidade de sua própria manutenção, e sua emancipação em relação ao Estado.

A socióloga italiana Chiara Saraceno mostra que a família é um dos lugares privilegiados de construção social da realidade, ela constitui o material de que se constroem os arquétipos sociais, os mitos. A família é também um dos atores sociais que contribuem para definir as formas e sentidos da própria mudança social. De acordo com a autora, devemos considerar a “família como o espaço histórico e simbólico no qual e a partir do qual se desenvolve a divisão do trabalho, dos espaços, das competências, dos valores, dos destinos pessoais de homens e mulheres, ainda que isso assuma formas diversas nas várias sociedades” (SARACENO, 1997, p.14).

Dentro da variedade dos novos arranjos familiares, destacam-se as famílias monoparentais, aonde a mulher vem assumindo cada vez mais a responsabilidade de mantenedora, seja através do trabalho, seja através de sua representação perante aos programas sociais.

O conflito entre o trabalho remunerado e a vida familiar, dentro destes novos arranjos familiares, apenas reproduziu a concepção cultural predominante que considera a reprodução social uma responsabilidade das mulheres e não uma necessidade da sociedade. Este conflito engloba o equilíbrio entre o trabalho remunerado, o cuidado com os idosos, a educação dos filhos, o trabalho doméstico (GAMA, 2012) e, dentro da política social brasileira, a emancipação e a ruptura do ciclo da pobreza.

O trabalho social com mulheres evolve questões muito mais profundas e subjetivas do que meramente impulsionar a geração de renda através de trabalhos manuais. Envolve também a manutenção dos filhos na escola e os cuidados com a saúde (peso e vacinas), como condiciona o Programa Bolsa Família. A condição social de pobreza extrema carrega consigo questões como falta de autoestima, incapacidades laborais para determinados trabalhos, falta de estímulo para conviver em pequenos grupos, problemas familiares sérios como drogadição de filhos e/ou

companheiros, violência doméstica, entre outros advindos do alto grau de vulnerabilidade social, questões estas que influenciam diretamente na capacidade dessa mulher em gerar renda.

A imposição gerada pelo PBF em relação ao acesso a serviços de proteção básica, como saúde, educação e assistência social, através das condicionalidades, é uma questão polêmica entre os defensores de um sistema de proteção social mercadorizado e os que defendem políticas públicas universais. Interessante trazer a definição de contrapartida presente no Guia de Acompanhamento das Contrapartidas (2010), dada pelo MDS,

um mecanismo para reforçar o exercício, pelos brasileiros mais pobres, de direitos básicos como o acesso ao serviço de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper com o ciclo intergeracional da pobreza. O pressuposto é o de que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que seus pais tiveram, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que de seus pais são ampliadas. O principal objetivo das condicionalidades é, portanto, a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos (MDS, 2010,p.09).

O acesso aos serviços básicos, saúde, educação, e assistência social, está garantido como direito social universal, na Constituição de 1988, e passa a ser responsabilidade do Estado prover tais direitos, como princípios norteadores do sistema de proteção social brasileiro.

A ideia da corresponsabilidade entre Estado e família, para ampliar o acesso aos seus direitos sociais básicos, é de que, por um lado, as famílias devem cumprir com as condicionalidades para não deixarem de receber o benefício, e o poder público, por outro lado, deve ofertar os serviços de saúde, educação e assistência social. Ora, se a oferta desses serviços públicos já é uma realidade, ainda que apresente seus déficits, as condicionalidades acabam tendo uma via única de responsabilização da família para que o objetivo do programa seja alcançado, e este fator perpassa pelo processo de negação da cidadania, pois o direito ao acesso torna-se, através das condicionalidades, um dever a ser cumprido pela família, caso contrário será desligada do PBF. Assim, no PBF podemos perceber duas linhas :uma mecanicista, de cumprimento de condicionalidades, e outra mercadocêntrica, de transferência de renda, apenas.

Nenhuma família tem acesso ao programa de forma incondicional, e isto nos mostra que a política social brasileira reforça a ideia dos “pobres merecedores”, que cumprem com suas responsabilidades, e daqueles não merecedores, distanciando- se da ideia de direitos sociais e reforçando a ótica da dependência ou assistencialismo. No sentido da responsabilização das famílias, Regina Miotto e Marta Campos apontam que:

O "familismo", na expressão empregada por vários autores (em especial Esping-Andersen, 1999, p. 45; Saraceno, 1994, p. 60 -81), deve ser entendido como uma alternativa em que a política pública considera - na verdade exige - que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo bem-estar social. Justamente porque não provê suficiente ajuda à família, um sistema com maior grau de "familismo" não deve ser confundido com aquele que é pró-família. (MIOTO, sd,p.170)

É importante analisar a abrangência do papel da família dentro das políticas sociais, sendo que o Estado não consegue assegurar por si só o bem-estar social. Para os parâmetros do BM, quanto maior o número de dependentes dentro de um núcleo familiar, maior vai ser a taxa de pobreza, associando ainda três fatores às prováveis causas da pobreza: baixa escolaridade; localização geográfica marcada pela pobreza; família numerosa (Banco Mundial, 2001). Mais uma vez vemos a responsabilização da família pelas altas taxas de pobreza no país, como se fosse possível fazer uma análise da consequência antes da causa, visto que é necessário analisar a pobreza a partir de uma ótica de estrutura social, política e principalmente econômica.

Diminuir os níveis de pobreza a partir da transferência de renda direta as famílias é uma ação necessária, visto a emergência do repasse de recursos, mas não garante acesso a bens culturais, moradia adequada, meios de transporte de qualidade, escolas qualificadas, entre outras necessidades cotidianas das famílias em especial das mulheres mantenedoras, representantes no Programa.

Torna-se importante ressaltar que quando falo de responsabilização da família, a mulher como representante familiar é o foco da política social. É sobre ela, que recai o peso da eficácia do Programa Bolsa Família dentro do seu núcleo familiar, não só pelo cumprimento das condicionalidades como da manutenção do seu Cadastro Único, trazendo novas informações sempre que sua situação socioeconômica e familiar mudar.

A individualização da pobreza gera uma posição desumana para as mulheres dentro da política social. Em minha pesquisa de mestrado pude ter contato com mães de alunos beneficiários do PBF, em uma escola estadual do Rio Grande do Sul, e ouvi colocações interessantes, como: "eu preferia ter um transporte escolar gratuito, do que o Bolsa Família". Outra: "o emprego seria bem melhor, pois teria os direitos garantidos de seguro e aposentadoria". Estas falas demonstram que as mulheres têm e reconhecem a necessidade de acesso aos serviços públicos que deem respaldo às suas atribuições familiares, como transporte para os filhos, creches e escolas de qualidade, entre outras. Também da abertura de mais postos

de empregos dentro do mercado de trabalho formal, para terem seus direitos trabalhistas garantidos.

A ausência de políticas públicas eficazes para mulheres principalmente para as mais pobres, destinadas a apoiar o equilíbrio entre a vida laboral e a vida familiar consistem em tentativas, geralmente exaustivas cujas protagonistas são as próprias mulheres de articular as demandas de ambos os lados.

A feminilização histórica do cuidado vem “desenhando” as políticas sociais, fazendo da mulher o elo entre a família e o Estado. Também, “o baixo desenvolvimento dos serviços coletivos que permitem socializar os custos dos cuidados com a família penaliza a quantidade e a qualidade de inserção feminina, sobretudo das mães, no mercado de trabalho ”(Sorj, Fontes, Machado, 2007. Pg 574).

A percepção da sociedade sobre essas duas dimensões, trabalho e cuidado, constrói as normas sociais que as regulam, e as políticas a esse respeito demonstram essa percepção. A desigualdade de gênero é real no cotidiano da sociedade e principalmente nas relações de trabalho, e as políticas sociais seguem a mesma linha, se não, uma linha machista mais aguda. O sentido de proteção da família através da responsabilização da mulher, pelo cumprimento de condicionalidades e formalidades dos programas, gera uma sobrecarga ainda maior, além de uma exposição involuntária da mulher ao “sistema de proteção social”.

Trabalhar geração de renda de maneira informal, a partir da política social é no mínimo contraditório, dentro da concepção da necessidade de políticas públicas para mulheres, pois o próprio Estado reforça o papel de mulher pobre, fora do mercado de trabalho e sem direitos garantidos.

3. Considerações Finais

Este tema sobre a responsabilização da mulher pela eficácia do Programa Bolsa Família, o qual atualmente é o carro chefe da política de assistência social brasileira, nasce da minha inquietação enquanto trabalhadora desta política, como já pontuado. Em meu trabalho como assistente social de um Centro de Referência e Assistência Social, trabalho com grupos de mulheres, entre elas mães beneficiárias do Programa Bolsa Família, as quais demonstram continuamente, suas angústias com a criação de suas proles, em uma sociedade cada vez mais consumista, onde a falta de oportunidades no mercado de trabalho, as coloca na dependência

de uma política focalizada e condicionante, que não tem como proporcionar as suas famílias o “padrão” social-econômico vigente.

Acompanho também, semanalmente, cerca de 40 mulheres atendidas pela Política Municipal de Assistência Social (PMAS), que buscam das mais diversas formas nos trabalhos manuais gerar renda para suas famílias empobrecidas, como se os seus esforços fossem suficientes para romper com o ciclo estrutural da pobreza.

Compreender os desdobramentos históricos, políticos, culturais e econômicos nesta situação, se faz extremamente importante, para que não se culpabilize mais uma vez, a família na representação da mulher pela ineficácia da emancipação social e econômica dos sujeitos beneficiários. A individualização da pobreza, e neste caso, a feminilização da pobreza é uma marca cruel da política de assistência social brasileira.

A focalização da extrema pobreza também é uma forte característica da política social brasileira em detrimento do investimento em políticas de caráter universal, como saúde e educação e emprego.

Neste sentido, é de extrema riqueza analisar como se dá a relação dos sujeitos com este delineamento da política social, que condiciona ao tentar compensar pelas falhas do mercado. Ficou claro que este modelo de Programa Social, empodera a população mais pobre, para um consumo mínimo, devido aos baixos valores dos benefícios, porém levando em consideração, os milhões de brasileiros alcançados por este programa, vemos que é uma política para o aquecimento do mercado, e não um meio de garantia de direitos sociais.

O retrocesso da conquista dos direitos sociais, principalmente daqueles que garantem o emprego formal é, paralelo ao aumento de programas e benefícios assistenciais focalizados na pobreza extrema. A política social se torna assim, focalizada e compensatória, além de punitiva do ponto de vista feminino.

4. Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. **O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana, 2001.** 2.Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>. Acesso em:28/08/2014.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social.** Fundamentos e História. 2a edição. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03 maio. 2014.

CAMPOS, M. S. “O Casamento Da Política Social com a Família: feliz ou infeliz?” XIII **Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social/ ENPESS**. Juiz de Fora: 2012.

CASADEI, Salete. F; GÓIS, Cláudia. C. Políticas Sociais Comparadas (1). **Revista Espaço Acadêmico**. ISSN: 15196186. Março, 2007. Ano VI. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/070/70casadei_gois.htm#_ftnref2> acesso em 15 abril, 2015.

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

GAMA, Andréa de Souza. Trabalho e Responsabilidades Familiares no Brasil: reflexões sobre os direitos do trabalho. **EM PAUTA**, Rio de Janeiro – 2º Semestre de 2012 – n. 30, v. 10, p.149-168. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v. 14/15, p. 48-71, 2006.

MDS - Guia de Acompanhamento das Condiionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília 2010.

MIOTO, Regina, C. E CAMPOS, Marta, S. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. Site:file:///C:/Users/usuario/Downloads/281-7789-3-PB.pdf.

PEREIRA, Potyara. **Política Social: Temas e Questões**. 3a edição. São Paulo: Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

SARACENO, Chiara. **Sociologia da família**. Lisboa: Editorial Estampa, 1997.

SHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 3ed. São Paulo. Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SORJ, Bila. FONTES, Adriana. MACHADO, Danielle Carusi. Políticas e Práticas de Conciliação entre Família e Trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p.573-594, set./dez. 2007.

TEIXEIRA, S Ricardo V. Uma crítica a concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 104. Out/dez. São Paulo: Cortez, 2010. P. 650-680.

QUESTÃO SOCIAL E A EMERGÊNCIA DA POBREZA

Larissa Ramalho Pereira –
Centro Universitário Franciscano
Andréia Silva –
Centro Universitário Franciscano

1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo fomentar reflexões acerca da relação entre capitalismo, questão social e pobreza. Pesquisas recentes mostram que os níveis de pobreza no Brasil estão em movimento crescente, exigindo das diferentes áreas de conhecimento que estudam e se envolvem com o tema, discutir os fundamentos da pobreza na sociedade capitalista, bem como as manifestações da “questão social” e sua relação intrínseca ao modo de produção capitalista. O debate que ora se propõe parte do acúmulo sócio-histórico do Serviço Social, do fazer diário profissional e do interesse permanente da profissão no que tange ao tema. O artigo recorre a análise de autores como José Paulo Netto, Boaventura de Sousa Santos, Vicente de Paula Faleiros e Jane Cruz Prates, bem como as referências que respaldam o debate da “questão social” e da política social na área do serviço social e afins.

Pesquisas recentes mostram que os níveis de pobreza no Brasil estão em movimento crescente. Conforme dados¹ divulgados pelo Banco Mundial, só em 2017, até 3,6 milhões de pessoas devem cair novamente na linha da pobreza. Relatório² divulgado pelo ONG britânica Oxfam mostrou que a desigualdade social tende a concentrar cada vez mais renda, os 5% mais ricos detêm a mesma renda que os demais 95% da população. O relatório revela ainda que outros níveis de desigualdade, no que tange à equiparação de renda entre mulheres e homens, permanecerão em níveis desiguais, pelo menos até 2047; estimasse que somente em 2089 os negros ganharão o mesmo que os brancos, entre outros aspectos sociais.

Diante deste cenário e projeções para o Brasil acerca da pobreza, justifica-se a necessidade de estudos e pesquisas dedicadas a revelar cientificamente esta questão, com vistas a fundamentar ações que sejam assertivas e transformadoras da realidade. Sendo assim, o presente estudo está organizado em duas seções, sendo que a primeira estudará a sociedade

¹ Fonte das informações: <https://www.cartacapital.com.br/economia/seis-brasileiros-tem-a-mesma-riqueza-que-os-100-milhoes-mais-pobres>

² Fonte das informações: <https://drive.google.com/file/d/0BzuqMfbpwX4wN3V4emcwX1dkV28/view>

capitalista e as raízes da pobreza, a partir do olhar do Serviço Social e seus fundamentos. A segunda seção discutirá as demandas emergentes da pobreza na sociedade capitalista e as estratégias do Serviço Social no trato com a mesma.

2 Desenvolvimento

2.1 A sociedade capitalista, a pobreza e o serviço social

Há que se considerar de suma importância compreender os fundamentos da pobreza³ para que se possa, além de construir enfrentamentos aos seus desdobramentos, analisar, inclusive, o alcance que as políticas sociais têm promovido em relação a esta realidade que incide diretamente sobre as condições de vida da população trabalhadora. Neste sentido, parte-se inicialmente das provocações apresentadas por Netto (2011) que discute o sistema de relações construídos pelos homens, relação sujeito/objeto, no processo de conhecimento teórico, como sendo uma relação não de externalidade, mas sim de uma relação em que o sujeito está implicado no objeto. Esta característica se mostra ainda mais evidente quando se analisa a “prática social e histórica”, tendo por base o método dialético crítico de Marx (2011) sobre o *movimento do capital*, onde trata acerca da *lei geral da acumulação capitalista*, em que a produção da riqueza social implica, necessariamente, na reprodução contínua da pobreza (relativa e/ou absoluta).

O desenvolvimento das formações sociais capitalistas nos últimos anos tem comprovado esta análise, principalmente tratando-se da “questão social”, mesmo sob formas diferenciadas, essa continua sem superação. Outra verificação possível a partir disso é de que o capitalismo não se perpetua se não acompanhado por crises econômicas cíclicas que afetam os demais âmbitos da vida em sociedade.

Marx concentrou boa parte de suas análises nas transformações macrosociais, ao analisar os mecanismos de produção capitalista e compreender as transformações maciças que vêm mudando o mundo desde o século XVIII. Para compreender a teoria da história, Marx formulou, ainda que de modo não sistemático, o “materialismo histórico”. Essa concepção

³ Para Marx, a pobreza não é apenas um aspecto marginal ou um problema de ordem colateral, trata-se de um momento central e fundante da acumulação capitalista. Para compreender a pobreza na sociedade capitalista, partindo desta premissa, é necessário conhecer determinações impostas historicamente pelas contradições próprias desse modelo de sociedade. Essas determinações constituem a realidade concreta na qual os sujeitos se encontram (SIQUEIRA, 2013).

possibilita compreender as fases e os níveis de desenvolvimento das forças produtivas e auxilia para explicar o conjunto das relações sociais de produção, ou seja, a estrutura econômica da sociedade, bem como sua forma política, jurídica, cultural etc., que dominam a sociedade, explicando, assim, a formação da superestrutura.

Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; estas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina a realidade; ao contrário, é a realidade social que determina sua consciência. Em certa fase de seu desenvolvimento, as forças produtivas da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade, no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas, que eram, essas relações convertem-se em seus entraves. Abre-se, então, uma era de revolução social. A transformação que se produziu na base econômica transtorna mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura (MARX, 1859, p. 82).

O cenário turbulento vivenciado em âmbito global impacta desde os países mais desenvolvidos ao em desenvolvimento como no Brasil. Observa-se que o medo e a insegurança no futuro são marcas latentes na população, “[...]vivemos um momento grave de avanço do conservadorismo que mostra uma face repressora e limitadora da tolerância e da livre expressão da diversidade, tendendo a reduzir direitos” (PRATES, 2016, p. 4). Nesse sentido, a pobreza e as desigualdades são resultados da ordem social contemporânea, que alcança maior êxito à medida que o capitalismo torna-se mais voraz; frente à intensificação da exploração da força de trabalho humana, degradação do meio ambiente, intensificação das tecnologias de informação e comunicação, agentes governamentais e civis corruptos, dentre outros elementos e agentes potencializadores desse quadro social, político e econômico.

Quando se consideram tais transformações, convém distinguir, sempre, a transformação material das condições econômicas de produção — que podem ser verificadas, fielmente, com a ajuda das ciências físicas e naturais — e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas, sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito e o levam até o fim. Do mesmo modo que não se julga o indivíduo pela ideia que de si mesmo faz, tampouco se pode julgar uma tal época de abalos pela consciência que ela tem de si mesma. É preciso, ao contrário, explicar esta consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção. Uma sociedade jamais desaparece antes que estejam desenvolvidas todas as forças produtivas que possa conter, e as relações de produção novas e superiores

não tomam jamais seu lugar antes que as condições materiais de existência dessas relações tenham sido incubadas no próprio seio da velha sociedade (MARX, 1859, p. 83).

Notoriamente, mesmo os trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, têm sofrido com os rebatimentos deste novo ciclo de vida mais exploratório, e se poderia considerá-los “escravos modernos”. Para além disso, é certa a pressão que o desemprego provoca, não só pela concorrência aos demais trabalhadores, como na tendência da queda dos salários. Os trabalhadores empregados, ao se depararem com um salário insuficiente para satisfazer suas necessidades e de sua família, sofrem com o processo de empobrecimento e submetem-se a condições precárias e relações violentas de trabalho.

Esta população, considerada supérflua, compõe o exército industrial de reserva necessário ao capitalismo, uma vez que, além de ofertar capital humano em condição de expansão, também funciona como forma de regulação salarial, pois são facilmente substituíveis e, desta forma, coisificados. Ou seja, para que o capital se expanda necessita da força de trabalho disponível para desempenhar atividades variadas e temporárias, não sendo preciso o deslocamento de trabalhadores que se encontram inseridos no processo de produção, interrompendo a escala produtiva de outro ramo de atividade.

Ao mesmo tempo, o trabalhador que se encontra vinculado ao processo de produção, individualmente, se dispõe a trabalhar mais, aumentando de maneira ilusória seu salário. Acontece que pode ocorrer o aumento de salário de alguns trabalhadores, sem com isso aumentar o número de trabalhadores no processo de produção: “o acréscimo do capital variável é então índice de mais trabalho, mas não de mais trabalhadores empregados” (MARX, 2011, pág. 211). Esta relação é inerente ao modo de produção capitalista, o desemprego é necessário, portanto, é estrutural. A pobreza, consequentemente, é fundamental ao modo de produção capitalista, não há como ser eliminada. Ao aumento da riqueza, aumenta-se a pobreza, nesta relação, independente das condições econômicas, em todos os espaços em que se desenvolve a acumulação capitalista, o resultado sempre será a polarização riqueza/pobreza, um abismo entre essas polaridades. Tais condições fazem perdurar o modo de produção capitalista – a permanência da lei geral de acumulação – o que remete ao debate da “questão social” fundada no capitalismo.

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua

existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo (NETTO, 2004, p. 45).

É importante destacar que, enquanto expressão dos interesses da classe dominante, o Estado capitalista é chamado a responder às sequelas derivadas da chamada “questão social”, criando um conjunto de políticas sociais de modo a administrar tais sequelas. Para isso, coloca as demandas institucionais, via políticas sociais, para a criação de diversas profissões, dentre elas, o Serviço Social. Essas políticas sociais ganham o status de direitos sociais e através destes são legitimadas, dando a tônica de que servem a todos os “cidadãos”, componente indissociável do ideário liberal. Tais “cidadãos” são subdivididos com base em diversos critérios, sejam eles geográficos ou funcionais, com base na renda familiar, no lugar de residência, na posse de casa-habitação, em critérios de idade, sexo, etnia e outros; enfim, a realidade social, as pessoas e as problemáticas sociais são divididas, categorizadas e classificadas de acordo com a própria forma de organização interna do Estado. Portanto, é com base nesses critérios que o Estado passa a administrar os efeitos derivados da pobreza que este mesmo fomentou.

Nesse sentido, enquanto expressão dos interesses divergentes e antagônicos gerados no confronto entre capital e trabalho, as demandas histórico-sociais são contraditórias. Uma vez incorporadas ao mercado de trabalho e atendidas no âmbito institucional, tais demandas aparentemente expressam interesses iguais. Essa aparente igualdade de interesses que reveste as demandas sociais institucionalizadas não é desvelada no nível do imediato; só é possível ser revelada caso seja conectada à análise dos processos histórico-sociais que fundamentam a sociedade burguesa. O Serviço Social neste contexto reconhece que,

[...] a luta de classes e o seu antagonismo histórico que, no modo de produção capitalista, apresenta a contradição entre o avanço do crescimento da riqueza socialmente produzida e, como contraponto, a ampliação progressiva de desigualdades, ou o que Marx chamou de Lei Geral de acumulação capitalista (PRATES, 2016, p.3).

Assim, o atendimento das demandas que chegam para o Serviço Social dá-se no âmbito das políticas sociais, através da atuação do profissional no espaço sócio- ocupacional. Como as políticas sociais, pela sua própria configuração – focalizada, seletiva e emergente –, exigem um atendimento imediato, logo as demandas institucionais dirigidas ao Serviço Social são imediatas e as respostas profissionais também são imediatizadas. Isso ocorre porque tanto as demandas quanto as respostas profissionais se inscrevem no cotidiano da vida social, exigindo

do profissional, muitas vezes, respostas de maneira a analisar a realidade social aparente. Observa-se que as demandas e as respostas profissionais do assistente social no mercado de trabalho contemporâneo estão no nível dos serviços exigidos pela instituição, espaços com condições precárias de trabalho dificilmente responderão de forma satisfatória as necessidades do sujeito. Essa constatação pode ser verificada nas demandas institucionais dirigidas à profissão, quais sejam: repasse de recursos, orientação para a população, viabilização de encaminhamentos e providências, execução de programas e projetos sociais, abordagem individual e coletiva, mobilização e organização da comunidade para formação de conselhos de políticas públicas e participação nos grupos, entre outros. Percebe-se cada vez mais um esvaziamento de proposições que exijam continuidade por parte de ambos, instituição e sujeito, ocasionando que estes exijam respostas imediatas para problemas que necessitariam de acompanhamento e, muitas vezes, mudanças estruturais nos serviços prestados.

Dessa forma, o enfrentamento à pobreza é realizado pela organização de ações pontuais; o tratamento a então denominada “questão social” – aqui tratando-se de pobreza e miséria – é, na maioria das vezes, de direitos básicos e filantropia – responsabilidade do terceiro setor-, sendo segmentado, tratado de forma a moldar comportamentos. O que se tem presenciado é um período onde existem duas tensões, que influenciam nosso modo de interagir e de constituir identidades. Trata-se de um paradigma emergente sobre a identidade e a subjetividade. Essas duas tensões implicam na compreensão do coletivo, e este paradigma emergente não possibilita aos indivíduos pensar um projeto de emancipação social, pois as contradições e as potencialidades estão em desequilíbrio, permitindo assim, apenas, a regulação social através de medidas, muitas vezes, perversas (SANTOS, 2013).

Observa-se desta forma, que mesmo diante do Estado operar políticas sociais como forma de administrar os conflitos sociais existentes e, portanto, de tentar minimizar a “diferença entre as partes no contrato, como se esta resultasse “de um simples desequilíbrio quantitativo entre as classes”, continua viabilizando a exploração da força de trabalho. Ele é o lugar onde se desenvolve e realiza a contradição de classes, por isso é “obrigado a complementar os espaços deixados pelo capital através de investimentos de caráter predominantemente social”, assegurando assim as condições necessárias para alterar o padrão de vida da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, para valorizar cada vez mais o capital. Mas o que se percebe é que nem ao menos este mínimo poderá continuar a ser garantido através das políticas públicas, pelo

contrário, o que tem-se presenciado são cada vez mais “ajustes” que, ao final, resultam em descontinuidade e, por vezes, anulação de direitos sociais conquistados ao longo da história.

No contexto da ordem neoliberal, a pobreza e a pauperização é retomada como um problema individual-pessoal, devolvendo-o à filantropia, cuja responsabilidade de “tratamento”, se dá mediante intervenção social, calçada em pilares como: voluntariado, solidariedade e autoajuda; substituindo o que o processo de lutas sociais historicamente garantiram – os direitos sociais, como dever do Estado e direito do cidadão.

2.2 Serviço Social: demandas, desafios e estratégias

O Serviço Social brasileiro constituiu-se ao longo desses 80 anos como uma profissão participante nos processos sociais de produção e reprodução, tanto material como ideológica da força de trabalho. Desta forma, a relação da profissão com as demandas sociais, em especial da pobreza, compreende um dos maiores desafios cotidianos para os profissionais. É possível afirmar que, para o enfrentamento dessas demandas, as estratégias devem ser definidas coletivamente enquanto profissão, a fim de que o profissional consiga, no contexto social e institucional, enfrentar as sequelas da questão social.

A política social constitui-se numa forma de enfrentamento, intervenção e, muitas vezes, de estratégica, para os desafios que se apresentam cotidianamente. Desde o início dos anos 2000, uma série de alterações e mudanças no campo das políticas públicas, um quadro de “avanços e conquistas” através dos governos Lula e Dilma e, hoje, um novo cenário se apresenta, marcado por ruptura dessas conquistas, tanto na área social e logo ali como profissão. A complexidade que as expressões da questão social vêm apresentando afetam diretamente o fazer profissional e o mercado de trabalho dos assistentes sociais.

As estratégias são processos de articulação e mediação de poderes e mudança de relações de interesses, referências e patrimônios em jogo, seja pelo rearranjo, de recursos, de vantagens e patrimônios pessoais, seja pela efetivação de direitos, de novas relações ou pelo uso de informações (FALEIROS, 1999, p.76).

A dimensão estratégica do profissional, nesse momento histórico, ainda que se constitua contrária ao projeto capitalista vigente, se mostra necessária para buscar desestruturar o que é imposto pelos que dominam a população, que desestabilizam e enfraquecem qualquer forma de resistência e organização popular. Faleiros (1999) vem apontar que, para reproduzir-se e atender às necessidades de sobrevivência nas relações sociais, significa o processo de reconstrução da

identidade, ou seja, somente quando se compreende a realidade é possível construir um quadro estratégico que auxiliará a explicitar a problemática que se apresenta e, assim, com uma visão clara, com ética e projeto político definido, será possível determinar quais instrumentos, atividades, ações ou outro que possibilite estabelecer prioridades e formular alternativas de ação.

A Assistência Social é um campo privilegiado de atuação dos assistentes sociais, pois incide nas contradições presentes na sociedade, a intervenção do profissional representa a possibilidade de acesso a bens e serviços, ainda que em sua maioria precários, principalmente, de natureza material. A partir do Movimento de Reconceitualização, datado da década de 60, o Serviço Social redimensionou-se, vinculando-se cada vez mais às lutas sociais, engrossando as reivindicações e bandeiras da classe trabalhadora e de outros segmentos sociais importantes. Deste momento em diante, a dimensão política do Serviço Social ganha força e se estabelece no processo de luta de classes e no enfrentamento e crítica ao sistema capitalista. Obviamente, como uma categoria, existiram e existem as tensões, contradições e divergências profissionais, por essa razão é muito comum insatisfações com determinadas posturas e alinhamento profissional com instituições ou grupos dominantes para o bem estar do profissional, em detrimento do embate frente à determinada demanda expressada pela população usuária.

No cenário atual da sociedade brasileira, diante do redimensionamento que se tem efetivado no campo das políticas públicas, principalmente a de Assistência Social, cada vez mais serão percebidos os atendimentos voltados para as necessidades imediatas da população, principalmente, com o objetivo de sanar uma necessidade material. O grande desafio que se apresenta ao profissional será conseguir articular estratégias de intervenção profissional no que diz respeito à defesa e garantia de direitos, conforme estabelecido na LOAS e reafirmado pelo SUAS, e, a focalização e refilantropização no atendimento às necessidades humanas (em sua maioria materiais).

[...] frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as Políticas Públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos a serviços sociais delas derivados. [...] Corremos o risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país (YAZBEK, 2004, p. 37).

O primeiro desafio requer muito mais capacidade de gerenciar tensões e estabelecer resistência, pois está em uma perspectiva de universalização, de equidade, e propõe efetivação

de direitos e participação de todos na condução de políticas públicas e da gestão, nas três esferas (municipal, estadual e federal). Exige que os espaços públicos tais como Movimentos Sociais, Conselhos, Conferências, Grupos de Trabalho e outros sejam valorizados e repensados. O segundo desafio atrela os direitos sociais à lógica dos orçamentos públicos, à política econômica, a gestores incapacitados, contrariando, assim, conquistas históricas e a própria Constituição.

Diante destes desafios, o profissional estará diante de problemas sociais e políticos que passarão a ser resolvidos com meros atos técnicos e cada vez mais reduzidos como questões administrativas, organizando-os sob critérios de custos e subordinados a determinado gasto possível dentro de cada “pasta” gerida por um técnico que, dentre suas atribuições, deve verificar se determinado gasto está de acordo com a prioridade do “seu governo”. A partir daí, os critérios de seletividade no atendimento das demandas passam a ser focalizados e resultarão na seleção do pobre dentre os mais pobres.

Nesta conjuntura repleta de contradições, os assistentes sociais enfrentarão cada vez mais limites na sua atuação, pois os instrumentos de atuação profissional se apresentarão frágeis e os recursos humanos e materiais, consequentemente, mais precarizados. Para dar conta dessa realidade, os profissionais necessitam traçar estratégias de ação neste contexto, que possibilitem otimizar os recursos que se tem à disposição e intervir, mesmo que nos aspectos imediatos, para que estas ações sejam simbólicas, ou seja, consigam transmitir e ter significado àquele que recebê-las.

3. Considerações finais

As reflexões ora fomentadas por este trabalho são impulsionadas pelo momento atual que vive o Brasil e também na celebração dos 80 anos de Serviço Social, através das bandeiras de luta e conquistas. Pode-se concluir que a intervenção das/os assistentes sociais próxima dos sujeitos proporciona um conhecimento da realidade, e os faz ter um nível de conhecimento das políticas que tornam sua ação fundamentada a partir desta mesma realidade. O significado da intervenção e das estratégias profissionais deverão tornar a ação profissional cada vez mais alinhada à garantia de direitos e *não* da seletividade e exclusão desses.

Sabe-se que, neste cenário de precarização das relações de trabalho, de flexibilização, de subcontratações e de enfraquecimento de um modo geral da força de trabalho, é mais difícil delinear objetivos coletivos alinhados aos individuais, mas é premente não fugir do desafio de

democratizar as informações e participar de canais de controle social, com vistas a fortalecer a classe trabalhadora e fazer com que as pessoas se reconheçam como parte dela. A possibilidade que se pode criar em reconduzir o sentido das ações para rumos sociais diferentes do esperado pelo empregador é inerente ao caráter contraditório das relações que a própria profissão estabelece. É na sua intervenção diária que o assistente social exerce autonomia ética e técnica, resguardados tanto pelo Código de Ética da profissão, quanto pela regulamentação legal da mesma, principalmente, pelo seu compromisso com os sujeitos atendidos.

Portanto, é muito importante que o profissional se aproprie teórica e tecnicamente dos fundamentos da profissão, e principalmente, participe da realidade em que busca viabilizar o processo de mudança. Esta atitude possibilitará o reconhecimento e a valorização do profissional pelo conhecimento, sendo que a inserção e o nível de articulação do mesmo implicará na potencialização das organizações da sociedade, em especial, dos sujeitos que movimentam as demandas, proporcionando assim a restauração de uma cultura de cidadania participativa e de coletividade. Tais práticas desfavorecem e, muitas vezes, descontrolam o clientelismo, o apadrinhamento, fazendo com que os sujeitos possam compreender seus direitos e os leve a perceber que não é aquela necessidade imediata que alterará seu quadro, mas a construção de um projeto maior que englobe o todo e faça o ciclo de reprodução da pobreza, ao menos, ser confrontado.

Embora se viva um momento de respostas não democráticas, é preciso reforçar a noção de movimento, especificamente, de grupos minoritários, etários, étnicos, para, através e com esses grupos, maximizar demandas e lutas localizadas e segmentadas, com vistas a unificá-las, pois a raiz comum entre elas são as contradições que a ordem capitalista provoca, desigualdade e miséria. Parafraseando Santos (2013, p.353), “porque os momentos são locais de tempo e espaço, a fixação momentânea da globalidade da luta é também uma fixação localizada e é por isso que o cotidiano deixa de ser uma fase menor ou um hábito descartável para passar a ser o campo privilegiado de luta por um mundo e uma vida melhor”. Se a capacidade de compreender e explicar as lógicas que produzem e reproduzem a pobreza, mais condições haverá para intervir, pois os agentes, os indicadores e as formas ficam claras, isto auxiliará na elaboração de respostas profissionais qualificadas e reconhecidas do ponto de vista teórico, político, ético e técnico.

4. Referências

BRASIL. **Carta Capital**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/seis-brasileiros-tem-a-mesma-riqueza-que-os-100-milhoes-mais-pobres> Acesso em: 29/09/2017.

BRASIL. Relatório Oxfam Brasil. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BzuqMfbpwX4wN3V4emcwX1dkV28/view> Acesso em: 29/09/2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. 2ª edição, São Paulo: Cortez, 1999.

MARX, Karl. 1859. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. [Extraído de: IANNI, Octavio (Org.). 1988. **Karl Marx: Sociologia**. (Trad. Florestan Fernandes) São Paulo: Ática, p.82-3.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Vol. I, Livro Primeiro, São Paulo: Civilização Brasileira, 29ª edição, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Vol. II, Capítulo XXIII, São Paulo: Civilização Brasileira, 29ª edição, 2011.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo. *Cinco notas a propósito da “questão social”*. In: **Temporalis**, ABEPSS, Ano II, nº 3, Brasília: Gráfica Odisseia, 2004 – 88p.

PRATES, Jane Cruz. **80 anos de Serviço Social no Brasil: as construções e os desafios à profissão**. Porto Alegre: Textos e Contextos, vol. 15, nº 01, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2013.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil*. In: **Temporalis**, ABEPSS, Ano II, nº 3, Brasília: Gráfica Odisseia, 2004 – 88p.

FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: um estudo em cidades gêmeas

Catiane Borges Corrales –
Universidade Católica de Pelotas
Vini Rabassa da Silva –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

O presente trabalho é subsidiado pelos resultados da dissertação intitulada “*Famílias transfronteiriças com pessoas com deficiência e o acesso à Política de Assistência Social: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha*”¹, que teve como propósito identificar quais as dificuldades e as possibilidades de acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais as famílias transfronteiriças com pessoas com deficiência (PcD), moradoras das cidades gêmeas da fronteira do estado do Rio Grande do Sul, quando deles necessitavam.

Estudos anteriores já haviam identificado a problemática de famílias transfronteiriças indocumentadas com pessoas com deficiência em cidades gêmeas, que mesmo atendendo ao critério de renda *per capita* exigido pela política de assistência², não obtinham acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Ao caracterizar as cidades gêmeas da fronteira gaúcha, reporta-se às indicações manifestadas pela predisposição apresentada por quase todas as suas fronteiras, proporcionando o livre acesso e trânsito entre seus moradores, criando um ambiente que possibilita a amizade e a formação de laços familiares. Contudo, a predisposição deste convívio diário possui como objeção no momento em que se faz referência quanto ao acesso às políticas públicas e aos direitos sociais ofertados entre os seus países de divisa.

Através da pesquisa bibliográfica verificou-se a ausência de Acordos entre os países envolvidos que atendam diretamente as particularidades dessas cidades, quanto à cobertura da

¹ Disponível em: <file:///C:/Users/catia/Downloads/CATIANE.CORRALES_Fam%C3%ADlias%20Transfronteiri%C3%A7as%20com%20Pessoas%20com%20Defici%C3%Aancia%20e%20o%20Acesso%20%C3%A0%20Pol%C3%ADtica%20de%20Assist%C3%Aancia%20social%20-%20um%20estudo%20em%20cidades%20g%C3%Aameas%20da%20fronteira%20ga%C3%BAcha.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

² Os rendimentos não devem ultrapassar a renda *per capita* de ¼ do salário mínimo por pessoa da família. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc/bpc>. Acesso em: 13 jan. 2018.

Política de Assistência Social (PAS) para os cidadãos transfronteiriços indocumentados, contrapondo-se com a facilidade de deslocamento entre os moradores das cidades vizinhas.

A pesquisa de campo foi aplicada em seis cidades gêmeas³ gaúchas, através de questionários, com perguntas semiestruturadas direcionadas para gestores, trabalhadores da PAS, conselheiros tutelares e para famílias transfronteiriças com PcD, buscando responder a questão principal do estudo “Quais as dificuldades de acesso e suas possibilidades de acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que as famílias transfronteiriças com PcD, localizadas em cidades gêmeas da fronteira gaúcha, enfrentam quando deles necessitam, devido a estarem em situação de pobreza?”

A metodologia utilizada seguiu a perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética, a fim de ultrapassar a aparência dos fenômenos, com uma interpretação crítica e questionadora da realidade apresentada decorrente de uma análise que considerasse a historicidade e a totalidade das relações sociais, econômicas e políticas que constituem a realidade das cidades e das famílias selecionadas para a pesquisa. Adotando essa perspectiva, procurou-se conhecer o fenômeno, identificando e analisando os processos sociais historicamente situados, com o intuito de descobrir o seu conteúdo e os seus determinantes (NETTO, 2011).

A partir dessas considerações, objetiva-se com este trabalho, apresentar os principais resultados pertinentes deste estudo, expondo as principais características da fronteira gaúcha combinando as questões políticas, sociais e econômicas e que refletem na garantia de direitos referente ao acesso a PAS, aqui de forma específica as famílias transfronteiriças com PcD.

2. Contextualizando a fronteira gaúcha

A legislação nacional define os termos sobre os limites da Faixa de Fronteira, através da Lei 6.634/79, e, em concordância com a Constituição Federal de 1988, conforme Art. 20, § 2º, determina a extensão da faixa de fronteira para 150 km de largura e a divisa do território brasileiro, caracterizando os municípios que ficam localizados nessas regiões como cidades de faixa de fronteira (BRASIL, 2011).

Além disso, a fronteira do Brasil é conhecida pela sua vasta extensão territorial, possuindo um total de 15.719 km, e segundo o Programa de Desenvolvimento em Faixas de

³ Cidades que autorizaram a pesquisa: Aceguá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, Santana do Livramento e São Borja.

Fronteira (PDFF, 2005), essa extensa região é compreendida por três macrorregiões apresentadas como Arcos: Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre), Arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e o Arco Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

O Arco Sul apresenta 418 municípios localizados em Faixa de Fronteira, em que 16⁴ são considerados cidades gêmeas. Perante esses números, a fronteira do Estado do Rio Grande do Sul comporta quase metade dos municípios situados em Faixa de Fronteira, contando com um total de 197, dentre esses, 11 são considerados como cidades gêmeas: Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Itaquí, Jaguarão, Porto Mauá, Porto Xavier, Quaraí, Santana do Livramento, São Borja e Uruguaiana.

Os municípios caracterizados como cidades gêmeas configuram-se pela sua forte integração territorial e pelas relações intensas de troca e de convivência devido a sua proximidade. Conforme a Portaria Nº 125, Artigo 1º de 21 de março de 2014, que define as cidades gêmeas como

[...] os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. (BRASIL, 2014, p. 45).

Iora (2013) chama a atenção para a realidade apresentada nas cidades gêmeas e para as diferentes situações compreendidas nessas fronteiras, contendo em seus espaços fortes influências históricas, e que são caracterizados por suas singularidades e particularidades entre as suas divisas, possuindo seu cotidiano, construído através de uma realidade ativa e diferenciada.

Ao caracterizar as peculiaridades das regiões fronteiriças, os estudos efetuados revelaram que, apesar dos avanços na área econômica, conforme os acordos estabelecidos entre os países fronteiriços, as intensas relações socioculturais manifestadas, principalmente entre as populações do Brasil e Uruguai, ainda assim, no campo da assistência social, em se tratando de

⁴ Conforme a Portaria Nº 213, de 19 de julho de 2016, do Ministério da Integração Nacional reconhece mais dois municípios de fronteira como cidades gêmeas. As duas pertencentes ao Arco Sul, Porto Mauá no Rio Grande do Sul e Santo Antônio, no Sudoeste no estado do Paraná. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

negociações e de formalização de acordos ou convênios bilaterais, os avanços concretizados são mínimos. Ademais, há poucos estudos que se referem diretamente às questões da política de assistência social nas cidades de fronteira, considerando a realidade instituída nestes territórios, principalmente no que se refere a proteção social.

O espaço contraditório apresentado nas fronteiras das cidades gêmeas expõe uma realidade de integração entre os seus cidadãos, marcada, ao mesmo tempo, por condições únicas de vínculos históricos, culturais e sociais, porém permeada pela ultrapassada concepção de cidadania, ainda demarcada por legislações específicas de cada país de divisa, idealizada no antigo contexto de separação e de nacionalidade (BENETTI; ARAUJO, 2012).

A liberdade de trânsito entre dois países traz consigo um misto de unificação e separação, ao mesmo tempo aproxima e acaba dividindo, principalmente quando se trata das chamadas famílias binacionais, formadas por duas nacionalidades nas fronteiras. Logo, o livre acesso para outro país contrapõe-se aos princípios ainda conservados pelas leis preestabelecidas de cada Estado-nação, criando um ambiente paradoxal, principalmente quando se trata das políticas públicas ofertadas nessas localidades.

Esta aproximação motiva uma convivência diária entre os seus cidadãos, mesclando suas culturas, sua língua e sua economia, gerando um lugar único, sendo a cidade do país vizinho considerada como se fosse a extensão de um bairro local.

Ao partilharem este verdadeiro clima de integração, as cidades gêmeas pesquisadas⁵ apresentaram como principal destaque verdadeiros mix de famílias transfronteiriças e binacionais⁶. Entretanto, à expressiva proximidade entre os cidadãos das cidades gêmeas, facilitada pela sua posição geográfica apresenta-se de forma totalmente contraditória quanto ao acesso aos direitos sociais, fazendo com que inúmeras famílias fiquem apartadas na cobertura da proteção social, assegurados somente para as uniões devidamente legalizadas, afetando desta maneira, principalmente as famílias que se encontram em situação de pobreza.

⁵ Das seis cidades gêmeas pesquisadas, apenas São Borja, que faz divisa com a cidade argentina Sant Tomé, é a única cidade que apresentou uma fronteira totalmente separatista, e de total segregação entre seus habitantes, evidenciada na forma em que sua divisa está estruturada, sob completo rigor no seu cruzamento.

⁶ Astorga J., Pinto C. Figueroa M. (2004) definem as relações familiares existentes nas cidades gêmeas de fronteira com as seguintes denominações: Família binacional, Família trans-fronteiriça, Família binacional trans-fronteiriça. Porém, neste trabalho foi adotado a expressão “famílias transfronteiriças” para designar as diferentes especificidades familiares apresentadas nas cidades de fronteira, que têm em comum a particularidade de laços familiares e/ou de nacionalidade do país vizinho.

Nesse contingente de cidadãos indocumentados, também se encontram famílias em cujo núcleo existe algum familiar com deficiência, que são também excluídas da proteção social nas cidades gêmeas. Essa situação é agravada pela não abrangência da PAS, mesmo as famílias com PcD estando dentro do padrão de exigência quanto à condicionalidade de renda estabelecida para ter direito a essa política, as famílias são impossibilitadas do acesso, expondo as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD a enfrentarem uma tripla situação de vulnerabilidade: a situação de pobreza, a de ter um membro familiar com deficiência e a ausência de documentação para acessar a PAS.

Diante disto, toma-se conhecimento que a condição de inúmeras famílias transfronteiriças poderiam ser atenuadas caso a questão da dupla nacionalidade fosse de fácil acesso para os moradores das cidades gêmeas, pois, dentre as suas exigências está a tradução juramentada da documentação, que é de alto custo, impedindo deste modo que um grande número de cidadãos, não tenha como arcar com esta despesa.

3. Famílias transfronteiriças com PcD e a realidade enfrentada nas cidades gêmeas

Ao ter conhecimento das circunstâncias adversas enfrentadas pelas famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD em situação de pobreza e, a falta de requisitos normativos para o acesso à PNAS, é reconhecido um agravamento das condições de sua subsistência, podendo ter repercussões nas suas relações familiares e no cuidado dos seus familiares com deficiência.

Considera-se que é, na família, que as PcD encontram a base fundamental para o seu desenvolvimento e socialização, perdurando a referência e o comprometimento com o seu cuidado e com a provisão geral de condições de vida. Mioto (2009) indica que essa responsabilização baseada no contexto familiar perdura no cenário histórico brasileiro evidenciando o familismo como principal referência quanto a proteção social.

No Brasil ainda que a assistência social esteja garantida pela Constituição Federal de 1988 para todo cidadão que dela necessitar, quando a questão se refere à demarcação territorial e à ausência de nacionalidade brasileira, há a negação ao acesso aos serviços e benefícios ofertados pela PAS.

Embora se faça presente na Agenda Social do bloco econômico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), incidindo sua atuação nas desigualdades sociais entre seus países membros⁷, mesmo apresentando diversas propostas de unificação de cidadania entre a população dos seus países membros, ainda é encontrada uma grande lentidão burocrática no processo decisório e, que tragam mudanças reais nos resultados de suas ações, garantindo direitos voltados para os cidadãos transfronteiriços.

Mesmo havendo a proposta de adoção das medidas e políticas para a plena implementação da Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) entre os países do Mercosul, a qual ratificada pelos países aqui envolvidos, Brasil, Uruguai e Argentina⁸, percebe-se a ausência de pautas diretamente relacionadas à concretização do tratado – que se reporte à ampla consistência das políticas sociais que conduzam as PcD a acessarem amplamente os direitos à educação, à acessibilidade, ao trabalho e, de modo inclusivo, as questões relativas à assistência social.

Por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 7 de dezembro de 1993, tem início a trajetória da Assistência social como política social, de responsabilidade do Estado, que deve garantir o seu acesso no âmbito da Seguridade Social, dentro do reconhecido tripé (previdência, saúde e assistência social). O Art. 1º, da LOAS, consolida a assistência social como

[...] direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade não contributiva, que prevê os mínimos sociais realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

De acordo com as exigências, para ter direito ao acesso aos programas e benefícios ofertados pela PAS é necessário estar registrado no Cadastro Único - utilizado pelos governos federal, estadual e municipal como ferramenta para a identificação e caracterização das famílias de baixa renda⁹. Ainda assim, o cadastramento não constitui a inclusão direta para o acesso aos programas sociais, sendo, ainda necessário, o atendimento a alguns critérios definidos

⁷ Os países que fazem fronteira com o estado do Rio Grande do Sul, Argentina e Uruguai, pertencem ao Mercosul desde a sua formação, em 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

⁸ Outros países do bloco também ratificaram esta convenção.

⁹ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

especificamente pelos gestores, por meio das legislações específicas que irão abranger cada serviço, programa ou benefício.

Conforme foi constatado, a exclusão das famílias transfronteiriças das cidades gêmeas pesquisadas, quanto ao acesso a PAS, se dá pelo não atendimento aos critérios, devido à falta de documentação obrigatória exigida – o CPF ou o Título de Eleitor do responsável pela unidade familiar, comprovante de residência na cidade brasileira, impedindo sua inclusão no Cadastro Único,

Retoma-se neste ponto, que esta situação vai de encontro com a realidade de parte da população localizada em cidades gêmeas, que ao esbarrar nas condicionalidades de apresentação dos documentos para o ingresso na PAS, conservam-se na condição de invisibilidade, excluídas do direito a assistência social, tornando-se dependentes da “boa vontade” dos gestores e dos trabalhadores desta política, e que ficam geralmente recebendo apenas “ajuda” alguns benefícios eventuais.

Considerando quanto ao investimento para a política de assistência social, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005), aponta que os municípios contam com o cofinanciamento executado pela União, tanto para a efetivação da proteção social básica quanto para a proteção social especial. O financiamento está estabelecido dentro dos critérios de partilha e de transferência de recursos, seguindo a classificação adotada pela Política de Assistência Social para os municípios, considerando a sua densidade populacional, sendo esta uma regra geral estabelecida, porém podendo haver outros critérios para situações específicas, como já acontece no cálculo do Piso Básico Variável, que leva em consideração as diferenças regionais e que prevê um adicional para atender às especificidades regionais, dentre elas, as dos municípios de fronteira.

Embora as normativas da PAS indiquem a contemplação das diferenças regionais brasileiras, foi identificado pela pesquisa gestões locais engessadas à planificação de uma política que não oferece subsídios financeiros diferenciados condizentes com as diversificações territoriais encontradas nas cidades gêmeas de fronteira. A justificativa adotada pelos entrevistados é que todas as demandas que procuram atendimento recebem um primeiro acolhimento, mas os serviços, projetos e benefícios da PAS são direcionados aos brasileiros, identificados por alguns entrevistados pela expressão “os nossos”.

A pesquisa deixou a mostra um dado muito preocupante, evidenciando que a maioria do quadro de técnicos e recepcionistas das equipes de proteção social, tanto da básica como da

especial, são mantidos por contratos, demonstrando uma alta rotatividade dos funcionários dos centros de referência, contrariando a recomendação do cumprimento de concurso público para o ingresso à carreira NOB-RH /SUAS (2007). Esta situação, muitas vezes, acaba impedindo a continuidade de trabalhos efetuados e dificultando a construção de procedimentos que visem a ampliação e a garantia de direitos as demandas existentes de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD nas cidades gêmeas.

Outra descoberta durante a pesquisa foi a de que os entrevistados não utilizam uma sistematização que separe as informações das demandas dos cidadãos transfronteiriços indocumentados ou das famílias com PcD que procuram por atendimentos. Nenhum dos centros de referência, secretarias ou conselheiros tutelares que participaram da pesquisa, possuíam dados sobre as demandas de transfronteiriços dificultando deste modo, a indicação das ocorrências de atendimentos de possíveis famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD para este estudo.

Ao total, foram entrevistadas sete famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD, porém acredita-se que há um número superior de famílias, entretanto a dificuldade de serem identificadas e localizadas pelos entrevistados impediram outras entrevistas.

Desta maneira, observa-se que além da negativa de acesso a prováveis direitos, a demanda de transfronteiriços terminam no esquecimento, pois algumas famílias eram citadas pelos entrevistados “como aquela família”, comprovando que não há o acompanhamento dos cidadãos transfronteiriços indocumentados que procuram os serviços e benefícios ofertados pela PAS, por não se enquadrarem nas condições exigidas.

Percebeu-se, também, a ausência de conexão entre a própria equipe de serviço da PAS, uma vez que não há uma perspectiva na efetivação de direitos para os cidadãos indocumentados. As equipes não demonstraram interesse em identificar essa demanda de forma diferenciada, para que, esses cidadãos sejam considerados informações ou como números para outros possíveis apontamentos, com o intuito de se identificar a população em situação de pobreza, segregada de direitos nas cidades gêmeas.

É preciso lembrar que é na família que as PcD encontram a base fundamental para o seu desenvolvimento e socialização, perdurando a referência e comprometimento com o seu cuidado e prover econômico dos seus familiares é, na maioria das vezes, de sua total responsabilidade. Ademais, no Brasil, as políticas públicas sociais têm a família como seu direcionamento principal de efetivação e a concretização dos objetivos das políticas como

propulsora e responsável pelo atingimento de suas metas, entretanto recebendo um aporte insuficiente, ou inexistente, para exercer toda a responsabilidade que lhe são exigidas.

No decurso da pesquisa, houve a tentativa de identificar famílias transfronteiriças com PcD através dos representantes do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CMDPCD), porém sem êxito, por não haver nenhum conselho ativo nas cidades pesquisadas, quando aplicada a pesquisa.

As famílias indocumentadas transfronteiriças, que se encontram em situação de pobreza, na fronteira gaúcha ainda são atingidas pelo processo de exclusão quanto aos postos de trabalho, uma vez que, sem uma regularização, esses cidadãos também ficam excluídos do mundo do trabalho, forçadas a ingressarem no mercado do trabalho informal.

Através do levantamento dos relatórios finais das Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS)¹⁰ constatou-se que houve modestas indicações quanto as problemáticas que envolvem as questões quanto a proteção social nas regiões fronteiriças e que atingem principalmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social. Na X Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2015, última conferência realizada até o momento, por meio da publicação das deliberações, foi apresentado como prioridade de atenção e responsabilidade Estatal, a prestação de serviços socioassistenciais, a estruturação de rede e a intervenção da política de assistência social nos territórios, tendo como relevância a caracterização das cidades brasileiras, levando em consideração as diversidades geográficas, locais e regionais, dentre elas, as questões dos territórios de fronteira. (BRASIL, 2015).

Após essa consideração, importa lembrar que, ainda hoje, as políticas públicas apresentam-se restritas ao limite territorial e/ou condizente com a nacionalidade do cidadão. Com padrões estipulados pelas configurações nacionais, permanecem regidas pelo modelo: cada país precisa “cuidar” dos seus cidadãos. A não garantia de direitos pela ausência da condição de cidadania é vivenciada nas fronteiras do Rio Grande do Sul, restringindo direitos

¹⁰ Segundo levantamento realizado, através dos relatórios finais das CNAS, as autoras destacam que as questões fronteiriças, foram evidenciadas conforme o presente resumo: a I CNAS (1995) em sua 8ª deliberação, demonstrou preocupação em assegurar nos municípios de fronteira uma política de assistência social mais específica para estas regiões, através de parcerias com seus países de divisa; a III CNAS (2001) também cita as áreas das fronteiras como regiões prioritárias de investimentos; V CNAS (2005) possui em suas deliberações através da estipulação das Metas de Gestão do SUAS, principalmente no que concerne na edificação de CRAS também, nas regiões de fronteira; a VIII CNAS (2011) foi apresentada a temática fronteira em uma das suas oficinas, “SUAS e a questão das fronteiras” (SILVA, V.; UGOSKI, 2013).

e atingindo, de forma mais concreta, aqueles cidadãos que se encontram em piores condições financeiras.

O estudo demonstrou, também, que os investimentos para a área da assistência social não contemplam as suas diferenciações de fronteira, portanto as cidades gêmeas gaúchas não contam com nenhuma verba específica para suprir as demandas diferenciadas para atendimentos. No entanto, uma das cidades gêmeas que participou desta pesquisa, disponibilizava recursos para oportunizar aos cidadãos transfronteiriços indocumentados a obtenção da dupla nacionalidade. Contudo, é preciso salientar que, nesta cidade, a procura de atendimentos pelos cidadãos transfronteiriços entrevistados foi caracterizada por uma demanda relativamente baixa, com um número aproximado de 01 ocorrência mensal, diferenciando da alta procura apresentada na maioria das outras cidades gêmeas que participaram da pesquisa.

Segundo análise de Costa (2008), ao considerar a desproporção econômica e social dos países pertencentes ao Mercosul e a necessidade de uma maior atuação para a proteção social, através das políticas sociais, sob a responsabilização do Estado em defesa dos direitos sociais, que transcendam os preceitos econômicos e os interesses nacionais em prol de uma cidadania unificada, aqui constatada nas cidades gêmeas, a autora corrobora indicando que,

É preciso forte determinação política para construir um patamar de proteção social que altere as desigualdades sociais e promova melhora nas condições de vida da população. A fundamentação do acesso ao sistema de proteção social dado pelo respeito aos direitos humanos exige que se ultrapassem os limites da cidadania restrita aos critérios da nacionalidade (COSTA, 2008, p. 149).

Considerando a referência acima, destaca-se uma situação muito comum identificada pela pesquisa, a qual envolve a ausência de comprovante de residência em solo brasileiro. Isso ocorre em virtude das famílias transfronteiriça com PcD terem que residir na cidade “ao lado”, ficando desta maneira impossibilitada de requerer os seus serviços, benefícios e programas da PAS, mesmo se encontrando em situação pobreza.

Por outro lado, foram descobertos acordos (formais e informais) que contemplam outras políticas sociais, especialmente no âmbito da saúde e da educação, nos quais é permitido e facilitado que os cidadãos residentes em ambas as cidades gêmeas (dos dois lados) obtenham acesso a serviços emergenciais na saúde, ou, ainda, a facilitação das questões relacionadas ao ensino nos países de divisa. Porém, na parte da assistência social, não há concessões que facilitem o acesso aos seus serviços e benefícios, apenas atendimentos informais, que se referenciam a uma questão de ajuda emergencial, não conduzida a uma perspectiva de direitos.

A discussão que apresenta o território enquanto limitador de políticas públicas é exposta como uma necessária questão a ser superada, principalmente entre os países pertencentes ao Mercosul, e que impactem e revertam as questões do âmbito social, as quais precisam de medidas imediatas, no tocante à saúde, à habitação e às relacionadas a esfera da assistência social.

3. Considerações finais

A pesquisa realizada indicou que as condições impostas pela PAS no Brasil, quanto ao seu acesso, tratam de forma excludente os cidadãos transfronteiriços indocumentados, mesmo que estes cidadãos sejam PcD. Sendo assim, as famílias transfronteiriças indocumentadas, mesmo possuindo um familiar com deficiência e encontrando-se em situação de pobreza, ficam excluídas da proteção social ofertada no País.

A falta de registros que indiquem de forma adequada os cidadãos transfronteiriços indocumentados que procuram atendimentos em todos os espaços da assistência social impede a visibilidade dessa demanda que se faz concreta nas cidades gêmeas. Assim, a ausência destes registros acaba por ignorar os reais números desses cidadãos que ficam à margem da garantia de direitos e impossibilitados de acessar a política de assistência social.

A inexistência destes dados demonstra a desconsideração das condições de vida das famílias que tiveram a negativa do atendimento à sua demanda, não havendo indicação de como elas sobrevivem, suas condições de miserabilidade, ou se estão vivendo em condições subumanas. Assim, essas famílias não serão apontadas nem como um dado estatístico, pois não estão representadas como um número indicativo da sua situação pelas cidades gêmeas pesquisadas.

A ausência de indicadores que assinalem a demanda aqui estudada demonstra a complexidade encontrada nas cidades gêmeas e a necessidade de ações contundentes que deem conta de abrangê-la.

Com isso, percebe-se, mais uma vez, o quanto a questão da fronteira é preterida e precisa ser debatida e divulgada, porquanto se constata que é uma realidade imperceptível, invisível, principalmente, aos órgãos públicos.

Nesse cenário, as questões envolvem as demarcações territoriais do Brasil, analisando a realidade diferenciada das regiões fronteiriças que apresentam como principal idiossincrasia a ausência de políticas públicas que atendam às suas diferenciações, singularidades instituídas

pela sua própria localidade de fronteira, desconsiderando uma ampla parcela de sua população quanto à ausência de direitos sociais, pela falta de documentação ou pelas condições de moradia.

Desse modo, avalia-se como uma situação emergencial e imediata, considerando, primeiramente, a necessidade de se apresentar um levantamento real das situações que perpassam as cidades gêmeas quanto aos cidadãos transfronteiriços indocumentados. E, por conseguinte, procurar estratégias e regulações que apontem para a busca de soluções de proteção social para os cidadãos transfronteiriços e que primem por uma reforma ampliada, assumindo uma reavaliação que proponha reformas estruturais, tanto no lado nacional como no internacional.

De fato, as políticas públicas sociais nas cidades gêmeas, especialmente a da assistência social, permanecem envolvidas com o atendimento às famílias indocumentadas com PcD, através da conduta da ajuda e da caridade, destituídas de direitos, restringidas pela jurisdição territorial ou intrínseca a uma nacionalidade.

Por fim, é preciso considerar o atual momento político que o Brasil está vivenciando, trazendo, com isso, inúmeras propostas de retrocessos quanto aos direitos sociais garantidos¹¹ à população, o que pode dificultar possíveis avanços quanto à condição dos cidadãos e sua ampliação aos transfronteiriços indocumentados, retomando a reacionária perspectiva com a volta da “ordem e progresso”, instituída neste período no nosso País.

4. Referências

ASTORGA J., Ignacio; PINTO C., Ana María; FIGUEROA M., Marco. **Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai: 2001-2002.**

Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2004. Disponível em:

<<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/portugues.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2018.

BENETTI, Daniela V. M. S.; ARAUJO, Rodrigo Alexandre. **Cidadania fronteiriça: das concepções modernas à cidadania constituída na fronteira entre Brasil e Uruguai.** In: BENTO, Fábio Régio. *Fronteiras em Movimento*. Jundiaí, Paco Editorial: 2012.

BRASIL. **Constituição de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1, 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

¹¹ Salienta-se aqui a proposta da possível desvinculação do valor do BPC ao salário mínimo.

_____. **Lei 6.634, 02 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Brasília: MDS/SNAS, 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS).** Brasília: MDS/SNAS, 2007. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **X Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/x-conferencia-nacional>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. **Benefício de prestação continuada (BPC).** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc/bpc>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. **Cadastro Único.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Portaria 125 do Ministério da Integração Nacional, de 21 de março de 2014.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

_____. **Portaria Nº 213 do Ministério da Integração Nacional, de 19 de julho de 2016.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CORRALES, Catiane B. **Famílias transfronteiriças com pessoas com deficiência e o acesso à Política de Assistência Social: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha**. 2017. 207 f. Dissertação. (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2017. Disponível em:

<file:///C:/Users/catia/Downloads/CATIANE.CORRALES_Fam%C3%ADlias%20Transfronteiri%C3%A7as%20com%20Pessoas%20com%20Defici%C3%Aancia%20e%20o%20Acesso%20%C3%A0%20Pol%C3%ADtica%20de%20Assist%C3%Aancia%20social%20-%20um%20estudo%20em%20cidades%20g%C3%Aameas%20da%20fronteira%20ga%C3%BAcha.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Estado e democracia: pluralidade e questões**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2008.

IORA, Tania Angelita. A evolução dos direitos humanos: a questão feminina e o trabalho nas fronteiras. In: OLIVEIRA, Mara de; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). **Direitos humanos: emancipação e ruptura**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2013. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/livros/direitos_humanos_ebook_2.pdf>. Acesso em: 18 jan. de 2018.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

MIOTO, R. C. T. Famílias e políticas sociais. BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, 2006.

SILVA, Vini Rabassa da; UGOSKI, Daiane da Rosa. A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha. In: COSTA, Lucia Cortes; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.) **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios do século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DEFESA DE DIREITOS E DA CIDADANIA

Vini Rabassa da Silva –
Universidade Católica de Pelotas
Alessandra Ballinhas de Moura –
Universidade Católica de Pelotas
Adriana Abreu da Silva –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

O presente trabalho traça algumas considerações sobre a importância do controle social das políticas públicas por meio da participação popular na fiscalização, na proposição e no monitoramento de programas, projetos e ações sociais, retomando o debate da democratização das políticas públicas. Está assim, ancorado na concepção de que a democratização da sociedade é indispensável para a construção de uma nova sociabilidade, isto é, para o desenvolvimento de uma cultura onde o respeito a todos os seres humanos se materialize na garantia do acesso aos direitos sociais, de tal forma que a satisfação de necessidades humanas básicas seja uma realidade universal.

Este controle social democrático instituído nas políticas sociais com a Constituição Federal de 1988 se constituiu, segundo Maria da Glória Gohn (2001), em uma das maiores inovações políticas daquele período de democratização, com a criação de conselhos deliberativos (política de assistência social e da saúde) e conselhos de defesa de direitos (Criança e Adolescente, Pessoa com Deficiência e Idoso, entre outros) que passam a incorporar a representação da sociedade civil, na proposição, monitoramento e fiscalização das políticas sociais.

Embora tenha ocorrido um considerável avanço na participação da população nos rumos das políticas sociais, graças ao funcionamento dos respectivos Conselhos nas diferentes instâncias da federação (nacional, estadual, municipal e distrito federal), movimentando um grande número de sujeitos e organizações sociais, e, seja este um processo que continua ativo no Brasil, o seu desenvolvimento tem sido marcado por avanços e retrocessos, dependendo da disputa de poder que ocorre no interior daqueles mecanismos de participação.

Assim, considerando a potencialidade do tema e as contradições que o perpassam, pretende-se destacar a sua importância, frente aos desafios da realidade atual brasileira, assolada pelo avanço do conservadorismo e desmonte de direitos sociais.

2. Desenvolvimento

A Constituição Federal de 1988 legitimou um novo formato institucional no intuito de favorecer a implementação de uma gestão descentralizada e participativa, estabelecendo que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, através de órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos.

Com a transferência da gestão das políticas públicas também aos municípios, o que foi sem sombra de dúvida umas das principais novidades trazidas pela Constituição de 1988, este arranjo institucional, possibilitou formas participativas na gestão e controle das políticas públicas pela sociedade.

Conforme Raichelles (2011), a ideia de controle social contida na Constituição Federal, enfatiza a importância da participação dos setores organizados da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas, apontando um caminho novo para as relações entre os movimentos sociais e esfera da política institucional, já que as formas tradicionais de democracia representativa não são suficientes para dar resposta às necessidades da população.

Foi esse o contexto que possibilitou a experimentação da inovação democrática na gestão pública, bem como uma nova arquitetura da participação, particularmente em âmbito municipal, por meio dos conselhos gestores e de direitos, do orçamento participativo, fóruns, audiências públicas, enfim, um conjunto de mecanismos de controle social postos em execução. (RAICHELLIS, 2011 p.25)

Essas práticas participativas foram se institucionalizando ao longo dos anos de 1990, com destaque para os Conselhos, produzindo grandes avanços, o que não significa deixar de reconhecer os limites e o caráter restrito da efetiva partilha de poder entre Estado e sociedade civil em grande parte dessas experiências.

Essa ideia tem como bases sociais e políticas as mobilizações surgidas da clandestinidade, que emergiram para a cena política entre o final da década de 70 e começo da década de 80, representando a possibilidade de renovar os espaços e os sujeitos políticos, de dar vez e articular aqueles segmentos de esquerda que haviam sido excluídos pela ditadura.

As novas demandas sociais exigem outros canais de expressão e reconhecimento, o que traz à tona o debate, no âmbito das decisões políticas, sobre as relações entre democratização e a representação dos interesses populares, emergindo novas formas de organização e luta por direitos sociais e políticos.

Sendo assim, segundo Raichelles (2011) a sociedade civil passou a dividir com o Estado, a responsabilidade de exercer o controle social das políticas públicas através dos conselhos e outras formas de participação popular, visando atender as demandas sociais que emergiam nos diversos setores da sociedade, dentro do contexto político e social que se apresentava. Havia a expectativa de que as reivindicações originadas dos movimentos sociais pudessem chegar até o espaço estatal, pela participação ativa da sociedade civil, na definição do funcionamento do Estado e na gestão de suas ações.

A análise de Coutinho (2006) elucida a conjuntura em que a expressão controle social é designada como controle da sociedade civil sobre o Estado, no contexto das lutas sociais contra a ditadura e em torno da redemocratização do país. O autor afirma que sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial. Segundo o autor,

Essa identificação foi facilitada não só porque, na linguagem corrente, "civil" significa o contrário de militar, mas, sobretudo porque, no período final da ditadura, até mesmo os organismos ligados à grande burguesia começaram progressivamente [...] a se desligarem do regime militar, adotando uma postura de oposição moderada. (Coutinho, 2006, p. 46)

Dessa forma, a discussão sobre as políticas públicas acaba adquirindo grande importância devido a seu caráter de mediação entre as demandas sociais existentes e a forma como o Estado age no seu enfrentamento, crescendo a ideia de que deveria abrir-se caminho para a participação de novos atores sociais nos espaços de construção e gestão das políticas sociais.

A autora Raichelis (2011) afirma que esse cenário abre espaço para que temas importantes como a descentralização, participação, democratização e o fortalecimento da sociedade civil, fossem discutidos com o objetivo de ampliar as vozes e os atores nos processos decisórios que fossem de interesse da sociedade, além de combater a tradição autoritária que se manifesta tanto na esfera estatal como nas várias dimensões da vida social.

No caso específico das políticas sociais, o canal de participação legalmente constituído para o exercício do controle social é o Conselho das Políticas Públicas, que segundo Maciel (2010), que segundo o autor,

(...) são espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representam do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Os Conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras (MACIEL, 2010, p. 12)

Os conselhos municipais como espaços de participação, discussão e deliberação são reconhecidos como um espaço privilegiado de exercício da cidadania e fundamental no processo de democratização da gestão de políticas públicas e de controle da sociedade sobre as ações do governo.

O autor Maciel (2010) irá referir que as políticas públicas são o resultado de forças contraditórias, estando sua forma e conteúdo diretamente relacionados ao conjunto de fatores estruturais e conjunturais do processo histórico do país, onde a Constituição de 1988 trouxe para a esfera legal várias reivindicações das classes populares.

No que se refere à fiscalização das políticas sociais, segundo Maciel (2010), a experiência dos Conselhos remete a um processo que é dinâmico e contraditório ao mesmo tempo, devido às transformações ocorridas, pelo menos em tese, na natureza das relações entre Estado e sociedade civil, exigindo uma participação popular mais ativa e qualificada.

Os Conselhos de Políticas Públicas são o espaço para novas formas de participação popular, que vão além da democracia representativa, permitindo ampliar a experiência de cidadania ativa, exigindo tanto do Estado como da sociedade civil esforços na superação de certas práticas de delegação pouco democráticas e contrárias ao que se espera de uma representação legítima.

Sendo assim, os Conselhos de Políticas Públicas acabam adquirindo um papel importante no processo de construção e consolidação de experiências de democracia participativa nas políticas sociais, através das funções controladora e deliberativa, apesar dos obstáculos existentes, oriundos dos resquícios de autoritarismo e conservadorismo que ainda persistem, na contramão do que se conquistou com a Constituição de 1988 no tocante às novas estruturas das políticas públicas.

Maciel (2010) ainda identifica outros elementos que dificultariam o exercício das funções deliberativas e de controle por parte dos Conselhos de Políticas Públicas tais como: o desconhecimento por parte dos seus membros dos objetivos e funções dos Conselhos, além da desqualificação dos atores que atuam como conselheiros.

Esses fatores tendem a gerar uma série de equívocos que vão desde a visão do Conselho como um espaço sem fronteiras a serviço da realização de sonhos e devaneios pessoais, de particularismos secundários, restringindo sua ação política; um palco de discórdias onde seus membros distanciam-se da finalidade maior que é deliberar e controlar uma determinada política setorial, deixando de exercitar o diálogo e o aprendizado democrático, colocando fins individualistas ou corporativos acima dos interesses da maioria.

Também se destaca o fato de, apesar de terem uma autonomia legalmente instituída, os Conselhos encontrarem-se vinculados aos órgãos do poder executivo responsáveis pela gestão da respectiva política setorial. Isso estabelece uma dependência referente à infraestrutura, recursos e outros, sendo comum encontrar Conselhos funcionando de forma precária, o que dificulta a ação dos conselheiros e acaba por esvaziar a sua participação.

Assim, fica evidente a necessidade não só de melhorar a infraestrutura dos conselhos, como de qualificar a atuação dos seus membros, além do suporte técnico necessário às suas ações.

Conforme o autor Maciel (2010) um fato importante foi a municipalização, onde o município foi reconhecido como ente da federação, possibilitando que as políticas sociais a nível municipal, fossem orientadas para valorizar a participação dos municípios, garantindo que a sociedade local tivesse a oportunidade de participar na formulação dessas políticas e no controle social, fazendo com que os municípios superassem a condição passiva frente as determinações do Governo como acontecia antes.

A participação mais ativa dos municípios é garantida no plano constitucional com a instalação dos mecanismos de controle social, legitimando a democracia participativa como um meio de expressão da cidadania e da democracia. Essa participação das populações locais permite uma presença maior do cidadão na fiscalização dos recursos e da gestão das políticas públicas, podendo influir de forma significativa na agenda do Governo quanto às prioridades e metas a serem atingidas nas áreas de abrangência das respectivas políticas.

Para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população a sociedade precisa debater com suas organizações, dialogar com o Estado e realizar o controle social para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Conforme Silva (2007) a municipalização do controle social remete a uma nova ideia de poder local, que deve ser visto como o resultado de uma composição de forças do qual a

sociedade civil faz parte, sendo que esse poder local deve ser capaz de expressar as necessidades básicas da população, além de dirigir os recursos, visando ofertar serviços e programas sociais capazes de atendê-la de forma adequada. Para tanto, o poder local fica submetido ao controle social durante todo o processo de proposição, gestão, execução, monitoramento e avaliação.

A prática do controle social em nível municipal seria o principal responsável pela execução dos programas e serviços, através do planejamento, gestão, monitoramento das políticas sociais, cabendo à União a elaboração das diretrizes e os financiamentos. Os conselhos, como instâncias deliberativas e de caráter permanente, são constituídos por representantes governamentais e não governamentais, gerando conflitos de interesses que levam a uma reflexão sobre os conselhos e o real cumprimento de sua missão. (SILVA, 2007, p. 181)

A participação da sociedade através dos conselhos no controle social, entre outras formas de participação, torna-se crucial não só para garantir que suas reais necessidades sejam conhecidas e atendidas, como para garantir que os recursos destinados sejam de fato direcionados para atender os interesses da população.

É uma decorrência natural da forma como os Conselhos são constituídos, que interesses distintos estejam representados, às vezes de forma antagônica, gerando conflitos. A mediação desses conflitos de interesses requer capacidade de negociação, sendo o diálogo um instrumento indispensável no processo, o que novamente evidencia a importância de uma qualificação dos membros dos conselhos, além do seu compromisso com o desempenho da função de conselheiro, para que resulte em uma interferência efetiva e positiva no desenvolvimento da política social.

De acordo com SILVA (2007) a ideia de controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, traz consigo a concepção do Estado como sendo um espaço onde interesses de diferentes classes sociais estão representados. Este espaço é, portanto, contraditório sendo que haverá sempre a hegemonia de uma dessas classes sobre as demais, possibilitando que, ao se admitir essa concepção de Estado, admita-se também que a sociedade civil, uma vez organizada, possa exercer uma contra hegemonia, conseguindo, por vezes, sobrepor os interesses populares aos interesses da classe dominante.

Assim, é preciso compreender que a sociedade civil também é um terreno de disputa de projetos de classes diferentes em busca da hegemonia¹ sendo o espaço onde se trava a luta de

¹ A hegemonia é um conceito central no sistema de Gramsci e significa o predomínio ideológico dos valores e normas de uma classe sobre a outra. Este processo de formação de consensos acontece por meio dos aparelhos privados da sociedade civil. Segundo Dias (1996a), hegemonia é a capacidade que uma classe fundamental

classes, podendo se construir a hegemonia das classes subalternas. Assim DIAS (1999, p. 8) aborda que há uma contraditoriedade da sociedade civil ao expor as duas formas de existência na mesma: "a do trabalho e a do capital com seus projetos classistas diferenciados e, portanto, com estratégias específicas de afirmação da sua natureza". Concebê-la sem o corte classista, como não contraditória, homogênea e articuladora de instituições indiferenciadas, "tende a minimizar a percepção dos conflitos sociais e do seu papel na transformação social" (Dias, 1996, p. 114). Segundo o autor, essa visão só é correta do ponto de vista liberal. Pensá-la na perspectiva dos trabalhadores requer sua articulação com os movimentos sociais organizados apreendendo toda a sua contradição.

Desta forma, partindo da perspectiva Gramsciana a autora BRAVO e CORREIA (2012) discorrem sobre a relação entre Estado e sociedade civil e como este controle social deve ser compreendido:

Controle social deverá ser entendido dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classes opostos, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho (serviços públicos que não buscam o lucro (BRAVO e CORREIA, 2012, p.134)

Assim conforme Correia (2005) o Controle social é norteado por um projeto societário das classes subalternas e pela busca da construção de uma cultura política de uma nova hegemonia, com vistas à superação da racionalidade capitalista. Ou seja, este controle social deve responder as necessidades das classes subalternas.

Portanto, o controle social pode ser compreendido como uma forma de ação reguladora, resultante da participação popular nas instâncias estatais e/ ou governamentais. Visa assegurar que as políticas públicas sejam planejadas de modo que responda às necessidades sociais e seus programas sejam cumpridos conforme o que foi pactuado. (SILVA, 2007, p.183)

Silva (2007) refere ainda uma tendência à presença majoritária nos conselhos de políticas sociais de profissionais atuantes na área da respectiva política do referido conselho, o que se por um lado pode ser um aspecto positivo, quanto a um maior embasamento sobre os temas tratados, por outro lado aponta para o risco da profissionalização do poder decisório em um espaço que deve ser de participação popular. Assim, a pouca participação em fóruns,

(subalterna ou dominante) tem de construir sua visão de mundo própria sobre o conjunto da sociedade. A hegemonia das classes subalternas implica a transformação das condições de sua existência na direção da construção de uma nova sociabilidade (Dias, 1996).

mobilizações públicas e outros espaços de articulação e luta por políticas públicas, o distanciamento da participação popular destes espaços, pode estar associado à profissionalização dos conselheiros e, conseqüente, desvalorização da força popular.

Portanto, conforme Silva (2007), sendo os conselhos espaços de participação popular, é importante pensar que essa representação democrática necessita que haja sintonia constante entre os conselheiros e suas bases na organização e articulação das mesmas, sob o risco de enfraquecimento dessa participação.

Dessa forma, é fundamental que as formas de participação direta e os mecanismos representativos estejam articulados para fortalecer as representações que, infelizmente, nem sempre expressam os reais interesses dos setores representados. Sob esse aspecto, a capacitação dos conselheiros torna-se importante para que sejam capazes de analisar as proposições do órgão gestor com competência e autonomia.

Ainda, segundo Silva (2007) os conselhos são importantes instâncias de participação da sociedade civil, porém, até hoje, eles não conseguem expressar um movimento “de baixo para cima” que consiga traduzir e defender as reais necessidades da população usuária.

A sua constituição, muitas vezes totalmente atrelada ao poder público municipal, não consegue garantir a autonomia das decisões, gerando um distanciamento entre o proposto nas próprias leis orgânicas das políticas e o implementado, possibilitando a continuidade de práticas tradicionais paralelamente aos discursos inovadores. (SILVA, 2007, p.197)

A cultura de uma sociedade historicamente desigual e a naturalização dessa desigualdade, de acordo com Silva (2007), leva a sociedade a delegar a responsabilidade de assegurar condições de igualdade totalmente ao Estado, por não entender a questão social como algo também produzido pela própria sociedade civil. Aliado a isso há ainda a cultura de subalternidade dos usuários e as dificuldades de ordem técnica por parte dos conselheiros.

Contudo, conforme a autora, Silva (2007) as dificuldades e limitações apontadas não impedem o reconhecimento do controle social como algo positivo por sua contribuição para a democratização da gestão e melhoria dos serviços e programas sociais, sendo ainda assim capaz de promover avanços.

Por isso, é importante destacar a necessidade da implementação de estratégias capazes de superar essas dificuldades e efetivar a promoção continuada da formação e capacitação dos conselheiros por meio de atividades específicas para essa qualificação; o fortalecimento da democratização da gestão e articulação de ações através de encontros periódicos e fóruns de

políticas públicas; reordenar político-administrativamente a administração municipal para adequá-la às diretrizes da descentralização e democratização da gestão.

A implementação destas estratégias pode contribuir para que o controle social seja um elemento fundamental para garantir que as reais necessidades da população sejam atendidas, dando voz e poder de decisão às comunidades locais, através das suas representações.

Assim, o controle social poderá contribuir para a democratização da gestão pública, através do envolvimento de diversos atores da sociedade nas diferentes instâncias da nação.

3. Considerações Finais

A Constituição de 1988 trouxe consigo, entre outras, a ideia de que a forma tradicional de gestão não atendia as demandas vindas de uma sociedade em transformação, apresentando novos mecanismos de participação e representação popular para efetivar o controle social democrático das políticas públicas.

Assim, o controle social das políticas públicas com participação da sociedade civil surge como um importante meio de garantir que os reais interesses da população sejam respeitados e suas necessidades atendidas. Dentro desse processo os Conselhos são espaços onde a disputa de interesses, representada por diferentes segmentos, ocorre por meio do diálogo e da mediação, abrindo a possibilidade para o estabelecimento de novas relações entre a sociedade civil e o Estado.

Entretanto, as marcas históricas do controle do Estado sobre a sociedade como defensor dos interesses da classe dominantes permanecem influenciando os conselheiros enquanto representantes governamentais e não governamentais, tornando os conselhos também espaços de conflitos, para os quais muitas vezes os conselheiros não estão preparados para enfrentar, principalmente quando o poder burocrático é usado para fortalecer a manipulação de dados, impedindo uma real transparência da gestão administrativa não só municipal, mas de prestadores de serviços sociais.

Muitas vezes, estando à infraestrutura dos conselhos vinculada às instituições responsáveis pelas respectivas políticas em que estes atuam isso estabelece uma relação de dependência, que acaba dificultando as ações dos mesmos, e limitando a atuação dos conselheiros, seja por fatores de ordem técnica, estrutural, econômica ou política.

Essa dependência também gera uma visão distorcida em que alguns setores veem os conselhos como uma espécie de “braço estendido” do Estado já que, muitas vezes, os mesmos tem que enfrentarem demandas institucionais impostas. Essa situação encontra um agravante no fato de que alguns representantes colocam interesses pessoais e/ou políticos acima dos interesses coletivos, reproduzindo nos conselhos as práticas tradicionais da política da barganha, do compadrio para beneficiar a instituição a que pertencem.

Faz-se necessário, desse modo, meios de qualificar a atuação dos conselhos, não só qualificando seus membros, mas também estimulando a renovação desses espaços, oportunizando o surgimento de novos atores. Para tanto é preciso que haja um despertar coletivo sobre os conselhos e o significado do próprio controle social, o que requer por parte dos conselheiros uma aproximação e um contato constante com as comunidades e movimentos populares, uma sintonia permanente com as bases, onde a população possa sentir a presença dos conselhos, compreender seu trabalho, e estimular a participação dos conselheiros, municiando-os com informes sobre a execução dos serviços e as demandas existentes.

Por outro lado, é compreensível que a população tenha dificuldades em compreender a natureza dos conselhos de políticas públicas bem como do controle social, num país onde culturalmente se difundiu (e se difunde ainda hoje) a ideia de que seu povo é incapaz de exercer sua autonomia, de determinar seus próprios rumos. Onde se estabeleceu historicamente a noção de que as ações devem se dar verticalmente, dificultando o exercício da cidadania e desestimulando a participação democrática.

Desse modo, é fundamental num país como o Brasil, de dimensões continentais, onde as riquezas são distribuídas de forma tão desigual, que se procure fortalecer a ideia do controle social das políticas públicas como algo essencial para a sociedade na defesa de seus direitos e de condições dignas de vida.

Para tanto é preciso que se fortaleçam os conselhos em nível municipal, considerando a execução dos programas e serviços mais próxima da realidade das pessoas, onde suas necessidades podem ganhar voz através dos conselhos. Para isso, é preciso estender organizações de base nos bairros, criar comissões de avaliação nos diferentes serviços existentes, enfim, é fundamental difundir a ideia de que o usuário, a sociedade civil, a população que recebe o atendimento, tem também o direito de avaliar e propor sobre o mesmo.

O controle social é mais do que um meio através do qual a sociedade organizada pode participar da elaboração e implementação das políticas públicas. Ele pode ser também um meio

de resistência ao processo de desmonte das políticas públicas, pois nos a população organizada pode defender seus direitos ameaçados por um sistema cada vez mais voraz, o qual amplia e aprofunda as expressões da questão social no cotidiano.

Hoje, diante do acirramento das desigualdades, no momento em que uma série de eventos de ordem política e econômica ameaçam o livre exercício da cidadania e que tantos casos de corrupção fazem com que a sociedade desacredite das instituições, torna-se relevante que as classes subalternas lutem por conselhos deliberativos de fato e se posicionem a favor do coletivo. Para isso, os movimentos sociais possuem um papel importante nesta luta de resistência e podem contribuir no fortalecimento de um controle social amplo que fortifique, qualifique e amplie os processos desencadeados por meio dos conselhos.

Fortalecer o controle social é evitar o retrocesso não permitindo que o caminho aberto para a participação democrática nas políticas públicas seja interrompido pelo autoritarismo e por práticas que se encontram na contramão dos interesses da sociedade.

Portanto, num período de tantos retrocessos como o que se apresenta no desmonte do financiamento da Seguridade Social, e retaliação dos direitos, é importante garantir estratégias de fortalecimento desses conselhos, tendo a participação e a democratização como foco neste processo de resistência, a favor de um projeto político que defenda o interesse das classes subalternas.

A realidade da sociedade brasileira exige iniciativa política da representação popular, capacidade de mobilização e organização dos setores populares. É necessário colocar na pauta o caráter transformador da filosofia da práxis, não basta fazer a crítica, tem que se construir a transformação. Parafraseando Marx (1982), "os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo".

A nova hegemonia, a das classes subalternas, precisa ser construída desde já, nas lutas cotidianas e com todos os limites do "pessimismo da razão" postos pelas condições objetivas, mas com toda a força mobilizadora do "otimismo da vontade" diante de situações imediatas que geram indignação (BRAVO e CORREIA, 2012, p.148)

O controle social democrático é ainda um processo novo e bastante complexo, submetido à correlação de poder que se estabelece tanto no interior da sociedade, bem como dessa para com o Estado, estando relacionado também às condições de participação e à diversidade de atores que representam diferentes interesses. Portanto, a conjuntura institucional deste processo, requer ainda muita mobilização e resistência, mas potencialmente se constitui em um espaço

concreto de luta por uma sociedade de fato democrática, com políticas públicas emanadas, controladas e dirigidas para e com as classes subalternas.

4. Referências

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federal do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRAVO, Maria Inês S.; CORREIA, Maria Valéria. Desafios do controle social na atualidade. Serv. Soc. Soc. no.109. São Paulo: Ed. Cortez, Jan./Mar. 2012.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. *Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.
- DIAS, Edmundo Fernandes. Hegemonia: racionalidade que se faz história. In: _____ et al. O outro Gramsci. São Paulo: Xamã, 1996
- _____. Sobre a leitura dos textos gramscianos. In: _____ et al. O outro Gramsci. São Paulo: Xamã, 1996
- GOHN, Maria da gloria. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo, Cortez, 2001.
- MACIEL, C. A. B. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades, v. 1, n. 1, 2010.
- MARX, Karl. Manuscritos econômicos: filosóficos e outros textos escolhidos. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1982.
- RAICHELLES, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador). Brasília:2011.
- SILVA, Vini Rabassa da; PEDRINI, Dalila Maria; ADANS, Telmo (orgs.). Controle social das políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Ed. Paulus. 2007, p.181

O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS: Desafios à proteção social

Glória Maria Gomes Dravanz –
Universidade Católica de Pelotas
Alessandra Ballinhas de Moura –
Universidade Católica de Pelotas
Vini Rabassa da Silva –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

As políticas sociais têm seu surgimento nos sistemas de proteção social, no pós-guerra. Conforme analisado por Di Giovanni (2008), não há sociedade humana que não tenha desenvolvido um sistema de proteção social, aprofundando, proteção esta exercida através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como exemplo clássico, a família e o seu papel antes das sociedades industriais, ou através de sistemas específicos, como os sistemas de proteção oferecidos aos trabalhadores, na concepção de seguro.

A lógica dos sistemas de proteção social, basicamente (e de forma minimalista), constituem as formas de proteção que as sociedades criam para proteger seus membros. Destinam-se ao enfrentamento de questões da vida natural, como morte, velhice e doença.

Quando analisamos os sistemas proteção social temos um reflexo direto na concepção de política pública, como atribuída ao comprometimento do Estado, na garantia dos direitos e a sociedade na defesa da legalidade e da integridade dessas políticas.

Diretamente relacionado a este processo observamos na realidade atual a retomada da responsabilização das famílias perante a proteção social de seus indivíduos, conforme observado nas sociedades pré-capitalismo de bem estar – onde a proteção social era unicamente designada às famílias, sem a intervenção do Estado.

A centralidade da família nas políticas sociais tem estado no centro do debate e no direcionamento do trabalho das equipes no âmbito da execução das políticas de saúde e assistência social. Por meio de programas e serviços que tem na família, o ator principal. Entretanto, cabe problematizar os direcionamentos e reflexos destas abordagens no cotidiano das famílias.

Assim, o presente trabalho tem como propósito fomentar o debate do trabalho social com famílias no âmbito da proteção social, tendo em vista a centralidade das famílias como

foco principal do atendimento das Políticas Sociais, principalmente nas áreas de Saúde e Assistência Social. Aborda os temas, proteção social, política social, família e atendimentos.

2. A família e a Proteção Social

A família, ao longo da história da humanidade, tem assumido diferentes funções, entre elas a de proteção social de seus membros. Nas sociedades pré-capitalistas e na longa fase do liberalismo, a família se constituía, embora não exclusivamente, na principal fonte de proteção dos indivíduos, e para os desvalidos, a proteção social da sociedade civil (mercado e organizações religiosas e filantrópicas).

Sobre o conceito de família, Miotto, Teixeira e Tavares (2011, p.108), além de extrapolar o modelo nuclear, biológico ou de parentesco, também a descreve como mutável, ou seja, como “[...] um espaço muito complexo que se constrói histórica e cotidianamente através das relações e negociações que se estabelecem entre seus membros, entre ela e seus membros com outras esferas da sociedade, como o Estado, o trabalho e o mercado”. Portanto, ela não é apenas uma construção privada, mas também pública e tem um papel importante na estruturação da sociedade em seus aspectos sociais, políticos e econômicos.

E, nesse contexto, pode-se dizer que é a família que “cobre as insuficiências das políticas públicas, ou seja, longe de ser um “refúgio num mundo sem coração” é atravessada pela questão social”. (MIOTTO, CAMPOS, LIMA, 2004).

Segundo análise de Miotto (2009) o contexto das famílias no tangente a proteção social, pode ser considerado a partir de dois regimes um familista, e o outro, desfamiliarizador. No regime familista típico o cuidado corresponde as famílias e as mulheres em sua rede de parentesco, desenvolvendo distintas estratégias para conciliar trabalho/família, o que na maioria das vezes acaba acarretando na redução de objetivos tanto no trabalho, quanto na família, fortalecendo ainda, para a manutenção da divisão sexual do trabalho. Ou seja, o familismo traduz-se na responsabilização das famílias, e na menor provisão do Estado.

No regime desfamiliarizador existe uma derivação pelas instituições públicas e pelo mercado. Desta forma, ocorrem em diferentes ritmos, de acordo com a potencialidade das ações do Estado, da extensão dos serviços e do desenvolvimento das famílias das redes informais. O Brasil aproxima-se do modelo de Estado familista, identificado nas definições legais e operacionais das políticas sociais ao longo do tempo (MIOTTO, 2009).

Esta centralidade na família pode ser considerada foco principal de diferentes políticas e programas sociais, como os Programas de Transferência de Renda – como o Bolsa Família, Programa Saúde da Família -1994, e ainda, eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (NOB/SUAS, 2005) através da Matricialidade Sociofamiliar.

O estabelecimento da família como eixo central e agente principal na proteção social, é reflexo dos ditames neoliberais, fomentado por agências internacionais, como o BIRD, CEPAL, UNESCO, pautados na dualidade de focalização e privatização, conforme analisado em um texto da CEPAL (1988)

Por um lado, cria-se um sistema privado de serviços sociais de alto nível, financiado pelos estratos de melhores rendas e cujo acesso a eles é restrito. Por outro lado, se estabelece um sistema estatal de assistência social, de exíguo orçamento, já que os estratos de renda mais alta não contribuem com ele, que distribui somente alguns serviços básicos à porção indigente da população (apud DRAIBE E AURELIANO, 1990, P. 23)

Não peculiar ao nosso dia-a-dia, este processo de focalização/privatização, pode ser visivelmente observado nas políticas sociais brasileiras os indivíduos/famílias em situação de extrema pobreza, enquanto as políticas de saúde e previdência social, sofrem um forte avanço da iniciativa privada, seja através dos planos de saúde, ou de previdência privada.

Não se trata aqui de desqualificar os programas de Transferência de Renda, nem culpabilizar o Estado pela situação social das famílias beneficiárias dos programas. O que encontra-se em pauta é a responsabilização da família, e esta desenhada principalmente na figura da mulher, como provedor de proteção social aos seus membros, embora com contrapartida do Estado através destes programas, é à família que está condicionada a permanência nos programas, posicionado as condicionalidades a meritocracia.

O questionamento necessário refere-se a como estas famílias, extremamente vulnerabilizadas social, econômica, política e culturalmente, poderão prover proteção social, tendo seus direitos fundamentais violados diariamente pelo Estado, pela sociedade e pelo mercado? Nesta análise, os ditames neoliberais, do mundo globalizado, partem de pactuações não somente econômicas, mas principalmente políticas, de direcionamento mínimo ao social e de políticas públicas (desresponsabilização do Estado) e direcionamento dos conflitos do âmbito familiar como unicamente da esfera privada, sem relacionamento algum com as relações de produção e reprodução das relações sociais, atestando a família como capaz ou incapaz (responsabilização das famílias).

Ou seja, com a desvinculação da proteção social da órbita pública, da responsabilidade enquanto sociedade da proteção de seus entes, a responsabilidade pela não-proteção deve-se unicamente às famílias. Assim, o Estado passa a responsabilizar coercitivamente as famílias pelo “fracasso” protetivo, enquanto o mercado molda-se para oferecer serviços de proteção social, como um produto disponível para compra e produção de mais-valia.

No Brasil temos serviços que exemplificam esta realidade da família como foco principal através de programas e serviços como, o Melhor em Casa na política de saúde e o Programa Bolsa Família no âmbito na Assistência Social. Em grande parte, embasados na responsabilizando das famílias para o cuidado de seus membros, fortalecendo papel focalizado do Estado, na “fiscalização” e “punição” da família em vulnerabilidade e mercantilizando o acesso aos direitos sociais.

3. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS): a ênfase à família na proteção social

A Política de Proteção Social no Brasil se consubstancia no formato de Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988, o qual parte da fixação de um conjunto de necessidades que são considerados como básicos em uma sociedade. A Seguridade Social Brasileira compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social (BRASIL, 1988).

A implantação do SUS deu-se de forma gradual. Em 1990 foi regulamentado o SUS através da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, que disciplina a descentralização política e administrativa, e a Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990, que regulamenta a participação popular na gestão, o chamado controle social. As duas leis compõem a Lei Orgânica da Saúde, e estão em consonância com o artigo 196 da Constituição do Brasil de 1988.

A saúde é um direito do cidadão e dever do Estado, sendo o SUS o sistema público de saúde brasileiro norteados pelos princípios da universalidade, equidade e integralidade. Mesmo num modelo neoliberal o estado brasileiro ainda é o produtor direto do SUS, agente financiador da saúde, com um investimento decrescente, e maior preocupação com as despesas do que com os investimentos, apenas 1% do 32 orçamento fiscal no Brasil vai para saúde, além de se gastar pouco com a saúde se gasta mal.

Em relação ao SUAS, e a própria implementação da política de assistência social, se deu de forma residual e com atraso de alguns anos na promulgação da sua Lei Orgânica em 1994, principalmente se comparada as demais políticas da seguridade social, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS, 1990). Ainda, somente em 2004, que ocorre a regulamentação efetiva da assistência social enquanto política pública com ações, programas e serviços homogeneizados através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Este processo propiciou a implementação de um aparato de serviços e programas para a proteção social, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com modelo de gestão descentralizado e participativo, com organização e regulação de ações socioassistenciais em todo o território nacional. Possui como eixos estruturantes a Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Conforme ressaltado pela NOB/SUAS

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia (BRASIL, 2005, pg. 15- 16).

Porém, embora reconhecida como política social através da Constituição de 1988, ainda carrega os traços histórico/culturais de assistencialismo, cultura de favor –presenciado até os dias atuais- refletidos inclusive no baixo percentual de financiamento, quando comparado às demais políticas sociais da seguridade social.

Cabe destacar que um estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (IPEA) em 2012, ficou evidenciado que a Assistência Social foi a política social que obteve maior crescimento de investimento, mas mantêm-se entre as políticas sociais com menor percentual de investimento, se comparado as demais, como é o caso da Previdência Social.

O SUS sugere a relação usuário-profissional horizontal, e aí reside mais um problema, onde fica a responsabilidade, o controle social, ainda que se fale em equipes de saúde, educação permanente, interdisciplinaridade, a saúde é de controle centrado no modelo médico, dando prioridade para a assistência médico hospitalar em detrimento das ações de promoção e proteção á saúde.

No que se refere à Política da Saúde, a família aparece como categoria importante a partir do estabelecimento de estratégias de saúde preventiva com o PSF. Esse Programa reorienta o foco da saúde, que passa da doença de um indivíduo, em geral entendido fora de seu contexto social e econômico, para a família.

A Estratégia de Saúde da Família – ESF incorpora os princípios do SUS (integralidade, universalidade, equidade e participação social) e se aproxima dos pressupostos da atenção primária em saúde, dimensionados por Starfield (2002): primeiro contato, longitudinalidade, abrangência do cuidado, coordenação e orientação à família e às comunidades.

Pelos elementos e princípios levantados do PSF visa à atenção integral a família, portanto, trata à família como um sujeito de direitos e proteção, todavia, como se dão as orientações à família, numa perspectiva de aumentar suas responsabilidades com a saúde de seus membros, inclusive do cuidado e trato da doença em casa, para evitar superlotação dos hospitais? Ou de fato, oferecendo serviços domiciliares de trato à saúde da família?

Assim frente a estas questões é necessário analisar um dos programas do SUS que tem enfoque na família e no cuidado domiciliar, o chamado Programa Melhor em Casa – Serviço de Atenção Domiciliar. Em outubro de 2011 foi lançado o programa Melhor em Casa, sendo um serviço indicado para pessoas que apresentam dificuldades temporárias ou definitivas de sair do espaço da casa para chegar até uma unidade de saúde, ou ainda para pessoas que estejam em situações nas quais a atenção domiciliar é a mais indicada para o seu tratamento.

Este programa representa talvez a expressão mais importante no contexto da política de saúde sobre a incorporação da família no seu interior. Segundo Caetano e Mito (2012) esta incorporação foi sendo construída ao longo do tempo, por meio de normativas e orientações que incidem diretamente na provisão dos serviços.

Conforme Mito

No Programa Melhor em Casa essa inflexão acontece ao explicitar oficialmente a incorporação das famílias na gestão do cuidado em saúde, atribuição precípua dos serviços de saúde. Expressão clara de tal incorporação é o número de atribuições previstas pela Portaria emitida pelo Ministério da Saúde para o preparo/capacitação do cuidador (que pode ou não ser um membro da família) pela equipe multiprofissional e a exigência da indicação de um cuidador, por parte da família, nos casos de maior complexidade, conforme previsto na modalidade Atenção Domiciliar 2 e 3. (MIOTO, 2015, p.164)

Com base nos documentos oficiais que demarcam esse Programa, é importante ressaltar que ele é parte de um movimento já instaurado no campo da política de saúde e cujas bases podem ser rastreadas nas recomendações do Banco Mundial nos anos de 1990.

Esse movimento foi se reforçando sob a égide da Política de Humanização do Ministério da Saúde (2004) que ofereceu guarida para a inclusão, cada vez maior, da família na gestão do cuidado. Tanto através de requisições nos domicílios, como através da participação nos serviços (MIOTO, 2010).

Portanto, a família, no cenário dos serviços de saúde, passa a ser invocada e evocada como sujeito fundamental no processo de cuidado tanto no sentido de sua responsabilidade do cuidado, como de ser objeto de cuidado. Nesse sentido, uma rápida visita à literatura demonstra essa assertiva. Os grupos de familiares têm sido uma tônica nos serviços de saúde e eles aparecem segundo Bieleman et al. (2009, p.137), “[...] como uma forma de inserção da família e uma estratégia utilizada pelo serviço para contribuir no processo terapêutico do usuário, incluindo a família no serviço e instrumentalizando-a para o cuidado”. Também no enfrentamento de problemas como a desnutrição, a qual é reconhecida como consequência de causas sociais amplas, a solução também passa “[...] pela valorização das mães como sujeitos da ação de recuperação das crianças e oferta de ações complementares, com vistas à promoção e emancipação das famílias” (PINHEIRO et al., 2004, p. 4).

Apesar dos avanços conquistados com o SUS, no que diz respeito ao acesso a ações e serviços de saúde, e da expressiva ampliação da atenção básica por meio da Estratégia Saúde da Família, com o objetivo de reorientar a forma como vinha sendo produzida a saúde, podemos afirmar que o modelo de atenção à saúde predominante no Brasil ainda é centrado no hospital e no saber médico, é fragmentado, é biologicista e mecanicista. (BRASIL, 2012, p.9).

No âmbito da assistência social, a participação/centralidade das famílias também pode ser evidenciada através de duas esferas, o Programa Bolsa-Família (PBF)¹ e um dos princípios do SUAS, a matricialidade sociofamiliar².

A matricialidade sociofamiliar como um dos eixos do SUAS define a família como central para a concepção e implementação de serviços, programas e benefícios (BRASIL, 2004), ou seja, a família como “eixo central” da assistência social. Esta concepção pode ser considerada contraditória, pois ao mesmo tempo que coloca a família como prioridade no atendimento e no acesso à serviços e benefícios, pode acarretar para as famílias uma responsabilização pela gestão “adequada” de recursos, ou pela falta de adesão aos serviços oferecidos, deslocando do contexto social e histórico os fatores determinantes para isto, e alocando na esfera individual e privada a situação social e econômica das famílias.

No caso do PBF também pode ser evidenciada esta contradição, ao mesmo tempo que contribui para uma redistribuição de renda à uma parcela da população significativa, onera as famílias com contrapartidas/condicionalidades. O PBF é destinado à famílias em situação de extrema pobreza com renda per capita inferior à R\$ 170,00 mensais, sendo um dos mais conhecidos programas de transferência de renda condicionada do mundo. Tem como condicionalidades/contrapartidas das famílias a frequência escolar de crianças e adolescentes, o acompanhamento contínuo nos serviços de saúde (pesagem, vacinação e monitoramento) e acompanhamento na assistência social, através do Cadastro Único e outros serviços. Embora este programa, signifique o acesso à serviços básicos como educação, assistência social e saúde, bem como à garantia de repasse monetário mensal às famílias – embora, com valor incapaz de promover melhoria na condição de vida dos usuários, devido ao baixo valor financeiro –, a responsabilização das famílias na efetivação das condicionalidades torna-se evidente, ao

¹ Criado em 2004 pelo Governo Federal, o PBF é instituído pela Lei nº 10.836/2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, pode ser considerado o maior programa de transferência de renda do país, como uma ação estratégica no enfrentamento da pobreza, através da transferência de renda condicionada direta as famílias cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais. Agrega medidas de acesso a educação, e no combate ao trabalho infantil. De acordo com o Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em Setembro de 2014, haviam 28.726.586 famílias cadastradas no Cadastro Único, sendo que neste período 14.047.474 famílias beneficiadas pelo PBF, com valor médio de R\$ 169,18. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#> Acesso em 15 de Novembro de 2014. As condicionalidades do Programa Bolsa Família são apresentadas no Art. 13 da Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de Dezembro de 2005.

² Segundo a PNAS (BRASIL, 2004, p.40) “a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social”.

mesmo tempo, em que se põe ao encontro da feminização da proteção e do cuidado, sob a ótica da mulher protetora.

As abordagens relacionadas ao papel da mulher no PBF demonstram que a concepção de família e de organização social adotada por tais programas e políticas, ignora questões muito caras à esta abordagem, principalmente quando relacionada a forma de organização financeira das famílias. Como destaca Di Martino, existe uma “suposição de que o bem-estar resulta de uma distribuição consensual que ignora as assimetrias de gênero e de gerações” (2015, p. 110).

Ou seja, a focalização na extrema pobreza e a opção pela focalização na mulher como responsável familiar, apontam contradições, ao mesmo tempo que abrange esfera da sociedade que necessita de programas de proteção e promoção de direitos, acaba favorecendo a manutenção do status quo, ao transferir para a esfera privada, individualizada de cada família ou segmento (mulher, idoso, criança), a “incapacidade” pela proteção social de seus entes. Em um movimento de desresponsabilização do Estado e culpabilização das famílias pela sua condição social, novamente ocorre a desvinculação da política social, enquanto acesso à direitos e como algo exigível pela população.

Atualmente, observamos forte ameaça de retrocessos nas políticas de seguridade social, com a reforma da previdência, defendida pela bancada conservadora e neoliberal da câmara dos deputados e senadores, almejada pelo presidente em exercício Michel Temer (PMDB), e pelo congelamento dos gastos públicos por vinte anos, que atinge diretamente as políticas sociais, como saúde, educação e assistência social. Assim, avançam concepções conservadoras de retrocesso, como as tentativas históricas de desvincular o campo da assistência social da órbita do Estado e da compreensão de sua inserção na reprodução social, um exemplo deste processo é a atribuição da pobreza como atributo individual, implantando as ações da assistência social na ótica da benemerência, com juízos de moral, direcionando benefícios de forma compensatória, na esfera do favor pessoal, muitas vezes como moeda de troca eleitoral, reforçando o caráter de benesse e concessão (COUTO, 2010). Do ponto de vista das refrações da relação capital e trabalho, o atendimento às necessidades sociais, no Brasil, foi efetuado na ótica da cidadania regulada³, tendo como financiamento dessas políticas recursos

³ Conforme análise de Santos (1987) “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido em lei.” (SANTOS, 1987, p. 68).

advindos dos próprios trabalhadores. Telles (1999), remete a um modelo peculiar de cidadania, desvinculado de direitos políticos, e equivalência jurídica, reforçando a concepção de recompensa devido ao cumprimento do dever pelo trabalho.

3.1. Sobre a responsabilização das famílias: Alguns desafios

No contexto da análise das transformações dos sistemas de proteção social, sob os efeitos das restrições econômico-financeiros pós anos 1970, a sociedade civil, e, mais especificamente, a família, aparecem com renovado papel nesses sistemas de proteção. Sobre a família têm recaído expectativas diversas, inclusive que continue a ser elemento de integração social, de proteção aos seus membros, de socialização, educação e lugar dos cuidados. Assim, embora seja estratégico e econômico contar com a família para potencializar a proteção social oferecida, considerando sua tradicional e cultural função na reprodução social, há sinais de que a proteção familiar não pode ser estendida, sobrecarregada para além de sua capacidade (TEIXEIRA, 2010).

A responsabilização da família tem sido uma tendência que se expande com o avanço das reformas neoliberais, que apregoa a diminuição das demandas do Estado, repassando-as ou dividindo-as com a sociedade civil (GOLDANI, 1994). Mas também setores da esquerda, inclusive dos movimentos sociais e Organizações Não Governamentais (ONGs), demandam alterações nas relações Estado/sociedade que reforcem a cultura solidarista da sociedade civil na prestação de serviços sociais, bem como o retorno da solidariedade para o interior da sociedade, família e comunidades.

O “ressurgimento” da família ou as expectativas em relação às suas funções de Proteção social, inclusão e integração social se ampliam, nas últimas décadas, favorecidas pelo recuo do Estado no provimento social, pela defesa de um regime de bem-estar plural que envolve o mix público/privado na provisão social.

No novo modelo de proteção social esboçado, o processo de trabalho ganha contornos específicos. Nesse a qualificação e perfil dos profissionais envolvidos nas Políticas de Assistência Social e Saúde ganha relevo, uma vez que sua ação deve ser orientada tanto por procedimentos técnicos, quanto por processos de inter-relação equipe/comunidade/família e equipe/ equipe (NOB SUS, 1996; NOB SUAS, 2005).

Na contemporaneidade, a ênfase no trabalho com e para a família assume centralidade nas Políticas de Assistência Social e de Saúde, com ações que se encaminham para uma verdadeira política familiar que coloca a família como o papel de cuidadora e responsável pela provisão do bem-estar social.

Portanto, na atual conjuntura de reformas, o Estado não se responsabiliza pela execução das políticas sociais, pelo contrário, se afasta da responsabilidade da proteção social deixando-a para família e o mercado. Para que se efetive um Sistema de Proteção é preciso o protagonismo do Estado na oferta de serviços baseados no acesso e garantia de direitos.

O questionamento colocado com este trabalho é resultado da ambiguidade evidenciada entre favor e direito, e a retomada da responsabilização das famílias/indivíduos pelos problemas oriundos da questão social, em um processo de individualização e culpabilização pela condição social, desvinculada do contexto de reprodução das relações sociais.

Outro fator relevante e ao mesmo tempo, foco de inúmeras discussões remete as condicionalidades impostas pelos programas, com um leque de documentações, comprovações, atestados, formulários, que devem “atestar” a necessidade da família no acesso/permanência a um benefício.

Estes aspectos devem ser objeto de discussão permanente, visto que a assistência social tem assumido papel central nas agendas nos últimos anos. Entretanto conforme destacado por Maranhão (2006)

O aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público. Assim é que, atualmente, a “inclusão dos excluídos” serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais (apud MOTA, 2010, p. 137)

Através dos incentivos ao consumo existe um favorecimento dos interesses do capital para a manutenção do status quo e disparidade nos níveis de desigualdade social.

Por outro lado, a responsabilização da família na proteção social,

especialmente a demandatária da assistência social, sobrecarrega a mulher, à medida que a mesma além da necessária inserção no mercado de trabalho, deve dar conta das tarefas domésticas e dos cuidados dos membros mais fragilizados, sem o devido suporte público (CASTILHO E CARLOTO, 2010, p.20).

As políticas dirigidas as famílias com relação ao cuidado, envolve uma série de debates no plano cultural, social e econômico, abrindo espaço para alternativas que devem ser construídas através destas considerações.

No âmbito das políticas de saúde e assistência social não se tem centralidade na família para independizar os indivíduos e a família de papéis tradicionais, criando, em função disso, uma rede de serviços públicos que geram autonomização de seus membros, da vizinhança, da parentela, inclusive com serviços domiciliares de cuidados e socialização de crianças, adolescentes, jovens e idosos – membros que requerem maior atenção dos familiares e demandam mais cuidados – para diminuir a carga horária de trabalho doméstico das mulheres.

4. Considerações Finais

O processo de implementação das políticas de saúde e assistência social no Brasil evidenciaram os desafios na consolidação de direitos sociais incorporados à Constituição de 1988 através da luta popular. Onde a implantação das duas políticas deu-se com intervalos de tempo de quase quinze anos, em relação à criação do SUS (1990) e do SUAS (2005).

Da mesma forma, a adoção de programas e serviços tendo a família como ator principal, apresenta contradições e antagonismos na esfera da luta de classes e manutenção do status quo. Observa-se uma valorização da família, enquanto possibilidade de intervenção e superação dos “problemas sociais”, ao mesmo tempo que ocorre um reforço na culpabilização individual pela condição destas, principalmente por meio de ações de fiscalização e monitoramento de cumprimento de condicionalidades/contrapartidas das famílias.

Em complemento à esta abordagem, a responsabilização reforça os dilemas no âmbito do gênero, quando a mulher torna-se agente principal, responsável familiar pela atualização das informações do CadÚnico, pela pesagem na saúde e frequência escolar dos filhos na escola.

Observa-se ainda crescente ameaça de retrocessos no âmbito da seguridade social, através das reformas estruturais defendidas pelo Governo Federal, como a Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência, que retira direitos dos trabalhadores em benefícios de grandes monopólios e do capital financeiro.

O debate sobre a centralidade da família nas políticas sociais, e a desresponsabilização do Estado perante a proteção social, deve ser reforçado levando em consideração alguns apontamentos destacados neste trabalho, com relação aos ditames neoliberais e o fortalecimento dos interesses do capital através dos programas de incentivo ao consumo. Devemos destacar os

avanços, mas sem cairmos na armadilha de saciedade com o que está posto sem uma análise mais aprofundada e ampliada. Avanços foram observados, mas qual o preço pago?

Desta forma, fica evidente a necessidade de fortalecimento dos debates envolvendo esta temática, priorizando o debate sobre o papel das famílias nas políticas sociais e a retomada do Estado como interventor-propositor da proteção social, e não como mero gerente de programas e projetos.

5. Referências

BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. de M. dos; MIOTO, Regina C. T (Orgs.). Política Social no Capitalismo. 2ª Edição, São Paulo, Cortez, 2009.

_____. Família e Política Social: uma introdução ao debate sobre os processos de responsabilização das famílias no contexto dos serviços públicos. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social/ENPESS. 2010.

BIELEMAN, V. L. M.; KANTORSK, L. P.; BORGES L. R. et al. A inserção da família nos centros de atenção psico-social sob a ótica dos atores sociais. Texto e Contexto Enfermagem. UFSC: Florianópolis, 2009, p.131-139.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Caderno de atenção domiciliar / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

_____. Ministério da Saúde. Humaniza SUS. Política Nacional de Humanização: a humanização como eixo norteador das práticas de atenção e gestão em todas as instâncias do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. Ministério da Saúde Programa Melhor em Casa. Disponível em: www.saude.gov.br. Acesso em dezembro de 2017.

_____. Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990, p. 18055.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 33, de 12 de Dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>, Acesso em 14 de Fevereiro de 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. RESOLUÇÃO Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004.

CAETANO, P. S. MIOTO, R.C. A política de saúde e a participação da família nos serviços. In: Encontro Nacional de pesquisadores em serviço social (ENPESS). Juiz de Fora, 2012.

CARLOTO, Cássia Maria; CASTILHO, Cleide de Fátima Viana. O familismo na política de Assistência Social: um reforço à desigualdade de gênero? Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. O direito Social e a assistência social brasileira: uma equação possível?. 4ª Ed. São Paulo. Cortez, 2010. Pgs 198.

DRAIBE, Sonia Miriam; AURELIANO, Liana. A especificidade do Welfare State brasileiro. Vol. I – reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília, MPAS, CEPAL, 1990.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: Reforma do Estado – Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: Instituto de Economia/GDF/SETER, 1998. Ou em <http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>

DI MARTINO, Mônica. Programas de Transferência condicionadas, famílias e gênero: aproximações a alguns dilemas e desencontros. In: MIOTO, R. C., CAMPOS, M.S., GOLDANI, A. M. Famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. Cadernos de Pesquisa, n.91. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS APLICADAS (IPEA). Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09_apresentacao.pdf Acesso em 04 de jan de 2018.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Acumulação, Trabalho, Trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 4ª Ed. São Paulo, Cortez, 2010.

MIOTO, R. C. T. Família e Política Social: uma introdução ao debate sobre os processos de responsabilização das famílias no contexto dos serviços públicos. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social/ENPESS. 2010.

_____, Regina C. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. de M. dos; MIOTO, Regina C. T (Orgs.). Política Social no Capitalismo. 2ª Edição, São Paulo, Cortez, 2009.

_____; CAMPOS, M.S., CARLOTO, C.M. org. Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

_____; TEIXEIRA, M.; TAVARES, M. H. Família, gênero e assistência social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *O trabalho do assistente social no SUAS*: Seminário Nacional. Brasília: CEFESS, 2011. p. 108-117

PINHEIRO, E; DAMASCENO, M. A; FRIAÇA, M. D. A concepção da desnutrição no olhar da família: possibilidades de intervenção. In: I Mostra de Atenção Primária à Saúde - Juiz de Fora e Região. Juiz de Fora, 2004.

SANTOS, Wanderley G. dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 2. ed. São Paulo: Paulus, 1987.

STARFIELD B. Atenção primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: Unesco/Ministério da Saúde; 2002.

TEIXEIRA, S. M. Trabalho social com famílias na política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 13, n. 1, p. 4-23, jul./dez. 2010.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. 1999. Disponível em:
<http://www.veratelles.net/home/wp-content/uploads/2013/04/1999-Questao-Social.pdf>

ESFERA PÚBLICA NÃO ESTATAL: atuação das organizações da sociedade civil na proteção social básica de crianças e adolescentes em Manaus

Roberta Justina da Costa –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

1. Introdução

O texto constitucional de 1988 e as legislações posteriores, frutos da efervescência da redemocratização brasileira, guiam-se pela perspectiva social democrata. Sob esse prisma, as políticas públicas são vistas como dever do Estado e direito do cidadão, com inovações como a descentralização político-administrativa e a participação social, que destacam o protagonismo do Estado e da sociedade civil organizada no processo de elaboração, implantação e controle social.

A partir da década de 1990, em oposição ao ideário social democrata, o país consolida a ideologia neoliberal, posicionando-se a favor da diminuição da intervenção estatal e da propagação do Estado mínimo para a área social. Aceleraram-se as medidas de enxugamento do Estado, por meio de cortes na área, e o incentivo do setor privado através de empresas e organizações da sociedade civil.

Em meio às duas tendências, a sociedade civil organizada destaca-se com a atuação na gestão das políticas públicas por meio do *espaço público não estatal* enquanto uma arena em que interagem o Estado e a sociedade civil no sentido de pensar e efetivar as políticas públicas direcionadas para o interesse coletivo frente ao atendimento das demandas sociais, constituindo-se, assim, o lócus de diálogos e disputas, de negociações com caráter público envolvendo ideias plurais.

As implicações da pesquisadora com a temática são decorrentes de experiências vivenciadas junto à extensão universitária da Faculdade Salesiana Dom Bosco (FSDB) e a da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), com desenvolvimento de atividades com crianças e adolescentes em organizações da sociedade civil localizadas na Zona Leste da cidade de Manaus, bem como as orientações e participação em bancas de trabalhos de conclusão de curso que tratavam do tema em questão. Dessa forma, surge o interesse investigativo em estudar a atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na política pública da Criança e do Adolescente na cidade de Manaus/AM.

O cenário, a cidade de Manaus, capital do Amazonas, localizada na região norte do país, revela grandes desigualdades sociais. A população, estimada em 2016 de 2.094.391 habitantes, segundo dados do IBGE, ocupa uma zona rural e seis regiões: Norte, Sul, Centro-Sul, Leste, Oeste e Centro-Oeste. Com uma área geográfica de 11.401.092 km², a cidade apresenta o 7º Produto Interno Bruto (PIB) entre as capitais do país devido ao Polo Industrial de Manaus (PIM). Contraditoriamente, a localidade é permeada por diversas expressões da questão social, como trabalho informal, evasão escolar, violência doméstica e urbana, maternidade precoce, crianças abandonadas, dentre outras.

É importante salientar que é relevante do ponto de vista científico e social estudar as OSCs que participam na e da política pública, seja no âmbito dos conselhos de políticas e/ou do atendimento das demandas sociais via intervenção dos programas, projetos e serviços, interferindo direta ou indiretamente no cotidiano dos cidadãos na sociedade manauara, principalmente quando se trata de crianças e adolescentes e da garantia dos serviços básicos para o seu pleno desenvolvimento.

O presente estudo de doutoramento em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul apresenta o seguinte problema: como as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que constituem a esfera pública não estatal, atuam na política da criança e do adolescente na cidade de Manaus?

Com vistas a responder tal questionamento, elegeu-se como objetivo geral analisar como as OSCs atuam na política pública da criança e do adolescente na cidade de Manaus/AM, buscando assim desvelar o espaço público não estatal na produção de bens e serviços sociais. Enquanto objetivos específicos, foram estabelecidos: configurar as OSCs na gestão da política pública da criança e do adolescente; apreender o processo de gestão utilizado pelas OSCs na política pública da criança e do adolescente para a efetivação dos direitos sociais na cidade de Manaus; compreender a percepção dos gestores e usuários sobre os programas, projetos e serviços das OSCs na política pública da criança e do adolescente; e apontar a atuação das OSCs na política pública da criança e do adolescente com vistas à garantia da universalização dos direitos sociais.

O procedimento metodológico da pesquisa, com o uso do método materialista dialético no processo investigativo, por viabilizar o conhecimento da realidade em sua totalidade, como algo novo que se recria constantemente, levando em consideração todos os aspectos que envolvem o objeto de estudo, sejam eles políticos, econômicos, sociais ou culturais, apresenta

abordagem qualitativa tanto na fase de coleta como na de análise e interpretação de dados com o uso da análise documental, observação, entrevista semiestruturada e análise de conteúdo segundo Bardin.

A pesquisa de campo foi realizada em cinco OSCs que desenvolvem atividades com crianças e adolescentes na cidade de Manaus. Teve, como sujeitos de pesquisa, cinco gestores e dez usuários e obedeceu as normatizações éticas para pesquisa com seres humanos. No recorte deste artigo, retratam-se as informações coletadas junto aos documentos das OSCs e fragmentos de falas dos gestores entrevistados.

Este trabalho é parte integrante da tese “Atuação das organizações da sociedade civil na política pública da criança e do adolescente em Manaus”, dividido em três partes. A primeira, trata da introdução que traz o detalhamento do projeto de tese. A segunda, destaca a gestão das OSCs na política pública da criança e do adolescente que procura desvelar a atuação das OSCs partícipes do espaço público não estatal na política pública. Na terceira parte, as considerações finais do estudo e, por fim, as referências com as indicações dos autores que fundamentaram este artigo e possibilitaram a interlocução entre o teórico e o empírico.

2. A Gestão das OSCs na Política Pública da Criança e do Adolescente

A Constituição Federal de 1988 e a Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) aponta que a família, a sociedade e o Estado devem assegurar os direitos humanos e sociais da criança e do adolescente, com prioridade absoluta no atendimento assistencial, em especial os que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco pessoal, sendo considerados como sujeitos de direitos.

A legislação brasileira segue a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989) das Nações Unidas que regulamenta o paradigma da ‘proteção integral’ que se volta para cidadania infanto-juvenil, reconhecendo a criança e o adolescente como cidadãos.

A fim de efetivar os direitos desse grupo vulnerável, estabelece-se uma interlocução entre o Estado e a sociedade civil na elaboração, implementação e no controle social da política pública voltada a esses segmentos. É criado o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), representando o arcabouço da política de atendimento.

O Sistema de Garantia de Direitos, [...] tem sido considerado um conjunto de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar, os quais devem atuar de forma articulada e integrada, nos moldes

previstos pelo ECA e pela Constituição Federal, com o intuito de efetivamente implementar a Doutrina da Proteção Integral por meio da política nacional de atendimento infanto-juvenil (PEREZ; PASSONE, 2010, p.19).

O SGDCA é constituído pelos eixos da promoção, proteção e defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, ainda com participação social, controle social e gestão da política que, juntos, procuram assegurar diversos serviços na garantia do bem-estar social desses sujeitos de direito.

A política pública, consoante Pereira-Pereira (2009), pode ser compreendida como a intervenção Estatal que envolve diferentes atores tanto representantes governamentais como não governamentais que exercem papéis ativos no atendimento de demandas e necessidades sociais.

Ressalta a autora que a palavra pública do termo não significa que esteja ligada exclusivamente ao Estado, sua identificação de origem do latim está vincula à *res publica*, “[...] *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto à sociedade. [...]” (PEREIRA- PEREIRA, 2009, p. 94).

A política pública significa um conjunto de decisões e ações resultantes das intervenções do Estado e da sociedade civil com quatro características: a primeira, uma ação pública tendo como responsável uma autoridade pública (organismo que gerencia bens públicos) sob o controle da sociedade; a segunda, corresponde à concretização de direitos sociais conforme estabelecidos na legislação e conquistados pela sociedade; a terceira, trata do princípio do interesse coletivo em detrimento aos interesses particulares de determinados grupos; e a quarta, tem como objetivo a satisfação das necessidades sociais. (PEREIRA-PEREIRA, 2009).

Desse modo, as políticas públicas têm duas principais funções: a materialização dos direitos sociais e a alocação e distribuição de bens públicos. (PEREIRA-PEREIRA, 2009). As políticas públicas envolvem relações entre Estado, setores econômicos e sociedade visando traçar estratégias para o desenvolvimento político, econômico e social de um país, não se podendo dissociar esses segmentos de seus interesses.

As políticas públicas em especial as políticas sociais sofrem variações temporal e espacial de acordo com as transformações societárias, importante situá-las no campo dos direitos sociais como medidas de proteção social que visam garantir melhores condições de vida e trabalho para a população.

[...] As medidas de proteção social podem, em verdade, fortalecer a economia capitalista, assegurar a reprodução do capital, a extração da mais-valia e a exploração do trabalho assalariado; mas, ao mesmo tempo, podem fornecer melhorias às condições de vida da classe trabalhadora que, aproveitando-as, terá chances de se conscientizar de sua condição de explorada e de lutar pela sua emancipação. Isto é especialmente verdadeiro se a proteção social envolver políticas habitacionais, de saúde, educação, transporte, assistência social e legislações reguladoras do trabalho humano. (PEREIRA, 2013, p. 266-267).

Para a garantia da materialização dos direitos sociais no âmbito das políticas públicas, é preciso ressaltar a concepção de Estado ampliado em Gramsci, que não pode ser compreendido exclusivamente como *aparelho burocrático-coercitivo*, mas também como a multiplicidade dos *organismos da sociedade civil*, que são permeados de interesses, cultura e valores em que se firmam as bases da hegemonia (SEMERARO, 1999).

Assim, para Gramsci, o Estado ampliado é formado pela sociedade política e pela sociedade civil que, juntos, estabelecem um vínculo para o atendimento das demandas sociais, por isso não se pode ter uma visão unilateral como apenas sociedade política.

[...] na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção), numa doutrina de Estado que conceba este como tendencialmente capaz de esgotamento e de dissolução na sociedade regulada [...] (GRAMSCI, 2014, p. 248).

O Estado ampliado não tem como fim a ação política, mas a promoção da democracia, da liberdade na condução das massas populares a participação ativa enquanto sujeitos de uma sociedade que possa se autodeterminar (SEMERARO, 1999).

A esfera pública não estatal é o campo em que se situa a sociedade civil organizada com a formação do espaço público não estatal, locus de uma arena de disputas e diálogos com posicionamentos distintos, que pensam, atuam e interagem com o Estado, voltando-se para ações coletivas de interesse público.

[...] esfera pública não estatal pode [...] reconstruir uma tensão democrática e autêntica entre Estado e Sociedade Civil, materializada através da configuração de um novo espaço público, não 'estatal' e nem 'privado'. Um espaço onde é possível organizar uma esfera para disputas e consensos – uma nova esfera organizada por lei, ou por contrato político, ou por ambos - [...] um espaço que propicie a politização da cidadania, à medida que reduza sua fragmentação, integrando as demandas setoriais na cena pública (ROTTA, 2003, p.10).

Segundo Eloísa Cabral (2007), o espaço público não estatal está relacionado à gestão social das OSCs, destacando-se tanto internamente quanto externamente, quando se traça um

diálogo entre os públicos constituintes diante das normas e métodos para o alcance dos seus objetivos, e ainda quando se estabelece uma relação com outras organizações sejam elas estatais ou privadas que tem alvo o interesse coletivo.

[...] A operação política desse fluxo de vontades e realizações é concatenada pela gestão social que garante o diálogo entre os públicos constituintes e introduz a normatização e a metodologia capazes de conferir efetividade aos propósitos. O espaço, construído pelas relações dessas iniciativas entre si, com seus públicos, com o Estado, com o setor mercantil e com a comunidade, apresenta condições de configurar-se como manifestações do espaço público não-estatal, que representa interesses coletivos (CABRAL, 2007, p. 43).

As relações entre Estado e sociedade civil devem ser estabelecidas por meio de processos democráticos, com ênfase na participação social dos diversos segmentos que compõem a esfera pública não estatal. Não se vislumbra que as organizações que compõem o espaço público não estatal, atuantes no enfrentamento das expressões das questões sociais, sejam substitutivas do Estado nas execuções dos programas, projetos e serviços sociais, mas que atuem de forma complementar, por isso a necessidade de fortalecimento do Estado para o atendimento das necessidades sociais da população.

2.1 A configuração das OSCs na esfera pública não estatal e a proteção social básica a crianças e adolescentes

Os dados revelam que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) pesquisadas caracterizam-se como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e atendem o caráter legal dentro do contexto brasileiro, uma vez que estão em consonância com o disposto no art. 44 do Código Civil (Lei 10.406, de 10/01/2002), o qual destaca as associações, as sociedades e as fundações pertencentes a esse grupo.

As OSCs seguem o que descrevem as normativas jurídicas do país, sendo referenciada nas falas e nos estatutos sociais. Dessa forma, expressam-se legalmente na sociedade brasileira, legitimam-se do ponto de vista jurídico-administrativo e social.

A existência de uma OSC se pauta na estrutura física, jurídica e social consolidando-se de fato e de direito. “[...] É uma Associação com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, [...] reger-se-á pelo presente Estatuto e pela Legislação pertinente [...]” (OSC 4); “[...] é uma entidade sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria [...]rege-se pelo presente Estatuto e nos casos omissos pelas leis em vigor no País.” (OSC 5).

As falas dos gestores 4 e 5 reforçam o caráter privado e não lucrativo das organizações uma vez que não bastam existirem de fato, a legislação brasileira exige uma série de critérios para que as organizações sejam reconhecidas e legitimadas. “ [...] somos uma fundação sem fins lucrativos. Fundação particular sem fins lucrativos [...] temos uma gestão um pouquinho diferenciada da pública [...]”. (G5); “[...] a gente não gera lucro, né, [...] a gente não vende nada aqui. Então aqui a gente precisa da boa vontade das pessoas para que a gente possa fazer uma receita né. E poder se sustentar”. (G4).

No tocante às finalidades das OSCs estão de acordo com os preceitos constitucionais, bem como com o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e o Sistema Único de Assistência Social (2005), principalmente no que se refere à proteção e à prevenção às situações de vulnerabilidades social e pessoal.

Nesse sentido, os serviços, projetos e benefícios voltam-se para garantir condições de sobrevivência das famílias atendidas. A atuação das OSCs pesquisadas destaca atividades com aspectos educativos e de profissionalização, vislumbrando a inserção desse público no mercado de trabalho. Vale ressaltar que todas as políticas públicas devem interagir para que se garanta a inserção produtiva no mercado formal de trabalho. “Para garantir sua inserção com dignidade, é cada vez mais necessário pensar em políticas de trabalho e emprego e de assistência social, integradas e afiançadoras de direito!” (CALVETE; COUTO, 2009, p.207).

As atividades e serviços socioassistenciais vinculadas à inserção produtiva são indissociáveis na relação educação e trabalho uma vez que se destaca como uma relação social presente na formação humana, no entanto, é preciso um processo formativo voltado para a construção da cidadania coletiva no sentido de atender os interesses da sociedade.

2.2 Atuação das OSCs na política pública da criança e do adolescente

A atuação das OSCs perpassa a gestão social que é o processo empregado para gerir e realizar as atividades de acordo com os seus propósitos, com etapas interligadas que mostram o real sentido da existência das organizações, envolvendo o protagonismo de inúmeros atores sociais.

[...] gestão social como um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços [...] ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial -, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como um direito social, sob valores democráticos como equidade, universalidade e justiça social. (SILVA, 2004, p.34)

Quando indagado aos gestores sobre a gestão das OSCs das quais participam, houve uma maior incidência para três ênfases: 1) cumprimento da legislação em vigor (caráter legal/administrativo da atuação); 2) operacionalização do trabalho; e 3) natureza organizacional.

Quanto à primeira ênfase, relacionada ao cumprimento da legislação em vigor, as falas revelam as disposições estatutárias, porém remetem que, apesar das divisões das responsabilidades, existe um diálogo entre eles. “O nosso processo é bem participativo né, nós temos uma diretoria, a diretoria executiva, a diretoria fiscal, né. A diretoria executiva é composta pelo presidente, vice-presidente, secretaria e tesoureira [...]”. (G1), [...]. Nós temos um conselho curador, onde emana toda a política da Instituição, um conselho fiscal que fiscaliza as contas e que ajuda também a diretoria executiva a levar as questões para o conselho curador, [...]. (G5).

Já na segunda ênfase, as falas remetem à operacionalização do trabalho: “[...] nós temos tudo isso *online*, né, nós temos um sistema de informação de promoção, que é tudo online [...]”. (G2); outro gestor entrevistado remete à organização da equipe: “Ah tá, então, nós implantamos um processo diferente [...] criamos três gerências, uma administrativa, uma de assistência social e uma pedagógica. [...] e a gente também se integrava muito assim, tinha um trabalho bastante integrado (G3).

Na terceira ênfase, o gestor ressalta a natureza organizacional trazendo a preocupação com a “administração” da OSC como quadro pessoal com vínculos empregatícios e voluntários, pagamento dos tributos fiscais e com a legislação em vigor para as OSCs.

“Bom, assim, o processo de gestão é, é, eu costumo dizer com os funcionários, que é uma empresa normal né. A única diferença que a gente tem aqui é, [...] que diferencia desse normal, é que a gente não gera lucro, né, [...] andando justamente como diz a legislação, né. Com pagamento das coisas, pagamento dos encargos, todos os funcionários que a gente tem aqui são CLT's [...]. Os poucos que a gente tem, tipo um voluntário aqui, um voluntário ali, mas é tudo na parte do contrato né. [...] (G4)”

Quando perguntado aos gestores quantas pessoas trabalhavam na gestão, ressaltaram todos envolvidos na equipe das OSCs, não apenas os membros da diretoria. O trabalho em equipe no processo de gestão é necessário para que o desenvolvimento das atividades não se distancie das metas estabelecidas e da missão institucional.

No interior das organizações, o processo de gestão desenvolve-se otimizando sua ação, por meio do trabalho conjunto das pessoas. A integração ocorre em torno de um empreendimento comum que, para garantir o envolvimento e o comprometimento das pessoas, estabelece metas e valores comuns, unificados em torno da missão da organização. [...]. (CABRAL, 2007, p. 124-125)

Destaca-se um olhar para gestão compartilhada no que diz respeito à busca de estratégias para o melhor desempenho da equipe a fim de romper com a visão entre os planejadores e os executores, uma vez que o *como fazer* de uma OSC envolve todos dentro de um processo de aprendizagem e troca de experiências, ocorrendo a fusão entre o uno e o múltiplo, rompe com uma visão tradicional da gestão.

[...] a visão tradicional da gestão, que enfatiza as capacidades técnicas individuais, aproxima-se da abordagem cognitiva da aprendizagem, que compreende a aprendizagem a partir dos processos cognitivos que acontecem na mente dos indivíduos. Uma visão também tradicional é a que considera a aprendizagem coletiva como somatório das aprendizagens individuais. A ideia de gestão social, por sua vez, está mais afinada com a abordagem social da aprendizagem, que enfatiza as interações sociais que ocorrem entre as pessoas como bases da aprendizagem, tanto coletiva quanto individual. [...]. (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p.65)

O processo democrático da gestão que valoriza todos os sujeitos envolvidos traz um repensar cotidiano para as formas e modos de organização do trabalho, o que corrobora com o enfrentamento das dificuldades que possam surgir além de incutir a prática da participação social não de forma autoritária, mas espontânea.

2.3 Gestão das OSCs em Manaus: interfaces com a política pública da criança e do adolescente

Quando indagados aos gestores entrevistados sobre a gestão das OSCs em Manaus na política pública da criança e do adolescente, em sentido mais amplo, como eles percebem a atuação dessas organizações, alguns pontos são destacados tais como o comprometimento dessas OSCs com a política pública de um lado e a participação “limitada” do outro, a sinalização da presença nos Conselhos de políticas e fóruns como de momento de interlocução e de encontro. Ainda a questão de repasses de recursos com as parcerias e convênios.

As falas dos gestores entrevistados: “Quando eu participo desses seminários, eu percebo que elas têm desenvolvido bastante, que elas estão bem envolvidas, comprometidas, entendeu? [...] muito embora, a participação ainda não está a contento, né?” (G1); “[...] então, o que eu

conheço dessa gestão, é mais através dos conselhos e dos fóruns [...]” (G3); “[...] questão de recursos que é notório, né? Frágil, porque não tem [...]” (G2).

As limitações em discutir e debater sobre a atuação das OSCs na gestão da política pública da criança e do adolescente torna-se visível no sentido em que as relações de intercâmbio entre as organizações apresentam fragilidades, principalmente com relação à participação mais ativa, a convocação para participação de eventos torna-se um meio importante para envolvimento de interesses comuns.

[...] atores da sociedade civil, como os movimentos sociais, os fóruns de participação ampliada, as organizações prestadoras de serviços etc. São eles que devem sustentar a participação da sociedade nos conselhos e, por isso, a interação entre conselhos e organizações da sociedade civil deve ser bem estreita. Os conselhos devem estimular e dinamizar a participação nos fóruns e a formação de potenciais conselheiros. [...] (PINHEIRO; PAULA, 2012, p.100)

Vale ressaltar que manter os recursos financeiros necessários para a manutenção das atividades se constitui um desafio para muitas OSCs. Devido ao caráter sem fins lucrativos, essas organizações precisam obter diversas fontes de recursos, o que acaba por comprometer os serviços ofertados em momentos de crises, quando as receitas tendem a diminuir.

As organizações do ‘terceiro setor’, na maioria das vezes, não geram receitas suficientes para se manterem. Assim, têm necessidade de captar recursos fora de suas atividades fundantes. [...]. Os recursos podem derivar de ‘doações’ espontâneas e voluntárias dos membros filiados à organização e do público em geral; recursos financeiros, materiais ou humanos de empresas ‘doadoras’ ou fundações de filantropia empresarial, instituições financeiras, que desembolsam recursos de forma direta e indireta para o ‘Terceiro Setor’ dos países periféricos; e os recursos governamentais, ou seja, o Estado através das chamadas parcerias com o ‘terceiro setor’, transfere fundos via subvenções, terceirizações e isenções de impostos. (BEZERRA; DURIGUETTO, 2012, p.80)

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - Lei 13.019/2014 e Lei 13.204/2015 -, regulamentado pelo Decreto 8.726/2016, trata da instituição de normas para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil. Com mudanças no repasse financeiro, vislumbra desburocratizar e estreitar os laços na relação entre as OSCs e o Estado.

A democratização e a socialização das informações entre os atores sociais envolvidos na gestão das diversas OSCs se tornam primordiais para a construção do espaço público não estatal no fortalecimento e motivação para a participação das OSCs na política pública.

3. Considerações finais

As Organizações da Sociedade Civil fazem parte da *esfera pública não estatal*. Situam-se num espaço complexo e contraditório permeado pelos múltiplos posicionamentos dos atores sociais na arena política de intervenção, de disputa, de luta e de possíveis consensos na junção da sociedade política com a sociedade civil na operacionalização dos programas, projetos e serviços sociais na garantia dos direitos de cidadania bases para a gestão das políticas públicas na contemporaneidade.

Decerto que existem limites para a inserção das OSCs nas políticas públicas, apesar do avanço com a possibilidade de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, e entre as OSCs com a participação social nos fóruns, conferências e conselhos gestores de políticas e em outras instâncias participativas com vistas à construção democrática e na busca de estratégias para garantir os direitos de cidadania, com destaque à fragilidade da participação ativa nos processos decisórios e a incansável procura de recursos financeiros necessários para execução das atividades frente ao aumento das expressões da questão social.

4. Referências

ANHUCCI, Valdir; SUGUIHIRO, Vera Lúcia Tieko. A construção do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da participação e do controle social. In: **Textos e Contextos** (Porto Alegre), v.9, n.1, p.47-54, jan./jun. 2010.

_____. O conselho municipal dos direitos da criança enquanto espaço público e a superação da cultura política antidemocrática: limites e possibilidades. In: **Conselhos de direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente**. Juiz de Fora, Editora UFJF, 2011.

BEZERRA, Cristina Simões; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Apontamentos acerca do associativismo brasileiro e de sua relação com as políticas sociais. In: MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sistema único de assistência social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, Editora UFJF, 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

CABRAL, Eloísa Helena de Souza. **Terceiro setor: gestão e controle social**. São Paulo, Saraiva, 2007.

CALVETE, Cássio; COUTO, Berenice Rojas. A assistência social e a inserção produtiva: garantia de renda ou inserção precária no mundo do trabalho? In: MENDES, Jussara Maria da Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson. (Orgs.). **O Sistema Único de**

Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**, volume 3. 6. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2014.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social;** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo:** contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. Brasília, 2013. 307p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília/UnB, 2013.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. **Política social:** temas & questões. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2009.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi; PAULA, Renato Francisco dos Santos. Controle social no Brasil pós-Suas: tendências e perspectivas. In: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. **Assistência social e filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo, Veras, 2012.

RIZZINI, Irene *et al.* **A efetivação de políticas públicas no Brasil:** o caso das políticas para crianças e adolescentes em situação de rua. Rio de Janeiro: PUCRIO: CIESPI, 2011.

ROTTA, Edeimar. Novas mediações societárias entre o público e o privado. In: **Textos e Contextos**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2003.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil:** Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processo de formação. In: SILVA JÚNIOR, Jeová Torres *et al* (Orgs.). **Gestão social:** práticas em debate, teoria em construção. Juazeiro do Norte, UFC/Campus Cariri, 2008.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Marco regulatório das organizações da sociedade civil:** a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014. Brasília, Governo Federal, 2015.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil:** cultura e educação para a democracia. Petrópolis, Vozes, 1999.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira:** entre a política pública e o mercado. São Paulo, Cortez, 2004.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia:** a burocracia em questão. 2. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. São Paulo, Cortez; Recife, EQUIP; Salvador, UFBA, 2001.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: **Gestão social:** práticas em debate, teoria em construção. Juazeiro do Norte, UFC/Campus Cariri, 2008.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho. In: **Desigualdade e a questão social**. 3. ed. rev. e ampliada, 2. reimpr. São Paulo: EDUC, 2011.

A IMIGRAÇÃO PARA A FRONTEIRA BRASIL URUGUAI

Emilia da Silva Piñeiro –
Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)
Márcia Esteves de Calazans –
Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)

1. Introdução

O presente trabalho versa sobre os limites territoriais fronteiriços, a partir das cidades gêmeas da fronteira entre os países do Brasil e do Uruguai, com base na reflexão e reconstrução dos conceitos que permeiam e determinam as funções sociais das relações entre território, fronteira e limite espacial.

Em contrapartida, este artigo visa ir além da concepção de fronteira como divisão física de território, e sim da fronteira como lugar de pluralidade de culturas, a fronteira constituída de vida social e os fluxos migração para a fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, tendo como locus de pesquisa, as cidades gêmeas, separadas por uma mesma avenida.

Dessa forma, este artigo propõe uma reflexão sobre as cidades gêmeas, para mais do que um simples conceito sobre cidades, e sim, adentrando na relação social da cidade, é a vida que habita o cotidiano desta cidade.

Considerando o estágio em que se encontra a pesquisa, procura-se dar visibilidade a revisão realizada até o momento, dando visibilidade a migração para fronteira Brasil-Uruguai. Com metodologia baseada em análise de dados secundários, revisão bibliográfica e leis que versam sobre a integração e o desenvolvimento da região fronteira com o objetivo de garantir a efetividade dos direitos dos residentes fronteiriços, demonstrando assim, uma preocupação com a população que reside nos limites do seu país.

2. Fronteira Brasil – Uruguai

Fronteira é uma expressão usualmente utilizada para fazer referência a demarcação de dois lugares distintos, caracterizando o limite entre dois países, ou seja, é a separação de regiões e nações, como no caso em estudo, a separação da nação brasileira da nação uruguaia e as singularidades das localidades binacionais, ou seja, quando estas nações se encontram separadas somente por uma linha imaginária.

Nesse sentido, a expressão fronteira no momento atual é popularmente utilizada para fazer referência ao termo que designa as demarcações entre dois lugares, geralmente para caracterizar as limitações entre dois países, isto é, a separação entre divisas de regiões e nações, sendo estas distinguidas por suas particularidades e singularidades próprias de suas localidades.

Ressalta-se então, que fronteiras são constituídas através da delimitação de um território, muito mais que isso, fronteiras regulam a segurança de um país, entretanto fronteiras são também constituídas de vida social.

Ademais, faz-se necessário a distinção entre fronteira, limite e território, que para muitos são tratados como sinônimos, mas não são. Fronteira, na concepção de Ferrari (2014) determina os perímetros lineares, os quais demonstrar diferenças e uma política territorial, ou seja, a fronteira permite identificar o início e o fim do domínio político territorial. O limite, segundo Pucci (2010) é a linha imaginária que define o contorno territorial de um Estado, e o território, é entendimento por Santos (2001) como forma de pertencimento.

A linha imaginária fronteira, é também sinônimo de limite. É esta linha imaginária que define o contorno territorial de um Estado, e por consequência, o alcance da sua jurisdição, conforme cita Pucci (2010). Este território, é um dos elementos constitutivos do Estado.

Nesta perspectiva, enquanto o limite é a linha que separa o território de dois Estados, neste contexto – Brasil e Uruguai - a fronteira é a região ao redor deste limite (Pucci, 2010).

Na sua acepção original, a fronteira era simplesmente *no man's land*, área instável de transição entre dois poderes políticos, mas sem a presença do poder. Somente no século XXI, com os avanços da cartografia e o surgimento do Estado Burguês, desenvolveu-se a teoria jurídica do território, para atender às novas necessidades de organização do espaço econômico. (PUCCI, 2010, p.28).

A zona de fronteira é o espaço de articulação entre as faixas de cada lado do limite internacional, criando assim, um meio geográfico próprio. A fronteira Brasil-Uruguai se estende por 1069 km. Ao caracterizar a região fronteira gaúcha, são destacadas, primeiramente, suas particularidades, as cidades gêmeas apresentam singularidades. Conceituando, cidades-gêmeas, conforme o CDIF são os territórios dos municípios que fazem limite com o país vizinho, e a sua sede se localiza no limite internacional, podendo apresentar ou não, uma Conturbação¹ ou semi-conurbação com o país vizinho, logo, estes municípios são divididos por uma linha imaginária que atravessa ruas e bairros, conturbando-se.

¹ Extensa área urbana formada por cidades e vilarejos que foram surgindo e se desenvolvendo um ao lado do outro, formando um conjunto.

Do alto, se enxerga uma única cidade, é uma cidade binacional que caracteriza-se pela sua forte integração entre suas populações, devido à facilidade de acesso e de trânsito encontrado na divisa entre o Brasil e o Uruguai.

2.1 As Cidades Gêmeas da Fronteira Brasil/Uruguai

O Estado do Rio Grande do Sul possui 197 municípios fronteiriços. Dentre eles, seis (6) municípios brasileiros juntamente com seis (6) municípios uruguaios são considerados cidades-gêmeas, sendo eles: Aceguá (BR) e Aceguá (UY); Barra do Quaraí (BR) e Bella Unión (UY); Quaraí (BR) e Artigas (UY); Chuí (BR) e Chuy (UY); Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY); Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY). Totalizando cerca de duzentas e noventa (290) mil pessoas residem na fronteira do Brasil com o Uruguai, mais precisamente nestas cidades consideradas gêmeas, ou seja, em que seus territórios se relacionam, tanto fisicamente, quanto socialmente, na miscigenação entre o Brasil e o Uruguai.

Evidencia-se assim que as cidades-gêmeas fronteiriças, são utilizadas de forma recorrente por todos da região. Os indivíduos que habitam estas duas cidades, enfrentam dificuldades em relação a sua identidade, a cidadania da população que compõe os Estados do Brasil e do Uruguai, que conforme Bento apud Pucci (2011), tentam amenizar estes problemas jurídicos vividos pela população fronteiriça por meio de regramentos jurídicos específicos para fronteira, como é o caso do Decreto nº 5.105 de 14 de junho de 2004 intitulado Acordo Fronteiriço², que busca reger o que de fato já existe, que é a integração cotidiana nas 12 cidades gêmeas da fronteira Brasil/Uruguai, separadas na maiorias das vezes por uma linha imaginária. Este acordo, foi firmado na data de 21 de agosto de 2002, na capital uruguaia Montevideo. Foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 907 de 21 de novembro de 2003, para então ser promulgada e tornar-se o Acordo Fronteiriço em 2004. Este acordo, possui seu texto idêntico, tanto para o Brasil quanto para o Uruguai, entretanto no Uruguai ele é estabelecido pela Lei 17.659 de 19 de junho de 2003, vinculando 6 localidades de fronteira. Observa-se que enquanto no Brasil, este acordo possui força de decreto e no Uruguai, ele é uma lei. Observa-se também, que no Brasil, o acordo passou a vigorar 12 meses após a vigência no Uruguai.

² Este Acordo Fronteiriço foi assinado no ano de 2002, entre o Brasil e o Uruguai. Este acordo permite o direito a residir, trabalhar e estudar aos estrangeiros residentes nos municípios de fronteiras. Este acordo, promove a integração em uma área já integrada pela população.

Conforme analisado, este acordo é restrito a estas localidades tabelas a cima. Demonstra-se assim, que a área da presente pesquisa é a mais abrangente, isto porque o acordo fronteiriço abrange todos os moradores de cidadãs contíguas em um raio de 20 km. Este acordo proporcionou a criação do status jurídico de fronteiriço, assegurou a permitiu o direito de residir, trabalhar e estudar aos estrangeiros residentes nestes municípios de fronteira, em outras palavras, permite que os moradores destas localidades, exerçam estas funções dentro do limite destas áreas vinculadas. Criou também, um documento especial, que identifica o cidadão fronteiriço.

2.2 Cidadania Fronteiriça

Cidadania, é a condição de cidadão que cada indivíduo possui. É o conjunto de direitos e deveres que facultam ao indivíduo a sua participação na vida civil, política, social e econômica, isto é, a cidadania neste contexto é concebida como os direitos civis políticos e sociais vinculados a uma nacionalidade.

A construção da cidadania, fundou-se com as teorias sociológicas de Thomas Humphrey Marshall sendo ele, o primeiro a incorporar no conceito de cidadania, além dos direitos políticos e civis, os direitos econômicos e sociais a definição de cidadania.

A cidadania é um *status* concedido aqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum direito universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal. (MARSHALL, 1967, p.76).

T.H. Marshall (1967), ao estabelecer o conceito de cidadania, a divide em três pilares de direito – o civil, o político e o social. O elemento civil, é composto pelos direitos necessários a liberdade de cada indivíduo. No que tange ao direito político, entende-se pelo direito a participar ativamente da política. Já ao social, refere-se a todos os direitos de convivência em sociedade. Neste contexto, o Estado é o meio necessário para alcançar-se estes direitos, através da prestação de serviços públicos. Entretanto, o conceito de cidadania não é algo concreto, e sim uma construção histórica, que varia de tempo e lugar.

Desta forma, conceito moderno de cidadania sob a autoridade do Estado vem sendo questionado e ampliado, através do reconhecimento dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, e com isso, vem sofrendo modificações na pós-modernidade, através da globalização.

A multiplicidade de situações regionais e municipais, trazidas com a globalização, instala uma enorme variedade de quadros de vida, cuja realidade preside o cotidiano das pessoas e deve ser a base para uma vida civilizada em comum. Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. (SANTOS, 2001, p.113).

Ademais, Milton Santos (2001) ainda afirma que a base da cidadania está intimamente relacionada ao lugar. O atual conceito de cidadania, relaciona-se com o país no qual o indivíduo exerce os seus direitos e deveres, ou seja, a cidadania brasileira está relacionada aos direitos e deveres definidos na Constituição Federal de 1988³, já no Uruguai, de acordo com a Constituição da República Uruguaia de 1997⁴, assim, a cidadania fronteiriça é formalizada através das relações bilaterais do Brasil e do Uruguai.

Entretanto, a cidadania no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL⁵ é concebida como uma questão de nacionalidade (Bento, 2012), sendo que seus ordenamentos jurídicos adotam dois princípios para determinar a cidadania – o lugar de nascimento e a nacionalidade dos progenitores.

A cidadania no Mercosul, conforme Bento (2012) identifica, não é dita como comunitária porque falta um poder supranacional que sustente-a. Por isto, que nas regiões fronteiriças, mais precisamente nas cidades gêmeas no qual a economia destas é integrada, identificados a cidadania transnacional concretiza-se de forma peculiar, os direitos a residência, a estudo e a trabalho é garantido através do Acordo Fronteiriço⁶ aos cidadãos da fronteira Brasil e Uruguai.

Por fim, a cidadania existente na fronteira entre o Brasil e o Uruguai é uma cidadania ímpar, assim como a fronteira, que é em todo, singular. Os direitos da cidadania assegurados aos indivíduos que residem na fronteira, são sustentados com base na relação bilateral entre os dois países, deparando-nos novamente, com a integração entre a população residente nas cidades gêmeas para realização do seu direito à cidadania, que concretiza-se a partir do Acordo Fronteiriço.

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁴ Disponível em: <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>.

⁵ O Mercado Comum do Sul, mais conhecido como Mercosul, é um projeto de integração fundado pelo Brasil junto de Argentina, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção.

⁶ Acordo Fronteiriço: Decreto número 5.105 de 14 de junho de 2004.

2.3 A imigração para Fronteira Brasil-Uruguai

Na região fronteira em estudo, é a presença de outras comunidades que chegaram à região fronteira durante o século XX, oriundas principalmente do Líbano e da Palestina, que mesmo mantendo um forte vínculo com a sua cultura e costumes, adequaram-se economia e a cultura da fronteira.

As regiões fronteiriças, assim, colocaram-se, na história de expansão dos árabes no Sul do Brasil, como regiões estratégicas, pois, além das oportunidades de um comércio local que foi se constituindo a partir das próprias aglomerações das cidades de fronteira, abriram espaços para a comercialização de produtos brasileiros nos territórios dos países vizinhos, a comercialização de produtos desses outros países no território brasileiro, ou mesmo o aproveitamento dessas regiões como espaços de “fugas” das legislações tributárias para a introdução de produtos com origem de outras regiões do Planeta (ALVES, CADONÁ apud TRUZZI, JARDIM, 2015, p. 66).

Ao historiar a migração árabe na região de fronteira, baseado na dissertação de Alves e Cadoná (2015), fora constatado dois fluxos migratórios. O primeiro fluxo migratório é composto por sua maioria de sírio-libaneses que chegaram a fronteira pelo Porto de Santos e pelo Porto de Montevideu, motivados pela ideia de encontrar na fronteira uma região prospera para atividades comerciais. Desde primeiro ciclo, poucos sírio-libaneses encontram-se vivos, uma vez que esta migração se deu no final do século XIX e início do século XX.

O segundo fluxo migratório também iniciou no século XX, entretanto se intensificou a partir de 1948, com a criação do Estado de Israel, e depois em 1967 com o início do conflito entre Israel e Palestina. Este segundo fluxo, historicizado por Jardim (2016) é precisamente de famílias palestinas que emigraram forçadamente, precipitada denominada *Nakba*⁷. A imigração oriunda da Palestina inicialmente apontou para países limítrofes e nos anos seguintes, para lugares ainda mais distantes.

Em ambos os fluxos migratórios, os sírio-libaneses e os palestinos deram início a vida profissional como mascates⁸ e após, expandiram os seus negócios. Ainda sob a perspectiva de Alves e Canodá (2015),

O comerciante árabe tem algumas características que estão presentes, independentemente da geração e da origem (se sírio-libanesa ou palestina): ele é um comerciante que está sempre atento às negociações comerciais, ele pratica o comércio

⁷ Nakba é uma palavra árabe (نكبة) que significa "catástrofe" ou "desastre" e designa o êxodo palestino de 1948.

⁸ Mercador ambulante; vendedor que oferece mercadorias em domicílio.

com base na negociação, na pechincha, na melhor oferta, na valorização do cliente; ele gosta do negócio popular e valoriza o trabalho. E a característica mais marcante no comerciante árabe é a valorização da sua família: o “comércio” é para a família. (2015, p. 80).

Estes laços culturais e sociais construídos entre a comunidade de origem e a comunidade de destino, constituem as chamadas redes migratórias. Para Assis (2007, p.752), a compreensão do processo migratório a partir do enfoque das redes sociais construídas, aponta para a importância das relações de solidariedade que os migrantes constroem entre a sociedade de origem e a de destino.

Dessa forma, os imigrantes tendem a se fortalecer culturalmente, recriando suas estratégias de sobrevivência e convivência com a comunidade fronteiriça, seja com a divulgação de seus hábitos, com o intuito de impor seus costumes, revigorar a sua identidade e consolidar a sua cidadania, uma vez que as comunidades árabes ao se estabelecer nas regiões fronteira, integram-se a esta comunidade fronteiriça, resultando em um pluralismo cultural.

3. Considerações finais

A zona de fronteira é o espaço configurado pela articulação espontânea entre as faixas de cada lado do limite internacional. Neste ponto de vista, identificamos a interação social humana que se criam, por meio de um espaço geográfico delimitado, próprio, como é o caso das cidades gêmeas da fronteira entre o Brasil e o Uruguai, as quais são vistas como uma só. A fronteira geográfica, segundo Pucci (2010) é vivenciado pela sua população, mais como um espaço comum binacional, do que como um limite internacional de Estados.

Neste mesmo sentido, o direito a cidade, aqui visto como um direito básico, porque a vida acontece na cidade, pertence aos que residem nela e por isso, quando fala-se em cidades gêmeas, devido a interação entre estes dois Estados, identificamos os “cidadãos fronteiriços”, que são aqueles que por morarem no limite internacional e suas cidades serem consideradas como uma totalidade, uma vez que muitos moram de um lado da faixa de fronteira e trabalham, estudam em outra, estes mesmo cidadãos sentem-se pertencidos as duas cidades.

A cidadania fronteiriça aqui origina-se das relações bilaterais que foram proporcionadas pelo Acordo Fronteiriço entre o Brasil e o Uruguai que contempla e assegura certos direitos aos cidadãos das cidades consideradas gêmeas.

Ainda neste sentido, Machado (2010), trata estas cidades como cosmopolitas, pois com frequência, abrigam pessoas de diferentes lugares do país e do mundo, em parte atraídas pelo

fato de serem mais um 'estrangeiro' em meio a outros. O ambiente cosmopolita fundamenta-se na diversidade cultural e étnica e podem ser exploradas através políticas de desenvolvimento urbano, afim de enriquecer a cultura e a convivência fronteiriça.

Por isto, esta fronteira entre o Brasil e o Uruguai, no que tange as cidades gêmeas, são consideradas territórios multiculturais, onde o dialeto é o “portunhol”, onde há no cotidiano da vida destas pessoas, a integração entre os dois Estados e no qual as políticas nacionais e internacionais associam-se.

Por fim, para compreender este pertencimento do cidadão a fronteira, através da apropriação das cidades gêmeas, é preciso nos desterritorializar ou seja, enxergar uma nova perspectiva para o território no que tange a vida em sociedade na fronteira do Brasil com o Uruguai. Ademais, reconhecer distintas funções e significados que o conceito *território* possui, adquirir relevância no que tange o planejamento urbano, regional ou âmbito de políticas públicas, para estas regiões tão particulares e complexas, que é a fronteira.

4. Referências

ALVES, Cinara Neuman e CADONÁ, Marco André. **Imigração árabe e comércio de fronteira: uma análise da influência da cultura nas atividades comerciais desenvolvidas por imigrantes árabes na fronteira entre Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai)**. Redes (St. Cruz Sul, Online). V. 20, nº 3. Santa Cruz do Sul. Dezembro 2015.

ASSIS, Gláucia De Oliveira. **Mulheres migrantes no passo e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional**. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 745-772, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v15n3/a15v15n3.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2017.

BENTO, Fábio Régio (org.). **Fronteiras em Movimento**. Jundiaí: Paco Editorial. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 5.105 de 14 de junho de 2004**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm: Acesso em 05 set. 2017.

COMISSÃO PERMANENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA (CDIF). Disponível em: < <http://cdif.blogspot.com.br>> Acesso em 07jul.2017.

JARDIM, Denise Fagundes. **Imigrantes ou Refugiados? As tecnologias de governabilidade e o êxodo palestino rumo ao Brasil no século XX**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, n. 46, p. 243-271, jul./dez. 2016.

MACHADO, Lia Osorio. **Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia.** Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2010-Cidades-na-Fronteira-Internacional-LOM.pdf>>. Acesso em 20jul.2017.

_____, Lia Osorio. **Limites, Fronteiras, Redes.** Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/1998-Limites-fronteiras-redes-LOM.pdf>> Acesso em 20jul.2017.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai.** FUNAG. Brasília/DF, 2010.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 6ªed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

CAPS II CASA NOVA VIDA UMA REVOLUÇÃO PASSIVA

Elisa Fernandes Neves –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de formação do Centro Atenção Psicossocial (CAPS II) Casa Nova Vida no município de Santa Vitória do Palmar. Este serviço foi constituído em 06 de setembro de 1995, com a finalidade de atender egressos de hospitais psiquiátricos que chegavam aos municípios de Santa Vitória do Palmar, Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai e não tinham acolhimento.

O estudo apresenta uma abordagem qualitativa, o método é o dialético crítico, as entrevistas foram realizadas com brasileiros e uruguaios que realizaram tratamento nos dois países (Brasil/Uruguai) e atualmente esteja em tratamento no CAPS II Casa Nova Vida e os profissionais que atuam na área de saúde mental nos dois países e a análise e interpretação foi à proposta operativa.

Nesta conjuntura, o CAPSII Casa Nova Vida criou juntamente com o poder público municipal, os profissionais da saúde e a comunidade uma forma de resistência ao poder psiquiátrico criando alternativas dentro do seu território que visa à liberdade, o cuidado humanizado e o acesso a todos os sujeitos independente da nacionalidade.

Os resultados da pesquisa ressaltam a importância deste serviço na comunidade que realiza uma revolução passiva, ou seja, não nega o sistema capitalista, mas cria formas de resistência, conforme Gramsci reafirma a existência das organizações formais e não formais.

2. Desenvolvido

Para pensar o cuidado em Saúde Mental é necessário repensar as práticas psiquiátricas e suas técnicas altamente repressivas que o Estado se utilizou ao longo do tempo para oprimir o sujeito em sofrimento psíquico. Utilizava a "razão" através do modelo biomédico para justificar suas ações hierárquicas, exclusão, subordinação, expropriação do saber amparado pelo muro dos manicômios e a "irracionalidade" que deviam permanecer silenciadas nestas

instituições, conforme Basaglia "uma pessoa louca se torna normal no momento em que está internada no manicômio" (1979, p. 45).

Assim, os manicômios serviam para manter o controle social, pois a "loucura" estava intimamente ligada à pobreza e a improdutividade dentro de um sistema capitalista de produção que na sua estrutura se baseia exclusivamente sobre as diferenças culturais, sociais e de classes, segundo Basaglia "se as pessoas continuavam doentes era porque não eram produtivas para a organização social" (1979, p. 46).

"O manicômio lhes aparecia como uma organização totalmente inútil que controlava o desvio improdutivo. Fazendo uma retrospectiva do caminho histórico do manicômio, concluía-se que ele havia surgido e se mantinha com a finalidade não de curar, mas de controlar" (BASAGLIA, 1979, p. 86).

Nestas instituições totais¹, o internado tem contato restrito com o mundo existente fora destes muros, através de uma vigilância constante e a eliminação de toda sua identidade física, social e cultural - mutilação do eu² - retirada do nome, das roupas, tornando apenas um número e um diagnóstico.

A partir de um amplo debate e denúncias sobre as formas de cuidado dentro destas instituições totais, começa uma nova discussão sobre saúde mental, iniciada na Itália por Franco Basaglia "... queremos transformar, mudar o mundo. E podemos mudar, transformar o mundo, através da nossa especialidade, através da miséria dos nossos pacientes, que são uma parte da miséria do mundo" (1979, p.29).

Assim, a experiência italiana e a psiquiatria democrática inspiraram a reforma psiquiátrica no Brasil (LANCETTI, 1990), principalmente no repensar nossas práticas e reconstruir novos caminhos.

No Brasil a reforma se inicia na década de 80, através de diversos questionamentos e críticas dos trabalhadores, dos usuários e dos familiares sobre as formas de cuidado no manicômio, começou-se a criar alternativas através dos serviços substitutivos buscando construir uma rede de atenção à saúde mental visando à desinstitucionalização, conceitos como clínica ampliada, autonomia, território e equipe interprofissional e principalmente a liberdade

¹ "Seu "fechamento" ou seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibição à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico - por exemplo, por portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos água, florestas ou pântanos" (GOFFMAN, 2011, p. 16).

² "... perda de propriedade, o que é importante porque as pessoas atribuem sentimentos do eu aquilo que possuem. Talvez a mais significativa dessas perdas não seja física, pois é nosso nome; qualquer que seja a maneira de ser chamada, a perda de nosso nome é uma grande mutilação do eu" (GOFFMAN, 2011, p. 27).

tema central da discussão - "uma das terapias mais importantes para combater a loucura é a liberdade" (BASAGLIA, 1979, p.72).

Através de um longo processo de luta pela implementação da Reforma Psiquiátrica, foi consolidado através da Lei 10.216/2001³ - transformando o cuidado em Saúde Mental através de uma política pública que visa no Art. 2º - no inciso II "ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua vida, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade".

Neste novo paradigma assistencial transformou-se o objeto de intervenção - não mais a doença e sim o sujeito-social com sofrimento psíquico, com a finalidade não mais a remissão do sintoma, mas as necessidades de saúde propriamente humana, através da emancipação do sujeito para a ampliação da sua autonomia e de sua reabilitação psicossocial⁴.

Transformando a práxis no cuidado e priorizando a escuta, segundo Dell'Acqua, Mezzina (1991, p.67) "a escuta formal quanto os numerosos momentos de escuta informal, tendem a propor percursos de conscientização em relação a estar com outros, ouvir as necessidades próprias e alheias, conter-se e limitar a expansão de si", possibilitando a reconstrução da emancipação social, política e econômica deste sujeito.

Enfim, o cuidado em Saúde Mental vem se transformando e dando ênfase a liberdade, a emancipação e a promoção da vida do sujeito que se encontra em sofrimento psíquico. Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de formação do Centro Atenção Psicossocial (CAPS II) Casa Nova Vida no município de Santa Vitória do Palmar.

3. Metodologia

Este artigo é um recorte da pesquisa de mestrando intitulado "Globalização, Território, Fronteira – desafio da Mobilidade Humana no cuidado em Saúde Mental na zona de fronteira entre Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai", tendo obtido aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Pelotas, Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 44351515.5.0000.5317, em de agosto de 2014.

³ Deputado Paulo Delgado apresentou o projeto de Lei Nº 3.657/89, ao Congresso Nacional Brasileiro, porém a Lei só foi aprovado em 06 de abril de 2001.

⁴ Conceito de reabilitação psicossocial é possibilitar a desconstrução de práticas fundamentadas na objetividade da doença mental e a (re)construção de práticas voltadas para as reais necessidades do paciente; é estabelecer relações que permitam ao usuário a apropriação, a significação e a reconstrução de suas histórias de vida. (BARROS, OLIVEIRA, SILVA, 2007, p.817)

O presente estudo é uma pesquisa qualitativa, o método é o dialético-crítico, o cenário do estudo será o CAPS II – Casa Nova Vida – atende atualmente 500 usuários com sofrimento psíquico dos municípios de Santa Vitória do Palmar, Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai.

A pesquisa foi realizada com informantes chaves⁵, escolhido no começo da coleta e após entrevistas com quatro profissionais que atuam no CAPS II Casa Nova Vida, dois profissionais que atuam no Departamento de Saúde Uruguai e com quatro usuários (um usuário brasileiro e três usuários brasileiros) que estão realizando tratamento no CAPS II Casa Nova Vida, mas que tiveram experiência de tratamento nos dois países.

Os dados foram coletados através de uma entrevista semi-estruturada. Estas foram gravadas e transcritas na íntegra. A coleta ocorreu em junho de 2014. Todos os participantes assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido, que continha explicações sobre o estudo e igualmente garantia o anonimato e a confidencialidade dos dados coletados. Os entrevistados foram identificados pela letra UB (usuário brasileiro), UU (Usuário uruguaio), PB (profissional brasileiro) e PU (profissional uruguaio) acompanhada do número da entrevista.

Os aspectos éticos foram devidamente respeitados, mantendo a observância do Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem de 2001 e da Resolução no 196/1996 do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

4. O campo de estudo

A pesquisa foi realizada no município de Santa Vitória do Palmar, que possui uma área de 5.244,18 km² distante 436 km da capital do estado do Rio Grande do Sul, conforme dados do IBGE⁶ a população estimada é de 31.524 habitantes em 2014. A renda municipal provém principalmente do setor agropecuário, através do cultivo de arroz e estrutura-se com base na propriedade fundiária.

O cenário do estudo será o CAPS II – Casa Nova Vida – atende atualmente 423 usuários com sofrimento psíquico dos municípios de Santa Vitória do Palmar, Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai. Foi cadastrado pelo SUS para atender adultos com psicoses e neurose graves. Por ser o único serviço de saúde mental da região também é referencia aos usuários com

⁵ Colaborador da pesquisa é com ele que o pesquisador esclarece algumas incertezas que surgem ao longo da investigação (VALLADARES, 2007).

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

diagnóstico de dependência de álcool e outras drogas, crianças e adolescentes mesmo não estando habilitado como CAPS i e CAPS AD.

O Plano Terapêutico é combinado com o usuário e os familiares e o tratamento é realizado através de atendimento individual, grupos, oficinas terapêuticas e visitas domiciliares. Quando é necessária a internação para desintoxicação os usuários são encaminhados para os leitos de álcool e outras drogas da Santa Casa de Misericórdia de Santa vitória do Palmar.

A Equipe Técnica é constituída por uma enfermeira psiquiátrica, uma enfermeira, uma assistente social, uma pedagoga, dois psicólogos, um médico clínico, três técnicas de enfermagem, três auxiliares de enfermagem, uma cozinheira, uma auxiliar de serviços gerais, uma agente administrativa, um motorista e um médico psiquiátrico que atende uma vez ao mês.

5. Resultado e discussão

Compreender o processo histórico do cuidado em Saúde Mental no município em Santa Vitória do Palmar é de extrema importância para identificar as mudanças de paradigmas neste território. Segundo Gramsci (1977, p. 873)

Toda a fase histórica deixa os seus traços nas fases posteriores; e estes traços, em certo sentido, tornam-se o seu melhor documento. O processo de desenvolvimento histórico é uma unidade no tempo, pelo qual o presente contém todo o passado e o passado realiza no presente o que é 'essencial' sem resíduo de um "incognoscível" que seria a verdadeira 'essência'.

Assim, o cuidado especializado em Saúde Mental tem início no município de Santa Vitória do Palmar, em 06 de setembro de 1995, com a finalidade de atender egressos de hospitais psiquiátricos que chegavam aos municípios de Santa Vitória do Palmar e Chuí e não tinham acolhimento, uma vez que retornavam logo aos hospitais, sem melhora no sofrimento psíquico (TERRA, LIMA, AMARAL, KANTORSKI, 2010).

O CAPS II Casa Nova Vida iniciou sua atividade numa casa alugada, sendo construída com doações da comunidade e utensílios que a Prefeitura não usava mais. Contou também com a ajuda dos próprios usuários, da equipe de quatro funcionários, amigos e familiares – não possuía recursos financeiros próprios, somente sendo cadastrado no SUS em 2003.

Alugamos uma casa, vamos fazer, vamos fazer, não programamos nada, não tinha nada no papel, não tinha nada escrito, não tinha nada, tinha uma vontade nossa... (PBI)
Acho que o CAPS é como uma criança que nasceu que foi sendo cuidada engatinhou, caminhou e cresceu, a trajetória foi esta, não foi nada planejado... (PBI)

A criação deste serviço em Saúde Mental no município de Santa Vitória do Palmar vem a partir da iniciativa de profissionais que acreditavam em outra forma de cuidado, mais eficiente e humana que a então adotada.

Segundo Semeraro (1999, p. 64):

no interior dos movimentos sociais que os trabalhadores são chamados a criar o seu projeto de sociedade e começam a ensaiar práticas novas de poder e de política que estabelecem relações dialéticas entre intelectuais e povo, dirigentes e dirigidos, introduzindo formas de vida totalmente diferentes das acomodações reapresentadas pelos métodos da 'revolução passiva'.

Este serviço foi criando novas formas de tratamento em Saúde Mental - cuidado no território entre elas a permanência dos vínculos com a comunidade e a família, proporcionando uma revolução passiva no território. Assim, o CAPS cria no ambiente uma oposição à hegemonia médica e hospitalocêntrica, ao buscar um cuidado mais humanizado.

torna a verdadeira morfologia da luta política na época atual entre as classes dominantes que se recompuseram no poder e os "agrupamentos progressivos" subalternos que tentam reformular suas estratégias da nova concepção de hegemonia (SEMERARO, GRAMSCI, 1999, p. 65).

A partir do estudo, apresenta-se a importância do trabalho, no território, para a desmitificação da "loucura".

Alugamos uma casa no nome de uma funcionária, pois as imobiliárias não queriam alugar uma casa para os "loucos" tinham medo (PBII). Assim, iniciamos o trabalho para conseguir o apoio da comunidade... no começo houve certo medo, mas depois no dia-dia toda a comunidade se encantou, visitavam. A gente utilizava muito o espaço público, através dos passeios e dos eventos estávamos sempre presentes, a comunidade adotou os filhos diferentes (PBIII), Uma vez queriam fechar o CAPS, pois não dava lucro, conversamos com a comunidade e conseguimos mais de 3.000 assinaturas numa noite, entenderam a importância do nosso trabalho (PBII).

Ressalta que mudança de paradigma não depende apenas da equipe ou dos usuários, mas, da tomada de consciência de toda a comunidade, desmitificando o significado da loucura.

Há a necessidade de aproximar a comunidade e os usuários. “A gente conseguiu-se que a comunidade e a família comesçassem vê-los diferentes, sem medo e sem vergonha. Foi o passo mais importante” (PBII).

O desafio deste serviço, em consolidar o cuidado em Saúde Mental neste território, todavia, não era apenas o apoio da comunidade, mas a garantia de todas as necessidades humanas básicas presente neste sujeito em sofrimento psíquico.

Conforme Basaglia (1979, p. 17):

Havíamos já entendido que a pessoa doente tem como primeira necessidade não só a cura da doença, mas muitas outras coisas. Necessitava ter um relacionamento humano com quem a tratava. Precisava ter respostas reais para o seu ser. Precisava de dinheiro, de uma família e de tudo aquilo que nós como médico que os tratamos também precisamos. Essa foi a intervenção. O doente não é apenas um doente, mas um homem com todas as suas necessidades.

Há necessidade de construir um serviço que responda a todas as demandas dos usuários como alimentação, moradia, vestuário e entre outros, para que, de fato, construa a reabilitação psicossocial.

Não havia empenho para fazer as compras da alimentação, não havia nada naquela época, nós íamos ao mercado e comprava com caderneta e no fim do mês pagava (PBI), Quando não tinha dinheiro, íamos pedir frutas e verduras no mercado que iriam colocar fora, também íamos ao frigorífico pegar a doação de carne... (PBII), Fazíamos feiras de artesanato para gerar uma fonte de renda para eles, para custear a alimentação e a medicação (PBIII), A gente arrumava a roupa, a casa, a moradia, a alimentação, cuidava o usuário em todas as suas necessidades (PBIV).

Assim, é preciso visualizar e compreender o sujeito em suas necessidades humanas básicas, que são considerados como algo fundamental, principal, primordial que é a sustentação indispensável e fecunda para o direito à vida (PEREIRA, 2007), ou seja, o direito a habitação, a alimentação e a saúde.

Pois não há como cuidar a saúde e/ou a saúde mental, se não cuidar o sujeito em sua integralidade e sua impessoalidade, para que possa efetivamente construir uma nova ordem social.

Há a necessidade de mobilizar a família no cuidado deste sujeito, segundo Basaglia (1979, 30), "no grupo social, procurando mostrar a esse grupo quem é a pessoa que está voltando para ele", assim, transforma e empodera a família e a sociedade sobre o modo de olhar a este indivíduo.

Havia muita resistência da família, tinha que orientar para cuidá-lo no turno que o CAPS não abria (PBIV), Não havia horário, começava a trabalhar às 7h e íamos até meia-noite se necessário, para ajudar a família no cuidado (PBII), Tivemos vários usuários em cárceres privado em Santa Vitória do Palmar, um vivia trancado como animal, a mãe dava comida como galinha - jogando para dentro da peça, atrás das grades, teve diversas internações. Depois que iniciou o tratamento no município nunca mais internou. (PBII).

Este serviço rejeitou a lógica do manicômio, transformando a vida do “doente”, ou seja, possibilitou o acesso digno à comida, bebida, moradia, rejeitando todas as formas de visavam à vigilância, prisão, o acesso limitado e a provação de sua identidade cultural, social e econômica.

O CAPS, no município de Santa Vitória do Palmar, realizou uma revolução passiva no território, transformando as formas de cuidado, a comunidade e principalmente a qualidade de vida deste sujeito. “A esperança deve estar em nós como expressão das nossas contradições, porque o outro, o doente, é outro de nós” (BASAGLIA, 1979, p. 31).

7. Considerações Finais

A política de saúde mental do Brasil garante um acesso mais digno à pessoa em sofrimento psíquico, através de um amplo movimento da Reforma Psiquiátrica. Isto acarretou um novo olhar sobre o cuidado que visa à liberdade e à atenção psicossocial.

Ressalta a importância do CAPS II Casa Nova Vida na transformação deste paradigma de cuidado, pois cria uma nova rede neste território como: a escuta, o acolhimento e a liberdade.

Enfim, este serviço cria uma nova perspectiva de cuidado – revolução passiva – no território que garante o direito à vida e à saúde de todos os sujeitos em sofrimento psíquico.

8.Referências Bibliográficas

BASAGLIA, F. **A instituição negada**. 2º ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

_____. **Psiquiatria Alternativa: contra o pessimismo da razão, o otimismo da prática**. Tradução: Sonia Soianesi, Maria Celeste Marcondes. 2º ed. Brasil Debates, 1979.

_____. **A loucura na sala de jantar**. Organização e tradução: Jacques Delgado. Resenha Ltda: São Paulo, 1991.

BRASIL, Comissão Mercosul. Comunicado de Imprensa. Disponível em www.camara.gov.br/mercosul/index1.html. Acesso em 04 de junho de 2014.

BONTEMPO, C; NOGUEIRA, V. **Assistência à Saúde na fronteira com o Uruguai: Estratégias para qualificação de atendimento pelo SUS**. Revista Centro de Educação e Limites da Unioeste, Campus de Foz de Iguaçu, v. 13, nº1, p. 139-156. 2011.

CASAROTTI, H. **Breve síntesis de la evolucion de la psiquiatria en el Uruguay**. Ver. Argentina de Psiquiatria. 2011, vol XXII: 296-306.

GOFFMAN, E. **Manicômios, Prisões e Conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LEY 18.211 del 05 de Diciembre de 2007 – Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy>.

LEY 18.131 del 05 de Diciembre de 2007 – Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy>.

LEI 8080 de 19 de Setembro de 1990 – Disponível em: <http://www.parlamento.gov.br>.

LEI 10.216 de 06 de Abril de 2011 – Disponível em: <http://www.parlamento.gov.br>.

MEIRELES, Cecília. **Flor de poemas**. Rio de Janeiro: José Aguilar, 1972, p. 94.

NOGUEIRA, V; SIMIONATTO, I. **Fronteiras Mercosul - Processo de Inclusão/Exclusão no Sistema Único de Saúde Brasileiro**. VII Congresso Luso- Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Set. 2004.

OLIVEIRA, M. **A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil, Colômbia**. Estudos Avançados, 20 (57), 2006.

VALLADARES, L. **Os dez mandamentos da observação participante**. Rev. Bras. Ciê. Soc. Vol.22, nº63, São Paulo. 2007.

POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS E EMPODERAMENTO DE MULHERES POBRES

Jaíne Motta Santana Abrahan –
Universidade Federal de Pelotas
Marcio Barcelos –
Universidade Federal de Pelotas

1. Introdução

Este trabalho tem como tema central a análise dos programas de transferência condicionada de renda e suas relações com o empoderamento de mulheres pobres.

O questionamento específico diz respeito a se mulheres que são beneficiárias do Programa Bolsa Família se sentem mais autônomas, capazes de enfrentar as dificuldades da vida cotidiana a partir da ideia de empoderamento. Que conforme diz Friedmann (1996), o empoderamento é todo acréscimo de poder que, induzido ou conquistado, permite aos indivíduos aumentarem a eficácia do seu exercício de cidadania.

Para isso se utilizará de abordagens reconhecidas na área das políticas de transferência de renda, como Bichir (2013) e Mariano (2008) que conceituam como se dá a organização do Programa Bolsa Família, articulando essas abordagens com perspectivas analíticas voltadas às questões de gênero, com autoras como Novellino (2004) e Scott (2002).

Conforme pesquisa realizada pelo IBGE (2010) a desigualdade de renda caiu no Brasil pelo décimo primeiro ano consecutivo, sendo encontrado um distanciamento maior quando se trata do quesito homens e mulheres. Acima disso, conforme dados do Retrato das desigualdades de gênero e raça realizado por Pinheiro (2008) pode-se constatar também que a pobreza brasileira tem sexo e cor, pois há uma presença notável de mulheres negras entre as mais pobres, sendo um reflexo de um processo histórico de (re)produção de desigualdades sociais. Sendo assim, ao se tratar de políticas sociais é necessário ter em vista os recortes de gênero, raça e classe que perpassam por essa questão, tendo em vista que são assuntos que atuam de forma correlacionada.

Ainda assim, conforme Rabelo (2011), vale ressaltar que o Programa Bolsa Família, utilizado como estudo neste momento, não se trata uma política de gênero, uma vez que não ocorre um estímulo direto na distribuição mais igualitária das tarefas produtivas e reprodutivas. Ou seja, não se trata de um programa que visa primordialmente a redução da desigualdade de gênero, mas sim superar a miséria.

Porém dadas as características das configurações familiares brasileiras e dos arranjos sociais que implicam em desigualdade de gênero, o programa estabeleceu que o repasse dos recursos fosse principalmente direcionados às mulheres, assim Rabelo (2011) aponta a importância de reconhecimento de gênero dentro do Programa para que mulheres tradicionalmente marginalizadas tenham acesso a cidadania.

Assim sendo o presente trabalho possui uma abordagem qualitativa, utilizando-se de uma revisão bibliográfica para maior aprofundamento do tema. Para esta fase de elaboração foi realizado um levantamento de fontes bibliográficas em plataformas de pesquisas, tais como, Scientific Electronic Library Online, Portal Periodicos CAPES, e Web of Science onde foi possível coletar um apanhado de materiais que trazem as temáticas de Políticas de Transferência de renda, assim como, as temáticas de empoderamento feminino.

A partir disso, foi elaborado um arcabouço com os temas e questões que vêm sendo discutidas em relação a programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família e seu tocante ao empoderamento feminino.

2. Desenvolvimento

Os programas de transferência de renda são discutidos e analisados sob diversas perspectivas, se traz neste momento as três principais percepções adotadas nas discussões analíticas, onde Silva, Yazbek, Giovanni (2004), dizem permanecer uma perspectiva de origem liberal e neoliberal que vê nos Programas de Transferência da Renda um mecanismo compensatório e residual, com eficiente combate à pobreza e ao desemprego, outra de origem progressista e distributivista que considera os Programas de Transferência de Renda um meio de redistribuição de riqueza socialmente produzida, assim como, uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes, voltados para a inclusão social, além da perspectiva que percebe nos programas de transferência de renda um meio provisório de permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego.

No Brasil, segundo Rabelo (2011) há dois grupos de Programas de Transferência de Renda (PTR), em que há aqueles que tem por alvo atingir a população mais pobre, como é o caso do Programa Bolsa Família (PBF), e aqueles que repassam recursos para grupos considerados como incapazes de prover o próprio sustento através do trabalho, como é o caso

do Benefício de Prestação Continuada, sendo o PBF considerado uma política de governo e o BPC um direito social.

Bichir (2013) aponta que no contexto histórico brasileiro, os programas de transferência de renda surgiram, em sua grande maioria, fora da institucionalidade da assistência social, e foram sendo paulatinamente articulados, de forma tensa, no âmbito dessa política. Tanto que na própria conformação do Ministério do Desenvolvimento Social foram agregadas distintas áreas de políticas públicas – segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda, operacionalizadas por diferentes comunidades de políticas, com diferentes culturas organizacionais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, criam-se grandes expectativas de transformação, em especial devido ao reconhecimento da assistência social como uma política pública no âmbito do tripé da seguridade social. E após essa trajetória percebe-se que no caso do Programa Bolsa Família os objetivos do programa foram sendo progressivamente ampliados, após seu ano de formação, com boa focalização e ampla cobertura nas populações mais pobres ligando-se a uma rede de proteção social para os mais vulneráveis, entendidos para além da insuficiência de renda.

Sendo no início dos anos 1990, de acordo com Burlandy et al. (2007), que uma profusão de experiências de implementação de programas de transferência condicionada de renda são dirigidos à população pobre. Entretanto, é somente com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, que este tipo de programa se espalha por todo o país, atingindo grau de cobertura significativo.

Conforme Kerstenetky (2009) na criação do programa se explicitou dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas.

Conforme Kerstenetzky (2009) as famílias elegíveis ao benefício podem recebê-lo desde que as crianças entre 6 e 15 anos frequentem regularmente a escola, e as crianças pequenas e as mulheres grávidas utilizem serviços de saúde predefinidos. Essa ideia de condicionalidades tem como intenção possibilitar o acesso às portas de saída, ou seja, a não dependência do benefício, ao menos para as gerações futuras. Certamente, a efetividade das

condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos.

Apesar da existência da descentralização do programa — em termos de gestão dos beneficiários e coleta de informações —, como aponta Bichir (2010), sua operação é bastante centralizada no Executivo Federal, uma vez que a definição dos beneficiários ocorre nesse nível de governo. Os municípios controlam a porta de entrada do programa, por meio da identificação das famílias que farão parte do Cadastro Único – sistema informatizado que coleta dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país -, mas a decisão de inclusão efetiva é centralizada no plano federal, que analisa as informações do cadastro e seleciona as famílias que devem entrar no programa, com base nas metas de atendimento definidas a partir de linhas de pobreza.

Esse tipo de política de transferência de renda, também conhecida como política focalizada gera alguns debates sobre sua concepção, visto que alguns conceituam tal política como um meio de apenas tratar parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas, como o caso das políticas universais (saúde e educação), frente outros que a qualificam como um meio de usar de forma eficiente os recursos públicos. Sendo adotado neste trabalho a perspectiva de Bichir (2010), que relata que a focalização é um critério de priorização universal de serviços básicos, como saúde e educação, desconsiderando o viés de oposição existentes entre as abordagens universais e focalizadas.

Há ainda dentro da caracterização do Programa Bolsa Família uma estrutura de incentivos à adesão ao programa, uma vez que há transferências federais aos municípios por meio do chamado “Índice de Gestão Descentralizada” (IGD), um indicador sintético — criado por meio da Portaria GM/MDS nº 148, de 2006 — que possui o objetivo de apoiar financeiramente os municípios do Programa Bolsa Família com base na qualidade da gestão do programa.

Atualmente, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, o PBF beneficiou, no mês de dezembro de 2017, 364.325 famílias, representando uma cobertura de 79,0 % da estimativa de famílias pobres somente no Estado do Rio Grande do Sul. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 161,82 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 58.956.308,00 no mês.

Porém, como aponta Lautier (2006) o Programa Bolsa Família se trata de uma política de transferência de renda de grande abrangência, com um alto número de beneficiários e de

ampla mobilização governamental, em relação a sua abrangência, desde o seu lançamento o número de famílias beneficiárias passou de 3,6 milhões em 2003 a 12,4 milhões em 2009, o que representa, em média, 46 milhões de pessoas, número inédito em termos de políticas sociais no país. Todavia, o impacto do PBF no PIB brasileiro continua mínimo, representando cerca de 0,41%, um número pequeno frente à magnitude do problema da pobreza no país.

O Programa Bolsa Família (PBF), agrega três eixos principais, sendo eles: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. Possui como critério de elegibilidade a insuficiência de renda e não a inserção no mundo do trabalho, diferenciando-se também de outros programas de transferência de renda, já que também direciona benefícios para indivíduos inseridos no mercado de trabalho sob uma perspectiva de complementação de renda, e não de substituição. Fato este que também quebra a visão de que muitos beneficiários poderiam se utilizar deste benefício para deixar de exercer uma função remunerada.

A partir dessa análise, segundo Mariano e Carloto (2009) quando se cruza as demandas por cidadania com a problemática da pobreza e, de modo mais amplo, com a persistente situação de desigualdade brasileira, pode-se considerar sexo e gênero, assim como cor e raça, como dimensões indispensáveis de análise acerca das políticas sociais.

Portanto, as reivindicações pela incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas partem da compreensão de que homens e mulheres ocupam papéis distintos e hierarquizados na sociedade, os quais fundamentam relações desiguais entre os sexos, que são construídas social e historicamente. Dessa forma, incorporar a perspectiva de gênero não se trata apenas de fazer elogio às diferenças nas relações sociais entre os gêneros, mas, sobretudo, de objetivar ações que coíbam a desigualdade. Para tanto, porta um conteúdo crítico e emancipatório no que diz respeito às relações sociais desiguais entre homens e mulheres, como destaca Mariano (2001).

Conforme Gomes (2011) é importante ter em mente o público atingido de forma mais direta por programas de transferência de renda: as mulheres, mães de família. A partir disso, questiona-se ao tratar de políticas de combate à pobreza, como por exemplo, o caso do Programa Bolsa Família, como se dá a questão de associá-lo a objetivos de conquista de cidadania, com rebatimentos inescapáveis também para os objetivos de empoderamento, visto o caráter de responsabilidade do recebimento do benefício ser majoritariamente para o público feminino.

Além disso, Friedmann (1996), relata que a própria pobreza deve ser entendida como um estado de desempoderamento, pois as unidades domésticas são pobres, e não seus indivíduos. Onde Lisboa (2008), reitera que as mulheres pobres são excluídas dos direitos mínimos porque suas famílias não tiveram ou não tem acesso ao poder social para melhorar as condições de vida dos seus membros, elas não têm acesso ao poder político porque não compartilham as tomadas de decisões, não possuem o poder da voz, nem o da ação coletiva. Assim, a motivação primária consiste na superação da pobreza, nesse sentido, o empoderamento orienta-se para a conquista da cidadania, isto é, a conquista da plena capacidade de um indivíduo usar seus recursos econômicos, sociais, políticos e culturais.

Mariano e Carloto (2009) também relatam que ainda que as condições da pobreza sejam determinadas pelas questões de gênero, os dados revelam que esse é um marcador que influencia as situações das famílias pobres quando se analisa, por exemplo, o fenômeno da chefia familiar feminina entre as famílias mais pobres. Nesse sentido aponta-se o conceito de feminização da pobreza trazido por Novellino (2004), onde é dito que o empobrecimento de mulheres está diretamente ligado ao aumento na proporção de famílias chefiadas por mulher.

Logo, de acordo com Lisboa (2008), o empoderamento implica uma alteração radical dos processos e estruturas que reproduzem a posição de mulher como submissa. A autora ainda conceitua empoderamento como uma perspectiva feminista de poder que afirma, reconhece e valoriza as mulheres, com uma precondição para obter igualdade entre homens e mulheres, representando um desafio as relações patriarcais, em especial dentro da família, ao poder dominante do homem e a manutenção dos seus privilégios de gênero. Assim, o empoderamento implica uma mudança na dominação tradicional dos homens sobre mulheres, garantindo-lhes autonomia no que se refere ao controle dos seus corpos, da sua sexualidade, do seu direito de ir e vir, assim como, um rechaço ao abuso físico e as violações de direitos.

3. Considerações finais

A revisão de literatura realizada neste trabalho, como uma aproximação à temática das políticas redistributivas e seus efeitos sobre o empoderamento de mulheres pobres, aponta para o fato de que ao ser incluída no PBF, a mulher é tomada como representante do grupo familiar, vale dizer, o grupo familiar é materializado simbolicamente pela presença da mulher. Esta, por sua vez, é percebida tão somente por meio de seus ‘papéis femininos’, que conforme Mariano

(2008) vinculam sobretudo, o ser mulher ao ser mãe, com uma identidade centrada na figura de cuidadora, especialmente das crianças e dos adolescentes, dadas as preocupações do PBF com esses grupos de idade. Logo, o cuidado preservaria, no âmbito do PBF, seu caráter vinculado aos papéis de gênero. Assim, tanto a maternidade quanto a maternagem são funções que seriam focalizadas pelo PBF.

Por outro lado também constatou-se que é de extrema importância a implementação de políticas públicas para mulheres chefes de domicílio ou de família, pois, segundo autoras como Buvinic e Gupta (1994), chefia feminina e pobreza estão fortemente correlacionadas em países em desenvolvimento, e tomar como alvo chefia feminina pode reduzir a pobreza das mulheres com grande benefício para seus filhos, mais do que se poderia obter se se tomasse como alvo as famílias chefiadas por homem com a mesma quantidade de recursos.

Desse modo, num momento introdutório de análise percebeu-se a grande variedade de publicações sobre a temática, o que é de grande relevância para aprofundamento do tema, ressaltando-se que este trabalho encontra-se em fase introdutória tendo em vista que ele se incorporará quando serão aplicadas entrevistas com beneficiárias do Programa Bolsa Família, no município de Pelotas, para que assim se tenha maior amplitude de informações e ideias vindas através dessa política pública, assim como, percepções de suas beneficiárias.

4. Referências

- BICHIR, Renata. **Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil**. EACH/USP e Centro de Estudos da Metrópole (CEM). 2013.
- _____. **O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. *Novos Estudos*. CEBRAP N ° 87. São Paulo, jul. 2010.
- BURLANDY, Luciene et al. **Do Direito Incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. *Ciência e Saúde Coletiva*. Dezembro de 2007.
- BUVINIC, Mayra; GUPTA, Geeta Rao (1994). **Targeting poor woman-headed households and woman- maintained families in developing countries: views on a policy dilemma**. Washington, DC:ICRW.
- FRIEDMANN, J. 1996. P. 8 **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**. Celta: Oeiras.
- GOMES, R. S. Simone. **Notas Preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil**. *Textos e Contextos*, v. 10 n.1, p. 69-81. Porto Alegre. Mar. 2011.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, 2010.

- KERSTENETZKY, L. Celia. **Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 53 a 83.
- LAUTIER, B. **Le difficile cheminement vers l'universalisation de la protection sociale en Amérique latine.** Colloque État et régulation sociale CES-Matisse Paris, p. 11-13 Septembre 2006.
- LISBOA, K. Teresa. **O empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais.** Fazendo Gênero vol. 8 – Corpo, Violência e Poder. Florianópolis, 2008.
- MARIANO, A. Silvana, CARLOTO, M. Cássia. **Gênero e Combate à Pobreza: Programa Bolsa Família.** Estudos Feministas. Florianópolis, vol 17 n. 3. Set. 2009.
- MARIANO, A. Silvana. **Traduções Político-culturais de gênero na política de assistência social: Paradoxos e potencialidades para o empoderamento de mulheres no Programa Bolsa Família.** Niterói, v. 9, p. 155-187. 2008.
- MARIANO, A. Silvana. **Movimento de Mulheres e Estado: ambigüidades da incorporação de gênero nas políticas públicas em Londrina.** 2001. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Notícias.** Disponível em <<http://www.mds.gov.br/>> Acesso em: 04 jan. 2018
- NOVELLINO, F. S. Maria. **Chefia Feminina de domicílio como indicador de feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres pobres.** In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. São Paulo, UNICAMP, 2004.
- PINHEIRO, Luana et al. **Retrato das desigualdades de gênero e raça.** 3 ed. Brasília. Ipea; SPM: UNIFEM, 2008. 36 p.
- RABELO, Mercedes Maria. **Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família: A voz das beneficiárias.** Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- SCOTT, Joan W. **A cidadã paradoxal: as feministas francesas e os direitos do homem.** Florianópolis: Mulheres, 2002.
- SILVA, Maria. O. da S.; YAZBEK, Maria C.; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.



MODOS DE EXISTIR E PRÁTICAS DE RESISTÊNCIA: Reinventando o Direito à Cidade

RETIRANDO REFLEXÕES SOBRE SEXUALIDADE, GÊNERO E CULTURA DO ARMÁRIO: RELATOS DE UM EVENTO SOBRE DIVERSIDADE

Angelita Hentges –
IFSul - Câmpus Pelotas Visconde da Graça
Thiago Ferreira Abreu –
IFSul - Câmpus Pelotas Visconde da Graça

1. Introdução

Propomos com esta escrita, abrir espaços de reflexão acerca da sexualidade, e das discussões de gênero e de cultura, atualmente tão latentes na educação. Assim como o título indica, a intenção é “retirar ... do armário” essas questões, tratando-as como pertinentes e imprescindíveis na formação do futuro educador. A base da redação deste texto deu-se na realização de um projeto de ensino, que trouxe essas temáticas na forma de um “evento” com a participação dos cursos de licenciatura em ciências exatas, de uma instituição de ensino superior.

A sistematização da discussão destes temas, na forma de um evento, deu-se pela necessidade de ampliar o debate que já vinha se avolumando nas diversas aulas, e movimentando os discentes e docentes em prol destes temas. É importante ponderar que debater estas temáticas tornou-se conflituoso, apesar do ambiente de diversidade que as instituições de ensino deveriam acolher, afinal, o espaço acadêmico é –deve ser - um local de multiplicidade de pensamentos, etnias, culturas, sexualidades, identidades e expressões de gênero, ampliando-se como espaços reveladores das diversidades.

Alicerçamo-nos na concepção da educação institucional como responsável por um dos principais espaços de socialização e de promoção do desenvolvimento integral do ser humano. Nesse sentido, a formação inicial de professores precisa atentar à realidade social, a fim de constituir-se como espaço de reconhecimento das diversidades, proporcionando aos licenciandos o preparo efetivo para lidar com as diversas singularidades que serão encontradas e vivenciadas no espaço escolar.

Reconhecemos que compreender a realidade social requer assumir a educação como fenômeno complexo, multifacetado em diversas formas culturais. Neste sentido nos aproximamos do que Brandão (2003) argumenta sobre “Educações”, arremessando-nos a pensar de que estas são os modos e formas de ser e de viver culturais dos diferentes grupos. Para o autor, ninguém escapa à educação, ela é invisível, e invade a vida existindo difusa em

todos os mundos sociais. Ainda, as educações extrapolam para além da aquisição de um diploma, permanecendo em ambientes que vão desde o círculo familiar, passando por todos os espaços que as pessoas convivem, e elaborando modos éticos, estéticos de técnicos de existência.

Na experiência deste momento formativo, tomamos como premissa que:

Cada sociedade se mantém no sentido da educação que professa. Sociedades com bases culturais diferentes apresentam distintas concepções de educação. Numa sociedade com diferentes matrizes culturais, como é a brasileira, entender a educação torna-se um fenômeno complexo e profundo, pois a formação do povo entrelaça-se entre o índio, o negro e o luso, somando-se aí as demais etnias que aportaram por essas terras. O Brasil é um país de proporções continentais, e cada célula, apresenta traços culturais a partir de sua constituição (HENTGES, 2017, p. 77).

Com vistas numa sociedade plural, multifacetada e dinâmica é que entendemos que a escola embora não sendo a única, é um dos espaços de criação e recriação do sentido de humano e de humanidade, e que existe como célula na comunidade em que se insere. Sua tarefa de educar justifica-se para que os jovens possam compreender, pelos olhos das diferentes áreas de conhecimento, o mundo que o cerca e a si mesmo. O que buscamos foi por elaborar mais um momento educativo que considere a realidade social, e permita ampliar o estreito espaço curricular.

2. Desenvolvimento

A organização do espaço formativo, denominado como projeto de ensino sob a forma de um evento, amparou-se na premissa de que são os professores e suas respectivas escolas, os grandes promotores da vivência da tolerância na diversidade. Alicerçando-se nisso compreende-se que a formação de professores, torna-se espaço/tempo de diálogo imprescindível acerca dos direitos humanos, no que tange especialmente neste caso, sobre a diversidade étnica e de gênero na formação do povo brasileiro.

Assim, através deste momento de aprendizagem promoveu-se aos licenciandos o diálogo e a reflexão acerca de diferentes formas de educação, alicerçados na diversidade e perpassados por referenciais culturais diversos, amparando-nos no que coloca Dayrell (1996), o momento de aprendizagem advém dos diferentes espaços e situações sociais, em um

complexo de experiências, relações e atividades. Buscou-se oportunizar a sensibilização para as temáticas em foco, promovendo o desenvolvimento da tolerância.

O encontro foi organizado por docentes e estudantes dos cursos de licenciatura da instituição. Inúmeros encontros para o planejamento do mesmo ocorreram, nos quais foram debatidos e sistematizados os eixos que seriam abordados, que culminaram no consenso por priorizar espaços de diálogo aberto, com rodas de conversa e mesas de diálogo. Nestes incluíam-se os debates acerca dos diferentes vieses de cultura, no primeiro dia, orientação sexual e o feminino na escola, no segundo dia, e no último dia, os debates acerca dos temas etnia e cultura.

A efetiva participação dos discentes no evento referendou o que já discutíamos na preparação dos mesmos, de que faz-se necessário incluir essas pautas no cotidiano da formação. Das temáticas lançadas para discussão, surpreendeu-nos a participação dos licenciandos na roda de conversa sobre educação e orientação sexual, o que também apareceu nas avaliações que os mesmos redigiram sobre o encontro.

Com vistas a futuras análises, como a que dá base a esta escrita, decidiu-se por possibilitar aos participantes do evento realizarem avaliações sobre o mesmo. De forma aberta, anônima e opcional, estes puderam redigir suas opiniões sobre as temáticas discutidas na interface com a formação docente. Três eixos foram contemplados na avaliação: o primeiro tratou da relevância destas temáticas na formação do educador; o segundo, da metodologia utilizada para a realização do mesmo; e o terceiro, teve como enfoque os limites e avanços destas questões no câmpus, em geral. Dos cento e dez participantes, trinta e quatro realizaram a avaliação, tornando-se o foco nesta análise.

Para a realização da análise, baseamo-nos nos pressupostos de uma pesquisa qualitativa, tomando como categorias base, os eixos das questões, já elencadas no parágrafo anterior. As fichas, com as colocações dos participantes foram numeradas, e serão aqui transcritas a partir dos eixos de análise.

O primeiro questionamento surge na perspectiva da relevância do evento realizado e a sua contribuição para formação docente. As temáticas foram avaliadas como relevantes pelos participantes, justificando isso da seguinte forma “ com o intuito de alinhar escola e cotidiano (participante 1)”; “o docente deve ter a mente aberta (participante 2)”.

Houve quem apontasse a complexidade da temática: “é um assunto muito complexo, que envolve pessoas e é bem difícil, mas temos de encontrar formas de abordar e expor a

diversidade e o preconceito (participante 09)”, e outro “Para que consigamos diminuir a intolerância de uma maneira geral é fundamental que se trabalhem a conscientização da igualdade e da pluralidade em sala de aula. O professor tem de ser o vetor dessa transformação (participante 10)”

Houve quem apontasse que “esta temática é extremamente importante para a formação docente, pois como futuros professores temos obrigação de desmistificar o preconceito existente, e devemos discutir esse assunto enquanto discentes para não errarmos enquanto docentes, pois o mundo precisa de mais humanidade e respeito (participante 14)”, e também de que “na sala de aula se misturam alunos de várias origens [...] portanto se faz necessário que os professores tenham capacidade de transitar entre as diferenças (participante 18)”, pois “é de extrema importância que os docentes tenham grande conhecimento nesses temas, para que possam perceber as diferenças e trabalhar em sala de aula para que se desenvolva um entendimento geral no grupo e alimentar o respeito de todos (participante 22)”

Os depoimentos narrados pelos participantes corroboram com o que coloca Silva (2013), de que é a partir da desconstrução de uma cultura sedimentada no preconceito e na discriminação, que realizaremos avanços no que tange aos direitos humanos, e é através de um programa sólido e consistente da educação pública que garantiremos a proteção da cidadania. Nesse contexto Justino complementa que:

A adolescência no Ensino Médio mostra o quanto é difícil ser um LGBT. Há agressões de forma gratuita e acontecem a todo momento sem que alguém ao redor se preocupe ou ao menos seja solidário com a pessoa que está sofrendo a agressão. Infelizmente nem todos os profissionais da educação estão preparados para evitar o ciclo da violência. (JUSTINO, 2017, p.45).

O autor corrobora com a necessidade da realização de atividades formativas desta natureza na perspectiva dos direitos humanos, pois são iniciativas como essas que fomentam a preparação dos licenciados no intuito de evitar o preconceito e a violência.

Já quando questionados sobre a metodologia adotada no evento, se eram satisfatórias para refletir estes assuntos, os participantes responderam que a metodologia adotada pelo evento como rodas de conversa, palestras e mesa redonda, foram adequadas e salientam também que essas conversas deveriam ser realizadas também no espaço de aprendizagem (sala de aula), pois compreendem a importância de ampliação do debate.

Para o (a) participante nº 30 “A forma que foi utilizada abriu espaço para que todos pudessem falar e colocar sua opinião e assim criando um vínculo com o assunto e as opiniões,

ajudando a compreender o real significado de diversidade, gênero e cultura”. Nesse sentido, a promoção do momento de fala do ouvinte, no caso o educando é essencial, visto que as diferentes perspectivas de pensamento devem ser inclusas no momento de debate para que não seja uma intervenção singular e sim, uma prática de ensino plural.

Ainda sobre esse ponto “poderíamos acrescentar estudos de casos para a discussão onde pautaríamos caminhos a serem percorridos com foco na igualdade e diversidade (participante 22)” e sugestões para ampliar o debate e buscar pessoas para colocarem suas vivências.

O participante 04 sugere que “seria interessante abrir um espaço maior de como introduzir o assunto sexualidade nas escolas”. Colaborando com essa ideia o (a) participante 09 salienta que “poderíamos acrescentar estudos de casos para a discussão onde pensaríamos caminhos a serem percorridos com foco na irmandade e na diversidade”. Nesse sentido, o (a) participante nº 11 ressalta a importância de todas as linhas de representação "gostei da metodologia utilizada e sugiro que no próximo evento tragam lésbicas, gays, bi, trans e travesti... para Pelotas suas novas experiências, o povo quilombola e indígena". Por fim, o (a) respondente da ênfase na importância das rodas de conversa "a metodologia utilizada, através de rodas de conversa tornou mais dinâmico, possibilitando a interação dos palestrantes com o público"

Para conclusão das análises sobre o evento, foi solicitado que os estudantes realizassem um diagnóstico geral sobre o evento, apontando os limites e os avanços observados. De modo geral os discentes caracterizaram o evento como satisfatórios salientaram que compreenderam novas realidades sobre as temáticas debatidas. O (a) participante de nº 8 ressalta que “Percebemos que para alguns colegas é difícil discutir estes assuntos, acredito que devemos fazer mais isto para que estes possam compreender que todos somos diferentes merecemos respeito, todos somos humanos”. Já o (a) participante de nº 16 contribui salientando que “Acho que o evento trouxe várias interrogações para os participantes, fez todos pensarem mais, se sensibilizarem mais e ver a importância que tem o professor na vida dos alunos”.

Para o (a) participante nº 03 " De modo geral, o evento foi de grande valia para a construção docente. O evento poderia transcender o limite o limite, se houvessem eixos de discussões em grupos trazendo propostas e medidas contra positivas com resultados práticos em resposta as discussões levantadas, avançando assim na proposta".

Essas análises reforçam a necessidade de ação por parte da comunidade acadêmica em realizar espaços formativos, para além das salas de aula, que tenham como foco a reflexão sobre

a reflexão na ação, pois conforme Schön (1992), é essa que ajuda o profissional a progredir no seu crescimento e a construir sua forma pessoal de conhecimento.

3. Conclusão

A necessidade de uma formação inicial de professores dentro dos princípios dos Direitos Humanos torna-se imprescindível, conforme diferentes referenciais teóricos e legais sobre o tema, que encontramos no Parecer CNE-CP nº 02/2015, e a Resolução CNE-CP nº 02/2015 que estabelecem as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Ainda, diante de tantos retrocessos, e de tanta opressão a tantos grupos como os LGBTQs, as mulheres, os indígenas, os quilombolas, os afrodescendentes, instigar o debate e o senso crítico torna-se condição pedagógica imprescindível na formação docente.

A riqueza dos debates e as diversas dúvidas que surgiram durante as três noites de discussão nos mostram que ainda vale a pena seguir lutando e resistindo por uma educação mais igualitária e por um mundo mais justo. Era visível a vontade por compreender os termos corretos nas questões LGBTQs, e as expressões de surpresa no rosto de muitos nos relatos de LGBTQfobia relatados nas rodas de conversa. É importante pontuar que apesar das temáticas serem bem aceitas, existiram contrapontos, principalmente na temática LGBTQ e nas discussões sobre machismo. E foram nestes momentos de embate, que o lado entendido como “minorias”, posicionou-se, reagindo com resistência.

Realizar iniciativas como essas dentro da universidade, contribui para construir posturas de tolerância, visibilizando a diversidade no espaço escolar, contemplando-a como um ato político e educacional que contribuirá para a construção de espaços educacionais inclusivos. Neste sentido, as reflexões referentes à orientação sexual na escola tomam relevância, uma vez que o espaço escolar é um local de construção da identidade e da cidadania. Para Beraldo (2003), o debate sobre orientação sexual na escola é imprescindível para construção de uma sociedade mais igualitária, livre do falso moralismo e mais feliz.

As questões que envolvem “gênero”, muito aparentes nas discussões no evento, requerem uma historização e compreensão sensível, pois há um apelo midiático-preconceituoso sobre o mesmo. É importante ponderar que este está intimamente conectado ao movimento

feminista contemporâneo. Cabe ressaltar que quando mencionamos o substantivo “mulheres” estamos nos referindo tanto às mulheres cisgêneras¹ bem como as mulheres transgêneras² e travestis³. A experiência do espaço que o evento proporcionou, suscitou a necessidade de mais estudos sobre o tema, com o objetivo de diminuir a opressão e a invisibilidade destas pessoas. Visto que o direito de ocupar a cidade também lhes é negado, pois o mercado de trabalho bloqueia as portas a essas pessoas e o resultado é a invisibilidade dessas mulheres, demarcado na marginalização deste grupo que por fim a única alternativa restante é a prostituição e a exposição à violência.

A escola e a universidade são espaços públicos, coletivos e fundamentais na construção de identidade, no entanto, ainda há receio de problematizar e discutir questões que envolvem a diversidade sexual. Talvez pela falta de conhecimento, ou por princípios preconceituosos, acaba ocorrendo uma LGBTfobia institucional. Nesta perspectiva se faz necessário a realização destes debates dentro do espaço escolar como uma forma de instruir e sensibilizar os educadores/as e preservar a comunidade LGBT (que também faz parte da comunidade escolar), além disso, dialogar sobre este assunto no ambiente de ensino também é uma manifestação de responsabilidade social e de amor ao próximo.

A LGBTfobia institucionalizada traz prejuízos que são invisibilizados no processo de ensino e aprendizagem. Abster-se dessa discussão é compactuar com um ambiente de ensino retrógrado, machista e LGBTfóbico, pois a evasão escolar de alunos LGBTs é uma obstrução à Política Nacional de acesso a educação gratuita e de qualidade prevista na Constituição Federal de (1988), sobretudo no caso das Transexuais e das travestis. Afinal, essas pessoas, historicamente não são de fato incluídas no sistema de ensino e tendem a abandonar a escola ainda no ensino básico.

A necessidade de preparo dos licenciandos no que tange as questões sociais é algo recente, e essa necessidade vem ao encontro da resistência e da luta dos movimentos sociais.

¹ Cisgêneras são as mulheres que se reconhecem com o gênero do nascimento e se reivindicam com tal.

² Transgêneras são as mulheres que nasceram e foram registradas como “homens”, porém se reconhece como uma mulher tanto socialmente quanto psicologicamente.

³ Travesti – É um termo marginalizado atribuído as mulheres transexuais, nos tempos atuais é utilizado como uma nomenclatura de resistência.

Porém, essa relação ainda é conflituosa no espaço educacional, existe uma grande oposição por parte da comunidade educativa ao expandir os debates neste espaço.

De acordo com Souza & Diniz (2010),

Os estudos sobre educação, por sua vez, embora tenham colocado em destaque questões de cidadania e inclusão/exclusão social nas suas perspectivas mais recentes, apresentaram grande resistência, para não falarmos em letargia, em abordar esses temas em suas pesquisas. Ainda hoje, quando voltam sua atenção para gênero e sexualidade, fazem-no, muitas vezes, a partir do viés de teorias pedagógicas, psicológicas, sociológicas e/ou biológicas essencialistas, que acabam por convergir para conclusões reducionistas e normatizadoras sobre os sujeitos do processo educacional (SOUZA & DINIZ, 2010, p. 120).

Nesse contexto, o momento pedagógico e de aprendizagem é esquecido, leva-se em consideração apenas as posições políticas e de “politicamente” correto, além disso, existe uma necessidade de transformar todo e qualquer debate em um produto, ou seja, um conjunto de ideias e ações. Porém, este sistema de ideias não é algo obrigatório, o mais importante é o debate e a reflexão, principalmente no que se refere a valorização do ser humano.

O que buscamos foi fazer emergir temáticas que precisam se tornar pauta no cotidiano escolar. São necessários avanços nas análises e reflexões coerentes com as necessidades daqueles que são invisibilizados nos processos pedagógicos das instituições escolares. Tomamos como impulso a necessidade urgente de buscar outras possibilidades para a escola, compreendendo-a como espaços e tempos de possibilidades de transformação. Isso requer uma aproximação da compreensão de que a formação humana é a vinda ao “mundo de uma personalidade, como o estabelecimento dessa personalidade no mundo e na humanidade” (GUSDORF, 1967, p. 26) o que implica em tornar a formação um fenômeno cósmico, incluindo questões essenciais do humano.

Faz-se necessário repensar o que se faz na escola acerca dos fins da educação como formadora de humanidade. É preciso adentrar numa perspectiva de formação integral, na qual se imponha pedagogicamente, como questão impulsionadora, a origem e o fim último do ser humano. Ao compreender que “o ensino é sempre mais do que o ensino” (GUSDORF, 1967, p. 18), temos um ângulo diferente para a formação humana, que se insere para além do ensino técnico-operacional de um ofício, sem, no entanto, excetuá-lo. Por isso, muito mais amplo do que pressupõem os currículos escolares, a educação é um fenômeno que possibilita criar o ser humano. Ela é um meio que a cultura encontrou para manter-se viva, iniciando as gerações mais

novas naquilo que ela julga necessário para a sua existência. Nesse sentido, a educação é um modo do humano reconhecer-se “humano” e pertencente a um lugar e a uma cultura.

E é neste sentido que a formação torna-se processo, porque não é estável, nem linear, ao contrário, é dinâmica, inquieta, e só compreensível por aqueles que a vivem. Nesta esteira Josso pondera:

É nesse movimento dialético que nos formamos como humanos, quer dizer: no pólo da autointerpretação, como seres capazes de originalidade, de criatividade, de responsabilidade, de autonomização; mas ao mesmo tempo, no pólo da cointerpretação, partilhando um destino comum [...] É nessa pluralidade que vivemos plenamente a nossa humanidade, nas nossas dimensões individuais e coletivas. (JOSSO, 2009, p. 54-55).

Ainda, para a autora, a experiência da formação será sempre a expressão de uma existência singular plural, pois a existencialidade é aproximada na sua textura bem original dentro de uma humanidade partilhada. Ou seja, há algo em cada um, que provém do todo do grupo que partilha, e isto faz do trajeto de tornar-se professor/professora, uma experiência singular, porque de cada um, e plural, porque carrega o todo.

Neste sentido, cada sujeito em formação carrega marcas oriundas de sua trajetória pessoal e plural, embebidas num contexto cultural. E é neste sentido, que o acesso a diferentes universos culturais, com sua diversidade de pensamento/ação proporciona ao licenciando, ao mesmo tempo um mergulho em seu modo de ser distinto do outro, e o arremessa a profundas reflexões de seu processo formativo. É um movimento que abre portas, e um processo dinâmico que permite percorrer caminhos atemporais, e são estes os caminhos que sustentam as culturas. Tornar-se professor/a tendo como princípio a diversidade é refletir sobre a existência, tarefa inerente e imprescindível para tornar-se algo. Assim, reiteramos a necessidade de fazer emergir reflexões sobre gênero, diversidade e cultura na escola, podendo com isso possibilitar a

elaboração de caminhos na docência que acolham o outro diferente, e compreendam a si próprios como diferente do outro.

4. Referências

- BERALDO, Flávia Nunes de Moraes. Sexualidade e escola: espaço de intervenção. **Psicologia escolar e educacional**, v. 7, n. 1, p. 103-104, 2003.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é educação? São Paulo: Brasiliense, 2003.
- BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. art. 208.
- DAYRELL, Juarez. A escola como espaço sócio-cultural. **Múltiplos olhares sobre educação e cultura. Belo Horizonte: UFMG**, p. 136-161, 1996.
- GUSDORF, Georges. Professores, para quê? Lisboa: Moraes editora, 1967.
- HENTGES, Angelita. “As escolas entre muros, murmúrios e arredores.” In: **Revista Píxo**, nº 3, v 1 (p. 76-85), 2017.
- JOSSO, Marie Christine. “A imaginação e suas formas em ação nos relatos de vida e no trabalho autobiográfico: a perspectiva biográfica como suporte de conscientização das ficções verossímeis com valor heurístico que agem em nossas vidas.” In PERES, Lúcia M V. EGGERT, Edla. KUREK, Deonir L.(orgs) **Essas coisas do imaginário diferentes abordagens sobre narrativas (auto)formadoras**. São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2009.
- JUSTINO, Elvis. Agrupamentos LGBT: Cuidado, Resistência nos agrupamentos escolares. **Revista Educação-UNG**, v. 12, nº 1 (p. 41-46), 2017.
- SCHÖN, Donald. Formar professores como profissionais reflexivos. **Os professores e a sua formação**, v. 2, (p. 77-91), 1992.
- SOUZA, Leandro Corsico; DINIS, Nilson Fernandes. Discourses about homosexuality and gender in the education of biology teachers. **Pro-Posições**, v. 21, n. 3, (p. 119-134), 2010.

A CIDADE DE TOD@S NA MÃO DE POUCOS: a "gestão democrática" na composição do Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas (2013-2016)¹

Marcela Simões Silva –
Universidade Federal de Rio Grande/RS
Wagner Barbosa Pedrotti –
Universidade Federal de Rio Grande/RS

1. Introdução

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, representa a consolidação de avanços e conquistas reivindicadas por diversos setores da sociedade, em especial, os movimentos sociais de luta pela moradia. Através dela, institui-se importantes diretrizes acerca da gestão democrática da cidade e dos instrumentos de política urbana. Em especial, destaca-se a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo esse o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal. De acordo com o III Plano Diretor de Pelotas, o Conselho Municipal do Plano Diretor (CONPLAD) é o fórum que incorpora a participação de todos os setores da sociedade no acompanhamento do processo de planejamento

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho consiste em analisar a composição do conselho municipal durante o período de 2013 a 2016, a fim de observar se as decisões tomadas nesse período foram de caráter democrático e voltadas para um planejamento urbano horizontal, inclusivo e participativo. O lapso temporal escolhido com a finalidade de análise justifica-se por ser nesse período que ocorreram tensionamentos dentro do CONPLAD, culminando tanto na troca de secretariado, como na retirada das universidades do espaço e especialmente por esse período anteceder as proposições de alteração do III Plano Diretor de Pelotas.

Para tanto, o método de abordagem é o dialético, como forma de compreender a realidade da gestão do espaço urbano em sua totalidade, analisando suas estruturas e contradições como um movimento dinâmico, e não estanque.

Dessa forma, o artigo estrutura-se em três seções. Na primeira, é realizada um breve resgate histórico do processo de urbanização no Brasil, tendo como referencial teórico os aportes de Milton Santos (2008), e de que forma o espaço urbano foi apropriado e configurado

¹ A utilização do @ para a construção da palavra tod@s foi para adotar uma linguagem neutra de gênero, o mesmo não acontece na construção da palavra “poucos” pois as pessoas que compõem o Conselho são majoritariamente do gênero masculino.

de modo a intensificar uma segregação socioespacial, nas leituras de Henri Lefebvre (2001), Ermínia Maricato (2001) e David Harvey (2012).

Na segunda, analisa-se a importância da promulgação do Estatuto da Cidade e de suas diretrizes e dispositivos, especialmente ao que tange à gestão democrática do espaço urbano. Utiliza-se como referências os estudos de Betânia Alfonsin (2001) e Marcelo Lopes de Souza (2010). Ainda nesta seção, trabalha-se com o conceito de democracia para além de direito à voto ou a ser votado, mas na perspectiva de uma democracia participativa, com direito à voz e capacidade decisória para os setores sociais, na perspectiva de autores como Boaventura de Souza Santos (2016) e Jacques Rancière (2014).

Na terceira parte, ainda com base nos instrumentos do Estatuto da Cidade, a seção passa a trabalhar, no âmbito do município de Pelotas/RS, a gestão democrática do espaço urbano através do Conselho Municipal do Plano Diretor no período de 2013 a 2016. Nesse sentido, o trabalho reside no estudo da composição do conselho, bem como se as temáticas abordadas atuam na garantia do direito à cidade e são geridas de forma democrática e participativa.

Portanto, a relevância temática do presente artigo justifica-se pela necessidade de se democratizar a política urbana, conforme indicação legislativa, a fim de propiciar o protagonismo de diversos setores nas decisões que afetam diretamente a gestão do espaço urbano. Democratizar a política urbana, em especial no Conselho Municipal do Plano Diretor, é possibilitar a materialização do direito à cidade na vida dos cidadãos, é efetivar a justiça social transformando a cidade-mercadoria em cidade-cidadania.

2. Desenvolvimento

2.1 A formação e segregação do espaço urbano brasileiro

As cidades brasileiras são caracterizadas por contradições latentes. Nos grandes centros urbanos, onde há circulação e acumulação de riqueza, existe a cidade legal, com possibilidade de acesso à questões de moradia, mobilidade, saneamento e áreas de lazer. Enquanto que longe desses centros urbanos, mais especificamente nas periferias, não há infraestrutura, a moradia é precária e demais direitos sociais inexistem.

A desigualdade social reforçada pela segregação espacial constitui uma das principais características do espaço urbano. Entretanto, para que se compreenda esse fenômeno, faz-se necessário retomar brevemente o processo da urbanização brasileira.

Ainda que a urbanização do Brasil possa ser considerada tardia ou pretérita, nas palavras de Milton Santos (2008), em relação a mundial, ela também deriva diretamente do processo de industrialização.

Se nas décadas anteriores, mais precisamente nos anos de 1930-1940, as medidas nacionalistas de fomento às indústrias no período do Estado Novo já fomentavam uma hegemonia do urbano em relação ao rural, no governo de Juscelino Kubitschek (1950-1960) há a consolidação da importância da industrialização na urbanização.

No Brasil, em especial, é a partir da década de 1950 com o Governo de Juscelino Kubitschek que a industrialização perpetua a sua importância no processo de urbanização.

A substituição das importações de produtos para bens de consumo, duráveis e intermediários, não mais somente aos produtos de caráter têxteis e alimentícios, proporcionou a realocação de grandes indústrias nos centros urbanos e, por consequência, a atração de um alto número de pessoas em busca de empregos.

O período em que se instaurou a ditadura no Brasil intensificou o processo de urbanização, além de contribuir para o fomento da segregação espacial nas cidades. Tal regime, cujo início se deu no ano de 1964, elevou a acumulação do capital industrial tanto nacional quanto estrangeiro.

Cumprir frisar que com esse aumento da população urbana, aumentou também o fenômeno da periferização. Afinal, com a difusão dos valores capitalistas, o urbano passou a ter um preço, inacessível para a classe trabalhadora, a qual era obrigada a morar em lugares cada vez mais afastados do centro, nas periferias, e sem infraestrutura.

A arquiteta e urbanista Ermínia Maricato (2001) aponta as consequências desse processo no uso e ocupação do solo urbano:

A industrialização baseada em baixos salários determinou muito do ambiente a ser construído. Ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, os operários empregados do setor industrial não tiveram seus salários regulados pelas necessidades de sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. (MARICATO, 2001, p. 41)

Mesmo com o período da redemocratização do Brasil até os dias de hoje, a urbanização acelerada associada à falta de políticas públicas fomentou um espaço urbano em que existem segregações tanto territoriais quanto políticas, sociais e econômicas.

Portanto, a apropriação do espaço urbano, como apontada pelo sociólogo Henri Lefebvre (2001), é desigual e é reflexo da própria sociedade que o produziu.

A sociedade capitalista impõe a condição, através da propriedade privada, que os que podem pagar desfrutam do direito à moradia e infraestrutura no lugar onde moram. É o valor do terreno urbano, somado a especulação imobiliária em detrimento da função social da propriedade, que fundamenta a segregação espacial, refletindo, portanto, a desigualdade social.

A imposição do poder aquisitivo com a divisão social faz com que a população menos abastada não seja reconhecida como sujeito produtor do espaço urbano. É justamente essa negação ao longo de todo o processo de urbanização, enfatizada com a acumulação desigual do capital, atrelada à propriedade privada e a divisão social do trabalho que vai ensejar a luta por uma reforma urbana, pelo direito à cidade.

David Harvey (2012), geógrafo marxista, vai revisitar o conceito de direito à cidade, cunhado por Lefebvre nos anos de 1960 na França, atribuindo a ele o caráter de direito coletivo não só de acessar os recursos urbanos, mas pensar, participar ativamente acerca das decisões sobre a cidade, seu planejamento e sua distribuição de recursos.

Esses conceitos vão sendo absorvidos pelos movimentos sociais que passam a reivindicar a democratização do planejamento urbano, não sendo esse somente restrito aos interesses dominantes.

2.2 O Estatuto da Cidade e as diretrizes democráticas para a gestão da cidade

O processo de urbanização brasileiro marcado pelo crescimento desordenado, omissão do Estado e uma forte segregação socioespacial para a população de baixa renda, fomentou o surgimento de movimentos sociais que reivindicavam uma reforma urbana desde a década de 1970.

Entretanto, a consolidação do avanço desses movimentos apenas aconteceu no ano de 2001 com a promulgação da Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, responsável por regulamentar os artigos 182 e 183 “Da Política Urbana” na Constituição Federal de 1988 e ao ser a primeira legislação em nível federal que aponta diretrizes democráticas, como o cumprimento da função social da cidade e a materialização do direito à cidades sustentáveis.

O escopo legislativo pretendia romper com o modelo de urbanização excludente e desigual, conforme aponta Betânia Alfonsin (2001):

A lei não ignora essa história de produção das cidades, pelo contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade a fim

de transformá-la. Não pode ser outra a interpretação das diretrizes gerais da lei que coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização dentre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. (ALFONSIN, 2001, p. 313).

É disposto no inciso II do artigo 2º do Estatuto que o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana terá como diretriz:

Art. 2º (...) II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A democracia exercida por meio da participação popular é o aspecto decisivo para viabilizar tanto a elaboração quanto a implementação dos instrumentos jus-urbanísticos. Nas palavras de Marcelo Lopes de Souza (2010):

Pois bem: instrumentos e planos mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos, que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos. Essas condições são de várias ordens, mas um aspecto que parece decisivo no sentido de viabilizar a elaboração e implementação desses instrumentos em planos, em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, é a pressão popular e a capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis. (SOUZA, 2010, p. 322)

A democracia, portanto, é o processo de luta contra a privatização dos assuntos da esfera pública, portanto, seria a luta pela ampliação dessa esfera, conforme elucidado por Jacques Rancière (2014, p. 72).

A discussão do planejamento urbano pertence a esfera pública, logo, a gestão democrática dessas decisões e proposições devem abarcar e reconhecer os sujeitos políticos que eram invisibilizados enquanto cidadãos, como posseiros, moradores de periferia, movimentos sociais.

Em suma, conseguir que fosse reconhecido o caráter público de tipos de espaço e de relações que eram deixados à mercê do poder da riqueza (RANCIÈRE, 2014, p. 73). Importa destacar que o caráter público está diretamente vinculado não só ao livre acesso e participação nas deliberações, mas também à transparência das decisões.

O Estatuto ainda dedica um capítulo para elencar os instrumentos que possibilitam a gestão democrática da cidade como órgão colegiados de política urbana em todos os níveis, debates, audiências e consultas públicas, conferências entre outros.

Destaca-se a necessidade de associações representativas de todos os segmentos da sociedade, não apenas alguns, garantindo o controle e a participação direta para o pleno

exercício da cidadania. Desse modo, a democracia almejada não se resume somente ao voto nas decisões, mas na ampla participação no planejamento urbano.

Boaventura de Sousa Santos (2016), em sua recente obra “A difícil democracia: reinventar as esquerdas”, aponta que a democracia é um campo de disputa, portanto, a “democratização” dela acontece através da participação popular, evitando a predominância dos interesses dominantes econômicos.

Portanto, é esse o conceito que permeia a gestão democrática da cidade na composição de todos os setores da sociedade nos espaços deliberativos, fiscalizadores e normativos para o planejamento urbano.

Nessa esteira, os conselhos municipais do Plano Diretor, principal instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana e obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes², devem ter a democracia como princípio norteador de sua composição e atuação.

Delimitando o estudo para o município de Pelotas, que tem obrigatoriedade em ter um plano diretor, a Lei Municipal nº 5.001/03, bem como o III Plano Diretor Municipal (Lei Municipal nº 5.502/08), expressam que o Conselho Municipal do Plano Diretor - CONPLAD - é o fórum que incorpora a participação de todos os setores da sociedade no acompanhamento do processo de planejamento, o qual será analisado a seguir.

2.3 A composição e as proposições do Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas

Antes de adentrar na temática do Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas, faz-se necessário uma breve contextualização do município.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pelotas possui uma área territorial de 1.610,091 km² e sua população totaliza 328.275 habitantes, sendo que 93% desses reside no meio urbano.

A urbanização de Pelotas está vinculada diretamente à cultura do charque e à implementação de indústria, em especial das alimentícias, que contribui para o êxodo rural e a queda da produção agropecuária. Portanto, o processo de urbanização do município vai ao encontro do processo brasileiro. E assim como a grande maioria das cidades brasileiras, apresenta um panorama urbano preocupante quanto à segregação socioespacial, irregularidade fundiária e problemas vinculados à saneamento básico, mobilidade e questões ambientais.

² Art. 182, § 1º da Constituição Federal de 1988.

Embora com o cenário de mazelas ao que tange a materialização do direito à cidade na vida dos cidadãos, a política urbana pelotense só foi contemplada com a instituição do CONPLAD no ano de 1963, cuja principal função consistia na elaboração do Plano Diretor.

No ano de 2003 a Lei Municipal nº 5.001/03 inovou ao reestruturar o conselho, definindo-o como órgão colegiado, deliberativo, fiscalizador e normativo, sendo a principal instância de consulta do poder público quanto à política urbana do município³.

Estabeleceu também a sua composição tripartite, no limite de 30 membros, da seguinte forma: ⅓ Produtores do Espaço Urbano: entidades que de alguma forma atuam junto ao mercado imobiliário e da construção civil; ⅓ Usuários do Espaço Urbano: entidades não-governamentais e não ligadas ao mercado imobiliário; ⅓ Poder Público: diversas secretarias que compõem a administração municipal, bem como demais órgãos em todas as esferas, seja municipal, estadual e federal.

Para além da proteção da qualidade do espaço municipal, os incisos dos artigos 5º e 6º do referido diploma legal elencam outras ações como organizar plenárias e audiências públicas para a discussão de projetos e diretrizes, manter canais de comunicação com outros órgãos que influam na condução da política urbana e incentivar a educação ambiental urbanística.

Por fim, o artigo 7º prevê que as decisões serão tomadas pela maioria de seus membros mediante voto aberto e justificado em sessão pública e o artigo 8º prevê a publicidade das deliberações através da elaboração de um relatório anual de suas atividades.

A princípio, a gestão democrática estabelecida pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade está contemplado na composição do CONPLAD. Entretanto, o próprio edital de convocação, para além da pouca publicização, estabelece impeditivos para ampla participação como necessidade de CNPJ e atuação por mais de 1 (ano) para produtores e usuários do espaço urbano.

Tal medida afeta diretamente a participação da pluralidade de usuários do espaço urbano como movimentos sociais, associações de bairros que existem, mas não estão registradas, bem como outras lideranças.

Em especial, a própria dicotomia entre a classificação de produtores e usuários já se apresenta como problemática, uma vez que a lei só considera produtor aquele que está diretamente vinculado à construção civil, desconhecendo e invisibilizando outros tantos atores sociais que atuam na cidade.

³ Art. 2º da Lei Municipal nº 5.001/03.

Portanto, após a sistematização das atas de reuniões entre o período de 2013 a 2016 são poucas as alterações na composição do CONPLAD, como demonstrado a seguir. A gestão 2013 - 2015 era composta pelas seguintes entidades produtoras: 1. Associação Comercial de Pelotas; 2. Associação de Engenharia e Arquitetura; 3. Centro de Indústrias de Pelotas; 4. Conselho Regional de Corretores de Imóveis; 5. Sindicato da Indústria e Construção Civil e Moveleiras de Pelotas.

Destaca-se aqui que o representante do Sindicato da Indústria e Construção Civil e Moveleiras de Pelotas ocupava cargo de confiança na administração municipal e no ano de 2017 passou a ser Secretário de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana.

Quanto aos usuários: 1. Associação dos Ceramistas de Pelotas; 2. Associação Rural de Pelotas; 3. Câmara de Dirigentes Lojistas; 4. Grupo de Apoio ao Esporte e Cultura; 5. Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; 6. Sindicato do Comércio Varejista de Pelotas.

Não há nenhuma associação de bairro representada como usuária do espaço urbano, as entidades elencadas acima também possuem interesse financeiro na gestão da cidade. Questiona-se também a participação de entidade como Associação Rural de Pelotas e a ausência de movimentos sociais e das próprias instituições de ensino como a Universidade Católica de Pelotas.

Ao que tange à participação do poder público: 1. Universidade Federal de Pelotas; 2. Caixa Econômica Federal; 3. Sanep - Serviço Autônomo de Abastecimento de Água de Pelotas; 4. Secretaria de Gestão Urbana; 5. Secretaria de Trânsito; 6. Secretaria de Cultura.

A administração municipal reduz a sua participação na política urbana apenas às secretarias de gestão urbana, trânsito e cultura. Não há participação da até então Secretaria de Justiça Social e Segurança, bem como a de Qualidade Ambiental.

Quanto às atas e temáticas abordadas nesse período, foram disponibilizadas para consultas o total de 39 pautas convocatórias, entretanto apenas foram apresentadas 29 atas. Dentre os temas tratados, destaca-se a apresentação de um projeto do DNIT, a remoção de trailers, lei do aparato publicitário, aprovação de um parque linear na Avenida Bento Gonçalves - embora no local agora exista um estacionamento rotativo -, e a proposta de uma comissão ampliada para acompanhar uma etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade Urbana - o que foi negado pelos membros, sem justificativa apresentada na ata.

Para a gestão de 2015-2017, poucas são as alterações na composição do CONPLAD.

Quanto aos Produtores são mantidas as mesmas entidades com o acréscimo do Sindicato de Compra e Venda de Imóveis e curiosamente da Universidade Católica de Pelotas, que não possui vínculo com a construção civil.

Na composição dos usuários, há também a surpresa participação da Associação Parque Una⁴, entidade ligada ao grupo Idealiza Urbanismo, responsável pela construção de condomínios fechados para população de alta renda na cidade. Oras, a construção de condomínios fechados na cidade e a sua respectiva comercialização não aponta visível interesse financeiro na cidade? Não seria mais adequado estar enquadrada como produtor do espaço urbano? Tais questionamentos continuam sem resposta por parte da gestão do CONPLAD.

Os membros do Poder Público continuam os mesmos da gestão passada, com o diferencial que no ano de 2016 é criada a Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, entretanto a mesma não integra o rol de entidades

Na gestão de 2015-2017 ocorre a retirada das universidades do CONPLAD justificada pela falta de democracia nas decisões, na condução arbitrária das reuniões, em especial ao tocante às propostas de alteração do III Plano Diretor. Embora as universidades tenham justificado a retirada de seus representantes elencando os motivos por meio de manifestos⁵, o CONPLAD segue com as reuniões sem problematizar a saída de entidades que contribuíam para o debate técnico, sem interesse financeiro.

3. Considerações finais

A partir da análise da composição das gestões do Conselho Municipal do Plano Diretor, ao longo do período compreendido, é possível demonstrar a predominância dos atores que possuem interesse financeiro direto na gestão da cidade em detrimento da defesa do direito à mesma.

A falta de democracia, no seu sentido de ampla participação popular, é evidenciada desde a convocatória para as eleições do próprio CONPLAD, uma vez que estabelece requisitos que já invalidam a participação de movimentos sociais, associações de bairros e cidadãos que não estejam vinculados à alguma entidade com registro e atuação por pelo menos 1 (um) ano, ainda que todo cidadão pelotense seja produtor e usuário do espaço urbano.

⁴ Para saber mais, acesse: <http://www.parqueunapelotas.com.br/site/>

⁵ Nota da UCPEL: <http://ucpel.edu.br/portal/?secao=noticias&id=7951>; Nota da UFPel: <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2016/08/31/nota-da-reitoria-sobre-sua-representacao-no-conplad/>

Destaca-se ainda a curiosa informação que o representante do Sindicato da Indústria e Construção Civil e Moveleiras de Pelotas durante a gestão de 2013 a 2015 - já ocupando cargo público na administração municipal - é nomeado Secretário de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana no ano de 2017. A (con) fusão entre interesse público e privado afeta diretamente o caráter democrático do conselho.

Ademais, a configuração do próprio conselho causa espanto ao permitir na gestão de 2015-2017 a participação da Associação Parque Una, entidade ligada à Idealiza Urbanismo, responsável pela construção de condomínios fechados para população de alta renda na cidade, como usuário do espaço urbano.

O caráter democrático do CONPLAD também é diretamente afetado na falta de publicização das atas das reuniões, afinal, como estabelecido pelo Estatuto das Cidades - e também pela própria Lei Orgânica do Município - os documentos são públicos e seu acesso deverá ser facilitado. Entretanto, as atas não estavam disponibilizadas no site da administração municipal e seu acesso apenas foi permitido mediante solicitação com base na Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação)⁶. Evidencia-se que o número de pautas convocatórias é superior ao das atas consultadas, portanto, nem todas as reuniões tiveram suas atas disponibilizadas.

Quanto às temáticas sistematizadas nas atas acessadas, é majoritário o interesse de demandas particulares dos próprios membros ao invés de tratar de direitos difusos e coletivos acerca da urbanidade e da proteção da qualidade do espaço municipal, conforme artigo 5º da Lei Municipal nº 5.001/03.

Os resultados alcançados, ainda que parciais, demonstram que a segregação socioespacial presente na configuração das cidades brasileiras também se manifesta como segregação política ao desrespeitar as diretrizes de gestão democrática estabelecidas pelo Estatuto das Cidades e, por consequência, materializar a falta de democracia no conselho responsável por pensar a política urbana municipal.

A falta de democracia na composição do CONPLAD ocorre também no desrespeito às diretrizes estabelecidas em legislações federais e municipais, e é visualizada quanto às proposições que carecem do entendimento da cidade como um todo complexo, privilegiando o planejamento urbano que só se interessa a uma parcela e só privilegia uma parte.

⁶ A solicitação foi aberta pela autora na data de 27/07/2017 através do protocolo 6978 no seguinte endereço: <http://www2.pelotas.com.br/transparencia/lai/protocolo.php> e respondida na data de 09/08/2017.

Dessa maneira, urge a necessidade de contestar e denunciar a lógica e estrutura presente nas decisões do CONPLAD para possibilitar de fato democratizar a política urbana pelotense. É através da garantia da participação popular, do protagonismo de todos os setores da sociedade, não apenas dos atores ligados à empreiteiras e gestões de governo, que poderá ser retomada a dimensão política da cidade.

Ou seja, pautar a cidade como espaço de gestão coletiva da vida urbana, com protagonismo dos cidadãos nas decisões sobre as condições de urbanidade, quem terá acesso a elas e de que forma elas se consolidaram. Dessa forma, através da efetiva participação popular nos espaços do CONPLAD é que a cidade de tod@s não mais estará na mão de poucos.

4. Referências

ALFONSIN, Betânia. **O Estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. In: Direito e Democracia. Canoas: Editora ULBRA, vol. 2, n. 2, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988.

_____. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001** – Estatuto da Cidade.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PELOTAS. **Lei Municipal nº 5.502, de 11 de Setembro de 2008**. – III Plano Diretor. Pelotas, RS.

_____. **Lei Municipal nº 5.001 de 09 de Dezembro de 2003** - CONPLAD. Pelotas, RS

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução: Mariana Echalar. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016,

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

ARTE: cultura de resistência da urbanidade

Ariely de Castro –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
Franciele Machado dos Santos –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
Marcos Diligenti –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

1. Introdução

O desenvolvimento das artes assim como o das cidades sofrem alterações e modificações ao longo da história humana. Isso quer dizer que as suas materializações concretas na realidade social advém de determinados momentos históricos e estágios produtivos. A arte e as cidades da sociedade feudal expressam as condições de vida daquele momento histórico, o mesmo pode ser dito das sociedades escravagistas, greco-romanas, incas, maias, entre outras tantas. Nessa perspectiva, a arte de uma sociedade capitalista, cada vez mais urbana, retrata as relações e dinâmica desse tipo de sociedade.

Pensar sobre as intervenções culturais que se constituem no espaço urbano, considerando o contexto histórico de formação das cidades, é necessário para a construção de uma análise crítica da realidade, na qual sujeitos, grupos, organizações, entre outros, estão inseridos. Konder (2013, p. 25) relata que: “ela (a arte) proporciona um conhecimento particular que não pode ser suprido por conhecimentos proporcionados por outros modos diversos de apreensão do real”. A relevância da arte é, então, reconhecida como uma expressão fundamental, no âmbito do exercício da sensibilidade humana, para a apreensão e compreensão da realidade.

A partir dessa premissa pode-se discutir sobre as contradições que permeiam a formação dos espaços urbanos e as relações que as produções artísticas construídas, nesses locais, estabelecem entre si como processos históricos, humanos, expressivos, críticos e de resistência.

A lógica inicial do movimento de reflexão parte do entendimento sobre o funcionamento da dinâmica de uma sociedade capitalista que fundamenta-se na perspectiva de concentração e acesso não equânime aos espaços públicos e urbanos e a restrição à cultura ora marginalizada, ora privatizada.

Cabe destacar que a arte, para além, de ter sua origem imbricada intrinsecamente com a experiência humana acerca da realidade, necessita tomar forma por meio da objetivação e

quando objetivada passa representar o homem, sendo a materialização de seu pensamento, cultura e valores (FISCHER, 1979).

Nesse sentido, pretende-se analisar algumas manifestações artísticas como o hip-hop, o pixo, slam resistência compreendendo-as como formas de materialização dos processos de resistência dentro do ambiente urbano. Evidenciando, também, o processo de marginalização sofrido pela arte produzida nos espaços periféricos das cidades.

O primeiro item deste artigo, intitulado “O Espaço Urbano e Produção Artística” traz uma breve contextualização histórica do processo de formação das cidades a partir das transformações históricas sofridas pela sociedade no âmbito econômico, político e social, além de relacionar esse modo de estruturação com as possibilidades de resistência representadas pela produção artística nesse contexto.

No próximo item, intitulado “Do Espaço Urbano à Poesia dos versos Livres: Slam Resistência” se propõe à reflexão sobre a apreensão, através da poesia falada, da manifestação dos mais variados processos de sociais, que se manifestam na vida dos sujeitos e sua forma de inserção na dimensão de viver a cidade.

Por fim, serão expostas algumas considerações finais sobre a discussão proposta e as referências utilizadas para a construção da presente produção textual.

2. O espaço urbano e a produção artística

As cidades conforme conhecemos atualmente são resultado de um processo de profundas transformações econômicas e sociais. Parte significativa delas surgiram com o advento da industrialização, tendo a revolução industrial como marco para um novo tipo de desenvolvimento urbano. É verdade que antes da produção industrial já existiam cidades, mas o formato e a função delas eram de outro tipo e de outra dinâmica social. De toda maneira, encara-se a urbanização como o fruto de um processo amplo que não se resume à lógica de etapas da evolução humana, mas de complexas relações dialéticas que vão do velho ao novo, e do novo ao velho, formando sínteses relacionais que constituem os cenários urbanos tais quais como conhecemos hoje. (LEFEBVRE, 2001)

Um resumo desta gênese histórica das cidades foi descrita da seguinte maneira por Lefebvre (2001):

“quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade, (...) em detrimentos dos feudos, as Cidades, começam acumular riquezas: objetos, tesouros, capitais virtuais. (..) Já existindo nesses centros urbanos uma grande riqueza monetária, obtida pela usura e pelo comércio (LEFEBVRE, 2001,p.12).”

O mesmo autor ainda define a essência constitutiva desses espaços urbanos pré-capitalistas da seguinte maneira, “em suma, são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos) (LEFEBVRE, 2001, p. 12).”

Esta concentração dos bens de consumo, das produções artísticas, intelectuais, das decisões políticas, das relações comerciais, características das cidades pré-capitalistas se amplificaram com a chegada do capitalismo industrial, mas lhe foram atribuídas mais uma especificidade: o avanço permanente no sentido de alcançar novas fronteiras que permitissem a livre circulação de mercadorias e do dinheiro. Ou melhor, como explica Lefebvre (2001), o capitalismo comercial e bancário tornou móvel a riqueza concentrada nas cidades arcaicas e construiu circuitos de trocas, onde as Cidades tornaram-se espaços de transferência de dinheiro. Quando de fato a industrialização chegou, às cidades tenderam a se constituir em “*redes de cidades*, com certa divisão do trabalho (técnica, social e política) feita entre essas cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias (p. 12 e 13).

É importante salientar que quer seja nas cidades pré-capitalistas ou nas capitalistas, em essência, todas as relações existentes foram (e são) mediadas por uma relação central específica: a apropriação privada dos meios de produção. Dito de outra forma, isso significa que a vida urbana, em especial na sociedade capitalista, é centralmente constituída pela relação entre a divisão sócio- técnica do trabalho social (de produção altamente coletiva) e os meios privados que possibilitam essa produção, mas que tem o resultado desse trabalho coletivo apropriado pelos donos dos meios de produção. Ou seja, a cidade é formada por pessoas que vendem (necessitam vender) a sua força de trabalho para quem detém os meios de produção. Portanto, a cidade é o ambiente vivo do trabalho alienado e exploração da classe trabalhadora. (LEFEBVRE,2001)

Nessa dinâmica, a vida vivida nas cidades é também uma vida privatizada. Sendo a própria cidade além de um espaço de circulação e produção, uma mercadoria em disputa permanente entre o coletivo e o privado. Nesse sentido, em maior ou menor grau as cidades são, cada vez mais, caracterizadas como espaços de vivência cotidiana da luta de classes.

Interessa-se, portanto, que elas retratam toda a desigualdade e a exclusão social existentes nesse tipo de sociedade, já que as suas bases constitutivas são condições indissociáveis do modo de produção capitalista. (LEFBVBRE, 2001)

Nessa perspectiva, as cidades se desenvolvem como cenários da produção e reprodução da vida social e, constituem-se, simultaneamente, como o ambiente de produção da arte e da cultura, ocorre que o paradoxo contido nessa produção de arte/cultura permeia a própria dinâmica dessas cidades, podendo essas serem produzidas como instrumentos de resistência e/ou questionamento da estrutura social, ou como parte da reprodução da realidade vigente. Nesse contexto, Lefbvbre (2001) sinaliza que “os violentos contrastes entre riqueza e pobreza, os conflitos entre os poderosos e os oprimidos não impedem nem o apego à Cidade, nem a contribuição ativa para a produção da beleza da obra”(p.13).

Interessa daí que o urbano é um ambiente favorável para a produção artística de forma geral, embora, muitas vezes, cerceado em sua capacidade constestatória pelo individualismo e mercadorização que caracterizam a cultura hegemônica do sistema capitalista. Se para a burguesia tudo é mercadoria, inclusive o ser, a sua produção (BOAL, 2005) “nesses domínios, devem travar as lutas sociais e políticas em busca de sociedades sem opressores e sem oprimidos” (BOAL, 2009, p. 15).

Neste sentido, a cidade “ao mesmo tempo em que gera e rejeita a produção popular da arte e da cultura no território [...] cria à potência para que essa heterogeneidade faça do mesmo uma região explosiva (ROLNIK, 2012, p. 88). O urbano, justamente, por ser contraditório e conflituoso, agrega e mobiliza muito mais processos de disputas do que a classe dominante gostaria de identificar.

Sendo assim, a arte pode promover a materialização desses processos, através do conhecimento sensível¹ acerca da realidade, gerando percepções do espaço urbano muito mais complexas, políticas e impregnadas pelo viés da resistência. Extrapolando, a lógica individualista, segregadora e moralizante que permeia o locus geográfico das cidades do capital. A partir dessas considerações fica claro que o espaço urbano e a experiência artística representam aspectos da vida humana constituída na dinâmica de interação entre sujeitos e contexto político, econômico, social e cultural. Os sujeitos que se apresentam enquanto meio de resistência ao processo de perpetuação da segregação produzida pelas cidades capitalistas

¹ O Pensamento Sensível não é língua: é linguagem. Com ela, o sujeito expressa ideias e revela sentimentos, para si e para outros, decide ações e age sem usar palavras nem gestos simbólicos, apenas sinaléticos (onde significantes e significados são inseparáveis) (BOAL, 2009, p. 40).

podem utilizar da construção artística como instrumento de contra ponto à lógica dominante e mostrar alguns caminhos de enfrentamento aos processos de mercantilização, espetacularização e privatização dos espaços públicos.

Explicitando essas relações de tensão encontram-se as expressões culturais e artísticas que, muitas vezes, providas das periferias urbanas, podem ser vistas como uma forma de intervenção na perspectiva da construção de espaços dissensuais, como elementos explícitos de instigar movimentos questionadores a ordem de consensos estabelecida em sua forma mais original. Evidenciando os conflitos existentes na dinâmica urbana da relação entre sujeitos e espaço diante da construção de espaços públicos que, em sua grande maioria, não são plurais e nem de acesso coletivo e equânime.

Faz-se aqui necessário problematizar sobre do valor de troca e o valor artístico das manifestações culturais. Se, por um lado, a mercadoria é um produto do trabalho capaz de satisfazer determinada necessidade humana, possuindo assim valor de uso, por outro, essas mercadorias podem per essa condição na medida em que são convertidas em objetos de troca. Deste ponto de vista, a produção artística pode tornar-se coisificada e servir apenas como uma ferramenta ideológica de massas para a reprodução do status quo, acabando por esvaziar significativamente o seu valor artístico (VÁZQUEZ, 2011). Sendo nesse viés apenas um meio pelo qual se reafirmam processos de alienação produzidos pela sociabilidade capitalista.

Entretanto, este mesmo conteúdo expressado nas produções artísticas pode demonstrar uma superação dos níveis de estranhamento. Evidenciando a arte, como elemento que expressa à consciência crítica, por parte dos sujeitos, acerca do contexto do qual são parte e expressão. Como expressa Boal (2009, p. 106), no seguinte trecho: “o artista avança, sente, toca, vê e ouve a potência, não só o ato, ultrapassa as aparências do real e revela percepções e aspectos únicos da realidade encouraçada”. Evidenciando a arte, como elemento que expressa a consciência crítica, por parte dos sujeitos, acerca do contexto do qual são parte e expressão.

Ainda sobre esse olhar Mouffe (2007) afirma que:

a arte crítica é a arte que fomenta o dissenso, que torna visível o que o consenso dominante tende a obscurecer e suprimir. É constituído por um conjunto de práticas artísticas que visam dar voz a todos aqueles que são silenciados no âmbito da hegemonia existente (MOUFFE, 2007, p. 4-5. Tradução nossa).

Esse entendimento de que o “silêncio” dos espaços precisa ser rompido, em uma perspectiva crítica interventiva, pela voz daqueles que historicamente foram/são silenciados, fortalece o processo de resistência. Enriquecendo, desta forma, a experiência urbana dos

sujeitos que habitam nas cidades, pois a produção artística que se expressa nos espaços públicos possui caráter de participação civil e vivência criativa na problematização das relações díspares assumidas nesses ambientes.

3 . Do espaço urbano à poesia dos versos livres: Slam Resistência

Antes de iniciar o tema dessa parte do artigo, é importante ressaltar o argumento já trazido aqui de que o espaço urbano configura-se em um lugar vivo da luta de classes, e, nele, a arte se apresenta como um instrumento potente de mediação crítica com a realidade urbana. Por isso, considerando a questão social e sua amplitude, ambas mediadas por relações em movimento na vida concreta dos sujeitos históricos, a arte tem sido parte da resistência frente à estrutura geradora da própria questão social, da exposição e denúncia das suas expressões, além de ser ela mesma uma “arma” diante da “naturalização” subjetiva e coletiva do pauperismo enquanto expressão da desigualdade social, principalmente, na busca de reflexão quando representantes da classe oprimida não se reconhecem em sua própria condição.

Nesse sentido, a classe que sofre com a contradição de ser submetida à ideologia dominante vivencia uma realidade concretamente distante dos fundamentos ideológicos burgueses, caracterizando-se como uma cisão do real e da concepção ideológica. Ou seja, a arte é um instrumento potencialmente relevante para gerar processos sensibilizadores, que venham a instigar o pensamento reflexivo contribuindo para a formação de consciência crítica e a constituição de outro tipo de espaço urbano. Dessa maneira, o próprio contexto urbano contemporâneo é matéria prima, em condições dialéticas, que merece a lapidação da produção artística crítica a partir dos elementos da cidade contraditória existente.

O Slam resistência é exemplo dessa possível mediação crítica entre o urbano e arte. Ele surge enquanto uma batalha de poesias que tem como palco a cidade em contraste. Iniciado em São Paulo, no ano de 2014 tem como idealizador o artista e poeta slammer Del Chaves, acontece na praça Roosevelt e tem como perspectiva reunir uma grande quantidade de pessoas, as quais geralmente ficam em torno do poeta que irá declamar seus versos. Os textos utilizados nas batalhas são de cunho autoral. E a produção de conteúdo artístico vivido e integrado ali combina conteúdos que falam do cenário político, da exclusão da periferia, da mulher, do negro e tantos outros, conforme expressa a ilustração a seguir:

Figura I- Artista declamando poesia autoral



Fonte: pesquisa google²

De acordo com Miranda (2016) o Slam funciona da seguinte maneira: no início do encontro, forma-se um júri popular definido na hora com o público presente na plateia. Cada poeta tem até três minutos para ler seu texto, usando apenas corpo, performance e voz. É proibido o uso de qualquer objeto cênico. Segundos antes do início da leitura, apresentador e público dão o salve: **Sabotagem, Sem Massagem Na Mensagem! Slam Resistência!**.

O Slam é “uma simbólica e importante ocupação dos espaços públicos por meio da denúncia, resistência e arte” (MIRANDA, 2016). Ou seja, a poesia falada ocupa as praças da cidade, os centros culturais, as ruas e evidenciam processos sociais como a violência (policial, de gênero, estrutural), a pobreza, o desemprego, o machismo, o racismo, entre outros, que são resultados do modo de produção capitalista e que se interpenetram nas relações estabelecidas pelos sujeitos, manifestando nessas situações a relação capital–trabalho, os reflexos da questão social.

Para ilustrar, o modo como a arte produzida nesses espaços evidencia a conexão entre todos os processos que existem no plano do concreto, possibilitando a compreensão ampliada da interconexão existente entre tais fenômenos (LEFEBVRE, 1995), apresenta-se uma poesia falada em um dos inúmeros encontros que acontecem mensalmente e abaixo outra ilustração cuja imagem denota a intensidade artística:

Era uma **raça** muito **enganada**
Não tinha princípios
Não tinha nada

² Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Slam+resistencia+fotos&newwindo>

Alguns tinham que **dormir no chão**
Outros zuavam só **na mansão**
E **todo dia alguém morria**
De **fome, frio** ou **bala perdida**
E a cada hora uma mulher se vai
E tem criança sem mãe nem pai
Viver num mundo com fome zero
E sem violência
É só o que eu quero
[...]

(Victória Maria, 2017. Grifo nosso)

Figura II- Artista em agradecimento após apresentação



Fonte: pesquisa google³

A poesia evidencia a concepção hegemônica da sociedade em relação a dinâmica na qual a vida é produzida na sociedade capitalista. Uma vez que:

o trabalho produz maravilhas para os ricos, mas produz a privação para os trabalhadores. Produz palácios, mas casebres para o trabalhador. Produz beleza, mas deformidade para o trabalhador. Substitui o trabalho por máquinas, mas lança uma parte dos trabalhadores para um trabalho bárbaro e transforma os outros em máquinas. Produz inteligência, mas também produz estupidez e o cretinismo para os trabalhadores (Marx, 2004, p. 161).

De acordo com Lefebvre (2001), nas organizações sociais antigas embora existisse a opressão, o seu modo de sociabilidade não se fundamentava em uma alienação estrutural. Ao contrário que ocorre na sociedade capitalista, que tem como base a alienação do ser social

³ Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Slam+de+resistencia+fotos&newwindow>

de si mesmo e de sua coletividade, do trabalhador que se aliena no processo de planejamento e de produção do seu próprio trabalho. Segundo esse autor, a opressão não consegue combater na essência a criatividade humana, enquanto que a exploração baseada na alienação atinge centralmente essa essência criativa. Ou seja, faz parte da dinâmica capitalista combater a criatividade e a produção humana, que não estejam ligada à função produtiva privada capitalista. O capitalismo ataca a própria essência de existir de homens e mulheres.

Esse processo é tal qual como descreve Marx:

“O capital é trabalho morto que, como um vampiro, se reanima sugando o trabalho vivo, e quanto mais o suga mais forte se torna. [...] E que, em realidade, o vampiro que o chupa não o deixa, enquanto fique uma gota de sangue que extrair” (1968, livro I, cap. VIII).

Como podemos observar a seguir, esse processo reflexivo elaborado por Lefebvre (2001) e por Marx (1968), foi expressado na poesia da artista Victória Maria declamada nas chamadas batalhas poéticas no Slam Resistência:

Aqui você **só existe de acordo com o que se tem**
Nasceu pobre, preto, se fudeu
Não é ninguém
Rima real não é novela
O favelado quer ser playboy
Enquanto o playboy paga de favela
Não se espera muito de quem vive à margem da sociedade
São os ditos marginais
Sem conhecimento do que é igualdade
Trabalhadores enfrentando todo o dia o **trem lotado**
Pra por na mesa alimento
E quem sabe um dia ser notado
[...]
Oprime, oprime os pé de barro
Os neguinho
O povo pobre
Mas **não** pode **oprimir morador de bairro nobre**
[...]
Não tem **educação**
Ensino foi **privatizado**
Não tem **locomção**
Transporte público
É pago
Não tem mais nem **saúde**
[...]
E por falar em **moradia**
Falta, mas não falta prédio!
[...]

(Victória Maria, 2017)

Nesse sentido, entendendo que a questão social é um processo de desigualdade e resistências (IAMAMOTO, 2011), processo originada do movimento das classes sociais. É preciso destacar que assim como as cidades capitalistas são segregadoras, pois servem e são formadas de acordo com a estratégia da classe dominante, a arte de resistência é pelo mesmo motivo, muitas vezes, perseguida e criminalizada. Não é por acaso, que os Governos que representam a política neoliberal no Brasil e no mundo ataquem não apenas as relação direta capital e trabalho, a exemplo das agendas de destruição dos direitos trabalhistas e sociais, representadas pelas contra-reformas, mas também ataquem as formas e expressões da existência humana. (CFESS, 2015)

Tanto o sistema geral do capital internacional e nacional quanto os seus representantes políticos criminalizam a luta popular e as expressões artísticas, através do poder de polícia do Estado burguês e das estruturas da burocracia burguesa. . É isso que explica, por exemplo, as ações do atual Governador de São Paulo de apagar os grafites de rua. Ou ainda, de termos o Ministério da Cultura como um dos primeiros ministérios atacados e por consequência as políticas públicas que ele representa, no advento do que muitos intelectuais e historiadores vêm chamando de novo golpe civil-jurídico. Não sem motivo também, a resposta a esses ataques da política de cultura foi protagonizada por intensas e criativas intervenções dos movimentos culturais de resistência. (CFESS, 2015).

4. Considerações Finais

A partir dessa breve síntese reflexiva a respeito do espaço urbano e da produção artística, que trouxe como exemplo algumas ações artísticas que evidenciam essa relação histórica e contraditória entre arte e urbanização, como o slam resistência, mas que poderíamos trazer se houvesse tempo hábil para isso, vários outros exemplos que traduzem na vida concreta essa relação, será possível iniciar o fechamento do artigo, que possui mais a intenção de provocar reflexões do que apresentar respostas prontas.

Entendendo que, o homem não depende somente de si mesmo para pensar livremente, ser crítico, questionador ou ser criativo, mas também e, de maneira fundamental, da construção de espaços de socialização que estejam implicados em promover a problematização e o questionamento sobre as condições concretas em que a realidade se apresenta. Fomentando processos de descoberta e criação, no intuito de possibilitar a sua participação efetiva na sociedade da qual faz parte. Tal participação, só é livre e igualitária se forem livres as suas

condições efetivas, o que na sociedade instituída não ocorre efetivamente (VASCONCELOS, 1985 apud CARBONARI, 2013). Por este motivo, a necessidade de se construir espaços e processos emancipatórios, nos quais os sujeitos possam realizar o exercício reflexivo acerca do contexto social do qual fazem parte.

E a “arte crítica” aponta um caminho para se pensar acerca do andamento coeso da sociedade capitalista, com vistas a questionar os rebatimentos dos processos sociais na vida cotidiana dos sujeitos. Partindo para um entendimento mais ampliado dos motivos pelos quais as pessoas na sociedade e, principalmente, dentro do espaço urbano, não possuem acesso equânime às formas de saciar a fome, ter o que vestir, ter onde morar, ter um emprego, etc.

5. Referências

BOAL, A. **A Estética do Oprimido**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. **Teatro do Oprimido e Outras Poéticas Políticas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARBONARI, J. G. **A Questão Social Expressa Na Obra Musical De Raul Seixas**. Porto Alegre, 2013.

CARTA DE CUIABÁ. **45º Encontro Nacional CFESS-CRESS**, 2016.

FISCHER, E. **A Necessidade da arte**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

KONDER, L. **Os Marxistas e a arte**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

LEFEBVRE, H. **Lógica Formal, Lógica Dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MOUFFE, C. **Artistic Activism and Agonistic Spaces**. London: ART&RESEARCH: A Journal of Ideas, Contexts and Methods. Volume 1. No. 2. Summer 2007.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. Brasília: Brasiliense, 2012.

VÁZQUEZ, A. S. **As Ideias Estéticas de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

GOVERNAMENTALIDADE BIOPOLÍTICA: neoliberalismo e gestão das cidades

Renan Costa Valle Scarano –
Universidade Católica de Pelotas
Renata Nascimento –
Universidade Católica de Pelotas
Tayná Corrêa de Oliveira –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

A ideia desse texto é apresentar a análise de Foucault sobre o neoliberalismo e abordar a forma de gestão da cidade na perspectiva da governamentalidade biopolítica neoliberal. Na obra “A cidade do pensamento único” (2000), Carlos Vainer expõe a gestão urbana pelo viés do Planejamento Estratégico, dando ênfase para a percepção da cidade como mercadoria. Nesse sentido, a cidade é vendida como um produto que precisa ser consumido. Essa forma de gestão urbana é conduzida pelos aspectos da produtividade e da competitividade. O autor menciona o exemplo da cidade do Rio de Janeiro em que meados dos anos 1990, houve um conflito em torno do planejamento urbano e planejamento estratégico. Nesse sentido, o modo empresarial de gerenciar a cidade ganhou espaço dentro do planejamento estratégico fazendo com que as esferas políticas, ocupadas por representantes da sociedade civil fosse deixada de lado. Ao nosso ver, a forma de gestão da cidade, apresentada por Vainer, atende às reflexões realizadas por Foucault sobre a governamentalidade biopolítica neoliberal.

Embora o tema do neoliberalismo não apareça em nenhum livro escrito por Michel Foucault, é necessário apontar que no curso ministrado em 1979, no *Collège de France*, denominado “Nascimento da Biopolítica”, o filósofo oferece uma reflexão acerca do neoliberalismo enquanto arte de governar. No livro “A cidade do pensamento único”, Carlos Vainer (2000), aponta uma mudança na forma de gestão urbana que se dá em algumas cidades brasileiras. Uma das características dessa nova forma de gestão urbana é identificada pelo autor no que tange as consultorias realizadas por empresas estrangeiras à esferas do poder público do Brasil, como as prefeituras. Tais consultorias trazem como novos elementos de gestão pública a preocupação com a produtividade e a competitividade. Nesse viés, a cidade é captada por essas novas formas de gestão, de forma que, elas passam a ser governadas (administradas) de acordo como se administra uma empresa. Vainer (2000) argumenta que, em meados dos anos

1990 e 1995, a cidade do Rio de Janeiro, importou o modelo europeu de Planejamento Estratégico, de modo que, o âmbito público, espaço reservado para a discussão sobre o planejamento urbano e de construção da lei do Plano Diretor, fosse ocupado por entidades empresariais.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: num primeiro momento expõem-se a noção de governamentalidade como forma de abordagem das relações de poder. Num segundo momento, vê-se alguns aspectos da governamentalidade neoliberal estabelecendo uma ligação com as formas de gestão urbana apontadas por Vanier (2000).

2. Governamentalidade e relações de poder

No decorrer dos anos 70, Foucault realizou investigações sobre as relações de poder. Suas análises versaram sobre o poder disciplinar, uma forma específica de controle do corpo que se generalizou a partir do século XVII em diversas instituições como a escola, a prisão, o asilo e a fábrica. Mas também abordou o controle sobre a vida da população que se deu partir do século XVIII nas sociedades ocidentais, denominando essa tecnologia de Biopolítica.

Com a noção de governo, Foucault procura pensar as relações de poder pelo viés da racionalidade política. Nesse sentido, o governo é “o conjunto de instituições e práticas por meio das quais se guiam os homens desde a administração até a educação” (DUARTE, 2010, p.237). No curso denominado “Segurança, território, população”, ministrado em 1978, Foucault, sugeria três entendimentos sobre a noção de governamentalidade: Em primeiro lugar, trata-se do

conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial, os dispositivos de segurança. (FOUCAULT, 2008b, p.143).

Em segundo lugar compreende-se uma tendência que em todo Ocidente,

não parou de conduzir, e desde há muito tempo, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de ‘governo’ sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe (...) toda uma série de aparelhos específicos de governo (...) e o desenvolvimento de toda uma série de saberes (FOUCAULT, 2008b, p.143).

E, em terceiro lugar, sobre essa noção, se compreende o processo pelo qual “o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco ‘governamentalizado’” (FOUCAULT, 2008b, p.144). No entender de Veiga-Neto (2005), o projeto de Foucault a partir da ideia de governamentalidade era mostrar como o Estado Moderno se governamentalizou, isto é, como ele incorporou a ação de governo em seu agir. Já Noretto (2013), sugere que através da noção de governo, Foucault, buscou compreender a racionalidade do exercício do poder. Com essa noção acoplada em suas pesquisas, a questão sobre o poder sofre uma alteração. Já não se questiona sobre “o que é o poder? ”, tampouco, “como se exerce o poder? ”, mas, “como se racionaliza el ejercicio de los poderes? ” (NOSETTO, 2013, p.166). Nesse sentido, afirma Noretto (2013) o governo inclui um campo mais vasto daquilo que é designado como poder estatal, visto que, governar, significa conduzir condutas, guiar as ações e os comportamentos dos seres humanos.

Para entender a questão da governamentalidade, Senellart (2008), sugere que tal problemática tenha tido no pensamento foucaultiano duas formulações. Num primeiro momento, Foucault concedeu o conceito de governamentalidade para “nomear o regime de poder instaurado no século XVIII, que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e, por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança (SENELLART, 2008b, p.531). Mas, em 1979, no curso “Nascimento da Biopolítica”, Senellart (2008, p.532) comenta que,

a palavra já não designa somente as práticas governamentais constitutivas de um regime de poder particular (Estado de polícia ou governo mínimo liberal), mas ‘a maneira como se conduz a conduta dos homens’, servindo assim como a ‘grade de análise para as relações de poder’ em geral.

A partir dessa constatação, Foucault constrói uma nova perspectiva para analisar as relações de poder, que também atravessa a questão do Estado. Em suma, as relações de poder fazem parte de todo campo social e estão sempre atuando nas relações humanas. “O poder é, antes, da ordem da ‘governamentalidade’, no sentido de que estrutura o campo de ação dos outros” (DÍAZ, 2012, p.120).

Um dos pontos que aparecem centrais na modernidade como um aspecto exclusivo da ordem do governo é: como administrar uma população? A população é um fenômeno que advém do crescimento demográfico do século XVIII, época em que houve abundância monetária proveniente do aumento da população agrícola (FOUCAULT, (2008b). Nesse

aspecto a população passou a ser objeto do governo e a economia, o saber mais importante. Os mecanismos de controle social e os dispositivos de segurança, que são descritos no curso de 1978, “Segurança, território e população” visam a administração da população.

O problema visado pelos dispositivos de seguridade não era mais o de separar binariamente os indivíduos ou o de esquadrihar o espaço urbano, mas sim, o de regulamentar o movimento livre e a adequada circulação das coisas, das pessoas e da riqueza, tendo como seu alvo justamente, a liberdade (DUARTE, 2010, p.240).

Desse modo, o pensador francês chega a noção de Biopolítica a fim de mencionar as técnicas de poder que são desenvolvidas com o objetivo de gerenciar uma população. A discussão acerca da biopolítica, na obra de Foucault se dá entre os anos de 1974 à 1979. Através dessa noção o filósofo busca descrever as estratégias de administração e gerenciamento das pessoas enquanto membros constituintes da população.

No curso denominado de “Nascimento da Biopolítica”, ministrado em 1979, no *Collège de France*, esperava-se que Foucault iria expor a noção de Biopolítica. Mas, não foi o que aconteceu. Nas palavras do autor, “O curso deste ano acabou sendo inteiramente consagrado ao que devia formar apenas a sua introdução” (FOUCAULT, 2008, p.431). Neste curso o filósofo desenvolve investigações acerca da governamentalidade liberal e neoliberal. Michel Senellart (2008) ao comentar sobre o curso “Nascimento a Biopolítica” argumenta que, o liberalismo, foi a condição de inteligibilidade da biopolítica. O mesmo autor, traz para a discussão o manuscrito utilizado por Foucault em sua primeira aula onde está escrito:

Com a emergência da economia política, com a introdução do princípio limitativo na própria prática governamental, realiza-se uma substituição importante, ou melhor, uma duplicação, pois os sujeitos de direito sobre os quais se exerce a soberania política aparecem como uma população que um governo deve administrar. É aí que a linha de organização de uma ‘biopolítica’ encontra seu ponto de partida. Mas quem não vê que isso é apenas uma parte de algo bem mais amplo, que [é] essa nova razão governamental? Estudar o liberalismo como quadro geral da biopolítica (FOUCAULT, 2008, p.442).

A partir de então, Senellart explica que o projeto de Foucault foi o de estudar em primeiro lugar o liberalismo, “em sua formulação original e em suas versões contemporâneas, a alemã e a americana, depois chegar ao problema da política da vida” (SENELLART, 2008, p.442). Porém, apenas a primeira parte foi concretizada.

3. Governamentalidade Liberal e Neoliberal

Antes de se falar em neoliberalismo, é preciso dizer que o liberalismo, condição da biopolítica, é analisado por Foucault (2008) como uma governamentalidade e não como uma teoria ou doutrina. Para Avelino (2016), Foucault utiliza do entendimento de Max Webber sobre racionalidade, entendendo-a como “uma ação orientada racionalmente para determinado fim. Racionalidade é uma ação na qual existe a mais perfeita e eficaz articulação entre os meios empregados para atingir um fim almejado” (AVELINO, 2016, p.248). E assim, enquanto prática refletida de governo, o Liberalismo deve ser entendido

como uma ‘maneira de fazer’ orientada para objetivos e regulando-se por uma reflexão contínua. O liberalismo deve ser analisado então como princípio e método de racionalização do exercício do governo – racionalização que obedece, e é essa a sua especificidade, à regra interna da economia máxima (FOUCAULT, 2008, p.432).

Para Foucault, o liberalismo se desenvolve em torno de dois eixos que são a liberdade individual e o sujeito de direitos. O sujeito que aparece ligado à economia de mercado é o sujeito de interesse. Na sociedade liberal há dois sujeitos vigentes, o sujeito de direito, com base no contrato social e, o sujeito de interesse, que se desenvolve no empirismo inglês do século XVII. Vale destacar que, o surgimento do sujeito de interesse, discussão que é inaugurada pelo empirismo inglês dos séculos XVII e XVIII, de John Locke e David Hume. Sugizaki (2013) argumenta que é

(...) pela primeira vez, no Ocidente, aparece um sujeito que não é definido nem por sua liberdade, nem pela oposição de alma e corpo, nem pela presença de um foco de concupiscência ou pelo pecado, mas pelas escolhas individuais. Essas escolhas, em Hume, são ao mesmo tempo irreduzíveis e intransmissíveis (SUGIZAKI, 2013, p.16).

No entender de Foucault (2008), é

no ponto de cruzamento entre essa concepção empírica do sujeito de interesse e as análises dos economistas que será possível definir um sujeito, um sujeito que é sujeito de interesse e cuja ação terá valor ao mesmo tempo multiplicador e benéfico pela própria intensificação do interesse, é isso o que caracteriza o homo oeconomicus (FOUCAULT, 2008, p.376).

Nosetto (2013), ao comentar a análise de Foucault sobre os dois eixos centrais da governamentalidade liberal, sugere que o liberalismo está impelido a uma revisão constante dos

custos de produção e proibição das liberdades. Pois, o liberalismo, enquanto tecnologia governamental, lida com a emergência de sujeito de interesse que é o *homo oeconomicus*. Nesse sentido, a governamentalidade biopolítica neoliberal intervém sobre aspectos do sujeito de interesse e com base nisso, ela opera sobre as liberdades e sobre os controles necessários para que tais liberdades sejam garantidas. Governar este novo sujeito, supõe: “necesariamente tanto la determinación del entorno en el cual ha de buscar la satisfacción de sus intereses como la constitución de ámbitos de libertad en los que pueda desarrollar su iniciativa privada” (ALVAREZ, 2010, p.6).

A expansão de liberdades, é para Noretto (2013), resultado da crise de governabilidade dos anos 30, isso, obriga a produção de novas liberdades, como liberdade de consumo, liberdade de trabalho e liberdade política. Essa expansão de liberdades é correlativa a expansão dos dispositivos de controle que servem para garantir essas liberdades. Há, nesse sentido, “una serie de intervenciones que minan libertades preexistentes: libertad de comercio, libertad de empresa, libertad del mercado de trabajo” (NOSETTO, 2013, p.185).

Diante disso, Noretto (2013), sugere que as questões que são levantadas a partir dessa problemática são: que liberdades devem ser produzidas? E quais, em troca, devem ser destruídas? Que mecanismos de controle devem articular-se para que essas liberdades sejam asseguradas?

A razão governamental liberal terá o mercado como seu ente regulador, é através do mercado que os liberais, farão a crítica dos limites do governo por parte do Estado. Nesse sentido, Foucault percebe a construção do aparato jurídico, as leis como formas de regulamentar o governo. Daí que o pensador francês argumentará que a racionalidade política do liberalismo, se desenvolveu em torno de dois eixos: a liberdade individual e o sujeito de direitos.

A partir da questão da governamentalidade, é possível localizar o neoliberalismo, também, como uma maneira de governo que se desenvolveu a partir do século XX. Para Foucault (2008, p.432), a racionalização liberal, “parte do postulado de que o governo (...), a atividade que consiste em reger a conduta dos homens num quadro e com instrumentos estatais, não poderia ser sua própria finalidade”.

De acordo com Foucault (2008, p.107), a programação atual do Liberalismo, se apresenta ou, é identificada, de duas formas: “a ancoragem alemã, que se prende na República de Weimar à crise de 1929, ao desenvolvimento do nazismo, a crítica do nazismo e, enfim, à reconstrução do pós-guerra”; e a ancoragem norte-americana,

o neoliberalismo que se refere à política do New Deal, à crítica da política de Roosevelt e vai se desenvolver e se organizar, principalmente depois da guerra, contra o intervencionismo federal, depois contra os programas de assistência e outros programas que foram implantados pelas administrações, democratas principalmente, Truman, Kennedy, Johnson, etc.(FOUCAULT, 2008, p.107).

Analisando o neoliberalismo alemão, argumenta Foucault:

Trata-se na verdade de uma nova programação da governamentalidade liberal. Uma reorganização interna que, mais uma vez, não pergunta ao Estado que liberdade você vai dar à economia, mas pergunta à economia: como a sua liberdade vai poder ter uma função e um papel de estatização, no sentido de que isso permitirá fundar efetivamente a legitimidade de um Estado? (FOUCAULT, 2008, p.127).

Dardot e Laval, na obra “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” (2016), apresentam uma abordagem acerca da sociedade neoliberal onde apontam para um erro de diagnóstico acerca do neoliberalismo. Os autores sugerem que no fim dos anos 70 e início dos 80, “o neoliberalismo foi interpretado em geral como se fosse ao mesmo tempo uma ideologia e uma política econômica diretamente inspirada nessa ideologia”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p.14). Avelino (2016), ao comentar sobre o curso “Nascimento da Biopolítica” de Foucault, em que o filósofo francês abordara o neoliberalismo, pondera que havia duas maneiras de se reportar ao neoliberalismo que eram difundidas na época. Um discurso que proliferou nos anos 70, adquiria um aspecto de denúncia, “figurava [o neoliberalismo] como “tirania mascarada” cujo prefixo “neo” ocultava a mesma dominação do velho liberalismo, porém camuflada) (...) (AVELINO, 2016, p.247); a outra, “consistia em dar a ele não uma imagem ideológica, mas uma imagem ideal de validação das suas liberdades diante da ameaça totalitária” (AVELINO, 2016, p.247). Já Foucault, sustenta Avelino, não se encontra em nenhuma dessas duas perspectivas. Pois, o filósofo, “recusou-se a ver no neoliberalismo tanto um ideal de liberdades quanto uma ideologia de dominação: sua atitude em relação ao liberalismo foi descritiva e analítica” (AVELINO, 2016, p.247).

Visto isso, salienta-se que para Foucault, liberalismo e neoliberalismo, devem ser compreendidos como racionalidade de governo. E é, sobre isto que versa o curso de 1979 intitulado “Nascimento da Biopolítica”.

A governamentalidade liberal, percebida por Foucault como uma racionalidade política, ou seja, “como prática refletida sobre a maneira como os homens governam uns aos outros. Esse é o ponto de partida de Foucault: um ponto de partida estritamente histórico e não

valorativo” (AVELINO, 2016, p.249). Enquanto projeto de sociedade, ele provém da governamentalidade liberal. “Assim como a loucura, o hospital, a prisão e a sexualidade, liberalismo e neoliberalismo constituem acontecimentos discursivos que determinam aquilo que somos, fazemos e pensamos em nossa atualidade” (AVELINO, 2016, p.246).

A compreensão sobre a construção genealógica de acontecimentos como o liberalismo e o neoliberalismo, exige, captar e mensurar os “efeitos do seu investimento sobre a subjetividade dos indivíduos” (AVELINO, 2016, p.246). Nesse sentido, Avelino (2016) sugere que:

Sendo o liberalismo e o neoliberalismo, tanto quanto a sexualidade, indissociáveis daquilo que somos, fazemos e pensamos no presente, melhor que atacá-los ou defendê-los, seria preciso perceber historicamente quais foram às condições de possibilidade que permitiram seus efeitos de determinação sobre nossa subjetividade (AVELINO, 2016, p.246).

Embora o sujeito que emerge com o Liberalismo postule seu interesse/utilidade e a liberdade, todavia, não é um indivíduo desasujeitado. Pois nas governamentalidades liberal e neoliberal existem as formas de assujeitamento, porém, de maneiras diferentes da forma disciplinar. Avelino (2016) defende que Foucault, em “Nascimento da Biopolítica”, sugere que o sujeito é objetivado pela governamentalidade liberal e neoliberal a partir das verdades da economia que estruturaram sua liberdade, ou seja, seu campo de ação, para constituí-lo como sujeito econômico.

A sociedade cujo modelo é a empresa e, é regulada a partir dos mecanismos de concorrência do mercado, será o espaço onde se firma a gestão urbana contemporânea apontada por Vanier.

4. Gestão Urbana e neoliberalismo na contemporaneidade

Vainer (2000), argumenta que houve uma mudança em relação a forma de gestão urbana. “Entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado pela derrocada do tradicional modelo tecnocrático-centralizado-autoritário está o do chamado planejamento estratégico” (VAINER, 2000, p.75). Segundo o autor, “esse modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona” (VAINER, 2000, p.75).

Entre os problemas que acarreta a incorporação de ideias europeias de modelos de planejamento estratégico estão as diferenças histórico-culturais, sociais entre Europa e América Latina. Essas ideias, segundo o autor, são inspiradas em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na *Harvard Business School*. Nesse sentido, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

Durante um longo período, a questão urbana remetia seu debate em torno de temas como o crescimento desordenado, a reprodução da força de trabalho, a racionalização do uso do solo, enquanto que “a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana” (VAINER, 2002, p.76).

Vainer (2000) aponta como exemplos dessa planificação, as ideias de dois dos principais pensadores responsáveis por difundir o conhecimento da cidade enquanto empresa. Manuel Castells e Jordi Borja. Para Borja¹: “as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação’ e, em consequência, ‘se produz crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (BORJA, 1990 apud VAINER, 2000, p.76).

Em Castells, salienta Vainer (2000), é ainda mais claro esta visão. Para Castells²:

A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração (CASTELLS, 1990, p.14).

Num contexto em que há globalização da economia de mercado, em que os mercados financeiros atuam diretamente sobre os contextos sociais e políticos, em que as privatizações são operadas como prioridades nas políticas nacionais e locais, as cidades são percebidas como empresas e como tal devem ser gestionadas. Vainer (2000) cita o documento do World Economic Development Congress & The World Bank, construído em 1998, que aponta que as cidades, devem:

¹ BORJA, Jordi. Barcelona: un modelo de transformación urbana. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

² CASTELLS, Manuel. The world has changed: can planning change? (Keynote Speech, ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, 1990.

Competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; Competir na atração de novas indústrias e negócios; Ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços; Competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada³ (WORLD ECONOMIC DEVELOPMENT CONGRESS E THE WORLD BANK, 1998, apud VAINER, 2000, p.77).

Uma das cidades brasileiras que introduziu o planejamento estratégico foi o Rio de Janeiro em meados dos anos 1990. Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultoria catalã, de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, era instalado o Conselho da Cidade - “instância maior do Planejamento Estratégico da cidade do Rio de Janeiro” (VAINER, 2000, p.105-106). Na etapa seguinte, salienta o autor, foram montados grupos de trabalho para definir os projetos prioritários em diferentes áreas de interesse. O resultado final foi consolidado num documento chamado “O Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, homologado em 1995. Um dos problemas no caso do planejamento urbano do Rio de Janeiro que é destacado por Vanier (2000), é a falta de democracia e participação da sociedade civil no processo, visto que, foi um projeto “liderado por empresários e líderes governamentais” (VANIER, 2000, p. 107).

A composição do Conselho da Cidade era ampla, com mais de 300 membros, de 20 entidades associativas. A função do Conselho da Cidade, no entender de Vainer (2000) foi estritamente simbólica. De acordo com o autor: “Na verdade, instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, o conselho somente se reunirá para homologar documentos preparados pelo comitê Executivo e previamente aprovados pelo Conselho Diretor” (VAINER, 2000, p.109).

De acordo com Vanier (2000), os conselheiros não interviriam nem na composição do Conselho Diretor, nem nas orientações e escolhas do Comitê Executivo. Desta feita, localiza-se um conflito na construção do planejamento urbano, de um lado, os agentes governamentais e empresários que sustentavam o planejamento estratégico e de outro, os agentes da sociedade civil e movimentos sociais que buscam cumprir o Plano Diretor e fortalecer os espaços institucionalizados de participação, como “o Conselho Municipal de Planejamento Urbano,

³ WORLD ECONOMIC DEVELOPMENT CONGRESS & THE WORLD BANK. World Competitive Cities Congress. Executive Summary Document. Washington, DC, 1998.

Conselho Municipal de Política Urbana, o Conselho Municipal de Saúde, entre outros, onde a sociedade civil está organizada” (VAINER, 2000, p.114).

Uma das conclusões do autor é de que o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro possui como objetivo, “legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade” (VAINER, 2000, p.115). Entre os projetos apontados pelo autor estão: o Teleporto, o Centro Internacional de Comércio, o Porto de Sepetiba, a recuperação da imagem da cidade turística e algumas obras viárias.

A cidade é captada nessa óptica através do olhar empresarial, “onde o marketing urbano insere-se numa dinâmica de transformação da cidade em mercadoria, produzida para o consumo, onde o que está em jogo é a modernização das cidades para a concorrência com outras [...]” (VAINER, 2000, p.78). Enquanto mercadoria a ser vendida e consumida, a cidade deve conter espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança, grandes empreendimentos da construção civil. Perceber a cidade como uma empresa significa concebê-la como agente econômico, “que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações. Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado” (VAINER, 2000, p.86).

5. Considerações finais

Foucault (2008) analisou a governamentalidade liberal e neoliberal como mecanismos de governo da conduta dos seres humanos. Nesse sentido, o filósofo francês se distancia das análises que buscam definir o liberalismo como uma teoria, mas como uma tecnologia de governo que busca conduzir a condutas dos seres vivos de acordo com respectivas estratégias que levem em conta a produção e o consumo de liberdades.

O neoliberalismo é entendido pelo filósofo a partir de suas análises sobre o poder, realizadas a partir da noção de governamentalidade. De maneira geral, o neoliberalismo é entendido pelo filósofo como uma racionalidade política que age diretamente ou indiretamente sobre a vida das populações. Nessa perspectiva, Foucault (2008), faz uma reflexão sobre as duas vertentes do neoliberalismo, a alemã e a norte-americana. Nesses dois vieses, comenta Noretto (2013), os liberais do século XX abandonam a identificação do mercado como espaço

de manifestação da mecânica natural dos intercâmbios e postulam a noção de competitividade como um princípio de formalização. A competitividade é, nesse sentido, um princípio formal que deve assegurar a conformidade da ordem social. A competitividade deve ser o objetivo da sociedade neoliberal, tal sociedade deve ser governada (administrada) a fim de que o modelo empresa seja difundido.

Nessa perspectiva, a cidade aparece como o espaço em que os indivíduos se agrupam, onde todos se transformam em empreendedores de si. O governo da cidade já não se coloca a partir da ótica do direito, senão da ótica econômica. Vanier (2002), evidenciou em seu texto que o projeto de cidade implica direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e dependente, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania. Produtividade e competitividade passam a ser os paradigmas que regem a forma como os municípios administram o urbano, noção esta que foi exemplificada no caso da cidade do Rio de Janeiro.

O espaço público é administrado como um espaço privado, onde, a gestão pública segue administrando esse espaço, porém, o faz de maneira que as empresas privadas sejam as encarregadas de investir neste determinado espaço. Nessa ótica o planejamento urbano passa a ser guiado pela perspectiva do planejamento estratégico onde as empresas são os principais atores.

6. Referências

ÁLVAREZ, Pablo López. Biopolítica, liberalismo y neoliberalismo: acción política y gestión de la vida en el último Foucault. In: ARIBAS, Sonia; CANO, Germán; UGARTE, Javier (org). **Hacer vivir, dejar morir. Biopolítica y capitalismo**. Madrid, CSIC/La Catarata, 2010, (p. 39-61). Disponível em:

http://eprints.ucm.es/14099/1/BIOPOLITICA__Pablo_L%C3%B3pez_%C3%81lvarez.pdf. Acesso dia 30 de outubro de 2017.

AVELINO, Nildo. **Foucault e a racionalidade (neo) liberal**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 21. Brasília, set/dez. 2016 (p. 227-284). Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522016000300227&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso dia 20 de outubro de 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DÍAZ, Esther. **A filosofia de Michel Foucault**. São Paulo: Unesp, 2012

DUARTE, André. **Vidas em risco**: crítica do presente em Heidegger, Arendt e Foucault. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Segurança, Território, População**. Curso dado no College de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

LAASNERIE, Geoffroy de. **A última lição de Michel Foucault**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

NOSETTO, Luciano. **Michel Foucault y la política**. San Martín: Universidad Nacional de San Martín, 2013.

SENELLART, Michel. Situação do curso. In: FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SUGIZAKI, Eduardo. **Contra-história**: historicismo e sujeito de interesse como alternativa à soberania política em Foucault. Revista Expedições: Teoria da História & Historiografia V. 4, N.2, Agosto-Dezembro de 2013. Disponível em: http://www.revista.ueg.br/index.php/revista_geth/article/view/2198/1439. Acesso dia 30 de outubro de 2017.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

_____. Os liberais também fazem planejamento urbano? IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

VEIGA-NETO, Alfredo. Coisas do governo... In: RAGO, Margareth; ORLANDI, Luiz B. Lacerda; VEIGA-NETO, Alfredo. **Imagens de Foucault e Deleuze**: ressonâncias nietzschianas. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

OS CONDOMÍNIOS FECHADOS DE PELOTAS/RS EM PARADOXO AO DIREITO À CIDADE

Wagner Barbosa Pedrotti –
Universidade Federal de Rio Grande/RS
Marcela Simões Silva –
Universidade Federal de Rio Grande/RS

1. Introdução

Em 1988 pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro uma Constituição Federal previu um capítulo específico sobre política urbana. Após, o Estatuto da Cidade regulamentou o texto da lei maior, garantindo o direito à cidade, entendido como o direito de usufruir e planejar a cidade nos interesses coletivos. Entretanto, de fato o planejamento urbano atual nas grandes e médias cidades reproduz as desigualdades sociais inerentes ao sistema capitalista, particularmente através de padrões de segregação do espaço territorial. As novas regras locais de organização do espaço urbano se baseiam na separação de grupos sociais de forma sistemática, tudo isso legitimado pelo poder público e confirmado por uma sociedade que prioriza a segurança em detrimento dos demais direitos.

Os grupos sociais mais privilegiados criam suas próprias cidades fechadas dentro do núcleo urbano da cidade ou até mesmo nas periferias afastadas, em um movimento de fragmentação do espaço urbano. A nova forma encontrada para manter a falsa impressão de igualdade e convivência social harmoniosa foi através da implantação de modalidade de condomínios residencial em lotes. Os espaços públicos antes doados ao poder público nos loteamentos, como sistema viário, áreas verdes, áreas institucionais para implantação de escolas, postos médicos, são substituídos pela implantação de condomínios fechados de uso exclusivo dos condôminos, com altos muros que garantem a autosegregação. Assim, ocorre uma diminuição do espaço público na medida em que as cidades crescem com os condomínios urbanísticos, embora tenham as características de loteamentos públicos.

O problema que se investiga trata de entender como os impactos da nova legislação acerca dos condomínios urbanísticos na cidade de Pelotas/RS inviabilizam o direito à cidade. Considera-se como direito à cidade não só o direito individual ao usufruto dos bens urbanos, mas, além disso, o direito de planejar cidades democráticas e sustentáveis de acordo com os interesses coletivos, garantido no Brasil pela Constituição Federal e regulamentado pelo

Estatuto da Cidade. Opta-se pelo objeto empírico dos condomínios horizontais de lotes, aprovados com fulcro na Lei Municipal 5.660/2009, também chamados de condomínios fechados, condomínios urbanísticos, loteamentos fechados, condomínios gigantes, condomínios de terrenos.

Adota-se o método dedutivo como raciocínio do objeto para explicar hipóteses a partir de premissas críticas adotadas pelos referenciais teóricos. Os procedimentos realizados com predominância qualitativa incluem a pesquisa bibliográfica e a análise da legislação sobre o tema, em específico a Lei do Parcelamento do Solo, Lei dos Condomínios em Edificação, Estatuto da Cidade, III Plano Diretor de Pelotas/RS, Lei dos Condomínio Horizontal em Lotes de Pelotas/RS. Fez-se também uma análise documental das discussões no Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas (CONPLAD) e do processo legislativo da Lei dos Condomínio Horizontal em Lotes de Pelotas/RS, que aprovou o aumento do tamanho máximo dos condomínios de 1ha para 35ha, a fim de evidenciar o planejamento urbano de acordo com os interesses privados das incorporadoras.

O texto foi redigido em três partes, sendo que a primeira desenvolve o conceito teórico do direito à cidade até sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro. Na segunda parte é analisado o surgimento dos condomínios fechados com os instrumentos jurídicos que garantem paradoxalmente tanto o direito à cidade como a implantação dessa nova modalidade controversa de expansão urbana. Já na terceira parte se investiga empiricamente o processo legislativo que culminou na aprovação e publicação da lei que regulamenta os condomínios fechados em Pelotas/RS, com o apoio e incentivo do poder público local.

2 Desenvolvimento

2.1 A positivação do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro

Lefebvre criou o termo direito à cidade em um contexto de crítica ao processo de urbanização de Paris na década de 1960. A partir do caso de crise o autor idealiza o “direito à cidade: não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permite o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.” (LEFEBVRE, 2001, p. 139). O conceito de direito à cidade foi desenvolvido pela primeira vez como a garantia individual formal de usufruir em uso pleno das qualidades e benefícios da vida urbana.

David Harvey por sua vez ampliou o conceito de direito à cidade, indo além do direito individual ao acesso dos recursos urbanos existentes, pois considera como sendo o direito de planejar a vida na cidade de acordo com as necessidades coletivas da população. Trata-se da liberdade de criar e recriar a cidade, e assim de mudar a nós mesmos mudando a cidade. O direito à cidade necessariamente teria que significar, além do direito ao usufruto das urbanizações disponíveis, o processo de comandar a urbanização dominada hegemonicamente pelas classes dominantes nos interesses privados da especulação imobiliária urbana e do agronegócio no campo.

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. (HARVEY, 2012, p. 74)

A discussão sobre o direito à cidade é relativamente uma demanda recente em países que apresentam o aumento significativo na taxa de urbanização. No âmbito nacional a positivação foi iniciada com a Constituição Federal de 1988, depois surgiu sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, pelos Planos Diretores. Mas a proposta por uma reforma urbana nas cidades brasileiras teve seu início nas “reformas de base” do governo João Goulart, com a formulação de proposta ao Congresso de 1963, pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, inviabilizada pelo governo militar, mas ressurgida com a redemocratização. A principal bandeira dessa reforma urbana se consolidou como o direito à cidade (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 259-260).

Através de muita mobilização social pela primeira vez um capítulo sobre políticas urbanas foi inserido em uma constituição, mais especificamente com a edição do art. 183, que garante uma nova modalidade de usucapião urbana, e do art. 182¹, que adentra nos princípios norteadores da política urbana brasileira. O conceito positivado pelo atual texto constitucional parece estar de acordo com os teóricos do direito à cidade, na medida em que sua regulamentação garante cidades sustentáveis com acesso universal aos benefícios urbanos públicos para as presentes e futuras gerações, art. 2º, I, V e outros, do Estatuto da Cidade, e a

¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

gestão democrática com a participação da população no planejamento urbano, art. 2º, II, IV e outros, também do Estatuto da Cidade.

Para consolidar esse texto constitucional, sem autoaplicação, foi necessária a regulamentação do mesmo, o que só ocorreu em 2001 com a Lei Federal 10.257/2001, o aclamado Estatuto da Cidade. A referida lei foi criada em um contexto de cidades brasileiras com graves problemas de urbanização descontrolada, falta de planejamento e absoluta segregação. Esse processo de urbanização levou a degradação ambiental e exclusão de parcela da população dos bens urbanísticos. Sendo assim, o Estatuto da Cidade foi um importante instrumento criado para minimizar os problemas da urbanização. A partir dessa lei a gestão da cidade passa a ter um caráter mais democrático com a participação popular, com órgãos colegiados, debates, conferências, iniciativa popular de projeto de lei.

O amplo alcance das diretrizes do Estatuto da Cidade, sem interferir na autonomia dos entes federados, confere à regra o caráter de norma geral. Logo no primeiro capítulo do Estatuto são estabelecidos parâmetros para construção da política urbana em todas as instâncias do poder público. O seu art. 2º disciplina a política urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com várias diretrizes, em especial o inciso I, com a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Também, no inciso II, um importante texto que garante, ao menos em tese, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além do capítulo específico na constituição e do Estatuto da Cidade, temos outro grande instrumento legal de política urbana conhecido como Plano Diretor, que contempla as peculiaridades locais dos municípios. O Plano Diretor é obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes, de acordo com § 1º, do art. 182 da Constituição Federal, ou em cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de interesse turístico, ou inserido na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, com base no art. 41, II, IV e V do Estatuto da Cidade.

Para a Constituição Federal de 1988 o plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Trata-se de uma lei complementar municipal aprovada por maioria qualificada dos vereadores. Seu conteúdo pretende ordenar os espaços habitáveis

do município, visando a função social da cidade. No Brasil colonial as cidades não eram planejadas, a expansão urbana era totalmente espontânea. A preocupação com o planejamento urbano é um fenômeno surgido somente no fim do século XIX para resolver os primeiros problemas urbanos na formação de favelas. A intenção nessa época era a correção de problemas com a finalidade estética e higiênica, com a expulsão autoritária do centro das grandes cidades de pessoas de baixa renda. Os primeiros planos urbanísticos, como o Plano Agache no Rio de Janeiro, pretendiam planejar a cidade racionalmente, já que havia a necessidade de alocar o crescente desenvolvimento da classe operária da década de 1930.

Na cidade de Pelotas no ano de 1963 foi criado o Conselho do Plano Diretor cuja tarefa seria de elaborar o plano diretor com as soluções para os problemas urbanos locais. Já nessa época se zelava pela participação democrática no planejamento urbanístico com a inclusão de diversos representantes da sociedade civil. Entretanto, isso não significa que os interesses defendidos representavam exatamente o que a maioria do povo necessitava. O Primeiro Plano Diretor de Pelotas, Lei Municipal 1.672/1968 não tinha detalhamentos, continha apenas 36 artigos com diretrizes gerais sobre o desenvolvimento urbano, como sistema viário, zoneamento, restrições de edificações, regras para loteamentos.

O antigo plano já não atendia mais as necessidades urbanísticas da época, e então no ano de 1977 foi formada a equipe técnica de servidores, que culminou na aprovação do Segundo Plano Diretor de Pelotas, Lei Municipal 2.565/1980. Esse plano bem mais técnico detalha o planejamento urbano nos seus exatos 300 artigos. Nele são tratadas as diretrizes gerais; o controle e uso da ocupação do solo; edificações; infrações. O Segundo Plano Diretor procurou solucionar questões pendentes do anterior, com aspectos mais pragmáticos. Tentou-se criar ferramentas para utilizar os vazios urbanos para o crescimento da cidade, de forma a barrar a fragmentação urbana. Nota-se no Segundo Plano Diretor de Pelotas a preocupação pela preservação do patrimônio histórico, cultural e o meio ambiente natural.

A Constituição Federal de 1988, bem como a regulamentação do capítulo sobre a política urbana através do Estatuto da Cidade de 2001, habilitou os municípios a elaborar novos planos diretores mais modernos, com novos instrumentos para soluções dos problemas das cidades modernas. Após esses fatos o Município de Pelotas começou a desenvolver o que seria o III Plano Diretor, através do trabalho da Coordenadoria de Planejamento e o Conselho Municipal do Plano Diretor. As diretrizes para o novo plano diretor foram aprovadas no Congresso da Cidade de 2002, coordenado pela então Secretaria Municipal de Urbanismo, onde

foi apresentado um novo modelo territorial urbano. Então, após muitos debates e audiências públicas, o III Plano Diretor de Pelotas, Lei Municipal 5.502/2008, foi aprovado em julho de 2008.

2.2 A disputa do espaço urbano com o surgimento dos condomínios fechados

A literatura costuma mencionar as antigas cidades-jardins nos subúrbios ingleses como percussoras dos condomínios fechados. Desde então, esse modelo esteve adormecido até ressurgir na década de 1970 com vários empreendimentos desse tipo nos EUA, em especial em zonas turísticas como na Califórnia. Na década de 1980 eles se multiplicaram e se tornaram um novo produto imobiliário, em todo território americano, transformando os subúrbios em um fenômeno globalizado. Foi nessa época que os subúrbios passaram a ter características de bairros fechados, com o fechamento de áreas abertas em benefício próprio, assumindo-se privativamente serviços coletivos até então públicos, como segurança, lazer e manutenção urbana.

Entendemos existir evidência suficiente para afirmar que os CFs ou gated communities (GCs) encontraram suas primeiras manifestações num mundo muito específico: o anglo-americano. Tal terá acontecido há mais de dois séculos, seja cerca de 1750. Seu primeiro fôlego, que haveria de engrossar, se bem que mudando formalmente de direção graças à intervenção de várias transformações contextuais de relevo, atravessou todo o século XIX para praticamente apenas se extinguir nas primeiras décadas do século XX. Ora, tal período correspondeu grosso modo ao do primeiro (longo, progressivo e variável, é certo) desenvolvimento da Modernidade. Desde então e até cerca de 1970 aquela forma socioespacial manteve-se “adormecida”, datada e localizada. Sua globalização e sua expansão numérica são matéria mais recente, de novo, o arranque surgiu na mesma área geográfica. Agora, contudo, tal ocorreu em primeiro lugar nos Estados Unidos da América (EUA) e não em Inglaterra, como acontecera quando da primeira edição do fenômeno. (RAPOSO, 2012, p. 172)

A crise da década de 80 marca o fim do modelo desenvolvimentista brasileiro e acentuação da exclusão social, diante de um modelo de Estado neoliberal cada vez menos proveniente. Ademais, o aumento da desigualdade trouxe também o avanço da criminalidade e consequentemente o medo da violência. Assim, o poder público enfraquecido já não consegue apresentar um desempenho satisfatório nem mesmo na área de segurança, o que leva a permissão da criação de bairros fechados, enclaves fortificados, verdadeiras cidades fragmentadas dentro da própria cidade, com proteção garantida para aqueles que podem pagar

pelo serviço. Se antes do fenômeno globalização os grupos sociais estavam separados pela distância entre o centro e as periferias, atualmente os mesmos grupos podem estar próximos, mas separados por muros com muita segurança, os enclaves fortificados.

Nas últimas décadas, a proliferação de enclaves fortificados vem criando um novo modelo de segregação espacial e transformando a qualidade da vida pública em muitas cidades ao redor do mundo. Enclaves fortificados são espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho. Esses espaços encontram no medo da violência uma de suas principais justificativas e vêm atraindo cada vez mais aqueles que preferem abandonar a tradicional esfera pública das ruas para os pobres, os "marginais" e os sem-teto. Enclaves fortificados geram cidades fragmentadas em que é difícil manter os princípios básicos de livre circulação e abertura dos espaços públicos que serviram de fundamento para a estruturação das cidades modernas. (CALDEIRA, 1997, p. 150)

A presença crescente desses guetos voluntários de autosegregação diminui cada vez mais a quantidade de espaços públicos. Como inadequadamente tem se entendido que esses condomínios fechados têm natureza jurídica privada de condomínio, e não a natureza jurídica pública de loteamento, os municípios acabam erroneamente ignorando sua competência para intervenção nos projetos da própria cidade dentro dos interesses coletivos. A iniciativa privada cria verdadeiros bairros fechados, com arruamentos, quadras, escolas, lojas, áreas verdes internas e tudo mais que é característico dos loteamentos. Uma frágil legislação aliada aos imprecisos conceitos culmina tacitamente com o favorecimento aos incorporadores. “A maior tolerância e condescendência para a produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo” (MARICATO, 1996, p. 63).

No Brasil o art. 8º da Lei de Condomínio aparece como possibilidade de aproveitamento de áreas reduzidas no interior de quarteirões que permitam construções de condomínios de casas em forma de vilas urbanísticas. Os condomínios horizontais previstos pela Lei dos Condomínios possuem limitações quanto à área máxima da gleba que será implantado o empreendimento, o que desagrade setores da construção civil que anseiam por grandes investimentos e dos consumidores que pretendem viver em grandes cidades privativas. Em Pelotas esse tipo de empreendimento denominado “vilas urbanísticas” ou condomínios urbanísticos de pequeno porte, possuem uma limitação territorial de 3.000m², situados em quadras de ocupação consolidada e somente na modalidade “com edificação integrada”, ou seja,

não é permitida a comercialização de lotes de terrenos sem edificação de casa, tudo em conformidade com a legislação federal.

Por isso foi necessária a criação de uma forma de urbanização privada que pudesse extrapolar os limites legais e atender as expectativas dos incorporadores. Assim surgiram os grandes condomínios urbanísticos no Brasil, seguido uma tendência mundial de viver isoladamente entre os indivíduos do mesmo grupo social. Para dar uma resposta aos anseios de grupos sociais consumidores desse produto, criou-se uma versão jurídica subvertida dos grandes condomínios urbanísticos, uma tentativa de unir dois tipos de normas inconciliáveis, de natureza distinta, de um lado o direito público urbanístico e de outro o direito civil privado. Gera-se uma versão híbrida da Lei de Parcelamento do Solo com o art. 8º da Lei de Condomínio Edifício, com a criação de um novo tipo de ocupação do solo, ainda sem regulamentação federal.

No plano local, os planos diretores costumam seguir os princípios de direito à cidade, contidos no Estatuto da Cidade, para garantir aos cidadãos o acesso aos bens urbanos e o planejamento urbano popular. Entretanto, visualiza-se cada vez mais o distanciamento desses princípios em legislações urbanísticas esparsas, com a permissão do fechamento de loteamentos públicos para a utilização exclusiva de bens urbanos dos moradores, com a aprovação de gigantescos condomínios fechados apartados da cidade, tudo isso com a chancela do poder público. Muitas vezes certos instrumentos dos planos diretores trazem limitações ao tamanho de empreendimentos fechados, o que desagrade a iniciativa privada. Os planos diretores acabam sendo flexibilizados por leis que criam novos tipos de parcelamento do solo, dando novos limites de áreas.

Dessa maneira, agentes que representam os interesses privados acabam por pressionar a desfiguração dos planos diretores, permitindo um novo planejamento privado, sem critérios técnicos. Evidencia-se mais uma contradição do capitalismo, de um lado o direito à cidade com planejamento urbano de acordo com os interesses coletivos e de outro os interesses privados da especulação imobiliária. Na verdade, o que se percebe são os antagonismos de classes onde de um lado grupos menos favorecidos buscam através da administração pública mais espaços públicos de uso comum e de outro os grupos mais privilegiados pressionam por mais espaços privados de uso exclusivo. Mesmo imperceptivelmente a classe dominante busca não conviver com a classe dominada, o que converge unicamente para uma situação de diminuição dos espaços públicos, consequentemente a diminuição do direito à cidade.

2.3 Os artifícios no processo legislativo dos condomínios fechados em Pelotas/RS

Enquanto não há nenhuma limitação à instituição de condomínios urbanísticos no ordenamento jurídico brasileiro cada município dentro de sua competência realiza a regulamentação. Em Pelotas, a Lei Municipal 5.502/2008 denominada como III Plano Diretor de Pelotas, previu pela primeira vez a modalidade do condomínio urbanístico, conceituando como a divisão de imóvel, em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de vias de circulação interna de domínio privado e vedada a de logradouros públicos, internamente ao perímetro do condomínio, com a conformação da gleba respeitando a malha viária. Previu ainda a modalidade condomínio urbanístico com edificação integrada, uma variante de condomínio em que a construção das edificações, previamente aprovadas nos termos da lei, é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização.

O dispositivo mais polêmico do III Plano Diretor de Pelotas no que se refere aos condomínios urbanísticos certamente foi o art. 192, II, tendo em vista que limitou essa nova modalidade em áreas de até 10.000m², ou 1ha. Esse limite técnico não foi definido por acaso, e sim porque a área máxima de um quarteirão é de 10.000m², de acordo com art. 185 do III Plano Diretor de Pelotas. A área de um quarteirão como limite aos condomínios urbanísticos é ideal para uma boa gestão urbanística, pois não interfere diretamente no planejamento urbano, não causa prejuízo ao acesso de vias públicas, não corta a malha viária, não impede o desenvolvimento urbano sustentável, não provoca autosegregação significativa em guetos, não causa apropriação significativa de área, enfim não contraria os princípios de direito à cidade.

Após um ano da aprovação do III Plano Diretor de Pelotas, e ainda na inércia de uma norma geral que limite aspectos dos condomínios urbanísticos, foi aprovado a Lei Municipal 5.660/2009 no município de Pelotas, denominada Lei de Condomínio Horizontal de Lotes. Sendo a natureza civil do condomínio, refuta-se desde já a legitimidade do município em legislar sobre o tema, em razão da competência privativa da União em legislar sobre direito civil, conforme art. 22, I, da Constituição Federal. Não se trata de uma norma urbanística pública de competência concorrente entre os entes federados e sim uma norma condominial privada, embora os empreendimentos possuam características de loteamentos públicos.

Essa nova Lei Municipal 5.660/2009, no art. 3º, conceitua o condomínio urbanístico, com uma nova denominação “condomínio horizontal de lotes”, como sendo modelo de

parcelamento do solo formando área fechada por muros com acesso único controlado, em que a cada unidade autônoma cabe, como parte inseparável, uma fração ideal de terreno correspondente às áreas comuns destinadas a vias de acesso e recreação. Nota-se a redação da Lei Municipal 5.660/2009 destoa do texto do III Plano Diretor de Pelotas, modificando a denominação e incluindo o fechamento como essencial ao modelo, com muros em altura até 3m de altura. A própria lei assume o enorme abalo visual com previsão de medidas de redução de impacto visual com a possibilidade de utilização de unidades arbóreas na via principal.

O art. 4º, XI, da Lei de Condomínio Horizontal de Lotes, talvez o mais polêmico por instituir a dimensão máxima dos empreendimentos, acabou por revogar tacitamente o art. 192, II, do III Plano Diretor de Pelotas. De acordo com o dispositivo revogador: “área total do empreendimento não poderá ser menor que 100.000m² e maior que 350.000m², podendo ser modulado para melhor permeabilidade urbana a critério da Administração Municipal”. Sendo assim, todos os condomínios urbanísticos aprovados com base nessa lei terão áreas totais entre 10ha e 35ha.

Essa Lei de Condomínio Horizontal de Lotes foi claramente uma adaptação da Lei Complementar 12/2005 do município de Xangri-lá. No próprio título do arquivo no site da Prefeitura de Pelotas que hospeda o texto da Lei de Condomínio Horizontal de Lotes de Pelotas, certamente por desatenção, observa-se o preâmbulo da lei de Xangri-lá com o seguinte texto: “CELSO BASSANI BARBOSA, Prefeito Municipal de Xangri-Lá, FAZ...”². Em Xangri-lá a lei aprovada foi complementar, diferentemente de Pelotas que aprovou uma lei ordinária comum. Contudo, a lei de Pelotas é formalmente ilegal, uma vez que a Lei Orgânica Municipal de Pelotas em seu art. 2º estabelece a obrigatoriedade da Lei do Plano Diretor através de legislação complementar. Além disso, o art. 5º do III Plano Diretor de Pelotas determina que as matérias disciplinadas por esta lei deverão ser objeto de alteração mediante lei complementar, obedecendo a hierarquia legal.

Ademais, em Xangri-lá, litoral norte do Rio Grande do Sul, a citada lei complementar do ano de 2005 antecedeu o empreendimento denominado Bosques de Atlântida, com área de 391.000m², 201 unidades, lançado no ano de 2006 pela empresa Idealiza Urbanismo. Essa mesma empresa lançou em Pelotas o primeiro empreendimento em condomínio urbanístico, no ano de 2010, alguns meses após a aprovação da Lei de Condomínio Horizontal de Lotes de Pelotas. Inusitadamente os dois primeiros condomínios urbanísticos no município de Pelotas

² http://server.pelotas.cotm.br/interesse_legislacao/leis/2009/lei_5660.pdf, acessado em 11/12/2017.

possuem a área exata de 350.000m², a mesma área máxima permitida pela lei municipal de 2009.

O Projeto de Lei que culminou na aprovação da Lei de Condomínio Horizontal de Lotes de Pelotas chegou até a casa legislativa através da Mensagem 25/2009 com origem no executivo municipal. A discussão sobre a instituição dos condomínios urbanísticos foi remetida primeiramente do legislativo ao CONPLAD, órgão máximo em planejamento urbano. Em primeira reunião, Ata 14/2009, o projeto de lei pré-formatado causou estranheza entre os membros do conselho, tendo em vista que a matéria já havia sido amplamente debatida, inclusive com audiências públicas, quando da aprovação do III Plano Diretor de Pelotas. Em segunda reunião, Ata 15/2009, o CONPLAD rechaçou a proposta por consenso com parecer contrário ao projeto de lei. O principal argumento contrário foi a ampliação da figura do condomínio urbanístico com reserva de área ao município muito menor, além da baixa densidade da modalidade de parcelamento e de seu caráter elitista.

Em uma terceira reunião, Ata 16/2009, o então coordenador do conselho, deu início novamente à discussão para novamente analisar o mérito do projeto de lei dos condomínios urbanísticos, com a presença do empreendedor sócio da empresa que implantou os primeiros condomínios urbanísticos em Pelotas. Na quarta e definitiva reunião sobre o tema, Ata 17/2009, a composição do conselho formada na grande maioria por membros da iniciativa privada deliberou com votação empatada, aprovada com o voto de minerva do coordenador do conselho. Depois de encaminhada a deliberação à Câmara de Vereadores de Pelotas, com parecer favorável do órgão técnico do planejamento urbano, a mesma realizou duas sessões públicas em 14/12/2009 e 30/12/2009 para avaliação da polêmica proposta, com a aprovação da Lei Municipal 5.660/2009.

Nesse sentido, nota-se que o planejamento urbano das cidades não possui um caráter democrático dentro dos interesses coletivos, e sim de acordo com os interesses privados das incorporadoras, o que vai de encontro ao direito à cidade. Além disso, percebe-se nos quatro condomínios horizontais de lotes implementados na cidade de Pelotas/RS, Lagos de São Gonçalo, Veredas Altos do Laranjal, Alphaville Pelotas 1 e Alphaville Pelotas 2, o caráter extremamente segregador e elitista. O próprio mercado trata de selecionar os adquirentes desses lotes, uma vez que em tese somente famílias com alta renda podem residir nesse tipo de empreendimento, em razão do valor do terreno, do valor da cota condominial e do padrão mínimo de edificação determinado.

Nesses empreendimentos também há outra grande contradição ao direito à cidade, visto que se apropriam do espaço urbano que deveria ser público, na medida em que possuem as características de loteamento, mas estão na forma de condomínio, sem a obrigação de destinar parte da gleba ao poder público. Em média 50% das áreas totais desse tipo condomínios são destinadas uso comum, como vias públicas, passeios, áreas verdes. Essas áreas comuns de todos os condomínios horizontais de lotes somam um total de aproximadamente 60ha, de uso exclusivo dos de seus condôminos. Se caso os incorporadores fossem utilizar somente o mínimo legal de 18% do III Plano Diretor de Pelotas para destinação de áreas ao poder público ainda assim a cidade teria cerca de 22ha para o uso coletivo, se somado a área de 120ha dos empreendimentos fechados.

3. Considerações finais

Em meio ao caos urbano a melhor solução encontrada pelos grupos sociais mais privilegiados foi viver em condomínios fechados entre seus iguais, sem a presença dos menos favorecidos que causam insegurança. A partir da década de 1980 os condomínios fechados proliferaram pelo mundo, inicialmente para as famílias ricas em áreas com baixas taxas de densidade populacional, mas logo após também foram utilizados para famílias de baixa renda em locais com muita densidade. Atualmente pode ser observado o aumento na implantação de condomínios urbanísticos, com a comercialização de lotes ao estilo de loteamentos, com a diferença de que essa parte da cidade é privativa e isolada por muros. Evidencia-se o aumento da autosegregação dos grupos sociais privilegiados, bem como a apropriação do espaço urbano que deveria ser público.

A iniciativa privada não mede esforços para instaurar esse novo produto habitacional, com influência ostensiva nas decisões políticas pela aprovação de legislações locais. Os planos diretores, incluído o da cidade de Pelotas/RS, discutidos em audiências públicas e planejados durante anos por servidores de carreira do mais alto nível técnico de conhecimento são simplesmente desprezados por minutas de projetos de leis redigidas pelos representantes das construtoras. Conselhos democraticamente criados para garantir voz e voto aos diversos atores da sociedade no planejamento urbano são formados na grande maioria por representantes do setor privado. O direito a uma cidade urbanisticamente sustentável, positivado pela Constituição Federal e regulamentado no Estatuto da Cidade, seja como acesso aos bens urbanos ou como direito ao planejamento urbano, torna-se inócuo, mais uma mera ficção legal

brasileira em contradição com a legislação esparsa. Isto porque o ordenamento jurídico que garante o direito à cidade também garante a negação do direito à cidade com a regulamentação dos condomínios fechados.

Apesar do condomínio fechado ser uma modalidade consolidada de ocupação do solo em sociedades com elevado grau de desigualdade, deve haver um mínimo de controle social. O poder executivo federal tem o dever de editar projeto de lei como norma geral de aplicação em nível nacional, com parâmetros mínimos e máximos permitidos, a fim de evitar as externalidades que impeçam a eficácia do direito à cidade. Por último, o controle exercido pela sociedade civil sobre a administração pública não pode resumir a democracia ao momento do sufrágio. Ao contrário, a sociedade tem a obrigação de ocupar todos os espaços públicos de democracia participativa, em especial os conselhos gestores responsáveis pelo planejamento da cidade, cujo objetivo deve ser o de mudar a cidade e com isso de mudar a nós mesmos.

4. Referências

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Enclaves fortificados**: a nova segregação urbana. Tradução: Heloísa Buarque de Almeida. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, n.47, mar. 1997, p.155.
- HARVEY, David. **O direito à cidade**. São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- RAPOSO, Rita. **Condomínios fechados, tempo, espaço e sociedade**: uma perspectiva histórica. São Paulo: Cadernos Metrópole, v. 14, n. 27, jan./jun. 2012, p. 171-196.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. “A trajetória da reforma urbana no Brasil”. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.). **Cidades para todos**: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago: Habitat International Coalition, 2010, p. 259-270.

A EXCLUSÃO TERRITORIAL: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA E PROPOSTA DE AGENDA FUTURA

Nino Rafael Medeiros Kruger –
Universidade Católica de Pelotas
Caroline Kruger –
Universidade de São Paulo

1. Introdução

Historicamente, múltiplas formas da manifestação da questão social, estando entre elas a exclusão e a mercantilização, tem sido alvo de pesquisas e observações através de diversas áreas de produção do conhecimento. Conseqüentemente, os termos se apresentam com recorrente uso e diferentes interpretações, que no contexto de disputa pela cidade ganha fundamental relevância o seu esclarecimento, pois suas produções e reproduções têm servido de base para a perpetuação do modo de produção capitalista. Considerando este contexto, no presente item se buscará realizar a descrição da revisão sistemática de literatura, que fora construída para fundamentar a apreensão sobre os termos em sua relação a questão territorial, bem como ao direito à cidade.

Para tanto, se fez uma revisão da produção científica sobre estes, em bases de dados consolidadas utilizando as expressões “território” “exclusão” e “mercantilização”, coletando-se e analisando-se um conjunto de artigos, sendo excluídos os que não correspondiam ao tema de pesquisa, bem como os que estavam indisponíveis para download ou duplicados. Com a análise realizada, os resultados foram mapeados, classificados e codificados de acordo com suas características, de forma a sistematizar o conhecimento disponível, avaliando as lacunas de pesquisas que integram ambos os temas, desvelando a relevância deste trabalho para a produção do conhecimento na contemporaneidade, e possibilitando ainda se apontar para possíveis propostas de uma agenda de pesquisa para futuros trabalhos.

A sistematização desenvolvida aqui baseia-se em uma revisão de literatura feita nas seguintes bases de dados: Scopus, Web Of Science e Science Direct. Onde inicialmente se explorou os termos “direito à cidade” e “território”, sendo encontrados 8 artigos. Posteriormente se buscou por “mercantilização” e “território”, sobre os quais se encontrou 1 artigo. Em seguida foi trabalhado “exclusão” e “território”, sobre estes foram encontrados 820 artigos. Em todas as etapas buscou-se por artigos publicados, revisões e artigos no prelo. Após esta primeira

busca, na qual não se reconheceu identificação ao tema de pesquisa proposto, optou-se por cruzador os termos, conforme se trabalha no presente projeto e desenvolver novas buscas.

Utilizou-se então de forma relacionada os conceitos de “exclusão territorial e mercantilização” ou “mercantilização territorial e exclusão”. Ainda, “direito à cidade e exclusão territorial” e “direito à cidade e mercantilização”, deste modo chegou-se ao número de 33 artigos, somados os que foram encontrados nas quatro buscas. A partir de suas leituras, foram então separadas as principais informações de cada um, e feitos resumos destes. Posteriormente seguiu-se a tabulação dos dados extraídos dos artigos, e então se desenvolve a presente escrita.

2. Desenvolvimento

2.1 Identificação do tema de discussão

O primeiro passo após a tabulação dos textos foi identificar o tema central de discussão em cada um deles. Nesta fase foi possível observar que as expressões trabalhadas na realização das buscas, são utilizadas para o desenvolvimento de inúmeras discussões, que se entrelaçam na tentativa de compreensão e exposição da complexa rede que fundamenta a urbanidade das cidades contemporâneas, e sua abordagem científica. Deste modo, o primeiro quadro apresenta como os textos foram divididos. Seguindo o sistema autor, ano, e a seguir, segundo o que foi considerado sua abordagem central de discussão.

Quadro 1. Separação por autor, data, e tema central de discussão.

	Cidade	Políticas Públicas	Território	Colonialismo	Gentrificação	Trabalho	Conflitos	Protagonismo Feminino
SASSEN, 2015	X							
ORSINI, 2017	X							
IVO, 2010	X							
TRINDADE, 2012	X							
AGIER, 2015	X							
BATTAUS; OLIVEIRA, 2016	X							
THUILLIER, 2005	X							
ADEY, 2013	X							
DANGSCHAT, 2005	X							
LETELIER; CONCHA, 2016		X						
SMITH, 1996		X						
MARTIN, 2012		X						
JAGLIN, 2001		X						
GALVIS, 2009		X						
FRONTERA, 2006		X						
ATKINSON, 2008		X						
NARAYANAN; SARANGAN; BHARADWAJ, 2015		X						

MARTÍNEZ; LECHUGA; LUQUE, 2016		X						
FERRARO, 2003						X		
VALERO, 2007						X		
FIDEL; TOMASO, 2010						X		
SJÖGREN, 2015			X					
BEGAG, 2002			X					
URQUIETA; MARIÉZ; JORQUERA, 2007			X					
BERNARD, 2007			X					
BEN-NAFTALI, 2004							X	
IBÁÑES; VELÁSQUEZ, 2009							X	
TAVOLARI, 2016							X	
TRUDELLE, 2005							X	
MURTAGHA, 2008							X	
KAPUR, 2007				X				
MORALES, 2016					X			
PÉREZ, 2008								X

Legenda: O destaque dado no preenchimento de cor distinta na tabela identifica os temas centrais de maior incidência.

O quadro torna possível a visualização de que os artigos produzidos que relacionam os termos exclusão, mercantilização, território e direito à cidade, tem como fundamento de suas análises, principalmente a discussão sobre políticas públicas e cidade. Estes, somados chegam a quase 60% das escritas.

Em seguida, se procurou identificar entre os artigos que discutem cidade e políticas públicas, quantos se desenvolviam a partir de pesquisas que em algum momento utilizaram de abordagem empírica, buscando distingui-los de estudos desenvolvidos a partir de referências puramente bibliográficas e documentais. Deste universo de 18 artigos, um somente se utilizou de pesquisa empírica (LETELIER; CONCHA, 2016), mesmo estando todos os textos relacionados à produção do conhecimento em ciências humanas.

2.2 Geografia da produção do conhecimento

Na primeira tabulação dos textos foram identificadas todas as categorias que são analisadas aqui. O que se procurou neste item foi identificar de acordo com o país de origem, o continente correspondente a este, cruzando com as informações do quadro 1. E posteriormente relacionando com os métodos de pesquisa utilizados, e a área do conhecimento que se situa cada escrita. Para se refletir sobre como se distribui geograficamente esta produção deste conhecimento.

Quadro 2. Separação por autor e continente de origem, e sua relação com o quadro 1.

	América do Norte	Europa	Oceania	América do Sul	África	Ásia
SASSEN, 2015	X					
ORSINI, 2017		X				
IVO, 2010				X		
TRINDADE, 2012				X		
AGIER, 2015		X				
BATTAUS; OLIVEIRA, 2016				X		
THUILLIER, 2005		X				
ADEY, 2013		X				
DANGSCHAT, 2005	X					
LETELIER; CONCHA, 2016				X		
SMITH, 1996		X				
MARTTIN, 2012		X				
JAGLIN, 2001					X	
GALVIS, 2009				X		
FRONTERA, 2006		X				
ATKINSON, 2008			X			
NARAYANAN; SARANGAN; BHARADWAJ, 2015	X					
MARTÍNEZ; LECHUGA; LUQUE, 2016		X				
FERRARO, 2003		X				
VALERO, 2007		X				
FIDEL; TOMASO, 2010				X		
SJÖGREN, 2015	X					
BEGAG, 2002		X				
URQUIETA; MARIÉZ; JORQUERA, 2007				X		
BERNARD, 2007		X				
BEN-NAFTALI, 2004	X					
IBÁÑES; VELÁSQUEZ, 2009				X		
TAVOLARI, 2016				X		
TRUDELLE, 2005	X					
MURTAGHA, 2008		X				
KAPUR, 2007					X	
MORALES, 2016	X					
PÉREZ, 2008				X		

A observação proposta no quadro 2, aponta para a produção do conhecimento sobre tal tema concentrada nos continentes Europeu, Sul e Norte americanos. Ao cruzar estas informações ao proposto no quadro 1, se visualiza uma maior produção sobre os termos de busca relacionados a políticas públicas e cidade no continente Europeu e Sul Americano. Já no continente Norte Americano o tema de maior incidência foi “conflitos”.

Quadro 3. Continente, método e áreas de conhecimentos identificados.

	Quati	Quanti/Quali	RBD	RBDE	CH	Saúde	CSA	AU
América do Norte	XXXXXXX		XXX	XXXX	XXXXX	X		X
Europa	XXXXXXX XXXX	XX	XXXXXXXXXX	XXXX	XXXXXX XXXXX		X	X
Oceania	X		X		X			
América do Sul	XXXXXXX XXX		XXXXXXXXXX	XX	XXXXXX XX		X	X
África	XX		XX		XX			
Ásia								

Legenda: RBD = revisão bibliográfica e documental; RBDE = revisão bibliográfica e documental que parte de pesquisa empírica; CH = Ciências Humanas; CSA = Ciências Sociais Aplicadas; AU = Arquitetura e Urbanismo.

Quanto aos tipos de pesquisa observados na produção do conhecimento que se utiliza dos conceitos da busca, divididos por continente observa-se que as pesquisas situam-se basicamente na área das ciências sociais, com predomínio de estudos do tipo qualitativo, que se fundamentam em pesquisas bibliográficas e documentais. Visualiza-se ainda que, somente no continente Norte Americano o número de trabalhos que partem de observações empíricas é superior ao número de revisões bibliográficas e documentais.

2.3 Conceituação, observações e apreciação

Para cada artigo tabulado, foi também construído um resumo onde se procurou identificar a experiência conceitual em cada trabalho, ou seja, como estes apresentaram os conceitos chaves utilizados nesta busca, tornando possível a observação dos conflitos e disputas conceituais colocadas para a apreensão de cada categoria.

No tocante ao “direito à cidade”, cabe destacar que este é o termo sobre o qual aparecem as maiores diferenças de interpretação. Na bibliografia analisada as interpretações deslocam-se de uma perspectiva legal ou jurídica, como faz uso desta Thiago Trindade (2012), relacionando ao debate sobre direitos e cidadania, através do qual propõem sua interpretação enquanto direito social, atrelado ao Estado. Passando por Danila Battaus (2016) que o discute em uma perspectiva constitucional, enquanto direito a um ambiente harmônico e equilibrado e a um local que proporcione dignidade, questionando até que ponto este tem ganhado contornos práticos no cotidiano, e quais os problemas que impediriam a obtenção de melhores resultados em sua planificação, a partir da abordagem da regularização fundiária, planificação do estatuto das cidades, e dos art. 182 e 183 da Constituição Federal. Chega a Michel Agier (2015), que vai apontar a expressão enquanto vazia de significado, e que deve ser construída essencialmente de movimento. Para este autor o “direito à cidade” relaciona-se ao fazer-cidade, e deve ser entendido como um processo contínuo e sem fim, que faz sentido somente em contextos específicos de expansão dos universos sociais e urbanos, uma declinação pragmática – aqui e agora – sua instauração. Agier destaca que é na acumulação destes três efeitos: invasão; ocupação; e instalação, que encontra-se o movimento do direito à cidade, o direito de estar ali, e de ali levar uma vida urbana (AGIER, 2015).

Por último, mas não menos importante cabe situar a discussão proposta por Bianca Tavolari (2016), que parte de uma apreensão distinta da apresentada por Agier (2015), para chegar a resultados muito próximos.

Para Tavolari (2016), “direito à cidade” não é uma expressão guarda chuva, e tão pouco uma expressão vazia, pois esta é uma categoria analítica e um horizonte de emancipação, que não está necessariamente voltada à institucionalização sob a forma de lei, ou construção de uma demanda estatal. “não é apenas uma nova forma de cidadania que está em jogo, mas também uma nova maneira de olhar para o direito” (TAVOLARI, 2016, p.107). Deste modo para a autora discutir o “direito à cidade” é um importante ponto de contato entre grupos organizados ao redor do mundo, que demonstra na pluralidade de sentidos atribuídos à expressão, sua relevância social e teórica.

Se de um lado pode-se observar uma preocupação com a disputa e apropriação conceitual dos termos utilizados na busca feita, como no caso do “direito à cidade”, a apresentação do conceito de “território” em uma primeira aproximação parece não gerar tanto conflito. Mas, ao serem divididos os textos produzidos nos continentes do sul e do norte aparece uma clara distinção de abordagem.

Nos artigos produzidos nos continentes do sul ganha destaque uma apreensão conceitual do termo relacionada a conflitos, e a realização material da vida cotidiana. A exemplo disso, Trindade (2016), aponta para sua relação a estatutos jurídicos na produção de uma ação decisiva para reprodução das desigualdades. Destacando que os “territórios” são compreendidos a partir de sua constituição em relação a compra, atrelando-se desta forma ao poder de determinados grupos sociais.

Danila Battaus (2016), do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, aborda o termo a partir de o que vai denominar intrínseca relação aos processos de mercantilização, que transformam o do solo urbano em mercadoria suscetível às façanhas dos agentes produtores da cidade. Fidel e Tomaso (2010), trabalham a expressão a partir da conexão que se estabelece entre território/pobreza/exclusão, e sua relação a diminuição de postos estáveis de trabalho. Mas é o Chileno Francisco Letelier (2016), quem vai mais fundo na abordagem do conceito, a partir da relação dos Estados nacionais com as transformações que envolveram mudanças nas dimensões espaciais, através das “relações entre a dinâmica da globalização (desterritorialização) e localização, entre espaços de fluxos e espaços de lugares, o futuro das cidades e o novo papel das grandes metrópoles” (IVO, 2010, p. 26).

Esses processos globais que questionam as organizações sociais urbanas, deformam os territórios bem como “a relação entre o espaço urbano e seus habitantes, entre o público e o privado, nas novas formas de constituição das atividades de morar, trabalhar, circular, consumir

e de lazer.” (IVO, 2010, p. 26), sufocando identidades e diversidades locais, em um epistemicídio cultural.

Já a abordagem feita nos textos produzidos nos continentes do norte, apresenta uma apreensão mais subjetiva, e menos material. Relacionando “território” a espaço de convívio, interação social e possibilidades (FERRARO, 2003). Ou, ambiente de coesão social, fundamental para se gerar fortalecimento dos vínculos sócio-territoriais, e melhoria da qualidade de vida. (TRUDELLE, 2015). Mesma direção na qual caminha Frontera (2016), ao destacar o planejamento territorial enquanto uma ferramenta política e econômica, para o desenvolvimento de políticas sociais. Uma abordagem que não responsabiliza tanto o mercado pelas alterações nos “territórios”, apontando para o planejamento enquanto estratégia de desenvolvimento.

Sobre “exclusão”, Anders Sjögren (2015), pesquisador sênior do instituto Nórdico Africano em Uppsala, a partir de uma abordagem culturalista aponta para a fragmentação territorial e identitária enquanto fundamento para exclusão, materializada na luta pelo acesso à terra, bem como nos processos socioeconômicos e políticos fluidos, que servem de base para a corrupção em Uganda, o que agrava a manifestação de múltiplas formas de conflito e desigualdades. Ernesto López-Morales (2016), por sua vez, destaca os processos de gentrificação liderados por agentes construtores do Norte Global, enquanto responsáveis pelo aumento em larga escala da segregação sócio-econômica; reestruturação espacial monopolizada, fundamentada em relações de classe. O que gera expropriação, domínio material e simbólico. Por fim a exclusão dos usuários originais.

Rowland Atkinson (2008), aborda a divisão social aprofundada através da planificação de políticas públicas que ocultam problemas sociais, e afastam grupos marginalizados das classes consideradas economicamente confortáveis. O autor discute a segregação instituída por programas habitacionais nas últimas décadas, que permitiram a grupos de maior renda que evitassem sua associação ao que consideram de externalidades negativas da pobreza. Apontando que a intervenção pública através de políticas sociais, habitacionais e urbanas, marginalizaram os grupos em situação de vulnerabilidade, trancando-os em lugares de pobreza e medo, que alimentaram e legitimam ações que buscam gerir e conter a pobreza em espaços capsulares, uma prática de políticas urbanas e sociais de criminalização da pobreza.

Por fim, conforme foram feitas as buscas pelos termos nas bases de dados pesquisadas, onde se relacionou os termos de pesquisa, destacam-se duas citações que sintetizam o problema enfrentado neste projeto e apontam para os desafios que se colocam.

Os mecanismos de “gestão da pobreza urbana”, num quadro problemático entre responsabilidades institucionais e a prevalência do mercado no controle dos bens e serviços públicos coletivos, aprofundam as dificuldades de mediação da política e, ao mesmo tempo, uma maior autonomia da cidade (IVO, 2010, p. 20).

Deste modo, e concordando com a autora, compreende-se que não se pode analisar as manifestações da questão social nas periferias urbanas sem levar em conta as múltiplas relações instituídas sobre estes territórios e suas formas sociais. Da mesma forma, não se pode desconsiderar as responsabilidades do poder público sobre as “condições de reprodução das camadas populares (ou os efeitos perversos de sua ausência)” (IVO, 2010, p.24).

Assim,

consideramos que o direito à cidade deve ser interpretado enquanto uma obrigação positiva do Estado, o que o torna, portanto, um direito social, cuja finalidade reside na garantia da segurança material e do bem-estar coletivo aos cidadãos diante dos mecanismos excludentes que constituem o fundamento da economia de mercado. No caso da cidade, tais mecanismos se manifestam na maneira como o espaço urbano é produzido e apropriado pelos interesses capitalistas, sobretudo a partir da especulação imobiliária (TRINDADE, 2012, p. 155, 156).

A incapacidade de se vincular realidades locais complexas a suas estruturas, e identificar a ação dos agentes em disputa, tomando por iniciativa inferências simplistas por “falta de conhecimento”, acaba por negar o acesso a direitos a grupos que os mais necessitam.

3. Considerações finais

Especificamente, se procurou:

- Identificar os artigos que abordam a temática de pesquisa;
- A perspectiva de trabalho utilizada;
- Classificar para posteriormente codificar as características desses artigos;
- Fornecer um breve resumo de seus principais objetivos e resultados de cada escrita;
- Construir um quadro que torna-se possível de se visualizar as lacunas no conhecimento produzido, que pudesse contribuir para o desenvolvimento deste trabalho bem como para uma proposta de agenda de pesquisa futura.

Compreendendo que a revisão sistemática de literatura apresenta-se enquanto uma importante ferramenta não só para retratar “esforços de pesquisa em questões emergentes” (AMUI; JABBOUR; JABBOUR; KANNAN, 2017), mas ainda para caracterizar a pesquisa na qual se está trabalhando, identificar desafios para futuros pesquisadores (JABBOUR, 2013), proporcionando uma visão panorâmica de como tem se desenvolvido tais processos e sobre quais condições. Procurou-se seguir a proposta de Lages Junior e Godinho Filho (2010), entendendo que este tipo de revisão da literatura tem-se tornado cada vez mais popular entre os estudiosos dos mais variados campos, requerendo assim o cumprimento das etapas necessárias para precisão científica.

Entre estas pode-se destacar como já exposto o levantamento dos artigos disponíveis sobre o assunto; o desenvolvimento de um sistema de codificação de classificação a ser utilizado para fornecer uma estrutura aos conhecimentos existentes etc.

Para cumprir com esses objetivos realizou-se este estudo entre os meses de setembro e novembro de 2017. Período no qual os dados foram coletados, armazenados, analisados, tabulados e reorganizados, a partir dos bancos de dados que segundo Wang e Waltman (2016), são os de maior prestígio do mundo.

No desenvolvimento da análise foi verificado como a abordagem construída nos textos articula as categorias de pesquisa, onde foi possível visualizar que os conceitos de mercantilização e exclusão territorial não são trabalhados de forma complementar como se sugere no presente projeto, e as abordagens sobre o direito à cidade se restringem a debates teóricos e disputas conceituais. O que é claro, acrescenta muito em qualidade para o desenvolvimento desta escrita, mas também mostra o limite que este projeto busca romper, ao abordar tais questões a partir da realidade concreta de dezenas de famílias.

Em geral, as discussões proporcionadas não romperam com o teto do debate teórico, tendo em poucos casos, partido de situações que foram verificadas empiricamente.

A expressão “território” aparece de forma conceituada em 4 artigos (IVO, 2010; BERNARDT, 2007; URQUIETA; MARIÑEZ; JURQUEIRA, 2017; LETELIER, 2016). Nos demais, serviu como referência a algum lugar ou espaço, confundindo-se a outras expressões, servindo como adjetivo para espaço demarcado por fronteiras. Já a expressão mercantilização foi aliada em duas escritas a questão territorial (TRINDADE, 2012; BATTAUS, 2016), em ambas referindo-se a transformação do solo urbano em mercadoria que está sujeita às façanhas dos agentes produtores da cidade – valor de uso e valor de troca do espaço, o que remete à ideia

de espaço-mercadoria. Ambos os textos de autoria brasileira. O que ocorreu da mesma forma com o conceito de exclusão, que fora aliado a questão territorial nas mesmas escritas, assumindo nas demais um idéia genérica relacionada a pobreza e trabalhada como uma variável desta, sem se considerar sua relação fundamental com a expropriação capitalista, sendo a outra face da dinâmica exclusão/inclusão.

Todos os textos foram estudados e tabulados na intenção de se compreender se a gênese de seu debate voltava-se para a relação mercantilização e exclusão territorial na disputa pela cidade.

Segue, o quarto quadro desenvolvido para a qualificação dos textos, onde se usou de codificação com símbolos alfabéticos para representar os continentes de origem e metodologia de pesquisa adotada, que é acompanhada de uma codificação numérica para expressar a aproximação com a discussão proposta.

As dimensões propostas para classificação são as seguintes:

- Segundo o continente (JABBOUR, 2013): AdS = América do Sul; EUR = Europa; AFR = África; AS = Ásia; AN = América do Norte; OC = Oceania.
- Segundo a metodologia de pesquisa adotada: e = empírica; rbd = revisão bibliográfica e documental; rbde = revisão bibliográfica e documental que parte de pesquisa empírica. (Vale destacar que em nenhum dos casos estudados uma revisão bibliográfica serviu de fundamento para o desenvolvimento de observação empírica).
- Em escala numérica: 1 = contempla plenamente a discussão proposta pelo projeto; 2 = contempla a discussão proposta pelo projeto; 3 = contempla parcialmente a discussão proposta pelo projeto; 4 = não contempla a discussão proposta pelo projeto.

Seguem no quadro abaixo as dimensões de classificação:

Quadro 4. Classificação e códigos para análise dos estudos.

Continente	Metodologia	Aproximação do debate	Total de Artigos
AdS	4 (rbde); 6 (rbd)	2 (2); 2 (3); 6 (4)	10
EUR	4 (rbde); 9 (rbd)	1 (3); 12 (4)	13
AFR	2 (rbd)	1 (3); 1 (4)	2
AS	-	-	-
AN	2 (rbde); 5 (rbd)	1 (3); 6 (4)	7
OC	1 (rbd)	1 (3)	1

Assim, do universo de 829 artigos encontrados, foram 33 apurados enquanto mais próximos ao tema de pesquisa, estes foram então analisados e organizados de forma que se

pudesse extrair o máximo de informações consideradas úteis a este processo. O que veio a demonstrar que: 0 textos contemplam plenamente a discussão que se propõem a fazer nesta pesquisa; 2 textos contemplam a discussão que se propõem a fazer, tendo estes enquanto origem a AdS (LETELIER, 2016, URQUIETA; MARÍÑEZ; JURQUEIRA, 2017); 6 contemplam parcialmente; e 25 artigos, mesmo utilizando os termos de pesquisa não contemplam a discussão que se propõem a fazer.

Ainda, o continente onde mais se tem desenvolvido trabalhos com estes termos é a EUR, não aparecendo nenhum trabalho na AS. Quanto a metodologia, 33% parte de estudos empíricos, e 67% fundamentam-se em pesquisas e revisões bibliográficas e documentais.

Ainda cabe destacar que, quanto ao ano de publicação somente um texto fora publicado antes do ano de 1999, 16 foram publicados entre 2000 e 2009, e 16 publicados entre 2010 e 2017.

Tais fatores mostram que tem ocorrido um aumento significativo na produção sobre estes termos nos últimos anos, ao mesmo tempo que reforçam uma inércia da produção científica a partir de estudos empíricos, ou da aproximação daqueles que são o alvo ou objeto de suas análises, o que se compreende enquanto estrutural. Pois tem servido para a manutenção da composição verticalizada da produção do conhecimento, que mantém suas raízes nos países do norte, e sua produção afastada dos verdadeiros agentes da história, limitando-se a interpretações dos fatos que pouco servem até mesmo para a construção do saber científico, pois 40% dos artigos não têm sequer uma citação, 23% tem entre 1 e 4. Deste universo, 84% das citações feitas repousam sobre escritas produzidas nos países da EUR e AN. Já os textos que se aproximam da discussão proposta, para além de ser minoria, pouco são citados.

Se por um lado ocorre o aumento do número de abordagens a tal temática, colocando a mesma em situação de evidência, o modelo em curso sugere a manutenção de uma estrutura específica de abordagem, que perpetua concepções que isolam as expressões da questão social de suas raízes, não abordando suas inter-relações, e não dando conta de sua complexidade. E deste modo apontando para o fato de que há pela frente muitos desafios a serem enfrentados.

Depois de analisar, classificar e codificar os artigos, se pode verificar os pontos onde o presente projeto se propõem a avançar. Sobre os quais se pode destacar: a) partir de estudos bibliográficos para desenvolver pesquisa de campo. b) trabalhar a partir do diálogo constante entre as estratégias de pesquisa. c) fazer-se valer da abordagem da pesquisa militante. d)

instrumentalizar aqueles que têm sofrido em seu cotidiano a negação de seus direitos com um material acessível.

Estas, são algumas dentre tantas questões sobre as quais se pretende avançar.

Quanto aos desafios pode-se apontar para a necessidade de se desenvolverem estratégias para a produção do conhecimento que se contraponha e/ou avance sobre os modelos apresentados nos estudos. Trabalhar na revisão dos conceitos de forma que se possa apontar alternativas para a apreensão da questão social.

4. Referências

ADEY, P. **Ar / Atmosferas da Megacidade**. Theory, Culture & Society, 2013.

AGIER, M. **Do direito à cidade ao fazer-cidade: O antropólogo, a margem e o centro**. Mana: Estudos de antropologia social – UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

AMUI, L. B. L.; JABBOUR, C. J.C; JABBOUR, A. B. L. S; KANNAN, D. **Sustainability as a dynamic organizational capability: a systematic review and a future agenda toward a sustainable transition**. Journal of Cleaner Production; Vol. 142, jan. 2017, páginas 308-322.

ATKINSON, R. **O grande corte: o suporte para modos privados de evasão social através das políticas públicas**. Social policy & administration, 2008.

BATTAUS, D. M. A. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira**. Lua Nova, São Paulo, 2016.

BEGAG, A. **Limites geográficos e barreiras sociais nos bairros suburbanos**. Annales de Géographie, 2002.

BEN-NAFTALI, O. **Living in denial: the application of human rights in the occupied Territories**. The Israel Law Review, 2004.

BERNARD, N. **La pauvreté dans son rapport à l'espace: l'introuvable Mixité sociale?** CAIRN. INFO, 2007.

DANGSCHAT, J. S. **Assuntos espaciais - marginalização e seus lugares**. Revista Internacional de Pesquisa Urbana e Regional, 2009.

FERRARO, E. **Do pavimento a praça: Trabalho social de base para combater a Globalização da marginalidade**. Social Policy&Administration, Itália, 2003.

FIDEL, C; TOMASO, R. D; FARIAS, C. **Aproximación a los ensambles entre exclusión, Producción y territorio**. Cadernos CRH, Salvador, 2010.

FRONTERA, A. C. **Aproximación a los procesos de exclusión social a partir de La relación entre El territorio y la movilidad cotidiana**. Espnha. Doc. Anàl. Geografia, 2006.

FILHO, A. E. P. S. **Retirando os pobres para redistribuir os ricos – Sai já dai.** Disponível em: <<http://www.observatoriopelotas.com.br/2017/05/14/retirando-os-pobres-para-redistribuir-os-ricos-sai-ja-dai/>> Acesso em: 24 nov. 2017.

GALVIS, J. P. **Developing Exclusion: The Case of the 1961 Land Reform in Colombia.** Blackwell Publishing, 2009.

IBÁÑEZ, A. M. VELÁSQUEZ, A. **Identificando vítimas de conflitos civis: uma avaliação de famílias deslocadas forçadas na Colômbia.** Journal of Peace Research, 2009.

IVO, A. B. L. **QUESTÃO SOCIAL E QUESTÃO URBANA: laços imperfeitos.** Caderno CRH, Salvador, 2010.

JABBOUR, C. J. C. **Treinamento ambiental em organizações: de uma revisão de literatura a um quadro para pesquisa futura.** Recursos. Reciclagem de conservação. 74, 2013.

JAGLIN, S. **Cidades quebradas: segregação e fragmentação urbana na África Austral.** Annales de Géographie, PERSEE, 2001.

JUNIOR, M. L; FILHO, M. G. **Planejamento e controle de produção para remanufatura: revisão e análise da literatura.** Prod. Plano. Controle, 23, 2012, pp. 419 – 435.

KAPUR, R. **O cidadão e o migrante: Ansiedades pós-coloniais, Direito e Política de Exclusão / Inclusão.** Consultas teóricas em direito, 2007.

LETELIER, F; CONCHA, C. **Nuevas y antiguas identidades regionales: conflicto, exclusión e hibridaje. El caso de la región del Maule.** EURE, 2016.

MARTÍNEZ, U. F; LECHUGA, M. L; LUQUE, O. G. **Risco de pobreza ou exclusão social: evolução durante a crise e a perspectiva territorial.** Revista Espanhola de Investigações Sociológicas, 2016.

MORALES, E. L. **Gentrificação em Santiago, Chile: um processo de expropriação e exclusão liderado pela propriedade.** Revista de geografia urbana, Universidade de Memphis, 2016.

MURTAGHA, B. SHIRLOW, P. **Autenticidade e planejamento de partes interessadas na cidade segregada.** Reino Unido: Elsevier, 2008.

NARAYANAN, P. SARANGAN, G. BHARADWAJ, S. **Traçando novo território: participação da comunidade no centro de formulação de políticas globais.** Oxford University Press and Community Development Journal, 2015.

ORSINI, M. **Margens da cidade como espaços de tornar-se: inclusões, exclusões e as interseções no território urbano contemporâneo de Milão.** Journal of Contemporary European Studies, 2017.

PÉREZ, F. E. O. **Deslocamento Forçado entre Mulheres Rurais em Colômbia**. Latin American perspectives, 2008.

SAQUET, M. A; SILVA, S. S. **MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território**. Ver. Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. P. 24-42

SASSEN, S. **À margem sistêmica**. Cultural Dynamics. 2015.

SJÖGREN, A. **Batalhas sobre fronteiras: a política territorial nas regiões de Uganda**. Revista de Estudos Africanos Contemporâneos, 2015.

SMITH, A. D. **Cultura comunidade e território: as políticas de etnia e nacionalismo**. Instituto Real Inglês de Assuntos Internacionais, 1996.

TAVOLARI, B. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos – CEBRAP, Salvador, 2016.

THUILLIER, G. **El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires**. Revista EURE, 2005.

TRINDADE, A. A. C. **A conferência mundial de Direitos Humanos: Lições de Viena**. R. Fac. Direito UFRGS, Porto Alegre, 10: 232-237, jul. 1994. Disponível em: < file:///C:/Users/Rafael/Downloads/69396-287153-1-PB.pdf > Acesso em: 08 out. 2016.

TRINDADE, T. A. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova, São Paulo, 2012.

TRUDELLE, C. KLEIN, J. L. FONTAN, J. M. TREMBLAY, D. G. **Conflitos urbanos e coesão sócio-territorial: construção de consenso e Compromisso no bairro de Saint-Michel em Montreal**. Quebec. Revista canadense de pesquisa urbana. 2015.

URQUIETA, M. A. MARÍÑEZ, C. JORQUERA, C. **Territorio como médium: Discusión sobre rendimientos analíticos para las observaciones de la complejidad socioespacial**. Chile, MAD, 2017.

VALERO, J. F. **O crescimento das cidades: justiça e exclusão**. CAIRN. INFO, 2007.

WANG, Q; WALTMAN, L. **Análise em grande escala da precisão dos sistemas de classificação de diários da Web of Science e Scopus**. 2016.

O AMARGO SABOR DA NEGACÃO DO DIREITO À MORADIA NA DOCE TERRA DA ESPECULACAO IMOBILIÁRIA

Cristine Jaques Ribeiro –
Universidade Católica de Pelotas
Nino Rafael Medeiros Kruger –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

A partir da análise das disputas recentes sobre a região onde se localiza a Estrada do Engenho no município de Pelotas, o presente trabalho busca problematizar, através de uma reflexão crítica, como se desenvolvem as relações de produção e apropriação do espaço urbano no sistema capitalista. Tal opção fundamenta-se no fato de que o território que está localizado às margens do canal São Gonçalo tornou-se objeto de desejo do mercado imobiliário na última década. Assim, ao passar a receber a construção de grandes empreendimentos imobiliários, colocou em rota de colisão distintos projetos civilizacionais, que se opõem prática e teoricamente. O primeiro, denominado por Vainer (2013) de polis, traduz a perspectiva de um lugar de encontros e confrontos; território onde comunidades tradicionais e grupos que não conseguem acessar o mercado imobiliário formal encontram-se e constroem modos de habitar de trocas e integração com o ambiente. Já o segundo, denominado de city, materializa nos espaços o objetivo para mercantilização destes, sujeitando-os aos interesses econômicos privados e de mercado e excluindo aqueles que anteriormente foram impossibilitados de concorrer no mercado das cidades (VAINER, 2013). Para tanto, a presente reflexão parte deste território com a finalidade de pensar o modelo de desenvolvimento que tem sido adotado no município, bem como sua relação com os processos de exclusão e potencialização da segregação socioespacial.

2. Desenvolvimento

Para compreensão de como se chegou aos processos recentes e para que se possa reconhecer que são diversas as situações e os agentes com incidência sobre o conflito, desenvolve-se uma breve rememoração histórica sobre a origem da cidade de Pelotas. Através dessa, acredita-se que se torne possível o reconhecimento da gênese da Estrada do Engenho e dos conflitos que afligem o território. Nesse sentido, destaca-se que o local, em sua origem,

apresentava-se como espaço onde comunidades de trabalhadores reuniam-se para desenvolver suas atividades laborais e habitar.

Compreendendo que a cidade pode ser abordada de diversas formas, esta rememoração buscará situá-la apontando para a forma como se deu o desenvolvimento do processo de urbanização local. A partir dessa ótica, a cidade é compreendida, ao mesmo tempo, como obra que se constrói/edifica e como obra que se consome, da qual se apropriam seus habitantes, objetiva e subjetivamente, constituindo-se, assim, constructo social, fruto de inter-relações socioespaciais, e mercadoria capitalista. Sobre essa ótica que se engendraram estratégias de alienação urbanística – produção do analfabetismo urbano através do desenvolvimento territorial subordinado à reprodução do capital (MARICATO, 2015), a partir de sua estrutura objetiva de reprodução das relações sociais e extração de mais-valia urbana.

2.1 A Estrada do Engenho na origem de Pelotas

Mesmo antes de ser elevada à freguesia e antes ainda de atingir o status de cidade, na sesmária de Pelotas já havia se formado o Passo dos Negros. Este que é considerado por Ester Gutierrez (2001) o primeiro arraial do distrito e seria rebatizado um século depois de Estrada do Engenho.

As primeiras referências históricas que se tem sobre o município relacionam sua origem à da Estrada do Engenho. A exemplo pode-se destacar os relatos de Ester Gutierrez (2001), que vão apontar para 1758, ano em que o então governador do Rio de Janeiro, conde de Bobadela, doa a Tomás Luís Osório a sesmária, que acabou sendo dividida em cinco partes, e delas surgiram as primeiras estâncias, que sediaram as sete charqueadas que deram início a cidade (GUTIERREZ, 2001). É desse movimento de divisão territorial e desenvolvimento, impulsionado economicamente pelo fornecimento de alimentos (charque) para o resto do país, que surge o Passo dos Negros, e deste a cidade de Pelotas. Vale lembrar que as atividades desenvolvidas nessa época, entre os séculos XVIII e XIX, eram intrinsecamente dependentes da atividade laboral negra, concentrando grande movimentação de escravizados sobre tal localidade.

Sobre a origem e desenvolvimento do município, houve sobre este território a tentativa de fundação da cidade de Pelotas, o que não se efetivou por conta dos interesses que padre Felício e Antonio Francisco dos Anjos possuíam em lotear terrenos de suas propriedades ao norte do local (LONER; GILL; MAGALHÃES, 2017). Sobre este fato, Gutierrez (2001)

destaca os problemas gerados pelos dejetos da produção do charque que eram lançados no canal que margeia o território e causavam mau cheiro na localidade. Ainda, soma-se a isso a intensa população escravizada que circulava pelo território e acabava por amedrontar os charqueadores. Esses seriam outros fatores de implicação para o não avanço de tal projeto (GUTIERREZ, 2001).

Destes apontamentos pode-se extrair ou observar que: primeiro, sua origem está relacionada a uma doação, uma transferência de propriedade por questões políticas, envolvendo atores de grande poder ou influência; segundo, em sua gênese interesses privados se sobrepunham ao bem coletivo; terceiro, historicamente o canal é alvo de descarga de dejetos, o que mostra que os danos ambientais sobre o território não são novidade; quarto, e por fim, a população negra, escravizada e excluída, da qual os grandes proprietários não queriam estar próximos, lá foi deixada.

Assim, a primeira fase de desenvolvimento da cidade de Pelotas acabou por ser impulsionada por uma intensa atividade comercial sediada nesta região, fundada no trabalho dos excluídos. Ali se situou o primeiro porto, lugar onde era escoada a produção do charque e de controle das mercadorias que entravam na cidade. (LONER; GILL; MAGALHÃES, 2017)

Na localidade onde está situado o Passo dos Negros, tinha-se então a principal porta de acesso a esta sesmaria, o local onde se encontrava o atracadouro de navios, e o posto de cobrança de impostos para a coroa portuguesa (GUTIERREZ, 2001). O território localizado às margens do canal São Gonçalo foi a primeira entrada do sítio charqueador pelotense, e foi também onde se iniciou o beneficiamento de arroz na região. Atividades econômicas que marcaram o século XIX e início do Século XX no município (RHEINGANTZ, 2004).

Assim, a mesma localidade um século depois de surgir como Passo dos Negros – área de entrada e comercialização de escravizados e de produção e escoamento de charque – acabou por receber a instalação do primeiro engenho de beneficiamento de arroz do município, o Engenho São Gonçalo, também conhecido como Engenho Pedro Osório. Este que acabou por alterar a morfologia local e rebatizar o território, que acaba sendo chamado de Corredor da Estrada do Engenho (DEFENDER, 2010).

A partir da instalação do Engenho, tal território que já era marcado pela presença negra passa a receber o acréscimo de uma vila de trabalhadores que sustentam o funcionamento do Engenho e, posteriormente, de uma vila de pescadores (ROSENTHAL; GONÇALVES, 2014). No entanto, esses grupos acabaram não sendo beneficiados pelos movimentos posteriores de

desenvolvimento de infraestrutura urbana na cidade. Eles permaneceram no território e foram excluídos desses processos. Esse território, por ser baixo e de fácil alagamento (GUTIERREZ, 2001), passa a ser apontado como não propício para o desenvolvimento de moradias. Assim, o território acaba por ser deixado de lado no processo de desenvolvimento da cidade, quando se escolhem as áreas mais altas para fixação do centro do município. Dessa maneira, desde os primeiros movimentos em direção ao desenvolvimento urbano, esta área é marcada de forma negativa, local daqueles que foram impossibilitados de deslocar-se para o centro da cidade e ingressar no mercado formal de terras e onde comunidades tradicionais habitam (GUTIERREZ, 2001).

Para permanência em tal território, tais comunidades acabam por desenvolver uma forma própria de se relacionar com o ambiente, com incidência sobre seu modo de habitar, viver e relacionar-se com e no território (LEFEBVRE, 2001), para além do desenvolvimento de atividades laborais específicas e que se transforma no decorrer dos anos.

Com o desenvolvimento da cidade, a margem do canal acaba sendo esquecida nos processos de urbanização, não despertando o interesse do mercado imobiliário e construtor. Essa área acaba servindo para a potencialização dos processos de segregação sócio territorial e consolida-se enquanto espaço para moradia daqueles que se encontram em situação econômica vulnerável. Configura-se um espaço de perpetuação do modelo de desenvolvimento urbano trabalhado, enquanto desigual e combinado (OLIVEIRA, 2013), ou de inclusão precária (MARTINS, 1997).

2.2 A produção da não cidade

A negação do acesso à cidade cria em tal território o passivo para o desenvolvimento da não cidade – onde falta infraestrutura, equipamentos e serviços, sustentando uma das contradições intrínsecas da modernização capitalista, o negativo do desenvolvimento que se retroalimenta e impulsiona seu último. Uma espécie de (in) produção que se fortalece na falta de infraestrutura, gerando exclusão social, generalizando as desigualdades e aprofundando os processos de expropriação sobre a vida local (OLIVEIRA, 2013).

Neste escopo, e a partir do reconhecimento a tal situação, cabe destacar que nas últimas décadas desenvolveram-se políticas públicas voltadas especificamente para sanar o problema de desenvolvimento urbano precário sobre a localidade. Nessa perspectiva, o ano de 2008 foi um marco no avanço dos projetos, momento no qual se promulga a Lei do III Plano Diretor

Municipal (PELOTAS, 2008) e quando se avança rumo a um horizonte de plena urbanização do território do qual surgiu a cidade de Pelotas.

Porém, a ineficiência na planificação desses estatutos somada à gestão da política pública de habitação – Programa Minha Casa Minha Vida, focalizada nas faixas de maior lucratividade para o mercado imobiliário e em interesses pessoais de construtores públicos e privados - culminam em um processo que tenciona pela remoção da comunidade residente na Estrada do Engenho. Tal remoção tem sido capitaneada pela Ação Civil Pública (ACP) número 022/1.14.0007280-6, que fora movida pelo Ministério Público Estadual contra a Prefeitura Municipal, através da qual a última é acusada de negligência na fiscalização das ocupações sobre as Áreas de Preservação Permanente (APP).

A referida ação, que tem sido trabalhada enquanto instrumento para justificar e fundamentar os processos de exclusão e mercantilização territorial, tem encoberto o acelerado aumento da ocupação sobre áreas ainda habitadas por comunidades originárias e tradicionais. Assim, grandes empreendimentos imobiliários acabam não dialogando com as formas históricas de ocupação territorial.

Marinas, atracadouros, condomínios de alta renda, projetos de grandes empreendimentos comerciais têm buscado a localidade para desenvolverem-se nos últimos anos, ao mesmo tempo em que tem aumentado a procura e a ocupação do território por parte de famílias que se encontram socialmente desprotegidas pelo Estado. Estas últimas ocupam vagas precárias no mercado informal de trabalho e acabam por se tornar objeto e reflexo da profunda desigualdade social, concretizada na negação do direito fundamental à moradia (BOULOS, 2015).

Movimentos distintos vêm confluindo para o local nos últimos anos. O primeiro, e que é destacado pela ACP, pode ser caracterizado pelo grande aumento das famílias que, sem condições de se inserirem no mercado formal da moradia, acabam por ocupar a localidade. Esta, por se tratar de uma área próxima ao centro da cidade, possibilita de alguma forma a obtenção dos recursos mínimos necessários para a manutenção de suas vidas. Desenvolvendo-se aí, sobretudo, a atividade laboral de catadores de resíduos sólidos. Um segundo movimento encontra-se no bojo do desenvolvimento dos condomínios de alta renda.

O primeiro movimento é denunciado na ACP, que acusa o município de negligência no trato com a fiscalização de APP. Relata-se que na última década “é veemente o aumento das ocupações clandestinas na área de preservação permanente (margens do Canal São Gonçalo)”

(RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 4 - 5). No entanto, não se faz separação entre as famílias que residiam anteriormente no local, as famílias tradicionais e as originárias, colocando, deste modo, todas as pessoas em um mesmo grupo, o dos responsáveis pelos danos ambientais a uma APP e os ocupantes de área de risco.

Ocultam-se nestas linhas o fato de que são dois os grupos que têm ocupado o território. O primeiro é originário e tradicional: famílias de descendência dos escravizados, descendência de trabalhadores do engenho e pescadores; o segundo é o grupo dos excluídos do mercado formal de trabalho e de terras, que se constitui enquanto um grupo de grande mobilidade. Este tem seu movimento fundamentado na financeirização e elitização do mercado da habitação, o que é uma das principais marcas deste setor no país (BOULOS, 2015) e potencializador da busca de novas famílias por este formato de moradia na última década.

2.3 A produção de moradia x produção de sem teto

A produção de habitações através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no município de Pelotas, segundo os levantamentos anteriormente citados, poderia ter acabado com o déficit habitacional para a população de baixa renda. Déficit esse expresso no problema qualitativo do município. Cabe salientar que o PMCMV foi desenvolvido para atender a essa população específica, de acordo com as diretrizes do programa (BRASIL, 2009). Entretanto, nos anos subsequentes, o que ocorreu foi um aumento de ocupações irregulares nas áreas urbanas em todo país (BOULOS, 2015).

De acordo com Alves (2016), na cidade não foi diferente. As ocupações dessas áreas no município passaram de 156, entre 2008 e 2009, para 162 áreas em 2014, e no primeiro semestre de 2017 esse número subiu para 205 áreas ocupadas no perímetro urbano. O levantamento ainda não apresenta dados dos territórios rurais (ALVES, 2017).

O estudo atualizado sobre as áreas de ocupação irregular aponta que “mais de 90 mil pessoas” residem em habitações em situação irregular, isso representa “quase 1/3 da população” do município (ALVES, 2017, p. 26). Segundo noticiado pelo Jornal Diário da Manhã (2017), no dia 5 de setembro do corrente ano, esse número se eleva para aproximadamente 100 mil pessoas vivendo em áreas irregulares em Pelotas.

O aumento das ocupações irregulares pode ser analisado ainda em seu reflexo sobre a migração para a Estrada do Engenho, pois este acompanhou o crescimento como um todo. Como apontado na ACP, a ocupação no território mais que dobrou neste mesmo período. Nesse

sentido, houve um aumento no número de famílias sem acesso à moradia em paralelo à produção de habitações através da política pública, o PMCMV.

Para melhor compreensão deste fato torna-se necessário refletir sobre quem foram os beneficiados pela política de habitação em Pelotas, uma vez que se compreende que as áreas tidas enquanto irregulares são na verdade o negativo do qual se alimenta o processo de urbanização, de onde será extraída a mais valia urbana relativa.

Observando a escrita de Vainer (2013), que aponta para as bem orquestradas farsas que legitimam os projetos de grupos dominantes para as cidades, criando falsos consensos, cedendo espaços aos interesses empresariais e não atendendo às reivindicações populares, buscamos avançar na apresentação e problematização que se faz nesse texto. Para tanto, atenta-se para o fato de que a presente narrativa tem exposto as estratégias locais que buscam “soluções” para problemas estruturais históricos, porém as ações que se desenvolvem e as alternativas apontadas pela ACP são pontuais e deslocadas da estrutura fundante dos problemas.

Deste modo, torna-se necessário retomar a reflexão sobre o PMCMV, por ser este o principal programa habitacional planejado no município nas últimas décadas e através do qual foram produzidas mais de 11 mil moradias (PINTO, 2016). Para além, entende-se que ambos os processos carregam o mesmo discurso de solução para problemas estruturais, mas as soluções, pelo menos no caso do PMCMV, não passaram de estratégias que serviram às elites dominantes, as quais se utilizaram e utilizam dos favorecimentos públicos (NABUCO; PRIMI; NABUCO, 2014).

A análise do PMCMV em sua planificação na cidade de Pelotas, para além de refletir a racionalidade descrita por Vainer (2013), também possibilita a compreensão da relação da produção habitacional com o aumento das ocupações irregulares. Jones Vieira Pinto (2016) ao lançar reflexão sobre a planificação do PMCMV destaca que “a influência dos agentes promotores privados sobre os direcionamentos e qualidade da produção do PMCMV” na cidade foi notável (PINTO, 2016, p. 220). O autor descreve leis municipais que foram alteradas sob tal influência para a aprovação de empreendimentos sem qualidade e, “notavelmente, prejudiciais ao tecido urbano de Pelotas” (ibidem). Além disso, traça a reprodução do quadro que tem sido a lógica de execução do PMCMV ao redor do país, que também se reproduziu em Pelotas.

Assim, estudos e levantamentos apontam para o problema habitacional, mostrando que 80,89% deste se dá pela habitação em condições precárias, sem acesso mínimo à infraestrutura

urbana, com moradias localizadas em áreas de risco socioambiental, além de outros aspectos que colocam estes números na ordem qualitativa. No entanto, ainda são problemas de ordem quantitativa, já que 19,11% de imóveis necessitam ser construídos. O que aconteceu, porém, foi uma produção inversa: 76,49% das habitações foram produzidas para os grupos que têm renda acima de 3 salários mínimos. Grupos estes dentro da ordem quantitativa, com faixa de renda que representava o déficit de 2.598 habitações (PLHIS, 2013). Para estes foram produzidas 8.837 habitações (PINTO, 2016).

Dividida por faixa de renda, os números da produção do PMCMV em Pelotas até dezembro de 2016 apontam que 2.856 das habitações foram para faixa 3, que corresponde à renda de 4 a 9 mil reais, ou seja, 23,96% das moradias; 6.251 das habitações foram para a faixa 2, que corresponde à renda de 2,6 a 4 mil reais, 52,45% das moradias (PINTO, 2016). Esses dados revelam que, além de uma inversão de prioridade no ato de planificação da política pública, ocorreu a priorização por parte das construtoras e incorporadoras das faixas de maior lucratividade. Os dados também apontam o porquê do não avanço em direção à solução dos problemas habitacionais locais. Ao invés de investir em regularização fundiária e urbanismo, optou-se pela produção de novas moradias, e tal produção voltou-se para as faixas de maior renda. Deste modo, apenas 23,59% das moradias foram produzidas para a faixa 1, 2.812 moradias. A menor porcentagem foi destinada para o grupo que mais necessitava da garantia deste direito, o que é alvo principal da política.

Sendo assim, leis municipais foram criadas e alteradas no decorrer da planificação do PMCMV em Pelotas, na intenção de favorecer construtoras e incorporadoras (PINTO, 2016). Entre estas estão a Lei 5.603/2009, que instituiu o programa habitacional de interesse social “Pelotas Habitação Digna”. Programa que viabilizou a construção de um maior número de habitações dentro do PMCMV, não apresentando adendos quanto à qualidade destes para seus usuários. Além disso, trouxe isenções de impostos sobre a construção dos empreendimentos para seus executores (PELOTAS, 2009).

A Lei 5.963/2012, aprovada no dia 28 de dezembro de 2012, três dias antes do final do mandato do então prefeito Adolfo Antonio Fetter Junior (PELOTAS, 2012), foi responsável por alterar o perímetro urbano do município para que se produzissem habitações em áreas distantes, sem infraestrutura. Legalmente favoreceu ainda a diminuição e até mesmo a dispensa de áreas verdes e áreas de uso público no interior dos empreendimentos, o que estava anteriormente previsto em lei. O alargamento do perímetro urbano não ocorreu de forma

fortuita, segundo Pinto (2016, p. 225), pois o mesmo “possibilitou o projeto e construção de dois dos empreendimentos pertencentes ao PMCMV [...], e onde estes foram instalados extrapola os limites do perímetro urbano”.

As influências de agentes promotores privados sobre as leis do município são evidentes. Essas intervenções visaram especificamente à facilitação da lucratividade das empresas privadas. Deste modo, as 11.919 unidades habitacionais produzidas com financiamento público, através do PMCMV na cidade (PINTO, 2016), não resolveram, e tão pouco diminuíram, o número das áreas de ocupação irregular, mas incidiram diretamente sobre este processo.

A cidade transformada em sujeito econômico, de natureza mercantilizada e empresariada, “instaura o poder de uma nova lógica, através da qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2013, p. 89). Assim, através da disponibilização de recursos, da administração das leis de zoneamento, das leis de parcelamento do solo e do desenvolvimento dos planos urbanísticos, relegou-se ao poder privado o domínio da decisão quanto à produção da cidade. A visualização de tais problemas e o acompanhamento de seu desenvolvimento fundamentam o questionamento da afirmação feita pela ACP quanto à falta de fiscalização do PPM, visto que desvela que a ocupação territorial, o desenvolvimento e a planificação das legislações no município atrelam-se a outros interesses.

Assim, entende-se que não há somente negligência por parte do PPM quanto à falta de fiscalização sobre a ocupação irregular da área, mas percebe-se, sim, que a mesma tem provocado tal situação. A negligência, assim, desloca-se para a planificação da política habitacional e dos instrumentos previstos no III Plano Diretor. Ao não se voltarem para a população mais necessitada de sua efetivação tornam-se motor e combustível do desenvolvimento da ACP, no vácuo deixado entre a materialização dos estatutos jurídicos e de sua plena efetivação.

2.4 Higienização e Ação Civil Pública: qual relação?

Ao exigir a remoção da comunidade residente à margem do canal São Gonçalo, a ACP deve considerar a complexa trama que se desenvolve sobre o território. Caso contrário, acabará por ignorar, desumanizando e objetificando uma comunidade que é vítima histórica do descaso do PPM.

O desenvolvimento do município nas últimas décadas deu-se através do abandono deste território, avançando sobre áreas de maior interesse do Poder Público. Deixou-se para trás um grande número de vazios urbanos, que se localizam relativamente próximos ao centro da cidade e que têm despertado o interesse do mercado da construção.

Após o desenvolvimento das estratégias anticíclicas adotadas pelo Governo Federal no ano de 2008, que injetaram grandes quantias de dinheiro nos setores privados da construção (RODRIGUES; SALVADOR, 2011), (BOULOS, 2015), é que esse território passou a despertar o interesse de construtoras e incorporadoras capitalizadas, que buscam a manutenção do crescimento deste mercado. Assim, os últimos anos foram marcados pela atração ao território de grandes empreendimentos.

O que nos faz retornar à lei do III Plano Diretor, que em sua modernização conservadora acabou por retornar ao território e incentivar após dois séculos o modelo desigual e combinado de desenvolvimento urbano. Através deste não se planejou as medidas que resolveriam os problemas urbanísticos do território. Além disso, acenou para o mercado da construção e especulação a partir de um projeto de ampliação do centro urbano do município para tal localidade. O referido projeto prevê o desenvolvimento de atrativos que incentivem “a expansão da centralidade até o Canal São Gonçalo” (PELOTAS, 2008, p 8), um movimento já bastante conhecido no tocante ao desenvolvimento urbano brasileiro (GONÇALVES, 1995), mas que se redefiniu a partir do favorecimento público (MARICATO, 2015).

Retornando a ACP, após o desenvolvimento destas reflexões, busca-se analisá-la na intenção de compreender as motivações desta ao apontar que: 1) Seria a área ocupada considerada de risco por estar à margem do Canal quando existem outras ocupações com a mesma finalidade – moradia – no mesmo território? Onde estaria a diferença entre elas? 2) Havendo a execução das políticas públicas específicas para o local, as quais tratam do desenvolvimento de infraestrutura urbana, saneamento e etc. , que apontam para o desenvolvimento de um projeto específico de acordo com as legislações ambientais, continuariam as famílias ameaçadas de remoção por causar danos ambientais? 3) Sendo as políticas habitacionais, exemplo PMCMV, trabalhadas de forma a contemplar as populações alvo de seu desenvolvimento, sendo os direitos constitucionais à moradia e trabalho garantidos, tais grupos continuariam a procurar a área para fixar residência e desenvolver suas atividades laborais?

Sobre cada um desses complexos questionamentos poderiam se desenvolver novas escritas. No entanto, o que se destaca neste momento é saber se a remoção das famílias solucionará os problemas que são apontados pela própria ACP? O certo é que sua execução deixará o território livre para o desenvolvimento de novos empreendimentos no local. E estes não beneficiarão os grupos hoje ameaçados, mas servirão àqueles que se encontram em situação econômica de domínio, retroalimentando a racionalidade de desenvolvimento urbano que tem sido a tônica na cidade e no país (BOULOS, 2015).

Trata-se, portanto, de um processo que versa sobre o aumento do número de famílias que têm procurado o território na última década, sendo necessária a observação de se os processos anteriores são considerados e como este aumento é tratado. É importante saber se o referido aumento é um resultado da opção feita pelo PPM, que se inclina a um modelo específico de desenvolvimento urbano, ou um fato isolado.

A abordagem e apreensão da ACP sobre o processo é de fundamental importância para o desenvolvimento das ações que irão ocorrer posteriormente sobre o território. Estas irão negar direitos em detrimento da garantia da acumulação capitalista ou garanti-los para preservação da vida, cultura e tradições locais? Deste modo, seria a remoção a decisão correta a ser tomada?

3. Considerações finais

A moradia social do programa MCMV reproduz a imagem da “política habitacional” do período de ditadura militar no Brasil. Construções verticalizadas, perfiladas e distantes do centro da cidade vão definindo uma estética incapaz de propiciar condições de vida com qualidade. A cidade não é produzida para e com os trabalhadores, ou por planos diretores, que são resultantes dos processos coletivos e participativos, mas sim, se define pelo sistema de exploração capitalista para circulação e acumulação do capital.

Portanto, é necessária a construção de mecanismos através dos movimentos sociais que controlem os fundos públicos e interrompam o ciclo de manutenção do capital pelo Estado, através da cidade. As políticas executadas no país retiraram a reforma urbana da pauta, introduzindo uma nova roupagem das políticas conservadoras através de agentes locais que, se apropriando de recursos públicos, transformam o espaço público em fonte de lucro.

A cidade é o palco destes conflitos, por ser espaço de reprodução das classes sociais. Se compreendermos o real propósito de organização da cidade e que esta deve se tornar o resultado

das histórias da população que nela habita, então poderemos assumir os rumos desta, invertendo sua lógica e colocando a dignidade humana sobre o direito à propriedade.

A segregação é um fator que contribui para o aprofundamento das diferenças ao determinar a negação do acesso de um bem ou serviço a certa camada da população. Dispositivos de controle, como Ação Civil Pública, são colocados no cotidiano da população que vive em situação de posse, cujo objetivo é remover famílias inteiras para explorar o território urbano com fim de garantir a financerização da terra, que é o alvo do complexo imobiliário mundial.

Desta forma, este texto pretendeu problematizar a realidade que vive um grupo de famílias em situação de posse no município de Pelotas, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, bem como desejou lançar questões para análise de como a cidade é produto do capital e vulnerável a suas transações. No entanto, a problematização pretendeu também criar reflexões sobre a importância da resistência construída pelos coletivos para denunciar ações que não garantam o direito à moradia e sim, a defesa da propriedade privada. Sabe-se que o direito à moradia é maior na Constituição Federal Brasileira desde 1988, porque é um direito social para os coletivos, porém vive constantemente ameaçado pelos empreendimentos imobiliários que desconsideram o direito à posse como direito de existir de todos que habitam a cidade.

4. Referências

ALVES, J. **Apresentação 02**. Pelotas, 27 de junho de, 2016. 48 slides. Apresentação em *Power Poit*.

ALVES, J. **Regularização Fundiária: a cidade que temos e queremos**. Pelotas, 7 de julho de, 2017. 337 slides. Apresentação em *Power Poit*.

BOULOS, G. **Por que Ocupamos?** São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BRASIL.**LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.**Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em: 09 out. 2017.

DEFENDER. **Defesa Civil do Patrimônio Histórico**. Pelotas/RS – *Antigo Engenho será Restaurado*. 24 mar 2010. Disponível em <<http://defender.org.br/noticias/rio-grande-do-sul/pelotasrs-antigo-engenho-sera-restaurado/>> Acesso em 9 set 2017.

GONÇALVES, M. F. **O novo Brasil Urbano**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

GUTIERREZ, E. J. B. **Negros, Charqueadas e Olarias: um estudo sobre o espaço pelotense**. Pelotas: Ed. UFPEL, 2001.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTINS, J. S. **Exclusão Social e a nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

NABUCO, A. PRIMI, L. NABUCO, W. **Luta por um Teto**. Revista Caros Amigos, jul 2014. Entrevista Guilherme Boulos.

OLIVEIRA, F de. **Crítica a Razão Dualista o Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

PELOTAS. **Lei Municipal n.º 5.502, de 11 de setembro de 2008**. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2015.

_____. **Lei Municipal n.º 5.603, de 3 de agosto de 2009**. Institui o Programa Habitacional de Interesse Social “Pelotas Habitação Digna”, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/.../pelotas/lei.../5603/lei-ordinaria-n-5603.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. **Lei Municipal n.º 5.963, de 28 de dezembro de 2012**. Altera o Perímetro Urbano do Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf> Acesso em: 26 jun. 2016.

PLHIS. **Plano local de habitação de interesse social de Pelotas – Etapa 3: estratégias de ação**. Pelotas: 3C Arquitetura e Urbanismo, 2013. 63p.

PINTO, J. V. **Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana**. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Pelotas, no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pelotas, 2016.

RHEINGANTZ, C. G. **O charqueador**. Diário Popular. Pelotas, ano 114, n.274, p.3, 9 jun 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Acordo judicial firmado sobre a Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6 em 21 nov. 2016**. Disponível em: <<http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>> Acesso em: 09 set 2017.

RODRIGUES, T. A; SALVADOR, E. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais.** Ver. Ser Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129 – 156, jan./jun. 2011.

ROSENTHAL, M. D; GONÇALVES, E. A. **MARAMBAIA: HISTÓRIA, MEMÓRIA E POÉTICA.** Revista do centro de Artes da Universidade Federal de Pelotas, nº 4, 2014.

Disponível

em:<<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Arte/article/view/4810/3592>> Acesso em: 09 set 2017.

VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2013.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: um estudo sobre o Loteamento Novo Milênio

Pamela da Costa Lopes –
Universidade Federal de Pelotas

1. Introdução

O presente trabalho, realizado a partir da dissertação de mestrado intitulada “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: um estudo sobre o LOTEAMENTO NOVO MILÊNIO em Pelotas” do programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas a qual será realizada pela autora, no período de 2017 a 2019, apresenta como tema os efeitos da regularização fundiária na vida cotidiana dos moradores do Loteamento Novo Milênio, localizado no bairro Três Vendas na cidade de Pelotas. A proposta buscará compreender os laços de sociabilidade e as situações de conflito vividos pelos moradores após a política urbanística de regularização fundiária implementada pelo poder público municipal de Pelotas.

O rápido processo de urbanização no Brasil, juntamente com transformações sociais, econômicas, políticas e demográficas originadas a partir da segunda metade do século XX, é um dos fundamentos da sociedade moderna brasileira (BRITO, 2012). Em vista do desenvolvimento do capitalismo, a aquisição da propriedade privada se demonstra como uma forma de cumulação de riquezas e o seu acesso é um problema recorrente no Brasil e nos países da América Latina. Assim, a realidade urbana está consagrada em divisões hegemônicas: centro-periferia, formal-informal, bairros estruturados-favelas, demonstrando que as cidades brasileiras foram construídas de maneiras diferentes de divisão territorial, social e econômica (ROSA, 2016). De acordo com Rolnik (2000), essa divergência entre uma minoria que usufrui da legalidade e infraestrutura e uma maioria que carece de qualidade urbanística relaciona-se a todas as formas de injustiça social.

É importante mencionar que o tema da habitação social no país apresentou vastos avanços nos últimos anos no que tange às políticas públicas e nos debates realizados no âmbito acadêmico. Entretanto, apesar do crescente debate acerca do tema, os problemas urbanísticos parecem estar longe de serem solucionados. O direito à moradia está no ordenamento jurídico brasileiro desde a Magna Carta de 1988, mas na tentativa de esmiuçar seu conteúdo, somente em 2001 entrou em vigência a Lei nº10257/01 (Estatuto da Cidade), e consequentemente a Lei

11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida) a qual sofreu modificações pela Lei 13.465/17 (Regularização Fundiária Urbana).

O Município de Pelotas, na vigência do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou o interesse em formular um plano diretor para dar início aos processos de regularização em loteamentos e bairros irregulares na cidade. No ano de 2012 o poder público Municipal, juntamente com a comunidade e colaboradores, deu início às etapas estabelecidas pela Lei no Loteamento Novo Milênio localizada no Bairro Três Vendas. A determinação de iniciar o processo de regularização das casas partiu das inúmeras tentativas realizadas pelo presidente da associação constituída no loteamento. Henri Lefebvre (2001) afirma que o direito à cidade é aquele coletivo, conquistado pelas lutas populares, na criação e uso do espaço social, exibindo que pode haver uma mudança, fomentando uma perspectiva transformadora. Dessa maneira, surge o seguinte questionamento: será que regularização fundiária possibilitou melhorias urbanas no loteamento e mudanças nas relações sociais dos moradores, bem como a relação deles com poder público local?

Destarte, o objetivo geral deste trabalho é analisar como os moradores do Loteamento Novo Milênio estão vivendo após o processo de regularização fundiária. Os objetivos específicos são: a) Observar as diretrizes estabelecidas pela política urbana de regularização fundiária e a sua implementação para melhoria da condição social dos moradores do Novo Milênio; b) Desvendar os conflitos entre os moradores e o poder público local, após regularização; c) Investigar as formas de sociabilidade por meio da reciprocidade: dar, receber e retribuir (MAUSS), e dos conflitos internos e externos às relações dos moradores do Novo Milênio. Esta pesquisa se justifica na intersecção dos temas habitação social, política urbana e processos de sociabilidade para identificar, descrever e interpretar o problema da moradia como essencial e de complexa resolução nas cidades brasileiras. Assim sendo, a metodologia utilizada é etnografia e revisão bibliográfica.

Desse modo, este trabalho será composto por três partes. No primeiro capítulo será realizado um parâmetro geral da regularização fundiária através do Estatuto da Cidade, Lei Minha Casa Minha Vida que foi modificada pela Lei Regularização Fundiária Urbana de 2017, e sua implementação no Loteamento Novo Milênio. No segundo momento, abordar-se-á o capítulo intitulado “Loteamento Novo Milênio e sua gente”, no qual o método etnográfico será explicado, e por fim, como a política urbanística de regularização fundiária interfere nas formas de sociabilidade por meio da reciprocidade: dar, receber e retribuir (MAUSS).

2. Regularização Fundiária

Como porta de entrada para a efetivação da regularização fundiária, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, tem como objetivo criar inúmeros instrumentos para concretização dos planos diretores nas cidades. A perspectiva de implementação desses instrumentos é o desenvolvimento urbano, que trará uma nova regulamentação para o uso do solo urbano e que pretende combater a especulação imobiliária, promovendo a regularização fundiária dos imóveis urbanos e assentamentos irregulares.

O Estatuto traz em seu corpo normativo, especificamente no Art. 2º e seus incisos, os objetivos de “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Além disso, o Estatuto promove espaço à participação da população e de associações de comunidades em todas as etapas de formulação dos planos, programas e projetos de desenvolvimento das cidades, proporcionando uma gestão democrática. De acordo com a lei, o atendimento ao interesse social é de suma importância, por isso há a necessidade de cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais da sociedade.

Raquel Rolnik discorre sobre o Estatuto:

“O terceiro pilar da plataforma democrático popular de Reforma Urbana é a regulação do solo urbano, no sentido de diminuir a transferência da renda e riqueza para os detentores do solo urbano e assim poder ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada por parte do conjunto dos cidadãos e democratizar o acesso as oportunidades urbanas. Assim como as dimensões anteriores, esta direção também partiu de experimentações a nível local nos anos 90 para, posteriormente, inserir-se no Estatuto da Cidade como princípio, diretriz e instrumental de aplicação”. (ROLNIK, 2011, pg.9)

Essas diretrizes possibilitaram a participação popular nos processos de decisão da política pública, assim como reafirma a autonomia dos poderes locais em contribuir no desenvolvimento urbano. Entretanto, o Estatuto da cidade não conseguiu contemplar na sua plenitude todos os requisitos importantes para chegar a uma reforma urbana. Além do mais, a democratização popular não acontece em todas as situações. No caso das remoções forçadas de comunidades as quais são retiradas do local, a participação popular é banida, já que elas precisam sair do lugar onde construíram uma história e usufruíram do uso do solo. Assim, o direito à moradia digna e a posse são ignorados (ROLNIK, 2011). É inegável que essa Lei

urbanística trouxe contribuições como o incentivo à construção de planos diretores, que devem trazer algum efeito sobre comunidades periféricas marginalizadas e a intervenção do poder judiciário que combate a força do capital, porém a lógica patrimonialista que gerencia as cidades permanece.

Não obstante, na tentativa de melhorar os processos de regularização nas áreas urbanas e na expectativa de construir cidades mais igualitárias, a Lei 11.977/09, conhecida pela criação do Programa Minha Casa Minha vida, sancionada na vigência do presidente Lula, foi considerada um marco muito importante para regularização fundiária de assentamentos informais. Um dos pontos interessantes trazidos por esta lei foi a diferenciação de regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico. Aquela é aplicada para loteamentos localizados em áreas públicas com a ocupação de famílias de baixa renda; esta é aplicada para loteamentos localizados em áreas privadas. No entanto, essas classificações não foram bem delimitadas pela Lei 13.465/17 (sancionada no governo do presidente Michel Temer), além de terem sofrido várias modificações que apresentam desvantagens para o planejamento urbano.

O Loteamento Novo Milênio está localizado em uma área privada de uma antiga empresa de produtos em conserva de Pelotas, a qual declarou falência. Desta forma, os lotes da comunidade se enquadravam nos requisitos que estavam determinados na Lei 11.977/09, sendo aplicada a regularização fundiária de interesse específico. A partir disso, com a participação efetiva da comunidade, em 2015 o Loteamento foi objeto de autodemarcação para efeitos de regularização fundiária averbado no 1º Registro de Imóveis localizado na cidade de Pelotas, além de ter recebido título de legitimação de posse. Uma grande conquista jurídica e social que foi amplamente divulgada na mídia Pelotense ¹. Os moradores ficaram muito felizes e agradecidos por terem conquistado a regularização não somente de suas casas, mas do bairro de maneira geral, já que antes da regularização eles não usufruíam de ruas pavimentadas, saneamento básico, esgoto etc. Assim, existia uma expectativa de melhoria na infraestrutura no Loteamento, infraestrutura esta que faz parte do direito social à moradia digna. O presidente da

¹ O Jornal Diário da Manhã, de Pelotas. Disponível em: <<http://diariodamanhapelotas.com.br/site/novo-milenio-moradores-do-loteamento-recebem-posse/>> acessado em 03/11/2017.

Também na página da Universidade Católica de Pelotas (UCPel) foi divulgado reportagens sobre a regularização fundiária do Loteamento Novo Milênio. Disponível em: <<http://www.ucpel.edu.br/portal/?secao=noticias&id=7179>> acessado em 03/11/2017.

associação, Sr. Sidney Costa Gomes declarou no dia do recebimento dos títulos de legitimação de posse: “Esse dia jamais será esquecido por nós.”

Após dois anos do recebimento dos títulos de legitimação de posse, voltando ao Loteamento, pode-se perceber que a comunidade apresenta as mesmas demandas anteriores à regularização. Através da observação nota-se a precariedade das ruas, e muitos moradores ainda reclamam do problema do sistema de esgoto, que não foi resolvido. As imagens a seguir ilustram o Loteamento antes da regularização e após a regularização:

Figura 1: Antes da Regularização



Foto registrada em 19/06/2014

Figura 2: Após Regularização



Figura 2.1: Após Regularização



A foto 2 e 2.1 foram registradas em 12/02/2018

Diferentemente do prometido no Estatuto da cidade, na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, assim como na nova Lei de Regularização Urbana e principalmente na Constituição Federal, os cidadãos não estão usufruindo do acesso a direitos, nem de condições que proporcionam uma melhor qualidade de vida e possibilidade de integração social. Esse fato põe em dúvida os efeitos que a aplicação dessas políticas públicas traz tanto para a cidade, quanto para vida cotidiana desses atores. Deve-se discutir a política pública urbana como uma forma de resolução dos conflitos urbanos e de possibilitar ações afirmativas efetivas (ROLKI, 2011), no caso em questão, garantir que a propriedade seja valorizada pelo seu uso e não pelo seu valor de troca. Para Lefebvre (2011) o direito à cidade está consagrando pelo uso, resguardando a vivência e história dos moradores. A transição de “irregular” para “regular” não significa estar integrado à cidade, pois mesmo com a regularização a visibilidade dos moradores e a melhoria da condição social resta prejudicada.

2.1 Loteamento Novo Milênio e sua gente

A pesquisa etnográfica do presente trabalho ainda está em processo de andamento, entretanto, algumas considerações já realizadas serão explanadas neste capítulo. O método etnográfico foi escolhido pois através dele o pesquisador consegue imergir no cotidiano das pessoas. Guber (2001) traz ponderações sobre a aplicação da etnografia:

“La reflexividad de la población opera en su vida cotidiana y es, en definitiva, el objeto de conocimiento del investigador, Pero éste carga con dos reflexividades alternativa y conjuntamente. Dado que el trabajo de campo es un segmento tém-poro-espacialmente diferenciado del resto de la investigación, el investigador cree asistir al mundo social [49] que va a estudiar equipado solamente con sus métodos y sus conceptos. Pero el etnógrafo, tarde o temprano, se sumerge en una cotidianeidad que lo interpela como miembro, sin demasiada atención a sus dotes científicas. Cuando el etnógrafo convive con los pobladores y participa en distintas instancias de sus vidas, se transforma funcional, no literalmente, en "uno más". Pero en calidad de qué se interprete esta membresía puede diferir para los pobladores y para el mismo investigador en tanto que investigador o en tanto miembro de otra sociedad.” (GUBER, 2001, pg. 19)

A aplicação do método etnográfico faz o pesquisador mergulhar no universo empírico escolhido por ele, levando consigo seu conhecimento científico, mas ao mesmo passo se desprendendo dele em alguns momentos, já que a etnografia proporciona uma intensa integração com o objeto estudado. O Loteamento Novo Milênio, composto por aproximadamente duzentas famílias de baixa renda, se localiza em uma área considerada em

crescimento e valorização, já que recentemente a Avenida Salgado Filho, que está próxima à comunidade, foi asfaltada. Ademais, além das farmácias, macro atacados, padarias, a pavimentação da avenida proporcionou o surgimento de outros comércios que agregam valor à região.

Desse modo, por mais que o Loteamento apresente problemas de infraestrutura, com tantos empreendimentos ao redor presume-se que muitas casas sejam vendidas ou alugadas, proporcionando uma especulação imobiliária no local. Entretanto, até o momento, segundo o relato do presidente da associação, quase todos habitantes permanecem no local e muitos moradores vieram de outros bairros periféricos.

2.2 Formas de Sociabilidade por meio da reciprocidade

Segundo o sociólogo francês Marcel Mauss (2003) as relações sociais estão apoiadas em um tripé: dar, receber e retribuir. Essas são as dádivas que envolvem as relações primitivas. Cada uma dessas obrigações constrói laços de sociabilidade. O autor demonstra que as pessoas estão cercadas de prestações e contraprestações obrigatórias, mas ele não se refere a obrigações individuais que são movidas por uma subjetividade. A dádiva acontece no seio da coletividade que produz e reproduz obrigações recíprocas por meio de grupos comunitários, por exemplo. Mauss estudou as sociedades arcaicas e as sociedades modernas e chegou à conclusão de que a dádiva é universal e apresenta um caráter aparentemente voluntário. De acordo com ele, as dádivas sempre vão, voltam e são recíprocas: “[...] Que força existe na coisa dada que faz que o donatário a retribua?” (MAUSS, 2003, p. 188).

Pensando à luz dessa teoria, no âmbito político brasileiro, a dádiva se torna aparente através do clientelismo político que se traduz como sendo uma prática realizada entre o titular do poder público e os indivíduos que oferecem seu voto em troca da realização de interesses pessoais. Em outras palavras, se forma uma seletividade de pessoas que conseguem suprir suas demandas por meio de troca de favores ultrapassando o liame entre Estado e sociedade (SEIBEL; OLIVEIRA, 2006). De acordo com Edson Nunes o clientelismo pode ser visto como:

“um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseadas em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território, a participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de

regulamento formal, os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico”. (NUNES, 2010, P.63)

Muitos políticos criam laços com seus eleitores realizando as obrigações de dar, receber e retribuir. Infelizmente, muitos governantes se aproveitam da aplicação das políticas públicas que são “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (SOUZA, 2006, pg.24), somente com a intenção de garantir seus votos na próxima eleição, construindo com o eleitor uma relação de lealdade que forma um laço social o qual edifica uma moral muito forte, isto é, a relação passa a ser de amizade.

É possível visualizar essas práticas na situação do Loteamento Novo Milênio, pois a política urbanística de regularização fundiária funcionou como uma ponte para aproximação de vereadores que demonstraram a intenção de “ajudar” no processo de regularização e o próprio poder executivo passou a fazer propagandas do trabalho que estava sendo realizado. Assim, diante das tentativas de aproximação, um vereador do partido político PSB da Câmara Municipal de Pelotas conseguiu construir vínculo social com alguns moradores da Rua Raimundo Correa localizada no loteamento. Esses moradores presentearam o vereador com uma placa de agradecimento por ter intermediado junto com a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) a instalação de energia elétrica nas residências e por todo apoio que eles receberam do representante legislativo. Nesse sentido, colocam-se em dúvida os interesses do poder público.

Até o presente momento da pesquisa também ficou evidenciado que anterior à regularização, a associação de moradores no loteamento não conseguiu se constituir de imediato. Consoante à fala do atual presidente Sr. Sidney Costa, muitos moradores não entendiam o que era regularização fundiária, mas com o passar do tempo, várias reuniões foram realizadas (os locais de encontro eram feitos na igreja que fica na rua principal) esclarecendo para a população o funcionamento do processo de regularização. A partir daí a mobilização popular cresceu. As reuniões eram constituídas com cada vez mais moradores presentes e a socialização entre eles se fortalecia cada vez mais. Eles sabiam que se todos cooperassem, todos receberiam. Existia respeito recíproco entre todos. O presidente da associação, bem como o vice Sr. Milton, eram as vozes mais ativas dentro da comunidade; mas com o recebimento dos títulos de posse, as reuniões ficaram mais fracas, mais vazias e atualmente ocorrem esporadicamente. Esses fatores demonstram que, como já não havia o ato de dar, receber e de

ser recíproco entre os moradores, advindos da cooperação no processo de regularização, a dívida começou a enfraquecer.

Ainda que já seja possível perceber algumas formas de sociabilidade sustentadas pela referência do constructo da dívida, a continuidade desse estudo tem a pretensão de investigar mais a fundo os conflitos internos e externos às relações dos moradores.

3. Considerações Finais

Por fim, o intuito desse trabalho foi apresentar a temática, embora incipiente, da dissertação de mestrado da autora, repensando o debate de intersecção dos temas: habitação social, política urbana e processos de sociabilidade.

O célere processo de urbanização imputou às cidades o enfrentamento de demandas como moradia, saneamento básico, transporte, saúde, educação e etc. Como já observado, as cidades se constituíram de forma desordenada e desigual, frente às disparidades socioeconômicas, propiciando espaço para a irregularidade habitacional.

É mister observar que as políticas urbanas construídas nos últimos anos contribuíram para o avanço de algumas medidas de desenvolvimento urbano, contudo, ainda há muitas lacunas a serem discutidas e analisadas na expectativa de buscar melhores soluções para o desenvolvimento das cidades, que reflitam não só nas cidades como todo, mas na vida cotidiana das populações periféricas. Somente a lei não dará conta dos conflitos antagônicos no que tange à propriedade privada. É necessário olhar para os problemas pelo ângulo sociológico, pois assim se adquire a percepção de como é a vida dos atores envolvidos no processo de regularização e quais os impactos que esse processo traz, além de observar os interesses do poder público em realizar tal processo.

4. Referências

BRASIL, Decreto Lei n 10.257, de 10 de Junh. de 2001. **Estatuto da Cidade**, Brasília, DF, Junh 2001.

BRASIL, Decreto Lei n 11.977, de 07 de Julh. de 2009. **Minha Casa Minha Vida**, Brasília, DF, Julh 2009.

BRASIL, Decreto Lei n 13.465, de 11 de Julh. de 2017. **Regularização Fundiária Rural e Urbana**, Brasília, DF, Julh 2017.

BRITO, Fausto. **O deslocamento da população brasileira para a metrópole**, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200017>. Acessado em 15 de Set. 2017.

GUDER, Rosana. **“La Etnografía Método, Campo y Reflexividad”**. Colombia: Editora Norma, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Direito a cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

MAUSS, Marcel. **“Ensaio sobre a Dádiva: forma e razão da troca na sociedades arcaicas”** em Sociologia e Antropologia São Paulo: Cosac Naif, 2003

NUNES, Edson de Oliveira. **“A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático”**. São Paulo: Editoria Garamond, 2010.

ROSA, Natália Carvalho. **“Regularização Fundiária em Pelotas: transformações na vida cotidiana dos (as) moradores (as) do Loteamento Barão de Mauá”**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, BR-RS, 2016.

ROLINK, Raquel. **“Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um Modelo em Construção”** in SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, São Paulo. **Anais Eletrônicos**. São Paulo, PUCCAMP, 2000. Disponível em: <
file:///C:/Users/Pamela/Documents/Dissertação%20Mestrado.%20Regularização%20Fundia
a/regulacao-urbanistica-no-brasil%20ROLNIK.pdf>

_____. **“10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo”**, 2001. Disponível em: >
<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>.
Acessado em 20 de Jan. 2018.

SEIBELL, Emi J; OLIVEIRA, Heloísa M.J. **“Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais”**. Revista de ciências humanas, Florianópolis, n.39, p. 135-145, 2006.

REFLEXÕES SOBRE CONTROVÉRSIAS DO ESTADO MODERNO E INTOLERÂNCIA RELIGIOSA

Isabel Soares Campos –
Universidade Federal de Pelotas

1. Introdução

Percebendo que na atualidade há um forte diálogo que discute as relações entre religião e secularização, compartilho com Burity quando este defende que a questão já não é mais se a religião deve ou não estar presente na esfera e nas instituições públicas, “mas como dar sentido a esta presença, como perceber suas diferentes modalidades, impactos e fontes e como avaliar as distintas implicações das relações entre esses atores religiosos e seus interlocutores e adversários não-religiosos” (BURITY, 2008, p. 93). Deste modo, a proposta deste trabalho é partir de alguns resultados encontrados na minha etnografia concretizada no mestrado para refletirmos sobre a atual configuração das relações entre a religião e o espaço público, especialmente no contexto local, considerando as controvérsias envolvendo os atores (religiosos e não-religiosos) e as instituições sejam religiosas, sejam laicas.

A pesquisa no mestrado abordou os impasses para a realização de uma festividade religiosa popular de matriz africana que ocorre há mais de cinquenta anos no Balneário Nossa Senhora dos Prazeres, localizado no bairro Laranjal, Pelotas (RS) – a Festa de Iemanjá¹. Esses impasses estavam diretamente atrelados com o espaço público onde ocorria a festividade religiosa. Uma vez que, a cerimônia ocorre em frente a gruta de Iemanjá localizada na beira da Lagoa dos Patos que banha o Balneário Nossa Senhora dos Prazeres, sendo o espaço recentemente considerado pela Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA) como Área de Preservação Permanente (APP), culminando em restrições sobre a estrutura da festa, a qual contempla historicamente acampamentos religiosos.

Em razão da presença marcante do embate entre os acampamentos religiosos e os discursos ambientalistas envolvendo questões referentes a realização da Festa de Iemanjá, problematizei de forma mais enfática o conflito socioambiental e a questão da intolerância religiosa. No entanto, ao longo da pesquisa, pude perceber que estas questões, principalmente

¹ Esta festividade religiosa é celebrada no dia 2 de fevereiro, data comemorativa à Iemanjá e também à santa católica Nossa Senhora dos Navegantes, ocorrendo uma confluência entre as duas festas no encerramento cerimonial de ambas.

no tocante a discussão sobre intolerância religiosa, estava diretamente atrelada a uma discussão mais abrangente sobre secularização, isto é, sobre a presença do religioso no espaço público. Este tema nos permite refletir sobre as relações entre religião e modernidade, as quais apresentam tensões entre secularização e dessecularização, “posto que um dos princípios da modernidade consiste na separação entre Estado e confissões religiosas, acompanhada de exigências que restringiriam a presença da religião em espaços públicos” (ORO, et al., 2012, p.7).

Assim, ao longo do texto pretendo problematizar os distintos discursos que surgem nas relações entre o espaço secular e o espaço religioso, apresentando as diversas estratégias que são usadas por distintos atores religiosos para dialogarem com os atores laicos, configurando a presença de controvérsias marcantes na constituição destes diálogos. Para a reflexão deste tema, apoio-me no referencial teórico para orientar as ideias iniciais desta pesquisa que está recentemente sendo construída. Contudo, considerando que o presente estudo tem a pretensão de percorrer diferentes meios e situações que me levarão a acompanhar – a partir do método da observação participante e entrevistas – diversos atores sociais pelas mais diversificadas redes para compreender esse universo das relações entre religião e espaço público na cidade de Pelotas, apoio-me no conceito de etnografia multissituada de George Marcus (1994). Uma vez que, este método propõe seguir pessoas e coisas do universo de pesquisa “acompanhando as partes envolvidas em um conflito ou disputa em esferas da vida cotidiana[...]; levantando histórias de vida e biografias para mapear as múltiplas localizações de um universo” (TEIXEIRA, 2014, p.35).

2. Breve discussão teórica sobre secularização

Cabe ressaltar que o princípio do espaço secular é definidor da origem do Estado moderno e reside na separação entre o poder político e o poder religioso. Instituído principalmente pela Revolução Francesa, significou uma forma de legitimação do exercício do poder assentado não mais na vontade divina, e sim, na soberania popular. De acordo com Blancarte (2008, p. 20), “essa é a razão pela qual a democracia representativa e a laicidade estão intrinsecamente ligadas”. A criação de instituições laicas, ou seja, autônomas em relação as instituições religiosas, para regular as formas de inserção social, possibilitaram a liberdade religiosa. A partir da referência à igualdade formal, todos teriam acesso a direitos, bens e

serviços estatais, independente do pertencimento religioso dos diversos indivíduos que compunham o corpo social do Estado Nação, viabilizando o pluralismo religioso.

A noção de laicidade, de modo sucinto, recobre especificamente à regulação política, jurídica e institucional das relações entre religião e política, igreja e Estado em contextos pluralistas. Refere-se, histórica e normativamente, à emancipação do Estado e do ensino público dos poderes eclesiásticos e de toda referência e legitimação religiosa, à neutralidade confessional das instituições políticas e estatais, à autonomia dos poderes político e religioso, à neutralidade do Estado em matéria religiosa (ou a concessão de tratamento estatal isonômico às diferentes agremiações religiosas), à tolerância religiosa e às liberdades de consciência, de religião (incluindo a de escolher não ter religião) e de culto (MARIANO, 2011, p. 244).

De acordo com Montero (2012, p.168) e outros autores a categoria do secular ainda está sendo pouco problematizada pelas ciências sociais, uma vez que o “paradigma weberiano da secularização ainda orienta demasiadamente as análises mais sociológicas” perpetrando uma percepção sobre as religiões que ora as considera como uma ferramenta que qualifica as sociedades para tornarem-se modernas², ora como um impasse para a efetivação da democracia.

Desse modo pode-se afirmar que parte importante das ciências sociais, ainda bastante imersa na problemática da relação entre religião, modernidade e secularização tal como foi delineada pela obra de Peter Berger (1986 e 1999), não reconhece nas mutações ocorridas na retórica religiosa e em seu lugar na organização do discurso público, um desafio ao paradigma da secularização. (MONTERO, 2012, p. 168-169)

Outra característica da secularização é a separação que ocorre na modernidade entre âmbito privado e âmbito público. A partir desta separação entendia-se que religião deveria ficar restrita ao universo das escolhas pessoais e subjetivas, como sendo da ordem das convicções particulares de cada um, não mais exercendo um papel significativo na orientação dos princípios normativos que regulassem a conduta social e pública. Conforme Montero (2012), a partir do legado da obra weberiana, o paradigma da secularização fez com que não se percebesse que essa separação do domínio do religioso do domínio político era um processo, o qual também foi construído a partir das religiões como delimitadoras do espaço público do privado. “Segundo Talal Asad (2003:8) enquanto doutrina política o secularismo ‘requer a distinção entre razões privadas e princípios públicos e também requer colocar o ‘religioso’ no privado via o secular’” (apud. MONTERO, 2012, p. 169).

² A partir do século XIX, a discussão acadêmica, inclusive dada pela antropologia, voltava-se para o sagrado como uma “essência imutável e universal relativa à experiência do religioso” (MONTERO, 2012, p.), como uma representação social, e considerando outras formas religiosas como primitivas.

Convém assinalar também que a laicidade enquanto processo histórico adquire diferentes formatos nos diferentes países, não constituindo um processo fixo, nem possui uma forma definitiva. Isso se faz mais contundente ainda, para os países em desenvolvimento que importaram modelos políticos ocidentais. Segundo Burity (2008, p.85), nesses países os processos de modernização não foram uniformes, adquirindo as instituições um caráter híbrido, deixando espaços para a permanência de práticas, organizações e movimentos religiosos, que buscam reagir, se reafirmar e negociar espaços com a ordem moderna³. Tal é o caso da América Latina e do Brasil.

Deste modo, a partir do modelo de secularização instaurado pela modernidade se proporcionou a reinserção da religião na esfera pública⁴. Longe da intenção inicial do projeto de secularização em privatizar as religiões, as confissões religiosas, especialmente as igrejas católicas, participaram ativamente na constituição e na gestão do espaço público. De acordo com Paula Montero (2009, p.9), “a presença histórica das igrejas cristãs nas áreas de educação, saúde, assistência social, etc. correspondeu a uma delegação consentida e pactuada pelo próprio Estado”. A autora reitera também que a atual força das igrejas protestantes pentecostais em canais televisivos e de radiodifusão não é um fenômeno recente. Assim como, “no campo da política também já nos habituamos à presença de bancadas religiosas no Congresso”.

Para Burity, esse processo de reconfiguração das relações entre religião e política está relacionado a dinâmicas mais amplas da sociedade contemporânea, referentes a transformações nas formas de conceber a própria ordem democrática. O autor vincula esse processo ao que ele denomina de “guinada cultural”:

Esse efeito tem a ver com a emergência da temática cultural como objeto de debate público e político como elemento nucleador de formas de ação coletiva. Políticas de identidade, multiculturalismo, ações afirmativas, políticas da cultura, diversidade e cultural e pluralismo, diversidade cultural e consumo (turismo, lazer, políticas culturais), novos movimentos sociais, ampliação da política, redes são algumas das referências que compõem o quadro de uma contemporaneidade da qual a religião é parte inseparável, independentemente da avaliação que façamos disso (e há várias em disputas). (BURITY, 2008, p. 88).

³ Mariano (2011, p. 241) também irá diagnosticar que grande parte das teorias sobre secularização e modernização possuem uma perspectiva unilinear e homogeneizante, ignorando que são processo que seguem uma diversidade de desenvolvimentos históricos, desembocando na constituição de modernidades múltiplas.

⁴ Há um retorno da religiosidade no espaço público que assume diferentes formas: “[...]pela via do envolvimento nas instituições representativas, nos formatos institucionalizados de participação popular (conselhos, câmaras, conferências, fóruns) e em distintas redes da sociedade civil” (BURITY, 2008, p. 86).

Segundo a antropóloga Paula Montero (2012), no cenário brasileiro com a instauração da Constituição Federal de 1988⁵, incitou-se a formação de novos laços políticos que favoreceram na constituição de políticas públicas.

Inspirados nos movimentos internacionais que reivindicavam maior responsabilidade decisória para os cidadãos comuns, padres, pastores e outros representantes de diferentes religiões conquistaram muitas posições nos novos fóruns criados para deliberar questões relativas à implementação de políticas públicas. Nesse sentido, é possível afirmar que o secularismo, enquanto doutrina política do Estado, não implicou necessariamente na separação entre as instituições religiosas e as instituições governamentais. (MONTERO, 2012, p.172)

A visibilidade pública da religião, nesse sentido, é mais uma forma de expressão de identidades particulares, obrigando o estado nação a se pensar enquanto uma formação sociocultural plural. Há uma “penetração dos discursos diferencialistas” nas instituições que compõem o estado nação, apontando que o princípio universalista da igualdade formal é insuficiente na definição das formas sociais (BURITY, 2008, p. 89). Isso se exprime especialmente com a implementação de políticas de ações afirmativas e de reconhecimento. Burity, no entanto, reconhece que a emergência deste pluralismo não forja apenas ocasiões para diálogos inter-religiosos, pois os embates vêm ocasionando também uma “escalada da violência e da intolerância”. Se no plano internacional, as demonstrações de intolerância estão intimamente associadas ao islamismo, no cenário brasileiro ela vem adquirindo a forma da demonização das religiões afro-brasileiras, ameríndias e espiritualistas por parte dos pentecostais em ascensão.

2.1 Intolerância religiosa em relação às religiões de matriz africana

No Brasil, o processo histórico de constituição do Estado moderno ocorreu em estreita relação com as teorias raciológicas, as quais influenciaram na elaboração da identidade nacional logo após a proclamação da república, na conformação de dispositivos jurídicos relacionados aos projetos sanitaristas e higienistas, bem como na forma de repressão que incidia nas manifestações culturais de matriz africana. Assim, o processo histórico de legitimação das religiões afro-brasileiras mostrou-se marcado pela dificuldade de convivência destas religiões

⁵ A Constituição Federal Brasileira de 1988, assegura o direito de liberdade a qualquer culto e/ou religião e proíbe, em seu Art. 19, inciso I, que o Estado estabeleça alianças ou relações de dependência com qualquer culto e que embarace o funcionamento de culto de qualquer natureza.

com os modelos culturais hegemônicos, os quais não reconheciam suas práticas religiosas como pertencentes a um estatuto de religião tal como o Estado e as classes intelectuais dominantes a concebiam. Segundo Montero (2012), há um entendimento ocidental, que partiu do legado weberiano, de que as religiões orientais, mais especificamente religiões de matriz não-cristã, não são tão capazes de cumprir ações positivas no espaço público.

Com efeito, quando os estudiosos se põem a pensar nas relações entre religiões, secularismo e política tendem a crer que há apenas dois grandes tipos de religião: as religiões que são aptas a desempenhar um papel positivo na esfera pública, basicamente as religiões cristãs, e as religiões que são necessariamente incapazes de fazê-lo, aquelas mais locais, imbuídas de magia ou organizadas em seitas e que, conseqüentemente, deveriam ser excluídas do círculo da aceitabilidade em qualquer sociedade. (MONTERO, 2012, p. 174)

Assim, para não recairmos neste essencialismo em analisar o que as religiões devem fazer para não comprometer o Estado laico, devemos compreender e analisar as diversas maneiras das religiões (de matriz cristã e de matriz não-cristã) conquistarem seus espaços e de se fazerem presentes na esfera pública. No caso das religiões cristãs, tanto em relação as igrejas católicas quanto as igrejas pentecostais, há uma visibilidade historicamente favorável, inclusive, nas representações políticas. De tal modo, que nos últimos anos, é possível observar a presença significativa de líderes religiosos de matriz cristã, especialmente neopentecostais, ocupando cargos públicos. No entanto, estes representantes estão acionando discursos não mais apenas religiosos e, sim, políticos e até mesmo ambientais, no processo de perseguição as religiões de matriz africana, culminado inclusive na tentativa de restrições de ordem jurídica em relação as práticas religiosas afro-brasileiras.

Deste modo, chamo a atenção para episódios recentes que elucidam esses embates religiosos e políticos, como a retomada de uma discussão sobre a proibição de sacrifícios de animais em rituais afro-religiosos com a criação de um projeto de lei (PL 21/2015) de autoria da Deputada Regina Becker (PDT) em 2015. Tal projeto tinha a mesma intenção de restringir os sacrifícios praticados nos rituais de batuque e/ou umbanda, quando em 2003, no Rio Grande do Sul, por pressão de políticos evangélicos e com o apoio das sociedades protetoras dos animais, o Código Estadual de Proteção aos Animais foi acionado com este fim. Contudo, o parágrafo específico do Código que vedava a realização de cerimônia religiosa que envolvesse a morte de animais não foi aprovado.

Depois de diversos impedimentos em relação aos acampamentos religiosos e reestruturação dos rituais na Festa de Iemanjá em 2014 e 2015, paralelamente a esta discussão

sobre a PL 21/2015, houve um incidente marcante na cidade de Pelotas e para a comunidade religiosa afro-brasileira que foi o incêndio na Gruta de Iemanjá, ocorrido na madrugada do dia 08 de abril do mesmo ano, o qual acarretou na queima da imagem de Iemanjá e uma pequena destruição interna da gruta. Deste modo, o episódio provocou a comunidade religiosa afro-brasileira e representantes do poder legislativo a se reunirem na Câmara Municipal de Vereadores para discutir e tomar as devidas providências sobre o acontecimento, relacionando e considerando os dois eventos – o incêndio na Gruta de Iemanjá e a PL 21/2015 – como ações de intolerância religiosa. Após a queima da Gruta de Iemanjá, no mesmo mês de abril, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (CCJ) vetou o projeto de lei que proibia o sacrifício de animais em rituais religiosos, considerando-a inconstitucional.

Em 2016, retomou-se a discussão, desta vez, para o Supremo Tribunal Federal (STF) decidir se o parágrafo seria excluído ou não do Código Estadual de Proteção aos Animais. Uma vez que, o Supremo Tribunal Federal deliberou a derrubada de lei do Ceará que regulamentava a vaquejada, uma tradição cultural nordestina na qual um boi é solto em uma pista e dois vaqueiros montados a cavalo tentam derrubá-lo. Em razão dessa decisão, o STF determinou que reconsideraria outras regulamentações que pudessem apresentar algum tipo de maus tratos aos animais. No entanto, até o final do ano de 2017 a questão dos rituais religiosos envolvendo sacrifício de animais ainda não estava decidida pelo STF.

Concomitantemente a esta polêmica sobre os rituais religiosos de matriz africana, novamente houve um incidente na Gruta de Iemanjá, ocorrido na madrugada do dia 22 de outubro do mesmo ano, que ocasionou na queima da imagem de Iemanjá, mas bem menos significativa que o episódio anterior. Deste modo, podemos compreender que os discursos ambientalistas, que dizem respeito tanto aos maus tratos de animais, quanto a preservação de áreas naturais, estão sendo acionados e priorizados para deliberar ações restritivas em relação as manifestações religiosas afro-brasileiras.

2.2 As controvérsias das relações entre religiões e espaço público

Segundo Montero (2012), em razão dessa pressão de representantes religiosos neopentecostais em tentar reprimir e prejudicar as religiões de matriz africana, líderes religiosos afro-brasileiros estão também se fazendo presentes no espaço público, especialmente,

a partir de caminhadas organizadas em defesa da liberdade religiosa, denominadas como “Marcha contra a Intolerância Religiosa”. Ainda conforme a autora, a marcha ganhou força principalmente em razão da aliança com “movimentos negros defensores de direitos civis e em luta contra o racismo” (MONTERO, 2012, p. 175-176). Uma vez que, relacionou-se a discriminação racial com o processo de intolerância religiosa em relação às manifestações afro-brasileiras, assim conectando raça e religião. A primeira marcha organizada em Pelotas, em 2014, demonstrou que essa conexão também foi utilizada como uma estratégia para a religião de matriz africana se apresentar no espaço público. Em razão da grande polêmica envolvendo a realização da Festa de Iemanjá de 2014, representantes religiosos afro-brasileiros, juntamente com representantes do poder legislativo, se organizaram para realizar a primeira Marcha Contra a Intolerância Religiosa, associando os impedimentos colocado para a festividade religiosa como um ato de intolerância religiosa. A faixa que era carregada na frente da caminhada, indicando o sentido da marcha para os que desconheciam, imprimia a seguinte frase: “A favor da liberdade religiosa e contra a discriminação racial em Pelotas. ‘Festa de Iemanjá, temos o direito de realizar!’”.

Além disso, nos últimos anos há uma outra estratégia utilizada pela comunidade religiosa afro-brasileira em relação a sua presença no espaço público que é referenciar seus ritos religiosos como tradições culturais, incluindo-as em calendários turísticos ou como patrimônio cultural da cidade. Esse fenômeno também ocorreu com a Festa de Iemanjá que em razão do debate público sobre sua realização em 2014, acarretou que no ano seguinte que a festividade fosse incluída no calendário turístico de Pelotas, assim como iniciou-se o uso de discursos por parte do poder executivo municipal considerando-a como um patrimônio cultural da cidade, não utilizando mais o discurso ambientalista que a considerava uma danificadora do meio ambiente como o ocorrido na festa de 2014. Então considero que a análise feita por Montero corrobora com o contexto local das religiões de matriz africana, quando estas são consideradas “tradições culturais” os seus ritos são “mais facilmente incorporados às imagens de identidade nacional do que quando são tratados como ‘ritos religiosos’” (MONTERO, 2012, p. 176).

Deste modo, considerando que religiões utilizam distintas estratégias para se manifestarem no espaço público, especialmente conforme o contexto local, este não deve ser pensado mais como um espaço vazio, mas como um “*fluxo de interações discursivas*”. Pois, ao compreendermos o espaço público como uma categoria analítica poderemos possibilitar a visibilidade das “relações entre sujeitos de discurso e construir abstratamente um modelo da

rede de circulação de categorias de modo a compreendermos a dinâmica dos processos de produção de legitimidade” (MONTERO, 2012, p. 177). A partir dessa perspectiva, a esfera pública torna-se um palco repleto de distintos atores e discursos constituindo controvérsias públicas.

O conceito de *controvérsia* nos permite observar as manipulações de diversas formas discursivas por diferentes agentes sem a necessidade de supor que eles estão todos disputando no interior de um mesmo campo e que manejam visões de mundo de um só campo. (MONTERO, 2012, p. 178)

Como sugere Latour (2012), a partir da teoria ator-rede (*ANT-Actor Network Theory*), a tarefa de definir e ordenar o social deve ser deixada aos próprios atores (humanos e não-humanos), permitindo que o pesquisador possa rastrear as próprias conexões entre as próprias controvérsias apresentadas pela rede. Assim, ao mapear as controvérsias identificamos, com maior clareza, os distintos atores (sejam religiosos ou não), seus discursos, suas ações que envolvem as relações entre agentes religiosos, instituições religiosas e agentes e instituições laicas, formando uma rede heterogênea. “Esse é o movimento crucial feito pelos autores da teoria ator-rede: a sugestão de que o social não é nada mais do que redes de materiais heterogêneos” (apud. NOBRE; PEDRO, 2010, p.49).

3. Considerações Finais

Como proposta para o andamento destas reflexões, pretendo me aproximar da perspectiva de Latour apresentada em sua obra “Reagregando o social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede”. Assim, na obra o autor mostra como que o entendimento do social muitas vezes é compreendido como “natural” sem identificar as instabilidades que o constituíram. No entanto, a partir da TAR percebemos a importância do rastreamento dessas instabilidades do social para compreendê-lo como um efeito de produções, de processos de hibridação. Deste modo, expus brevemente neste trabalho que as relações entre religião e espaço público eram analisadas pelas ciências sociais, inclusive pela antropologia, apenas focalizando na perspectiva da religião, sem considerá-la um fator determinante na constituição do espaço público e sem considerar este espaço como um processo de intensa produção de variados discursos, formado por diversos atores que formam uma rede das mais diversificadas.

Sendo assim, considero de extrema importância o mapeamento das controvérsias no objeto de estudo, pois, segundo Latour, é a partir delas que podemos visualizar a formação de

grupos e antigrupos, uma vez que o surgimento e o desenvolvimento de uma controvérsia se constitui concomitantemente à formação de grupos, os quais podem ser de oposição ou não. Portanto, compreendo a análise das controvérsias como uma ferramenta para mapear esta rede heterogênea que constitui o universo das relações entre religião e o espaço público para possibilitar uma reflexão mais abrangente sobre este tema. E assim, perceber como os diálogos inter-religiosos e não-religiosos são construídos no contexto pelotense, analisando as diferentes estratégias que estes atores constroem que demarcam a presença da religião no espaço público.

4. Referências

BLANCARTE, Roberto. O porquê de um estado laico. In: LOREA, Roberto A.; ORO, Ari P. et al. (Org.). **Em defesa das liberdades laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 19-32.

BURITY, Joanildo. Religião, política e cultura. **Tempo social, revista de sociologia da USP**, v. 20, n. 2, p. 83-113, novembro 2008.

GIUMBELLI, Emerson. Religião, Estado, modernidade: notas a propósito de fatos provisórios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 47-62, set./dez. 2004

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede*. Salvador-Bauru: EDUFBA-EDUSC, 2012.

MARCUS, George E. O que Vem (Logo) Depois do “Pós”. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, v. 37, p. 7-33, 1994.

MARIANO, Ricardo. Laicidade à brasileira: católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública. **Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 238-258, maio/ago. 2011.

MONTERO, Paula. Secularização e espaço público: a reinvenção do pluralismo religioso no Brasil. **Etnográfica**, Lisboa, v. 13, n. 1, p. 7-16, maio 2009.

MONTERO, Paula. Controvérsias religiosas e esfera pública: repensando as religiões como discurso. **Religião & Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 32, p. 15-30, 2012

NOBRE, Júlio Cesar de Almeida; PEDRO, Rosa Maria Leite Ribeiro. Reflexões sobre possibilidades metodológicas da Teoria Ator-Rede. **Cadernos UniFOA**, Volta Redonda, Ano V, n. 14, dezembro 2010.

ORO, Ari P. et al. Introdução. In: ORO, Ari P. et al. (Org.). **A religião no espaço público: atores e objetos**. Porto Alegre: Editora Terceiro Nome, 2012. p. 7-14.

TEIXEIRA, Carla Costa. Pesquisando instâncias estatais: reflexões sobre o segredo e a mentira. In: CASTILHO, Sergio R. R., LIMA, Antonio C. S.; TEIXEIRA, Carla C. (Org.). **Antropologia das práticas de poder:** reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2014. p. 33-42.

‘ESTAMOS SOB PRESSÃO DAQUELES QUE PODEM’: tecnologias de controle estatal e (re) arranjos como resistência Passo dos Negros em Pelotas/RS¹

Ícaro Vasques Inchauspe –
Universidade Federal de Pelotas
Francisco Pereira Neto –
Universidade Federal de Pelotas
Louise Prado Alfonso –
Universidade Federal de Pelotas

1. Introdução

Este texto procura apreender formas de sociabilidade que são configuradas como (re) arranjos no Passo dos Negros em Pelotas/RS, a partir das tecnologias de controle utilizadas pelo Estado – Prefeitura Municipal de Pelotas e demais atores externos produtores de controvérsias ‘silenciosas’ que se espalham no território observado.

De forma a verificar como se colocam estas questões de sociabilidades e arranjos socioculturais que permeiam o território trabalhado num contexto de periferia urbana, onde um grupo de pessoas foram deslocados e juntam-se a moradores mais antigos, ambos deslocados de outras ‘margens’. Neste sentido para pensar em tecnologias de controle sobre estes grupos que representam um ponto marginalizado no senso comum reproduzido pela grande massa por meio de posicionamento ideológico de uma hegemonia aplicado nas instituições estatais de controle da vida, aplicaremos a noção de margens por DAS & POOLE (2008) a partir de três enfoques: a) margens seriam periferias nas quais se abarcariam pessoas que se consideram insuficientemente socializadas nos marcos das leis, e que são constantemente alvo de políticas pedagógicas que visam converter “sujeitos rebeldes” em sujeitos legais do Estado; b) o modo como as leis e seus representantes (agentes estatais) são percebidos pelas pessoas nas margens produz o Estado; c) o exercício do poder soberano não somente sobre territórios, mas também sobre corpos, leis e disciplina que, ao distanciarem-se do que é considerado normal pelo poder estatal assumem característica patológica, ou seja, marginal.

Considerando estes aspectos necessários e presentes do Estado de forma a produzir novos mecanismos de controle (SOILO, 2015) é a principal forma de torna-los legíveis de

¹ O presente trabalho faz parte do projeto de extensão Margens: grupos em processos de exclusão e suas formas de habitar Pelotas coordenado pela Profa. Dra. Louise Prado Alfonso (PPGAnt/UFPel).

forma coproduzir novas leituras que precisam ser reconfiguradas mediante suas realidades e especificidades. Por tanto, tomaremos este grupo considerado como pelos meios de controle como margens e como unidade analítica (MAGNANI, 2009) já que emerge nesse diálogo paradoxal e conflituoso diante o contexto apresentado, a finalidade da presente pesquisa é apresentar a subversão de um outro olhar não legível pelo poder estatal (a leitura não oficial), a partir de formas de sociabilidades que os moradores do Passo dos Negros por meio do uso *vernacular* [grifo meu] da cidade (do espaço, dos equipamentos e da instituições) seja em esferas do trabalho, religiosidade, lazer, cultura e estratégias de sobrevivência, são os responsáveis por sua vida cotidiana (MAGNANI, 2006).

A partir de algumas das observações das práticas locais de vivência dos moradores, foi possível pensar em seus múltiplos e diferentes arranjos criativos e coletivos que atuam e modificam-se a partir de seu cotidiano. O que se pretende ainda neste trabalho é apresentar o Passo dos Negros em aspectos desde a sua importância sociohistorica sobre o território habitado, passando por questões fundiárias que se (re) atualizam e se colocam sempre sob o aspecto de dominância e imposição por meio de dispositivos de controle da vida social do Estado-moderno, até a própria produção de controvérsias sobre estas vidas que se inserem no interstício social abrindo espaços para existências de novas formas de viver a partir das realidades dos moradores que produzem narrativas, rearranjos e sociabilidades diante às margens do São Gonçalo.

2. O Passo dos Negros no contexto histórico

O Passo dos Negros reconhecido pelos seus próprios moradores a partir de um reconhecimento histórico² (Rocha, 2014) pertencente ao antigo polo escravagista feito o desembarque de escravos no Rio Grande, o caminho mais direto para Pelotas era pelo Povo Novo, passando pelo sangradouro da Mirim, o Canal São Gonçalo, e foz do Arroio Pelotas. Esse trânsito de escravos em direção às Charqueadas deu origem ao Passo dos Negros.

O comércio negreiro era o ponto chave deste tempo histórico. Os negros vinham dos mercados centrais do Brasil, sendo trazidos para Rio Grande e de lá, chegavam pelo Passo dos Negros. O Passo dos Negros foi porta de entrada do gado oriundo dos Campos Neutrais e

² Para maiores detalhes sobre a história do passado no Passo dos Negros, ver ROCHA (2014) -"Arqueologia da Escravidão e Patrimônio Cultural no Passo dos Negros (Pelotas, RS) ”

Maldonado, e do negro escravo africano, desembarcado dos navios negreiros na barra do A Coroa, para evitar contrabando, tanto de gado como de negros escravos (considerado mercadoria valiosa), instituiu no conhecido Passo do Neves, um imposto de passagem. O local mudou de nome pela jocosidade popular para Passo Rico em razão do fabuloso rendimento proveniente do fisco.

Por ali passavam mercadorias como charque, açúcar, sal, erva-mate, gado, escravos. Por esse local transitavam barcos, pequenas canoas ou mesmo, o gado, que era atravessado a nado. Mas não só de contrabando e pedágio essa porta favorecia: também à riqueza local. Por ali, além de um intenso movimento de gado, também o de escravos, que atraía compradores e vendedores desse produto humano. Tão grande a concentração de negros que chegavam e à disposição de compradores espalhavam-se acolherados em levas como tropa em leilão, num desfile macabro de mercadoria em exposição, que o lugar mudou para Passo dos Negros.

O grande movimento e aglomeração humana provocou um número de habitações intensas no período. Pelas margens disseminavam-se casas e capelas; em torno das charqueadas, habitações aumentavam o seu complexo. Em 1820 houve até um plano urbanístico na região do Passo dos Negros, com o desenho de seis quarteirões, com direito até a uma rua da praia. Tudo o que chegava tomava rumo oeste, em direção a estrada do Passo dos Negros. Uma estrada que entrava município a dentro, em meio ao banhado do São Gonçalo, em direção às charqueadas ribeiras e ao Areal. A Tablada "enviava" muitas e muitas tropas de gado diariamente em período de remates e matança. O trânsito constante danificava a cada ano a insipiente estrada, principalmente num baixio, quase à chegada do porto do Passo. Fez-se necessário construir uma ponte sobre o passo do banhado em que muito beneficiou as atividades no porto.

Muito antes de existir Pelotas como cidade, foi o Passo dos Negros o primeiro aldeamento que tivemos na zona do São Gonçalo, precisamente no Passo dos Negros. Com o trabalho escravo gratuito, começou a se erguer a fortuna de vulto da localidade. A concentração de negros em São Francisco de Paula no ano de 1814 era de uma população de 2.275 indivíduos, sendo que 1.226 eram escravos.

3. Latifúndio, território e conflito como ordenamento da vida social

O embate sobre a questão fundiária em Pelotas vem causando um transtorno inimaginável (moral, física, psicológica) às famílias e as pessoas que residem no Passo dos

Negros, e a ocupação da Estrada do Engenho, conhecida como Vila Dique. Segundo Liana Coll, jornalista do *Sul 21*, situa alguns dos detalhes da situação atual dos moradores do Passo dos Negros, aponta que este é o caso mais preocupante: os moradores receberam uma notificação da Prefeitura Municipal de Pelotas, que os colocam em situação de despejo no período de 60 dias para desocupar o local, sob pena de multa.

Situada entre o Clube Veleiros Saldanha da Gama e o Engenho Pedro Osório, a ocupação existe há cerca de três décadas e encontra-se em uma Área de Preservação Permanente (APP), às margens do canal São Gonçalo, que liga a Lagoa Mirim à Laguna dos Patos. Lá, residem 72 famílias, cujo sustento se divide basicamente entre a pesca, a construção naval e a coleta de resíduos sólidos para reciclagem. Um impasse entre Ministério Público Estadual e Prefeitura Municipal de Pelotas ameaça remover, num primeiro momento até o final do ano de 2017, postergando para março de 2018. A imagem abaixo representa a retirada de alguns moradores situados nas margens do São Gonçalo tendo como única ‘solução’ ante o despejo, se não vender suas casas.



Imagem 1 - Morador da Estrada do Engenho em situação de abandono de sua casa. Fonte: Jornal Sul 21. Autora: Liana Coll

O Passo dos Negros era uma região estratégica, com intensa atividade comercial. As águas eram utilizadas para escoamento de produção charqueadora e de outras indústrias. Também serviam de controle das mercadorias que entravam e saíam de Pelotas. Hoje, a zona do Passo é uma área de grande especulação imobiliária. A Estrada do Engenho é uma das menores ocupações existentes no antigo Passo dos Negros e ao longo do Canal São Gonçalo.

Contrastando com ela, figuram condomínios de luxo, mansões e o Clube Veleiros. Quase ao lado da ocupação também está o engenho Pedro Osório, antiga propriedade do Coronel de mesmo nome que hoje nomeia a principal Praça do centro da cidade.

O descaso com uma parte emblemática da história de Pelotas, que remete às experiências de negras e negros que viveram sob o regime de escravidão, resultou no apagamento da importância da região. Exemplo disso foi a edificação, nos últimos anos, de um condomínio de luxo, de nome “Lagos de São Gonçalo” em cima do Passo dos Negros. Outros condomínios também estão na área, como o loteamento Parque Una (cujo empreendimento se descreve como localizado “na região de maior potencial de valorização da cidade”). Mas o Ministério Público (MP) apenas entrou com ação para a remoção da comunidade da Estrada do Engenho, uma das poucas ocupações de baixa renda do curso do Canal.

4. Tecnologias de controle de governo e suas controvérsias

A situação para a evacuação destas famílias por parte da Prefeitura Municipal de Pelotas é que estes grupos estão localizados em uma Área de Preservação Permanente (APP): “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

De acordo com o grande acúmulo de dejetos que possui o lugar, este grupo estaria danificando o espaço ‘preservado’. Estando estes moradores, às margens do canal São Gonçalo, mas também sem infraestrutura mínima de saneamento básico. Isso além de um dispositivo estatal de domínio é também controverso: vislumbra uma política estritamente higienista por meio do poder público visualizando a possibilidade de instaurar uma nova gestão da vida do trabalhador pobre e controlar a totalidade de seus atos, ao reorganizar a fina rede relações cotidianas que se estabelecem no bairro, na vila, e seja em qualquer compartimento da vida social (RAGO, 1985).

Criado então este dispositivo de controle pela Prefeitura Municipal de Pelotas como grande detentora da noção do público/privado, poder e doutrinação dos indivíduos e coletivos, é o de subverter as lógicas socioculturais de moradia numa relação de poder e controle de forma assimétrica, visando estritamente o interesse e a noção de ‘progresso’ impregnado por uma economia neoliberal que retrai a própria responsabilidade do Estado-moderno de garantir os

direitos individuais e coletivos, e neste caso específico com a falta de uma política pública para moradia.

Os dispositivos estatais modernos de dominação são criados a partir dos setores de infraestrutura, a falta de esgotos, saneamento básico, eletricidade, passando pelas questões ambientais como preservação do solo, água e espaço geográfico até o novo ordenamento construído por novas opções de moradia privada, como a grande instalação das construtoras que se apoiam neste espaço tomado pela miséria, dando novos significados de progresso a partir de instalações de propriedades de alto valor imobiliário entre eles o próprio *Shopping Pelotas*, o novo condomínio *Lagos de São Gonçalo* e agora por último o projeto chamado *Parque Una* com um projeto urbanístico global como se intitulam em seu projeto: um bairro pensado para as pessoas: ‘um lugar que vai trazer para Pelotas os conceitos, inspirações e vivências do urbanismo global’. O palco de uma vida mais moderna, segura, prática, leve e prazerosa.

Realmente essa vida leve e prazerosa somente pode acontecer com o processo que Rago (1985) em seu texto ‘A desodorização do espaço público’ a partir da limpeza do espaço não só público, mas do privado. Seria a purificação da cidade na periferia. Isso fica claro, a partir do momento que é imagetificado no novo ‘conceito de bem viver deste espaço, trazendo segurança, comodidade e fácil acesso a pontos estratégicos pelotenses. Abaixo fica claro a proposta de um ideal de vida que exclui num mapeamento prévio todo o Passo dos Negros, e indo além, com o posicionamento de tomar este território para de fato efetivar os ‘pontos estratégicos’ deste território.

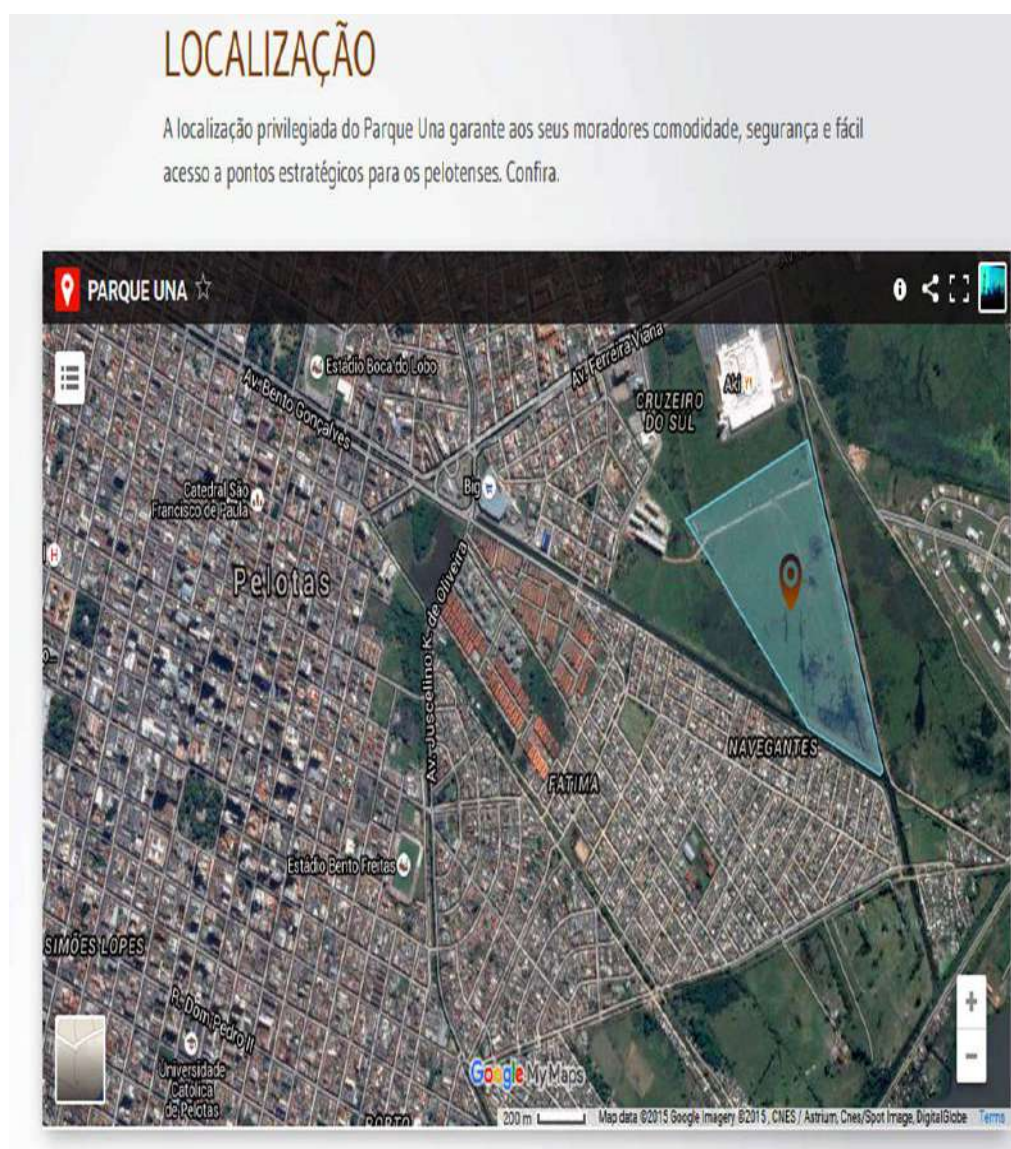


Imagem 2 - Geolocalização do complexo empresarial Parque Una que se instala na região. Fonte: Parque Una via Google Maps.

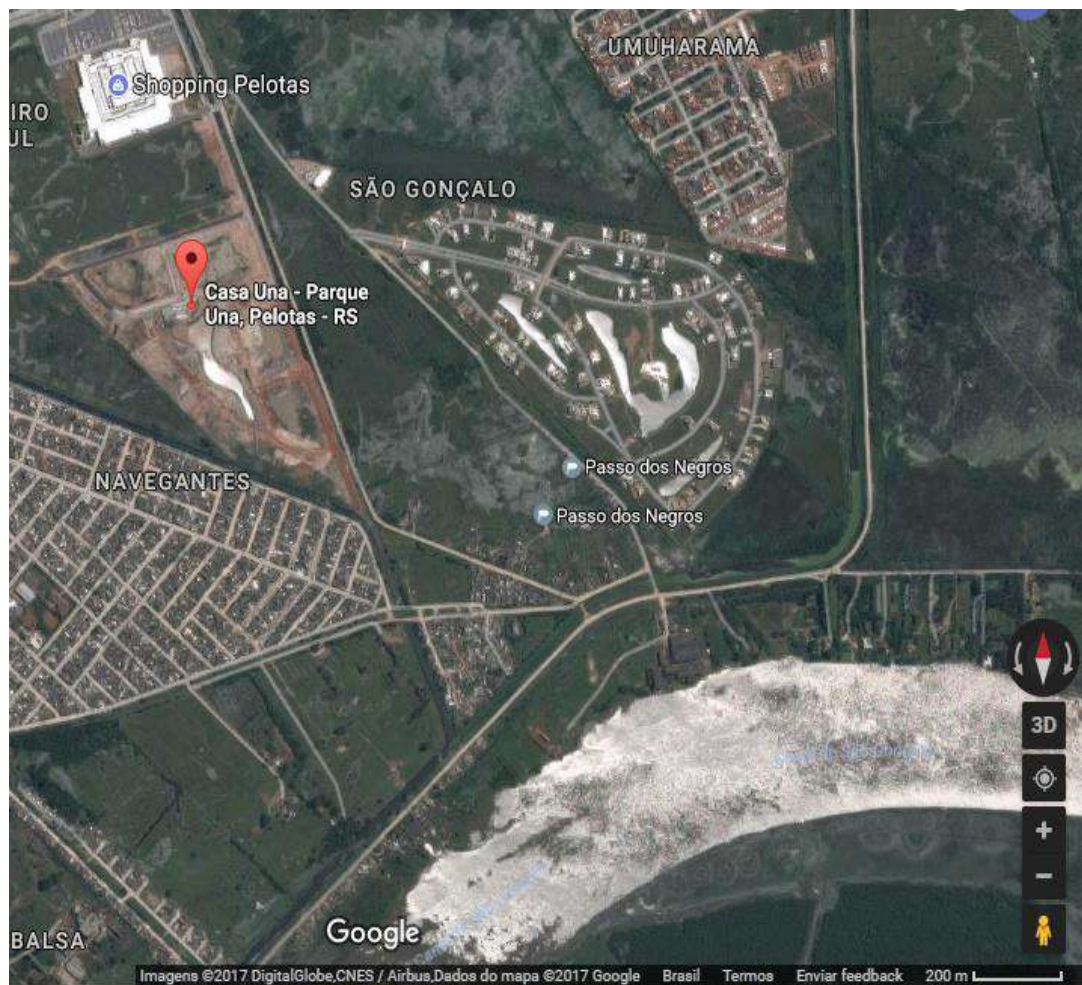


Imagem 2 – Geolocalização do Passo dos Negros e Estrada do Engenho. Fonte: Google Maps.

Estão sendo construídos neste território, murados, no sentido de dar ‘proteção’ a pobreza, com um fundo do potencial ‘turístico’ por meio de um programa excludente da Prefeitura de traçar uma possível rota de turismo rural até o Laranjal. Afinal, seriam dois pesos e uma medida numa sociedade ‘democrática?’

4.1 Etnografando os interlocutores

O trabalho até o momento foi realizado a partir da observação participante efetuada algumas saídas de campo até o Passo dos Negros, percorrendo dois trajetos territoriais a partir de seus moradores, seu Pedro e seu Aníba (possuindo grau de parentesco de seus familiares na época escravagista de Pelotas) representando o Osório Futebol Clube (Osório F.C) time fundado a partir da existência e funcionalidade do Engenho Coronel Pedro Osório. Quanto a

observação de forma geral diante da paisagem, se dá no sentido de produzir ao final dessa observação – ainda em andamento, uma etnografia por sua contribuição teórico-etnográfica (PEIRANO, 2014), resultante destes dados que em outro momento serão abordados e reflexionados em uma produção mais densa.



Imagem 3 - Sede do Clube Osório Futebol Clube. Elaborado pelo autor



Imagem 4 – Sociabilidades dos moradores na sede do Osório Futebol Clube. Elaborado pelo autor.

Os dados (em construção continua) ocorreram por meio da observação participante e foram extraídos a partir da produção dos diários de campo que serviram como referência a partir das narrativas colocadas. Postulando o princípio da abordagem do método-teórico etnográfico entre a “prática etnográfica” e a “experiência etnográfica”: a prática sendo continua e programada e a experiência é imprevista, descontinua (MAGNANI, 2003). Pensando no

método de aplicação, uma depende da outra, o que permitirá dar seguimento ao campo e a pesquisa, ou como diria Lévi-Strauss (1976, p.37) o “direito de seguir.”

4.2 Narrativas e sociabilidades

Até o momento, a partir das narrativas colocadas pelos possíveis interlocutores o que se coloca num primeiro momento é que de modo geral as narrativas produzidas pelos grupos são heterogenias, logo seus arranjos coletivos e criativos também são heterogêneos. A partir das narrativas, parte-se da classificação de duas áreas do grupo de moradores do Passo do Negro: a) área de certeza; e b) área de incerteza, embora as duas áreas façam parte da integralidade do todo e aqui perceberemos como suas rotinas são sociabilizadas, encaradas, construídas e configuradas a partir do uso vernacular da cidade.

A área de ‘certeza’ (área A) aqui colocada é onde possui um número maior de moradores, um povoamento maior de habitações, já fazendo parte de um bairro – bairro Areal, conforme assim entende a Prefeitura Municipal de Pelotas. Entrando na relação ‘tecnologias de controle’ o Estado está presente no neste espaço, através de pontos de ônibus, postos de saúde, postos de luz, água encanada e uma série de bens sociais que estão ali presentes na vida das pessoas. De certa forma, talvez não seja um bem ‘eficaz’ para os moradores em sua coletividade, mas é um bem que está ali, controlando e regulando quem está dentro e quem está fora do jogo. Como diria (SILVA, 2015) o “vazio institucional” está em constante atividade em relação às margens e ambos coproduzem novos arranjos também.

Também onde há estabelecimentos comerciais, e estruturas de moradia provisórias (barracos, casas de madeira entre outros tipos de moradias) e casas já construídas há alguns anos. É o encontro de antigos moradores com novos moradores, que se deslocaram para o Passo dos Negros em busca de ‘melhor qualidade’ de vida a partir de discursos controversos promovidos pela especulação imobiliária e por entes estatais que se apresentam como um dos agentes externos.

Dentro desse grupo, há o clube de futebol chamado Osório Futebol Clube (Osório F.C) promovido como o ‘coração da comunidade’ nas palavras do seu Aníba, atual presidente da entidade e membro há mais de 50 anos, tendo o clube com 83 anos de existência, fundando em 25 de dezembro de 1933, o clube possui Estádio próprio com campo principal. Muito ligado a história do Coronel Pedro Osório e dessa região das charqueadas (Passo dos Negros, Engenho,

Lago São Gonçalo) que é historicamente famosa e reconhecida pelo desenvolvimento da pecuária e logo após, o engenho do cascalho, via plantação de arroz.

Voltando ao ‘coração da comunidade’, porque pensar no Osório – carinhosamente como seu Aníba relata, de que forma pensar nesse ‘equipamento’ um meio de sociabilidade e de (re) arranjo coletivo? Pois é a partir dos encontros tanto entre os jovens que tem o sonho em tornar-se jogador de futebol até o encontro em que a periferia é entendida ainda, num senso comum, como um espaço marginalizado (FELTRAN, 2010). É a partir do discurso do seu Aníba que também o Osório pode funcionar como uma via de mão dupla: pensar nas sociabilidades destes jovens e como de resgatá-los de um ‘futuro caminho mal-intencionado’. Detectar estes encontros e como se comportam nesse espaço de sociabilidade que não apenas envolvam os jovens, mas que envolvam os familiares destes jovens – tema clássico da antropologia (pai, mãe, avós, tio, tia, primos) e também pensar o oposto de como essas ‘famílias’ se constroem socialmente – possível de ser discutido e verificado futuramente, próximos afim de pensar enquanto o Osório um espaço de lazer, de retirada momentânea daquela realidade ou até mesmo de compartilhar as próprias realidades: angustias, alegrias e tristezas.

Além de se consolidar enquanto um espaço de encontro da prática esportiva é também um espaço de encontro da prática da convivência social a partir das festas, churrascos, e bingos que são promovidas no espaço recreativo do clube, ou seja, a inserção social neste espaço vai além das práticas esportivas, incluindo e estendendo uma faixa etária que agrupa grupos não somente juvenis, mas também adultos. Ou seja, o ‘coração da comunidade’ está pulsando e produzindo novos (re) arranjos que modificam a si mesmos, e entre os outros – ou os que estão de fora e como olham estes acontecimentos.

Agora pensando na área b, em outra forma de arranjo, neste caso mais individual, é o caso do seu Pedro, que trabalha com o recolhimento de objetos descartados na rua, e morador em potencial remoção deste outro espaço de risco, mas que ao contrário dos outros moradores do espaço a, resiste e pensa articuladamente em formas estratégicas de se manter no lugar, e faz desse espaço seu cotidiano que não seria o ‘ideal’ na concepção de um engenheiro civil, arquiteto ou profissional da área, mas que produz a sua própria engenharia a partir de sua realidade de forma a pensar neste espaço enquanto um lugar para não apenas para morar mas para viver. Assim como seu Aníba, ele também é um morador antigo do Passo dos Negros, e nesse sentido traz a autoridade e a criatividade como formas de habitar e viver no lugar.

Pensando nestes dois exemplos como formas de habitar e viver, mesmo estando às margens, e a forma de sociabilizar, estes se configuram diante de suas especificidades configuram heterogeneamente: através do lazer, espaços de encontros, e também a partir das dinâmicas laborais e de resistência mesmo diante de tecnologias de controle e de governo sobre as mais variadas atividades coletivas, que estão tão naturalizadas no cotidiano que as vezes nem mesmo percebemos sua existência.

5. Considerações finais

A partir de um olhar antropológico neste trabalho sobre controles de governo e gestão da vida (Schuch, 2016) a partir do Estado e formas de habitar a cidade, é que nos deparamos que tais dispositivos podem funcionar como uma via de mão dupla: o *devir*. O *devir de 'lá'* e o *devir do 'aqui'*. Práticas de controle e práticas de vida, se diferenciam em determinados espaços experiência. Sobre tudo, uma experiência de dominância e prática higienista que o discurso e a prática burguesa vêm se apropriando desde o século XIX de forma a integrar a cidade nômade – tal qual O Passo dos Negros pode ser visto de quem está ‘de fora’.

Tais recursos que foram e são utilizados até hoje de toda a ordem – políticos, econômicos, urbanísticos, ambientais, etc. Justamente sobre a concepção de um Estado-cidade moderno se justapõe a partir da disputa de representações que qualificam e desqualificam o espaço público e privado. Este discurso que produz acima, é certamente é o do *‘devir de lá’*.

Agora nessa mão dupla de viveres e saberes, o *‘devir do aqui’* é certamente pensar no vernáculo e nesse contexto – periférico, pampeano, historicamente pecuário, mas que se modifica e vai ao encontro de uma urbanização, onde a partir de um campo de futebol e de um clube recreativo se produzem redes de encontro, práticas esportivas, enquanto um equipamento comunitário de sociabilidade. O vernáculo ainda assim possui uma outra função e outro significado para seu Pedro enquanto em sua realidade produz um vernáculo laboral, como estratégia de sobrevivência e como manifestação política.

As narrativas que foram apresentadas são relevantes tanto para o ‘antropólogo’ e observador, quanto de reflexão para os moradores produzirem seus sentidos e observar a si mesmo, e seus modos de habitar este lugar seja por meio de uma perspectiva histórica e suas identidades lá produzidas e ressignificadas em seus atuais modos de vida, seja por especificidades atuais de sobrevivência.

Se este local foi ‘reconhecido’ no passado por motivos econômicos, agora deve ser reconhecido para outras continuidades e ressignificações que foram dadas a comunidade que ali habitam e que ali produzem seus sentidos de vida. Formulando novos arranjos de vida social a partir do contexto que se transforma o espaço. Estar às margens é estar em constante encontro com o centro e coproduzir a partir de ambos os movimentos. Não é estar significado, é estar significante. É inventar-se o tempo inteiro.

6. Referências Bibliográficas

- COLL, L. **Estamos sob pressão daqueles que podem’: Em Pelotas, comunidade sofre ameaça de remoção.** *Sul 21*, 12 set 2017. Cidade. Capa, p, 1.
- DAS, V; POOLE, D. **El estado y sus márgenes: etnografias comparadas.** In: Cuadernos de Antropología Social, n. 27, UBA, 2008.
- DE ARAUJO SILVA, M. C. **A transformação da política na favela: desconstruindo a “ausência do Estado”.** *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, n. 38, 2015.
- DE SANTIS FELTRAN, G. **Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana.** *Revista de antropologia*, p. 565-610, 2010.
- LÉVI-STRAUSS, C. **O pensamento selvagem.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.
- MAGNANI, J.G.C. **A antropologia urbana e os desafios da metrópole.** *Tempo Social*, v. 15, n. 1, p. 81-95, 2003.
- _____. **De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.
- _____. **Etnografia como prática e experiência.** *Horizontes antropológicos*, v. 15, n. 32, p. 129-156, 2009.
- MELLO, S. **Osório Futebol Clube – Pelotas (RS).** A enciclopédia do futebol da na internet, 2 mai. 2012. Online. Acessado em 11 ago. 2017. Disponível em: <http://cacellain.com.br/blog/?p=31812>
- PEIRANO, M. **Etnografia não é método.** *Horizontes Antropológicos*, v. 20, n. 42, p. 377-391, 2014.
- PERROT, M. **Maneiras de morar.** IN: PERROT, Michel (org.) *História da Vida Privada. Da Revolução francesa à Primeira Guerra.* São Paulo: Companhia das Letras, 1989-2006. PP. 307-323.
- RAGO, M. **A Desodorização do espaço urbano.** In: *Do Cabaré ao Lar. A utopia da cidade disciplinar. Brasil 1890-1930.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. Pp. 163-206.
- ROCHA, M. **Arqueologia da Escravidão e Patrimônio Cultural no Passo dos Negros (Pelotas, RS).** (Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas). Pelotas, 2014.

SCHUCH, Patrícia. **Antropologia entre o inesperado e o inacabado: entrevista com João Biehl**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 389-423, jul./dez. 2016.

SOILO, A. **Margens, tecnologias de controle e (i)legibilidades: etnografia sobre a produção do estado e do comércio popular no camelódromo de Porto Alegre**. 2015. (Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Porto Alegre, 2015.



CRISE DO ESTADO E RESISTÊNCIAS

INTERNORMATIVIDADE: a nova ameaça ao estado de direito

Humberto Zechlinski Xavier de Freitas –

Universidade Católica de Pelotas

Alexandre Neves Sapper –

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

1. Introdução

Uma normatividade que, sem ser produto do trabalho de legisladores, desenha um novo universo em que, de um lado, não cessa de ampliar-se e, de outro, impõe-se pela força dos fatos advindos das exigências de campos muito específicos do mundo globalizado.

Em um tempo em que o fenômeno da globalização coloca em questão o lugar e o papel que continua a desempenhar a tradição jurídica, sobretudo a nacional, diante da crescente internacionalização do Direito e da necessidade de harmonização jurídica em face da inexorável permeabilidade recíproca entre o nacional, regional, supranacional e o internacional, cabe também refletir sobre o lugar da sociedade e do Estado diante do fenômeno da internormatividade.

A paralisia das estruturas políticas de governança conduz, tanto no plano regional como global, à transferência de poder normativo para instâncias privadas especializadas, o que induz principalmente uma passagem da regulamentação para a normalização.

Normas técnicas e indicadores de governança, nos dias atuais, passam a concorrer com normas jurídicas e, por vezes, até as substituem em casos cada vez mais frequentes.

Essa onda da normalização, que ganha cada vez mais força, adeptos e importância global apresenta problemas de representatividade (pois não expressam a vontade comum) e legitimidade (pois não está adstrita à um procedimento de criação e controle rígido e jurisdicional), resultando em uma preocupante e atual ameaça ao Estado Democrático de Direito.

2. Normas não-jurídicas (técnicas e de gestão)

Durante muito tempo, os juristas trataram as normas não-jurídicas (técnicas e/ou de gestão), com desprezo ou condescendência. *O Direito constituía a única forma de*

normatividade, ao mesmo tempo legítima, enquanto instrumento do poder estatal soberano, e eficaz enquanto a única suscetível de acionar o uso da força pública. (FRYDMAN, 2016, p.20)

Beck (2006) afirma que do cosmopolitismo jurídico nasce uma extensão ilimitada e desvinculada (de qualquer poder) das normas e reforça a ideia de que o surgimento de um direito comum universal deve representar um necessário enfraquecimento do tradicional conceito de soberania estatal quando se trata da subordinação do povo ao poder sublime do Estado. Segundo Beck (2006), se as normas já não são mais exclusivas do Estado a subordinação do povo também não o deve ser.

Essa desvinculação do sistema jurídico-normativo cosmopolitizado do exclusivo monopólio estatal resultou, necessariamente, que o ordenamento jurídico interno de cada Estado fosse compelido a aceitar e conviver com normas que já não mais derivam exclusivamente do clássico poder legislativo, mas também de atores não estatais. Essa alteração provocou uma simbiose entre as diversas fontes jurídicas, gerando uma progressiva internormatividade no campo do Direito.

Em um tempo em que o fenômeno da globalização coloca em questão o lugar e o papel que continua a desempenhar a tradição jurídica, sobretudo a nacional, diante da crescente internacionalização do Direito e da necessidade de harmonização jurídica em face da inexorável permeabilidade recíproca entre o nacional, regional, supranacional e o internacional, cabe também refletir sobre o lugar diante do fenômeno da internormatividade. (FRYDMAN, 2016, p.14)

Empresas transnacionais, instituições governamentais. não-governamentais e até o próprio mercado financeiro, como os novos atores desse atual palco global, são empoderados de capital econômico e político e adquirem competência de ditar regras válidas à essa nova teia social.

Esses novos atores não possuem a clássica competência legislativa para criar leis, porém possuem autonomia e competência para a criação de normas técnicas e de gestão.

Essas normas são criadas e se iniciam internamente, no âmbito profissional das instituições não governamentais, mas logo ampliam sua abrangência para outros âmbitos, ganhando o mundo.

Segundo o estudioso do tema, Benoit Frydman, da pragmática Escola de Direito de Bruxelas: *as normas técnicas são, na verdade, uma espécie de legislação híbrida, que asseguram uma forma de mediação entre as leis científicas e as normas jurídicas.* (FRYDMAN, 2016, p.24-25)

Frydman nomeou esse novo conjunto de normas como *objetos normativos não identificados-ONNI* e considera que esses tipos de normatividades (que podem ser consideradas novidade para os juristas do mundo ocidental da contemporaneidade) *têm uma vida tão longa quanto aquela das normas jurídicas que conhecemos* (2016, p.12).

Para ele, ainda que tenham sido “descobertas” pelo grande público recentemente, as normas permeiam nossas vidas, nos mais diversos e cotidianos campos, desde muito tempo.

Essa nova dimensão do Direito, que não é produto do trabalho de legisladores, desenha um universo normativo que, de um lado, não cessa de ampliar-se e, de outro, impõe-se pela força dos fatos advindos das exigências de campos muito específicos do mundo globalizado, como o da internet, do meio ambiente, da propriedade industrial, dos contratos internacionais e dos investimentos, das patentes, do mercado de carbono, dos sistemas de justiça, entre outros. A limitação dessas referências limita-se pela própria largueza dos campos regulados por novos instrumentos, denominados de ONNI-objetos normativos não identificados. (FRYDMAN, 2016, p.12) [...] não há nada no domínio de nossa existência, de nosso mundo, que não esteja, de uma parte a outra, atravessado e mesmo saturado por normas, trata-se de nosso corpo e de nossa saúde, da economia e de nossas profissões, do meio ambiente natural e tecnológico, de nossa relação com os objetos e até mesmo da política, da escola, da justiça e dos direitos humanos. (FRYDMAN, 2016, p.21)

Em relação à antiguidade das normas já afirmava Maily (1946) que a normatização é *antiga como o mundo ou tão antiga quanto a própria humanidade*. (J.MAILY, 1946, p.11), exemplificando na indagação provocativa: *O que são da linguagem, da escrita, senão um conjunto de normas?* (idem, p.12-13).

Se a história do Direito *começa suas narrativas com a pedra de Hamurabi* (D.CHARPIN, 2003), os historiadores não param aí e lhe opõe com uma imagem de outro rei mesopotâmio muitos séculos mais antigo: *podemos vê-lo no museu do Louvre, como escrevia, a estátua do rei de Chadée Goudéa, que viveu 3000 anos antes de Jesus Cristo*. (M.PONTHIÈRE, 1939)

Seus joelhos estão envoltos por tábuas de algarismos, provavelmente, normas de construção. Embaixo, há uma régua de mais ou menos 27 centímetros, graduada em divisões de 17 milímetros, que naquela época era o metro dos carpinteiros e dos pedreiros. Goudéa o havia homologado. (M.PONTHIÈRE, 1939, apud FRYDMAN, 2016, p.27-28)

Frydman coloca o conjunto de normas técnicas e de gestão no grupo do direito flexível (*soft norm, soft law* ou *droit doux*) e afirma que as mesmas se apresentam cada vez mais como novas e influentes fontes do Direito moderno, ou Direito cosmopolita. (FRYDMAN, 2013)

De acordo com um dos maiores atores não governamentais desse novo palco global, a *International Organization for Standardization - ISO* (Organização Internacional para Padronização/Normalização): a “norma” possui um caráter procedimental formalizado e pode ser conceituada como o *documento estabelecido por consenso, que fornece para usos comuns e repetidos, linhas diretrizes ou características, para atividades ou seu resultado, garantindo um nível de ordem otimizada em um dado contexto.* (FRYDMAN, 2016, p.32) O certificado de invenção (patente) é uma ilustração exemplar disso.

O médico e filósofo francês Georges Canguilhem (orientador do doutorado de Michel Foucault) em sua provocante obra *Le normal et le pathologique* (1966), citado por Frydman, apresenta a sua definição epistemológica de “norma”, com uma acepção mais voltada à natureza correcional e de controle, quando diz que *uma norma visa fazer direito, endireitar, retificar. Normalizar é impor um requisito a uma existência, a um dado.* (CANGUILHEM, 1966 p.77 apud FRYDMAN, 2016, p.85).

A história das normas não-jurídicas pode ser dividida em duas partes, de um lado a padronização das coisas (normas técnica) e, de outro, a conduta dos homens e dos povos (dispositivos de gestão).

Nos países dos grandes povos construtores, encontram-se traços da normalização dos materiais, desde tijolos, pedras e ornamentos padronizados das primeiras cidade da Assíria, na Mesopotâmia e das pirâmides do Egito, até as catedrais góticas da Europa do Norte. (J.MAILY, 1946 apud FRYDMAN, 2016, p.29). As normas técnicas acompanham a indústria, que assegura a fabricação das coisas. Elas servem para explicar, para transmitir e, com frequência, para prescrever a maneira de fabricar um objeto: sua constituição, suas dimensões e outras especificidades e qualidades, as etapas de sua realização e os procedimentos a realizar, para que seja feito corretamente. (FRYDMAN, 2016, p.30-31). As normas estão também muito presentes no sistema de corporações que se estabelecera na Europa desde a época medieval.[...] elas garantiam múltiplas funções: técnica mas também pedagógica, pois são ensinadas aos aprendizes, comercial, enquanto determinam as especificidades e qualidades dos produtos colocados no mercado, garantindo uniformidade, social, já que as condições de fabricação determinam as condições de trabalho, econômica, desde que o regime normativo enquadre o monopólio de uma corporação sobre uma atividade, e de poder, pois as normas fixam as regras das relações entre os mestres e aqueles que trabalham sob sua autoridade. (FRYDMAN, 2016, p.28-31)

De acordo com Frydman, a complexidade do mundo (pós revolução industrial) impôs a necessidade da expansão e da progressiva disseminação global das normas técnicas.

[...] a inovação tecnológica torna os processos de produção mais complexos e acelera o ritmo das modificações destes. Não é mais possível contar com a transmissão progressiva das regras da arte pela tradição e observação da prática, nem mesmo por meio da instrução. É necessário explicar as novas técnicas de fabricação, não mais somente pelo exemplo e pelo modelo, mas através de documentos que desenvolvem

todas as explicações e ilustrações gráficas úteis. Até hoje a noção de norma técnica se define, em primeiro lugar e principalmente, em referência à forma de documento.

Dessa forma, Frydman afirma que a normalização é um *componente essencial ao funcionamento de nossas sociedades e economias contemporâneas complexas*. (2016, p.40) e que *as normas técnicas e de gestão investem e colonizam o conjunto de campos sociais em todos os níveis, inclusive nacionais, locais e setoriais, e invadem progressivamente todos os aspectos da vida*. (2016, p.81).

Em relação à importância das normas no mundo atual, Frydman estima que as normas internacionais *afetem aproximadamente 80% do comércio mundial* (2016, p.62) atualmente, mostrando-se como uma realidade prática e muito abrangente.

3. A concorrência de sistemas normativos e a expansão da lógica empresarial

Com a percepção da latente presença das normas não-jurídicas em nossa realidade atual, vislumbra-se uma evidente concorrência dos sistemas normativo jurídico e normativo não-jurídico em nosso cotidiano.

Frydman (2016) atenta sobre a distinção entre esses sistemas, quando afirma que *não há, de um lado, um sistema jurídico organizado na escala dos Estados e do mundo e, de outro, um infradireito -segundo a expressão de Carbonnier(1978)- formado de um volume mais ou menos indeterminado e heteróclitos de normas técnicas, que o Direito seria chamado a organizar* (CARBONNIER, 1978 apud FRYDMAN, 2016, p.53), mas existem sim dois modos estruturados, organizados e institucionalizados: regulação e normalização.

Assiste-se, hoje, uma nova fase dessa luta das normatividades técnicas e jurídicas, que assume um contorno, ao mesmo tempo aberto, portanto, necessariamente mais espetacular e mais crítico, neste período de grande reorganização social que constitui o período da globalização. (FRYDMAN, 2016, p.56) Não é preciso tratar o *standards* como uma fonte formal do Direito, que não o é, mas não se pode desconsiderar, do ponto de vista pragmático, os efeitos do regulamento que ele produz. (FRYDMAN, 2016, p.83)

As regras jurídicas clássicas se encontram, cada vez mais, em concorrência com esses tipos de normas (técnicas e de gestão), que *parecem encontrar, especialmente no contexto supra ou transnacional, um terreno de desenvolvimento favorável em detrimento das regras e instituições jurídicas clássicas*. (FRYDMAN, 2016, p.17)

A passagem gradativa e progressivamente acelerada da regulamentação jurídica para a normalização técnica faz surgir novos conceitos e modos de se analisar e administrar essa nova teia jurídico-normativa cosmopolitizada.

A paralisia das estruturas políticas de governança conduz, tanto no plano regional como global, à transferência de poder normativo para instâncias privadas especializadas, o que induz principalmente uma passagem da regulamentação para a normalização. Nesse quadro de luta pelo direito, tal transição é somente formal, mas produz efeitos bem concretos. (FRYDMAN, 2016, p.68)

A globalização e a cosmopolitização, que trouxeram a difusão da normalização, permitiram que termos técnicos e abordagens do mundo empresarial (que até há algum tempo permaneciam restritos ao âmbito interno das indústrias e administrações) como *standards*, *label*, *benchmarking*, *scorecard*, *PDCA*, *dashboards*, *ranking* e até a atualmente utilizadíssima “governança”, tomem o nosso cotidiano e quase todo o tipo de serviço, inclusive os serviços públicos, e relações (comerciais e de governo) passam a ser “pilotados” por “indicadores” e normas das mais variadas naturezas (de produção, de processo, de qualidade, de eficiência, de gestão...).

Essa lógica empresarial de uso demasiado de normas e indicadores se impõe às garantias do Estado de Direito sob o pretexto de reforçar sua eficiência, reduzir os custos, perdas e defeitos de produção, e estimular o que denominam de “melhoria contínua”.

O “controle de qualidade”, pedra angular desse novo modelo, é realizado a três níveis: o da organização do próprio trabalho e das suas estruturas empresariais; a da “qualidade” dos procedimentos desenvolvidos dentro da empresa e, em particular, a do processo de produção.

Il ne s’agit plus seulement d’accroître le rendement des travailleurs, mais d’assurer la meilleure garantie des prestations fournies, par la suppression des défauts de fabrication et la mise au point de produits et services qui répondent toujours davantage aux vœux des clients. Le contrôle de qualité, véritable pierre angulaire du nouveau management, se réalise à trois niveaux : celui de l’organisation de l’entreprise elle-même et de ses structures ; la qualité des procédures développées au sein de l’entreprise et notamment des process de production. (FRYDMAN, 2017, p.104)

Se a eficiência é o objetivo cardinal da normalização, a qualidade é o conceito operatório que abre novos territórios e novas ambições à normalização contemporânea, ao mesmo tempo em que ela permite a fusão de normas técnicas e administrativas.

A qualidade é definida de maneira puramente pragmática, orientando a produção em função da satisfação das necessidades do cliente. É procedimental, resultado de um processo. O objetivo é reduzir o processo a “defeito zero”, buscando ao longo das etapas de produção as causas das falhas que se constata. (FRYDMAN, 2016, p.47)

Nesse contexto, todas as instituições são mecanismos de funcionamento por aperfeiçoar. *Não apenas a empresa, mas o Estado, a família, a Igreja, também todos os indivíduos em suas relações: todos calculam suas possibilidades de viver em termos de custo benefício.* (MORAIS e MOURA, 2016, p.1)

Sob o olhar de Hinkelammert pode-se ver esse fenômeno a partir de um quadro de critérios que orientam, em termos axiológicos, o mundo das relações modernas, quais sejam, valores da competitividade, da eficiência, da racionalização e funcionalização dos processos institucionais e técnicos: os valores da ética do mercado. (HIKELAMMERT, 2012, p.176 apud MORAIS e MOURA, 2016, p.1)

Praticamente tudo pode ser objeto de uma norma técnica (ou de gestão) e depois ser controlado através de indicadores, controlando-se a relação custo benefício de forma (na quase totalidade das vezes) puramente matemática e estatística, transformando tudo em números, porcentagens e cifras.

Nem o Poder Judiciário escapou dessa onda corporativista neoliberal de expansão da lógica empresarial (com a busca incontrolável pela eficiência e a “qualidade” através de indicadores de produção), sendo objeto de pilotagem por indicadores na busca pela “eficiência” do serviço entregue a população, como uma tentativa de se “medir” a justiça entregue aos demandantes.

A eficiência neoliberal vem contribuindo para uma redefinição da justiça, a qual se torna um produto desta “imensa empresa de serviços” que está se transformando o Estado. Tudo isso desde um “modelo de compreensão” que apresenta o efeito perverso de reduzir toda avaliação por aquilo que é mensurável pelo tempo e pelo dinheiro. (MORAIS e MOURA, 2016, p.1)

Os índices e resultados oriundos na análise dos indicadores também tendem a criar a definição geral de uma “eficiente duração do processo”, sem levar em conta as particularidades de cada processo e as oportunidades probatórias e demais direitos processuais que buscam entregar justiça no tratamento procedimental da lide.

Ao analisar o caso da aplicação dessa lógica empresarial no Judiciário, Frydman chama a atenção ao risco à independência judicial que esse choque entre culturas administrativas e jurisdicionais apresenta.

[...]o choque entre a cultura administrativa da eficácia e a cultura jurisdicional, visceralmente ligada ao princípio fundados da independência da justiça, como uma garantia constitucional maior do Estado de Direito.[...]é óbvio que um objetivo de pilotagem que faz repousar a avaliação dos juízes sobre indicadores ameaça a independência do julgamento, que está no coração do ato jurisdicional. (FRYDMAN, 2016, p.72)

Un problème, touchant au principe d'indépendance, est posé par le choix de certains indicateurs pour mesurer la qualité des décisions de justice. L'utilisation de ce type d'indicateurs me paraît très inquiétante non seulement pour l'indépendance des magistrats, mais pour la qualité des décisions et l'évolution de la jurisprudence. (FRYDMAN, 2017, p.108)

Saindo da específica análise do caso (da aplicação da comopolitizada e neoliberal lógica empresarial no Judiciário) e retornando à crítica sistêmica desse fenômeno vanguardista, se por um lado a cosmopolitização e a globalização enfraqueceram a clássica soberania estatal (expondo a impotência do Estado-Nação em lidar com novas questões transnacionais e considerando que os mesmos já teriam sua “governança” prejudicada), em detrimento do fortalecimento da uma visão humanística e individualista cosmopolita, por outro, essa nova onda de internormatividade passou a atacar o Estado Democrático, uma vez que o poder (no caso, da legislação) passa a não ser mais resultado de um processo democrático e popular, mas de globalizados interesses mercantis, o que acaba representando um novo risco à sociedade global e à própria cosmopolitização. (FRYDMAN, 2016)

A falta de um procedimento institucionalizado público e fiscalizado de criação da norma coloca em risco o resultado social da mesma, uma vez que ela poderá advir exclusivamente de interesses mercantis particulares, sem qualquer compromisso social.

[...] those norms are not made by a parliament according to the classic law making process. Rather, they emerge from practical experience as a desirable average observed by experts, upon which stakeholders agree by consensus. Then, in contrast with classic legal sources, those norms are not imposed upon subjects under the threat of sanctions. On the contrary, they are norms to which actors subscribe voluntarily, although neither spontaneously nor selflessly. (FRYDMAN, 2013, p.17)

Nessa mesma esteira, Moraes e Moura advertem que, na medida em que o governo da lei (*rule of law*) do Estado de Direito se transforma em governo pela lei/norma (*rule by law/norm*), *a sustentação dos atos do poder é conferida pelo respeito à standards e indicadores em detrimento dos conteúdos tradicionais do Estado de Direito estabelecidos por meio de procedimentos legitimados democraticamente – se pensarmos sob a fórmula da democracia representativa.* (MORAIS e MOURA, 2016, p.1)

Assim, são resignificados o Estado e o Direito e o próprio Estado de Direito, pelo discurso da gestão empresarial pautado por uma visão formal, abstrata e hedonista da eficiência, que despreza qualquer elemento que transcende a esfera econômica e monetária. (HIKELAMMERT, 2012, p.190 apud MORAIS e MOURA, 2016, p.1)

Outra análise crítica que deve ser feita reside na questão do controle social e jurídico de validade e conteúdo das normas técnicas que, conforme alerta Frydman (2016) citando Pecho

e Van Waeyenberge, em análise às normas criadas e utilizadas pela União Europeia: as referidas normas *escapam de qualquer controle de validade jurídica e não podem ser objeto de recurso de anulação perante a Corte de Justiça da União nem de recurso por particulares, donde se estima que não há interesse em contestá-las*. (PECHO.P.; VAN WAEYENBERGE. A., 2010 p.393-394 apud FRYDMAN, 2016, p.60)

Parece-nos evidente que as regras de Direito devem possuir caráter democrático de procedimento e adoção, bem como são objetos de controle jurisdicional por parte do Estado, com o qual devem guardar conformidade, onde reside o complexo mecanismo de controle interpoderes de freios e contrapesos. As normas, por sua vez, não possuem essas garantias ou requisitos: se constituem de discussões e consenso entre envolvidos, mas não se apresentam democraticamente suficiente em termos de abrangência e representatividade em comparação às leis e suas instâncias políticas, processuais, legislativas e de controle de teor, aplicabilidade e legalidade.

Mesmo podendo parecer novidade ao leitor sem intimide com o tema, essa inter-relação normativa entre lei e norma não é uma discussão moderna. Pensadores europeus como Jean Carbonnier (1978)-que usava o termo “internormatividade” para se referir ao mesmo “pluralismo normativo” de Willian Twining (2009)- Niklas Luhmann e, inclusive, Jurgem Habermas já faziam seus estudos acerca das relações entre normas jurídicas e técnicas há bastante tempo, e adotaram opiniões divergentes acerca da coexistência pacífica e/ou colaborativa entre essas duas naturezas normativas e as suas relações com o Estado de Direito.

Luhmann (1993) previu o fim do Direito, sendo que o mesmo seria considerado futuramente como uma “anomalia europeia”. Para ele, o sistema técnico normativo, por se apresentar de uma forma mais dinâmica e intercambiável socialmente, faria com que o Direito passasse a ocupar um lugar de coadjuvante no cenário cosmopolitizado.

Para Luhmann, a reorganização dos sistemas sociais em nível global se traduz pelo desaparecimento do Direito em benefício das regulações setoriais. Com um alcance mais cognitivo que normativo, as regulamentações setoriais objetivam adaptar o comportamento ao desenvolvimento do sistema, em vez de a ele resistir ou transforma-lo. (LUHMANN, 1986, p.63 apud FRYDMAN, 2016, p.88)

Por outro lado, Habermas (1997) defende que o Direito não se extinguirá mas que deverá desempenhar a função de mediador entre a norma e a sociedade e que, segundo ele, seria a única função que o Direito deveria de fato preencher. *Habermas propõe uma sociedade dividida igualmente em subsistemas normativos e que o Direito deve operar como uma “correia de*

transmissão” e que o mais frequente é que essa correia funcione às avessas do sistema constitucional e permita ao mercado e à administração imporem, pelo Direito, suas disciplinas. (HABERMAS, 1997 apud FRYDMAN, 2016, p.88-89)

Enquanto que, para Habermas o Direito funcionaria um sistema tradutor da norma e mediador entre sistemas e sociedade (fazendo a coordenação, o ajuste, a ligação e o controle) para Luhmann (1986), o Direito é mais do que um subsistema entre outros, como o sistema econômico, a administração, a religião, sem posição privilegiada.

Em uma posição mais favorável à ciência e à importância do Direito, Frydman reconhece que *o Direito permanecerá o grande integrador e a única garantia possível de coesão social.* (FRYDMAN, 2016, p.90)

4. Considerações Finais

Com essa visão final de Frydman, e por todo o exposto neste trabalho, conclui-se que, embora a normalização tenha uma existência histórica tão longa quanto às leis, a sua maior difusão somente ocorreu após os processos de industrialização (com o fim da 2ª Guerra Mundial), de globalização (com a abertura e integração de mercados e a necessidade de um maior produção) e de cosmopolitização (difundindo o risco da sociedade como um todo e as necessidades de harmonização de relações sociais com porosidade das soberanias estatais).

O sistema técnico normativo que está presente no mundo de hoje vigora efetivamente para a grande maioria das relações sociais comerciais e, mesmo que não notemos, temos nosso cotidiano diariamente invadido por um panteão de normas não-jurídicas atuantes em coexistência (sem qualquer hierarquia) com as normas jurídicas.

Os fatos de que as referidas normas não possuem, em seu regramento procedimental, qualquer tipo de mecanismo que permita algum controle social ou jurídico e, da mesma forma não possuem necessário compromisso com a participação popular em sua criação, colocam em risco tradicionais conceitos como soberanias estatais e democracias participativas, configuradoras do que conhecemos por Estado de Direito.

Ademais, a crescente e generalizada utilização de lógicas administrativo-empresariais (que nasceram com as normas técnicas e foram difundidas com a globalização) para a condução de praticamente tudo em todas as esferas públicas e privadas do mundo (baseadas na justificativa de vigilância de desempenhos e produtividades para obtenção do melhor custo

benefício) convida à análise crítica de qual sua real servidão: à sociedade (como produção) ou à ótica capitalista neoliberal.

A “modernidade líquida” de Bauman (2001), trazida pela globalização, e a cosmopolitização da modernidade reflexiva da “sociedade do risco” de Beck (1992), não impediram que nos mantivéssemos em uma “vigilante e punitiva sociedade disciplinar” de Foucault (1999) agora moderna, promovida e potencializada à “sociedade de controle” que Deleuze previu (1992).

Se faz inegável a conclusão de que é imperiosa a necessidade de numerosas, insistentes e aprofundadas reflexões sobre a atual realidade jurídico-normativa globocsmopolitizada, a fim de buscarmos suas reais intenções e a possibilidade de trilharmos outros caminhos e alcançarmos outras soluções, se possível, em uma perspectiva contra-hegemônica às relações sociais capitalistas que, em nome da eficiência e do custo benefício (de quem?) se mostram como um premente sério risco ao Estado Democrático de Direito em que “ainda” -e não se sabe por quanto tempo- vivemos(?).

5. Referências

- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE Publications. London. 1992
- BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. *La Europa cosmopolita: sociedad y política en la Segunda Modernidad*. Barcelona: Gráficas 92 S.A. 2006.
- CANGUILHEM, Georges. *Le normal et le pathologique*. P.U.F., 1966
- CARBONNIER. Jean, *Sociologie juridique*, Paris, PUF, 1978
- CHARPIN, Dominique, *Hamurabi de Babylone*. Paris:P.U.F.,2003
- DELEUZE, G. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: *Conversações*. Trad. de Peter Pál Pelbart.Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. 19ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FRYDMAN, Benoit. *A Pragmatic Approach to Global Law*. Perelman Centre for Legal Philosophy; Sciences Po School of Law. 2013. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2312504 . Acesso em: 25/6/2016.
- _____. *O fim do estado de direito: governar por standards e indicadores/ Benoit Frydman; tradução Mara Beatriz Krug; revisão Jânia Maria Lopes Saldanha*. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.
- _____. *Le management comme alternative à la procédure*. 2017. Disponível em: http://www.philodroit.be/IMG/pdf/nouveau_management-2.pdf. Acesso em 05 de junho de 2017.

HABERMAS, Jürgen. *Droit et Démocratie*. Gallimard, 1997

_____. Sobre a Constituição da Europa. São Paulo: UNESP, 2012.

HIKELAMMERT, Franz. *Lo indispensable es inútil: hacia una espiritualidad de la liberación*. San José: Editorial Arlekin, 2012.

LUHMANN, Niklas. *Sociologische Aufklärung*, II, 3.ed. Surkähamp. 1986

_____. *Das Recht der Gesellschaft*, II, 3.ed. Surkähamp. 1993

MACEDO, Lurdes. *Qu'est-ce le cosmopolitisme?* Ulrich Beck (2006). Caleidoscópio: Revista de Comunicação e Cultura, América do Norte, set. 2013. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/caleidoscopio/article/view/3719>>. Acesso em: 09Jun. 2017.

MAILLY, Jacques. *La normalization*. Paris, Dinod, 1946

MORAIS, José Luis Bolzan de; MOURA, Marcelo Oliveira de. O “fim” do estado de direito(?). 2016. Disponível em <http://emporiododireito.com.br/repec-29-o-fim-do-estado-de-direito-por-jose-luis-bolzan-de-morais-e-marcelo-oliveira-de-moura/> Acesso em 25/06/2017

PECHO.P.; VAN WAEYENBERGE. A., *La normalisation technique vue de Luxembourg*, Revue de Maché commun et de l'Union européenne, 2010.

PONTHIÈRE, M. *Origines de la normalization*, 1939.

TWINING, William. *Normative and Legal Pluralism: A global perspective*. Duke journal of comparative and international law, vol 20. 2009



TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO

DO TRABALHO: novas morfologias,

trabalho associado e políticas públicas

de emprego e renda

AS DIFERENTES DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA, BRASIL

Carlos Eduardo Arns –
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

1. Introdução

As reflexões construídas neste trabalho estão consubstanciadas em três estudos desenvolvidos com a participação do autor no período de 2008 a 2016. O primeiro estudo foi desenvolvido no processo de construção da dissertação de mestrado concluído no final de 2010, em que foi estudada a cooperação da agricultura família no Território Alto Uruguai Catarinense (TAUC), constituído por 15 municípios; foram identificadas, caracterizadas e tipificadas 847 organizações de cooperação da agricultura de 14 municípios do Território. O segundo estudo, realizado em 2016, resultou na sistematização da experiência da cooperação em rede do Território Extremo Oeste (TEOC), constituído por 19 municípios, que caracterizou a trajetória da cooperação no Território e identificou os principais avanços e limites da cooperação em rede entre 18 pequenas cooperativas da agricultura familiar do Território. O terceiro trabalho foi constituído pela organização das atividades de campo do “*1º Intercâmbio de Inovações em Políticas Públicas em Desenvolvimento Rural Vinculada a Agricultura Familiar na América Latina*”, realizado na região oeste de Santa Catarina (Brasil), no período de 11 a 16 de setembro de 2016, envolvendo aproximadamente 50 pessoas de 8 países das Américas, além do Brasil, constituído a partir do diálogo do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA¹), materializado em um relatório de trabalho e um trabalho apresentado no “*XI Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: intercâmbio de inovações em políticas públicas e práticas de desenvolvimento rural sustentável em zonas semiáridas da América Latina*”², realizado no período de 22 a 25 de novembro de 2016, em Fortaleza (CE).

¹ O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) é um organismo internacional, fundado em 1942, especializado em agricultura e bem-estar rural, vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA). O principal objetivo do IICA é a realização de uma agricultura competitiva, sustentável e inclusiva para as Américas. Para mais informações, ver <<http://www.iicabr.iica.org.br/o-que-e-o-iica/>>.

² O Fórum é reconhecido como um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica da agricultura familiar da região, cujo foco é a valorização das pessoas, dos produtos e dos territórios da agricultura familiar, investindo na produção e reprodução de qualidade de vida para a sua população, em especial na universalização do acesso às oportunidades produtivas.

Portanto, a partir desses estudos, o presente trabalho, com caráter de ensaio, busca identificar e caracterizar as diferentes dinâmicas de cooperação na agricultura familiar e camponesa³ (AFeC) e a participação das políticas públicas para o atendimento das demandas dessas organizações de cooperação na região oeste de Santa Catarina.

Além desta breve introdução, o presente ensaio traz uma breve tipificação das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil nas últimas décadas. Em seguida, localiza e caracteriza brevemente a região de estudo; na sequência, há uma breve descrição da trajetória da cooperação, com a caracterização e tipificação bastante sucinta das organizações de cooperação da agricultura familiar e camponesa da região em foco; apresenta, então, a proposição das diferentes dinâmicas de cooperação da AFeC constituídas na região oeste catarinense; por fim, nas considerações finais, busca relacionar as principais políticas públicas que dialogaram com as distintas dinâmicas de cooperação acessadas pela agricultura familiar e camponesa e suas organizações nas últimas décadas.

2 Desenvolvimento

2.1 Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil

O campo das políticas públicas se constitui em subárea da ciência política que vem registrando um ressurgimento de sua importância nas últimas décadas (SOUZA, 2006; LIMA, 2012). Para Souza (2006), três significativos fatores contribuíram para essa revitalização das discussões em torno das políticas públicas: a adoção de políticas de restrição de gastos públicos no pós-Segunda Guerra Mundial, promovendo o ajuste fiscal (equilíbrio entre receitas e despesas), que passou a dominar a agenda da maioria dos países; novas visões sobre o papel dos governos, menos intervencionistas, em substituição às políticas keynesianas⁴ do período anterior; e a falta de uma coalizão política mais estável, especialmente em países em desenvolvimento, capaz de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas de desenvolvimento econômicas e de inclusão social.

Para Arretche (2003), no Brasil, a razão da expansão dos estudos em políticas públicas está relacionada à inovação e experimentação em programas governamentais provocadas pela

³ Esta será a terminologia e abreviação adotada neste texto, buscando respeitar e reconhecer a diversidade de sujeitos sociais e suas identidades, claramente demarcadas pelas falas dos atores locais.

⁴ Políticas keynesianas são baseadas na “Teoria *Keynesiana*”, que consistia em um conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego, propostas pelo economista inglês John Maynard Keynes, defendendo a ação do Estado na economia, contrapondo-se ao liberalismo.

grande competitividade eleitoral, a ampliação da autonomia dos governos locais, o processo de reforma do Estado e a oportunidade aberta à participação social em diversas políticas setoriais, especialmente saúde, educação e assistência social, a partir de várias modalidades de representação de interesses e pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos de cargos eletivos.

Várias são as definições de políticas públicas, e não existe uma melhor segundo Souza (2006). Portanto, a política pública pode ser concebida como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado – nas escalas federal, estadual e municipal –, com a finalidade de solucionar problemas do próprio governo e/ou para atendimento a determinados setores da sociedade civil, ou de interesse público, desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, mais recentemente, também com a iniciativa privada.

No Brasil, diferentes correntes analíticas apontam para um certo consenso sobre o processo de rápidas e profundas mudanças no chamado “mundo rural”, ocorrido nas últimas décadas. No entanto, divergem significativamente com relação aos fatores promotores das mudanças, seus impactos e perspectivas futuras do papel do espaço rural e das populações rurais, elementos que fogem ao escopo do presente trabalho.

Segundo Navarro (2001) e outros autores, no Brasil, o processo de desenvolvimento rural pode ser dividido, grosso modo, em dois períodos distintos. O primeiro período se estende do pós-Segunda Guerra Mundial (anos 1950) até final da década de 1980, sendo caracterizado pelo processo de desenvolvimento e internalização do D1 na agricultura, através da difusão do denominado pacote tecnológico da “revolução verde”, com a finalidade de promover a modernização agrícola. A esta, Graziano da Silva (1982) chamou de “modernização dolorosa”, por seus impactos sociais e ambientais perversos; enquanto Brum (1985) nominou-a como “modernização conservadora”, por preservar e aprofundar a injusta estrutura fundiária concentradora da terra, renda e capital. O desenvolvimento – agrícola – era concebido como caudatário do desenvolvimento urbano-industrial, em que a agricultura se constituía num setor da economia nacional, visto apenas em sua dimensão econômica (NAVARRO, 2001). Caracterizava, ainda, o privilegiamento de um tipo de agricultura e, conseqüentemente, um tipo de agricultor (produtor de matéria-prima), pela imposição de um novo padrão tecnológico, claramente seletivo em relação ao sujeito (empresário rural), à atividade (*commodities*) e finalidade da produção (exportação para o equilíbrio da balança de pagamento). Nesse período, o apoio ao desenvolvimento rural se deu principalmente através de políticas agrícolas (voltadas

para a produção), dentre as quais se destacavam o crédito agrícola e a assistência técnica e extensão rural, para a difusão do pacote tecnológico exógeno com base na energia fóssil (petróleo), adequado para uma parcela menor de produtores, que dispunham de terras favoráveis, interesse na sua adoção, acesso a informações e relações locais privilegiadas.

O segundo período, que se estende do início dos anos 1990 até final de 2015 (para fins deste trabalho), marcado pelos debates e estudos produzidos a partir das críticas às consequências do modelo da “revolução verde”, percebe o rural como um espaço mais amplo e complexo, que envolve atividades agrícolas e não agrícolas, buscando superar a visão setorial. Nessa concepção, as realidades rurais apresentam seus próprios potenciais (endógenos) de promoção do desenvolvimento, em que a agricultura é vista como componente importante, mas não exclusivo, da dinâmica social e produtiva regional/territorial, combinada com os fatores externos e do seu entorno, ou seja, o desenvolvimento é a resultante da interação equilibrada de múltiplas dimensões – econômica, social, ambiental, institucional, tecnológica, dentre outras. Nesse período, passa-se a reconhecer e valorizar os diferentes sujeitos sociais do campo, em suas especificidades (agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais – indígenas, quilombolas, pescadores, ribeirinhos, quebradeiras de coco, mulheres agricultoras e jovens rurais, dentre outros), como protagonistas. Portanto, numa perspectiva de apoio ao desenvolvimento rural sustentável com fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, esse período é marcado ainda pela constituição de um espaço próprio na estrutura do Estado: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir da forte organização e mobilização dos sujeitos sociais do campo e do MDA como *locus* privilegiado na estrutura do Governo Federal, em articulação com outros espaços da estrutura do Estado, passou-se à concepção, implementação e gestão do que Grisa e Schneider (2015) chamaram de uma “nova geração de políticas públicas”, tendo como marco as discussões em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Analisando o processo de construção das políticas públicas das últimas décadas no País, Grisa e Schneider (2015) identificam a constituição de três “gerações” ou referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar, fortalecidas ou constituídas em determinadas conjunturas (“momentos-chave”), a partir das relações entre Estado e sociedade civil, que foram se modificando e complexificando ao longo do tempo, em que a sociedade civil, partindo de posturas críticas e reivindicativas, passou a ser propositiva e, mais recentemente, também

parceira na execução e cogestão das políticas públicas. Com base em Grisa e Schneider (2015), as diferentes gerações de políticas públicas podem ser assim brevemente caracterizadas:

- 1ª geração de políticas para a agricultura familiar: seu marco temporal foi 1994 e seu referencial é agrícola e agrário; as principais políticas são o Pronaf, SEAF, PGPAF, ATER e assentamentos de reforma agrária; os principais grupos sociais envolvidos na construção do referencial foram os representantes sindicais e movimentos sociais da agricultura familiar, os políticos e gestores públicos e os estudiosos do mundo rural;
- 2ª geração de políticas para a agricultura familiar: seu marco temporal foi 1997 e seu referencial é social e assistencial; as políticas de destaque são o Pronaf infraestrutura, Garantia Safra, PNHR, Pronaf, Bolsa Família; os principais grupos sociais envolvidos na construção deste referencial foram os representantes sindicais e movimentos sociais da agricultura familiar, os políticos e gestores públicos, os representantes do agronegócio e estudiosos do mundo rural;
- 3ª geração de políticas para a agricultura familiar: seu marco temporal foi 2003 e seu referencial é a construção de mercados para segurança alimentar e sustentabilidade ambiental; as políticas de destaque são o PAA, PNAE, PGPMEis, PNPE, agroindústria, selos e certificações; os grupos sociais envolvidos na construção deste referencial foram os representantes sindicais e movimentos sociais da agricultura familiar, as organizações do campo agroecológico, os políticos e gestores públicos, as organizações da sociedade civil vinculadas ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional, os estudiosos do mundo rural e da Segurança Alimentar e Nutricional.

2.2 A região oeste de Santa Catarina

A região oeste catarinense é uma das seis regiões geográficas de Santa Catarina, definidas pelo IBGE, com uma área equivalente a um quarto do território estadual. Constituída pelas microrregiões Colonial Oeste e Colonial Vale do Rio do Peixe, abrange uma área de 27.225,5 km², envolvendo 120 municípios, organizados em 8 Associações de Município. É uma região bastante vasta e diversa em termos de relevo, climas, condições hídricas, população ocupante, e tem apresentado um conjunto de elementos comuns em sua trajetória de desenvolvimento, além de diferenciadas dinâmicas internas, variando ao longo da história (ARNS, 2010).

Na formação dessa região, identificam-se três processos consecutivos de ocupação do espaço regional: o primeiro processo de ocupação foi constituído pelas populações indígenas;

o segundo processo, promovido pelo povoamento dos “lusso-brasileiros”, também “chamados caboclos ou sertanejos”; e o terceiro processo, de ocupação promovida pelo Estado com a vinda de migrantes europeus, em sua maioria já seus descendentes (ROVER, 2006).

A partir desses três processos de ocupação, Campos (1987), dentre outros autores, aponta quatro fases no processo desenvolvimento da região oeste catarinense: a primeira fase se estendeu do início da colonização até meados da década de 1930, caracterizando-se pela produção de subsistência e gestação do pequeno capital comercial; a segunda fase pode ser compreendida pelo período de 1935 a 1945, caracterizada pelo crescimento do capital comercial e sua expansão em busca do excedente camponês; a terceira fase compreende o período que se estendeu de 1945 a 1965, caracterizada pelo surgimento do grande capital agroindustrial e a mercantilização da produção camponesa; a quarta fase se iniciou em 1965 e se estende até o presente (1987 para o autor), caracterizada pelo processo de monopolização do capital agroindustrial e pela modernização seletiva da pequena produção mercantilizada. Seguindo esta mesma lógica, poder-se-ia estabelecer uma quinta fase: da internacionalização do capital industrial da região, iniciada nos anos de 1990 e que se intensificou nos anos 2000.

O estado de Santa Catarina chegou aos anos de 1960 com o esgotamento de sua fronteira agrícola, acumulando um conjunto de grupos sociais excluídos nos diferentes processos de ocupação territorial. Para o campesinato regional, esse processo se agravou, por um lado, pela intensificação de modernização da agricultura através da introdução do pacote da revolução verde altamente poupadora de mão de obra e forte esgotamento dos recursos naturais em um relevo pouco mecanizável; por outro, pelo processo de industrialização subordinada da agricultura pelo sistema de integração⁵ do complexo agroindustrial da região, com seu processo de escala crescente de produção, altamente seletivo e excludente. Portanto, esse processo foi compreendido como a “crise do campesinato”; este trabalhador ficou sem a terra para dar continuidade ao seu processo de reprodução social, além de que sistemas de produção desqualificavam seu saber e lhe tiravam a autonomia, tão cara. O sentimento foi de profunda crise em toda a região (RENK, 1995).

Basicamente, três foram os caminhos adotados e/ou impostos para um grande conjunto de famílias rurais da região: o chamado êxodo rural, com o abandono da agricultura rumando

⁵ Sistema integrado é um contrato firmado entre a empresa e o produtor, cabendo à empresa fornecer o material genético, todos os insumos, assistência técnica e compra da produção; cabendo ao produtor a disponibilização da infraestrutura, fornecimento da água, energia e a disponibilização da mão de obra necessária à produção (ARNS, 2010).

para as cidades maiores das regiões metropolitanas do estado e estados vizinhos; a migração para as novas fronteiras agrícolas, especialmente o centro-oeste do País; e a construção da organização na resistência, a partir da qual surgiram os principais movimentos sociais, também chamados de “novos movimentos sociais” (GOHN, 1997).

Desse processo, resultou um novo campo de forças, no qual se pode identificar, grosso modo, um conjunto de atores/organizações/redes que atuam no fortalecimento e tessitura do campo da agricultura familiar e camponesa, constituído por um conjunto de organizações de apoio, movimento sindical, movimentos sociais populares e apoiadores de órgãos públicos.

No contexto atual, pode-se dizer que na região oeste de catarinense encontram-se estruturados dois grandes conjuntos de forças que movem seu sistema agrário: uma força hegemônica pelo grande agronegócio, formado pelo setor agroindustrial privado, em grande parte dominado pelo capital internacional e o segmento das grandes cooperativas empresariais, articuladas em torno da marca Aurora e organizadas na FECOAGRO (serão tratadas mais adiante); outra força, a agricultura familiar e camponesa, constituída por um conjunto de pequenas cooperativas de produção, comercialização, habitação, de crédito e assessoria técnica, articuladas por e em torno de um amplo conjunto de organizações, resultante da construção histórica de resistência organizada, iniciada pelas Igrejas (Católica e Luterana) desde o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 e que se desdobrou em um complexo organizacional autônomo (auto-organização), o qual, apesar da grande adversidade interna, foi capaz de construir um novo ideário (utopia) e produzir um conjunto diverso e rico de experiências concretas e exitosas.

No entanto, esses atores/forças predominam e interagem entre si, em diferentes graus e em diferentes territórios da região oeste de Santa Catarina, apresentando certa particularidade de públicos e prioridades de ação temáticas, dentro do grande e diverso do campo da agricultura familiar e camponesa, em que produzem e constituem espaços de predominância ou maior densidade/presença.

2.3 A cooperação na agricultura familiar do oeste catarinense

2.3.1 A trajetória da cooperação no oeste catarinense

A cooperação no espaço rural do oeste catarinense passou por três fases diferenciadas, todas analisadas e compreendidas dentro do terceiro processo de ocupação territorial promovido

pela iniciativa privada com apoio do Estado, com a vinda de populações excedentes das colônias velhas do Rio Grande do Sul, em sua maioria descendentes europeus (ARNS, 2010).

A **primeira fase** se estende do início de 1920 a meados dos anos 1960, período durante o qual o sistema de produção era rudimentar, baseado na queimada como preparo do solo e na rotação de área como meio de recuperação da fertilidade do solo, com pequena produção excedente. Portanto, a cooperação era constituída por organizações de cooperação de abrangência municipal ou mesmo de comunidade e/ou comunidades próximas, geralmente denominadas “sociedades rurais”, “associações comunitárias” ou “cooperativas mistas”, também chamadas de “coloniais”, cuja finalidade era auxiliar na resolução dos problemas comunitários de beneficiamento, escoamento e comercialização dos excedentes dos sistemas de policultivo das unidades de produção e/ou organização da poupança local através das caixas rurais.

A **segunda fase** se iniciou a partir do golpe militar de 1964, estendendo-se até meados dos anos de 1980. Esse período foi marcado pela repressão política, a subordinação da agricultura à indústria colocada a jusante e a montante do setor da produção agropecuária, a chamada industrialização da agricultura, concomitantemente ao processo de efetivação da chamada modernização da agricultura, com a introdução do pacote tecnológico da revolução verde. As pequenas agroindústrias comunitárias constituídas na região oeste catarinense, dentro do período anterior (1945 a 1964), já considerado final do chamado “sistema colonial”, experimentaram nesta fase uma gigantesca expansão, com a efetiva integração da agropecuária à indústria através do chamado sistema integrado, processo fortemente financiado pelo Estado, através da indústria (MICHELS, 1998). Também nesta fase as cooperativas foram chamadas a cumprir novo papel no desenvolvimento agrícola regional, especialmente nas regiões Sul e Sudeste do País: de um lado, coube-lhes o papel de organizar a pequena produção de excedentes pulverizada em extenso território, visando garantir o abastecimento das cidades com sua industrialização emergente, com alimentos e matérias-primas abundantes e baratas; de outro, introduzir o pacote tecnológico da modernização (máquinas, equipamentos, fertilizantes, agrotóxicos e as sementes melhoradas). Configurou-se, assim, uma situação de acesso ao mercado para uma significativa parcela de agricultores familiares, conduzindo à constituição de um sistema produtivo que, embora diversificado, provocou certa homogeneidade produtiva, social e econômica. Nesta fase, as cooperativas passaram por um processo de mudança de sua natureza jurídica, deixando de ser mistas para se constituírem em trítcolas (especializadas),

assumiram um caráter empresarial e uma gestão “profissional” (executada por grupos seletos que assumiram e se reproduziram no comando). Passaram a ser fortemente apoiadas e controladas pelo Estado, até final dos anos de 1970.

A **terceira fase** compreende o período de meados dos anos de 1980 e se estende até a primeira década do século XXI. Nesta fase, a cooperação se caracteriza pela consolidação do cooperativismo tradicional de caráter empresarial, fortalecendo e ampliando sua capacidade de beneficiamento e industrialização das matérias-primas da agricultura familiar associada/integrada. A principal estratégia de crescimento foi o processo de incorporação das cooperativas mais frágeis pelas mais estruturadas, formando um pequeno número de grandes cooperativas na região. Mas, paralelamente e em permanente confronto, esta fase se caracteriza também pelo surgimento de um novo “movimento de cooperação” (PRIM, 1996), que nasce no bojo dos movimentos sociais como o MST, o MAB, o MPA e o MMC. Especialmente em seu início, esse processo foi marcado pelo trabalho da igreja liderada pelo Bispo Dom José Gomes, a partir de um amplo trabalho de formação desenvolvido pelos chamados “grupos de reflexão” através da metodologia do VER-JULGAR-AGIR. Esse processo iniciou com a retomada da constituição de pequenas associações comunitárias ou municipais, recuperação e forte incentivo a práticas de cooperação, como os mutirões, trocas de dias, roças comunitárias, até a constituição de formas organizativas específicas de condução das ações de cooperação (associações, condomínios, formatos informais). Posteriormente, especialmente nos anos 2000, intensificou-se o incentivo à constituição também de pequenas cooperativas municipais, estimuladas pelas crescentes exigências legais, especialmente para acesso ao mercado e às políticas públicas em construção. Marcou ainda essa fase da cooperação na região o surgimento de organizações de cooperação no meio urbano, identificadas e envolvidas no movimento de economia solidária, que passou a se estruturar a partir dos anos de 1990, com a crise do emprego formal (desemprego estrutural) e a reestruturação produtiva forçada pela abertura da economia nacional imposta pelo Governo Collor (SINGER; MACHADO, 2000).

2.3.2 A complexa organização da cooperação no oeste catarinense

Além dos estudos já mencionados anteriormente, este ensaio apoia-se no levantamento em todo o estado de Santa Catarina, realizado em 1990-1991, pelo Centro de Estudos e Assessoria a Agricultura de Grupo, que identificou e caracterizou 946 organizações de cooperação (CEPAGRO, 1992). Outro estudo considerado neste trabalho foi o diagnóstico da

cooperação, abrangendo apenas a região oeste de Santa Catarina, que identificou 450 organizações de cooperação em 90 dos 120 municípios da região, que participaram da pesquisa (MASSI, 2000). Mais recentemente, Arns (2010) tipificou 847 organizações de cooperação em apenas 14 municípios do Território Alto Uruguai Catarinense.

Essas organizações de cooperação, pelo seu grande número, por sua diversidade e pela complexidade de suas finalidades, podem ser agrupadas em sete diferentes categorias ou grupos, com base em Arns (2010):

1. cooperativas tradicionais: constituída exclusivamente por organizações do tipo cooperativas, todas de grande porte, sendo a maioria de abrangência regional ou interestadual, voltadas para as atividades de mercado (venda da produção de *commodities* e compra dos insumos agropecuários e domésticos);

2. organizações de cooperação comunitárias: associações comunitárias, associações de microbacias, associações esportivas, clube de idosos, clubes de mães, grupos culturais, grupos de jovens, grosso modo, voltadas para atender demandas sociais de segmentos organizados em comunidade ou município, podendo estar ou não articuladas com movimentos sociais e/ou, muitas vezes, apenas inseridas nas ações de políticas públicas sociais dos municípios;

3. organização de cooperação de produtores (criadores) especializadas: Associação Catarinense de Criadores de Suínos (ACCS), Associação de Criadores de Bovinos (ACCB), Associações de Criadores de Aves (ACCA), associações de piscicultores, associação de apicultores, dentre outras, que organizam produtores por atividade ou segmento, com a finalidade da cooperação, da difusão técnica e atuação nos problemas específicos de cada atividade;

4. organizações de cooperação para gestão de infraestrutura compartilhada: associações de gerenciamento de máquinas e equipamentos, organizações de gerenciamento de água, grupos de telefonia rural, condomínios de secadores, dentre outras, cuja finalidade principal é favorecer o acesso a tecnologias e processos de forma cooperada, em sua maioria voltadas para o suporte dos sistemas de produção familiar;

5. organizações de cooperação para produção, transformação, comercialização: nessa subcategoria, incluímos basicamente dois tipos de organizações de cooperação: as cooperativas municipais de produtores de leite (em alguns municípios pode ser associações ou grupos informais) e as cooperativas de agroindústrias de pequeno porte que agregam as unidades familiares ou suprafamiliares, informais ou formais (associações/cooperativas), com a

finalidade principal de promover o acesso ao mercado para os produtos artesanais e de pequena escala de produção;

6. organizações de grupos sociais: as colônia de pescadores, em que podem coexistir cooperativas e associações de pescadores (na região em tela, existem apenas as Colônias de Pescadores de Concórdia e de Chapecó), nascidas nos enfrentamentos de construção das hidroelétricas na região e do fomento das novas políticas do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA);

7. cooperativas de crédito rural: identificam-se duas correntes, surgidas de forma contemporânea: uma encontra-se mais ligada ao grande cooperativismo claramente inserido no sistema bancário e regramento do Banco Central, denominado “convencional”; outro, alternativo, se autodenomina “interação solidária” – ambos surgiram no início dos anos de 1990, por dentro e a partir de um denso, rico e complexo conjunto de organizações constituídas pelo campesinato da região oeste catarinense, iniciado em fins dos anos de 1970 e anos de 1980, assim como a maioria das organizações citadas nas categorias anteriores.

Portanto, os estudos do CEPAGRO (1992), de Massi (2000) e Arns (2010) apresentam a diversidade e complexidade das organizações de cooperação na agricultura familiar, e tratam-no como um fenômeno em ascensão. E há que se garimpar ainda para conhecer e compreender todo esse tecido social pouco visível ou melhor invisibilizado.

Porém, os estudos demonstram também que essa complexa construção da AFeC no meio rural, em grande parte, foi um processo praticamente espontâneo, a despeito do empenho de um conjunto de entidades, agentes apoiadores como as Igrejas Católica e Luterana, o movimento sindical, movimentos sociais e, em certos momentos, órgãos públicos como Secretarias de Agricultura e/ou serviço de assistência técnica e extensão rural do Estado.

As organizações de cooperação desse conjunto de categorias apresentam grande diferenciação interna entre os tipos de organizações, com relação a forma de cooperação, práticas de cooperação, funcionamento interno, gestão, participação dos associados, forma de atuação sociopolítica e relações externas estabelecidas, que se foram constituindo para dar suporte e atender a um conjunto crescente de necessidades dos novos contextos dos sistemas de produção da AFeC. Considera-se, pois, como **estratégia de cooperação** um caminho, um rumo definido pelos agricultores/camponeses para a constituição e participação em um conjunto de organizações de cooperação para satisfazer necessidades, orientadas por um sentido, um

significado, que determina as práticas, as ações e as relações dessas organizações com seus participantes e com seu entorno (ARNS, 2010).

Assim, Arns (2010) identificou três grandes estratégias da AFeC para a construção e inserção dessa complexa rede organizacional baseada em práticas de cooperação: a direcionada para atender as necessidades e demandas internas dos sistemas de produção/família e de suas comunidades: *estratégia comunitária funcional*; o direcionamento da cooperação para o acesso ao mercado e às tecnologias modernas: *estratégia empresarial competitiva*; a de construção e garantia da autonomia e de identidade sociocultural: *estratégia da cooperação solidária em rede*.

Cabe salientar que essas categorias de organizações de cooperação coexistem e se entrecruzam constantemente, de modo conflituoso e complementar concomitantemente, pois coabitam um mesmo espaço geográfico – a região oeste catarinense; constituíram-se historicamente a partir da mesma base social – a agricultura familiar e camponesa; e, em certa medida, compartilham parte dessa base social.

Não é raro, portanto, que uma família da AFeC, no uso de suas três estratégias na cooperação (*sistema de produção, família e comunidade; acesso a grandes mercados e tecnologias sofisticadas; construção de autonomia e identidade sociocultural*) encontre-se inserida em mais de dez organizações de cooperação das sete diferentes categorias de organizações de cooperação supramencionadas. Essa densidade e complexidade de relações na cooperação se constituem em elemento diferenciador da região oeste catarinense em relação a outras regiões do campesinato nacional, de acordo com Arns (2016).

2.4 As distintas dinâmicas de cooperação no oeste catarinense

Evidenciadas a densidade e a complexidade do conjunto de organizações constituídas pela AFeC e a estratégia na cooperação para o atendimento dos seus interesses e suas necessidades, torna-se possível constatar que essas organizações produziram distintas *dinâmicas de cooperação*.

Na língua portuguesa, a palavra *dinâmica* pode ter várias acepções: como parte de uma área de conhecimento (física e matemática especialmente) que estuda o “que pertence ou é relativo à força quando produz movimento” ou “movimento em relação às forças que o produzem”; outro sentido trata-a como “sistema de forças dirigidas a um fim” ou “conjuntos de forças que visam o desenvolvimento de algo”; e, ainda, pode ter o sentido “do nível de

intensidade de uma atividade” (AURÉLIO, 1996). Para fins deste trabalho, a palavra *dinâmica* assume o sentido de “força”, de “movimento próprio”, de relativa independência, mas também de “desenvolvimento de fins”. Assim, considera-se aqui uma ***dinâmica de cooperação*** como o movimento de um sistema de forças produzido por um conjunto de organizações de cooperação que compartilham um conjunto de elementos (valores, princípios, estratégias, meios, etc.), que as move/dirige a alguns fins compartilhados (interesses comuns). Portanto, uma dinâmica de cooperação carrega o sentido de movimento próprio e o significado de “produção de mudança” (movimento social).

A partir do mapeamento da complexa diversidade de organizações de cooperação e identificação das estratégias da agricultura familiar e camponesa na cooperação, propõem-se, neste ensaio, a identificação e a caracterização sucintas de quatro distintas dinâmicas de cooperação constituídas e atuantes no sistema socioprodutivo da região oeste catarinense.

2.4.1 Dinâmica da cooperação familiar-comunitária

A dinâmica da cooperação familiar-comunitária se constitui já no processo de colonização da região iniciada na década de 1920, constituída por organizações de tamanho médio e estrutura simples, abrangendo o conjunto ou uma parte das famílias de uma ou mais comunidades, calcadas em relações de proximidade e fortemente determinadas pelas relações pessoais.

As principais organizações nessa dinâmica de cooperação são as associações comunitárias (associações ou clubes esportivos, clube de idosos, clube de mães, grupos de jovens, etc.) e as organizações de cooperação para a gestão de infraestrutura produtiva de uso comum (associações de máquinas, associação de gerenciamento da água e grupo de telefonia rural, associações de gerenciamento de microbacias, etc.).

A finalidade principal dessas organizações é prestar apoio às atividades produtivas das unidades familiares de produção, acessar novas tecnologias (redução de custos) e atender às necessidades das famílias e suas comunidades, conjuntos de famílias ou, ainda, segmentos sociais cujas ações ficam circunscritas ou delimitadas a uma comunidade ou a um município. Embora práticas, concretas, essas organizações incorporam outros valores, para além do econômico, com preocupação social, comunitária e são fortemente influenciadas pelas tradições culturais de cada grupo (proximidade).

A cooperação é de baixa intensidade, de pouca complexidade, de fácil gestão, não envolvendo altos investimentos, não exigindo atuação ou interação cotidiana e sendo fortemente baseadas na confiança pessoal e no sentido de reciprocidade, ou seja, nem sempre monetariamente valoradas.

O principal agente fomentador desse tipo de organização de cooperação foi a Igreja (Católica e Protestante), operador estruturante da vida comunitária das comunidades de camponeses; no entanto, com o passar do tempo, foi perdendo força e influência. Mais recentemente, especialmente a partir dos anos 2000, o Estado, especialmente as Prefeituras Municipais, tem assumido um papel relevante a partir do processo de descentralização de um conjunto de políticas públicas. Além de políticas de saúde, educação, assistência social, entre outras, destaca-se na agricultura a implementação do Pronaf. Assim, o poder público local, foi-se constituindo forte indutor de mudanças nas organizações e nas práticas de cooperação, pela forma como constrói a relação com as comunidades rurais, através do serviço de extensão rural (ARNS, 2010).

Quanto ao movimento, restringe-se ao âmbito das comunidades e/ou do município; como força, não exerce função competitiva neste espaço; no que concerne aos fins, concentra-se nos interesses específicos de cada tipo de organização, não gerando maiores conflitos ou tensões. No entanto, mais recentemente, esse conjunto de organizações e a AFeC como um todo vêm enfrentando o debate sobre o papel da sustentabilidade no desenvolvimento tanto local como mais amplo. Neste sentido, essa dinâmica vem passando por tensões, antes não previstas, que se expressam no debate das consequências do uso de certas tecnologias como a mecanização, os produtos químicos (agrotóxicos, adubos solúveis, aditivos, indutores de crescimento, etc.), a preservação ambiental (água, solo, fauna e flora), dentre outros temas relacionados a Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). Este ainda é um campo novo na vivência dessas organizações e nos respectivos impactos nos sistemas de produção, nas famílias e suas comunidades.

2.4.2 A dinâmica de cooperação empresarial verticalizada

A dinâmica de cooperação empresarial verticalizada começou a se forjar na região oeste catarinense, a partir do final dos anos 1960 (ARNS, 2010), como parte de um movimento nacional coordenado pelo Estado, com apoio do serviço de extensão rural – à época Associação de Crédito e Assistência Técnica Rural do Estado de Santa Catarina (ACARESC) – e do Banco

do Brasil, com a finalidade de substituir as pequenas cooperativas coloniais pelas cooperativas empresariais denominadas “tritícolas” (SEIBEL, 1994).

Em pleno regime militar, foram constituídas algumas das principais cooperativas, de abrangência municipal na região, como a Cooperalfa em Chapecó e a Copórdia em Concórdia, ambas fundadas em 1967. Atualmente, restam na região oeste catarinense apenas sete grandes cooperativas, quase todas com atuação interestadual. No espaço rural, essa dinâmica de cooperação é constituída ainda por uma parte do cooperativismo de crédito, representada principalmente pelo SICREDI e SICOOB, instituições financeiras cooperativas.

Essa dinâmica de cooperação é composta exclusivamente por cooperativas de grande porte, que se orientam pela lógica empresarial capitalista, são mais antigas, ligadas ao movimento tradicional do cooperativismo (OCB/OCESC), filiadas também à Federação das Cooperativas Agropecuárias (FECOAGRO, 2009). Possuem abrangências regionais, fruto de incorporações de cooperativas municipais com problemas de gestão. Ingressaram no processo de industrialização da produção com a constituição da Cooperativa Central Oeste Catarinense (Coopercentral), fundada em 1969, que é a detentora da marca Aurora, em torno da qual se agregam 12 grandes cooperativas filiadas que formam o principal elo entre os mais de 62 mil produtores e o consumidor (AURORA, 2015 apud ARNS, 2016). Além da industrialização, esse conjunto de cooperativas constituiu um forte departamento de venda de insumos e, mais recentemente, uma agressiva rede de supermercados, presentes nos pequenos municípios e principais distritos.

A finalidade dessa dinâmica é a inserção competitiva nos grandes mercados e mais distantes, especialmente o mercado externo, concentrando-se nos principais produtos de commodities (grãos, carnes, leite) da região, com adoção e suporte de todas as tecnologias que a viabilizem. Para isso, estas organizações de cooperação (cooperativas) passaram, por um lado, a promover o acesso ao mercado de produtos do campesinato regional, iniciando com trigo, milho, feijão; depois vieram a soja e as carnes de suíno, frango e, mais recentemente, o leite – porém, cada vez mais restringindo-se a produtos de commodities. Por outro lado, buscaram promover o acesso às tecnologias industrializadas (sementes melhoradas/transgênicas, fertilizantes químicos solúveis, agrotóxicos, máquinas e equipamentos) a partir de uma ampla rede de departamentos de comercialização de produtos agropecuária, através das chamadas “agropecuárias”. Estas visam à padronização da produção das commodities e se constituíram

numa das principais fontes de renda dessas organizações, pelo processo que vem sendo denominado “fidelização”.

Essa dinâmica de cooperação se insere, portanto, no forte e intenso processo competitivo do complexo agroindustrial da região, um dos maiores do mundo, buscando construir habilidades e competência para se reproduzir – feito realizado até o presente momento com sucesso.

2.4.3 A dinâmica da cooperação social em verticalização

A dinâmica da cooperação social em verticalização constituiu-se a partir dos anos de 1990, no bojo de alguns dos principais movimentos sociais, ligados atualmente à Via Campesina no Brasil, destacando-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC). Essa dinâmica é conduzida por organizações cooperativas, dentre as quais se destacam a Cooper União, a Cooperbio e a Central Fronteira Oeste em São Miguel do Oeste, a Cooperunião em Dionísio Cerqueira, a Ascooper em Novo Horizonte – todas cidades catarinenses –, dentre outras. Mas articulam-se a estas pequenas associações e grupos informais de cooperação de seu entorno.

Essas cooperativas podem ser consideradas organizações intermediárias pela menor área de abrangência, pelo menor número médio de filiados e pelo tamanho médio das unidades produtivas construídas.

As cooperativas constituíram unidades agroindustriais para o beneficiamento de leite, carne (aves, suínos e gado, peixes), de grão para sementes crioulas e produção de biocombustível, com uso de marcas próprias como “Terra Viva”. Também compõem essa dinâmica de cooperação as cooperativas da Reforma Agrária reunidas na Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Novo Sarandi (CREHNOR), fundada em 1996 e que sofreu liquidação em 2017.

Na gestão, possuem um quadro técnico especializado em alguns setores das unidades produtivas (industriais). Embora apresentem um certo grau de seletividade na incorporação das tecnologias consideradas mais avançadas, encorparam as que contribuem para o fortalecimento da produção em escala maior, mas adequadas ao seu público e ao tamanho de suas unidades de transformação.

2.4.4 A dinâmica da cooperação autogestionária em rede

A dinâmica da cooperação autogestionária em rede também iniciou sua constituição ao final dos anos de 1980 e início dos anos 1990, a partir das experiências de cooperação das roças comunitárias e das compras comunitárias, viabilizadas por grupos organizados em comunidades ou agrupamento de comunidades.

Essas experiências de cooperação foram estimuladas pela Igreja, nos grupos de reflexão, como forma de vivência prática dos ensinamentos bíblicos e de enfrentamento dos problemas da realidade das comunidades e suas famílias. Os resultados das ações coletivas eram destinados para o uso comunitário e/ou a fim de dar suporte à atuação de lideranças comunitárias e sindicais nas ações externas.

A partir da crítica ao processo de modernização da agricultura, passaram a organizar experiências “alternativas”, como a produção e o uso de sementes crioulas (milho, feijão, arroz, soja, trigo, dentre outras), a constituição de condomínios de suinocultura, para produção de suínos ao ar livre (SISCAL), e condomínios de gado leiteiro, dentre outras. A migração das práticas de mutirão e comercialização conjunta para a vivência da cooperação mais intensiva, cotidiana em processo de produção intensivo, promoveu a reorganização das famílias em agrupamentos menores, geralmente familiares (irmãos, pais e filhos) ou de vizinhança, com grandes afinidades construídas, que passaram a construir pequenas unidades de agregação de valor (agroindustrialização artesanal) para melhorar a renda e acessar mercado. O processo de reconversão de sistemas de produção, de introdução de novas tecnologias e processos de produção criou a demanda por recursos de custeio e investimento. Isso levou à discussão da criação das Cooperativas de Crédito, para promover e fortalecer as finanças locais. Essas organizações, com o surgimento do Pronaf em 1996, constituem-se em importante instrumento para a operacionalização dessa política pública, gerando uma rápida expansão do modelo de organização.

Esses pequenos grupos familiares informais, pequenas associações e cooperativas, bem como famílias individuais, constituíram cooperativas municipais ou supramunicipais como instrumentos de operacionalização dos processos legais de comercialização e gestão de equipamentos maiores de uso comum, fruto das mudanças no ambiente institucional (leis, resoluções, normativas, disciplinares). Atualmente, essas cooperativas já constituíram Centrais de Cooperativas para articular processos de comercialização maiores, que vão além dos municípios, para integrar circuitos curtos (regionais) de comercialização e para gerenciar

maracas coletivas de seus produtos, como é o caso da “Sabor Colonial”, “Eco Vida”, dentre outras.

Apresentam, pois, grande capacidade de aprendizagem e flexibilidade de adaptação ao mercado e aos riscos com base no perfil de seus associados (pequenos produtores, com menor escala de produção, sistemas diversificados e com foco no mercado regional, estadual e nacional) (ANSCHAU; ROVER, 2010). Na construção da dinâmica de cooperação autogestionária em rede, atuaram de forma decisiva o Movimento Sindical da Agricultura Familiar, especialmente a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), a Associação dos Pequenos Agricultores da Agricultura Familiar (APACO) e a Empresa de Pesquisa e Assistência Técnica de Santa Catarina (Epagri).

3. Considerações finais

Inicialmente, cabe reafirmar que este trabalho tem o caráter de ensaio, de reflexões construídas sobre estudos já realizados sobre o tema, de ações práticas desenvolvidas juntos às organizações de cooperação, especialmente a experiência do intercâmbio internacional organizado pelo IICA, mas também da prática da observação construída em muitos anos de atuação junto à agricultura familiar e camponesa da região oeste catarinense.

No entanto, o presente esforço de reflexão possibilita apontar algumas considerações gerais sobre a cooperação na AFeC da região oeste catarinense.

O primeiro elemento a considerar sobre a cooperação na agricultura familiar e camponesa é a importância da diversidade e complexidade construídas e em construção na região, como mostram os estudos realizados; mas há muito ainda para se conhecer e compreender em novos estudos de aprofundamento.

Um segundo elemento a se considerar é a criatividade da AFeC no uso da cooperação para atender suas demandas estratégicas e, por conseguinte, a flexibilidade das formas de cooperação no meio rural da região oeste para se adaptarem às diversas demandas.

Por fim, sobre a relação das diferentes dinâmicas de cooperação com as principais políticas públicas de desenvolvimento rural, pode-se considerar especificamente o que segue:

a) *dinâmica de cooperação empresarial verticalizada*: as organizações cooperativas desta dinâmica foram e vêm sendo fortemente subsidiadas e beneficiadas pelas políticas agrícolas tradicionais como os programas Aquisição do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF), além do crédito rural e da extensão rural tradicional, para dotá-las

de toda a infraestrutura necessária ao recolhimento (frota), beneficiamento e à armazenagem da produção familiar excedente;

b) *dinâmica de cooperação social em verticalização*: as organizações desta dinâmica de cooperação não foram beneficiadas diretamente por uma política pública especificamente desenhada ou adequada para as suas demandas, porém buscaram se beneficiar de outras políticas públicas dirigidas à reforma agrária, com outros fins, adaptando-as a suas demandas e necessidades, como o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) – coordenados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), coordenado pelo Ministério da Educação (MEC); e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), coordenado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre outras. Também verificou-se, por relatos, o acesso e uso de recursos de emendas parlamentares, mediante demandas apresentadas a representantes do legislativo regional;

c) *dinâmica de cooperação autogestionária em rede*: do mesmo modo, as organizações desta dinâmica de cooperação não foram beneficiadas com políticas públicas especificamente direcionadas a suas necessidades e demandas. Também fizeram uso de diferentes recursos de políticas públicas dirigidas para o desenvolvimento rural e agricultura familiar, porém com outros fins específicos, como o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), coordenado pelo MEC; e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), coordenado pela CONAB e o então MDA, entre outras. Também se verificou, por relatos, que houve acesso e uso de recursos de emendas parlamentares, mediante demandas apresentadas a representantes do legislativo regional;

d) *dinâmica de cooperação comunitária*: as organizações desta dinâmica de cooperação também não encontraram políticas públicas dirigidas especificamente para suas demandas e fortalecimento. Grande parte de seu desenvolvimento vem ocorrendo com o uso de recursos próprios, doações, ou recursos públicos não reembolsáveis (“fundo perdido”), que muitas vezes impõem critérios que podem gerar problemas futuros, mas que são ignorados diante da premência das demandas. Também fizeram uso adaptado de recursos do crédito do Pronaf. Verificou-se, ainda, através de relatos, que houve acesso e uso de recursos de emendas parlamentares, mediante demandas apresentadas a representantes do legislativo regional. Mas,

talvez, o maior diferencial com relação às políticas públicas nesta dinâmica de cooperação esteja na relação de reciprocidade com o poder público local (Prefeituras), pois várias organizações de cooperação comunitária passaram a contribuir na execução de ações públicas, para o que passaram a receber recursos públicos, a exemplo das “patrulhas mecanizadas”.

Portanto, verifica-se que o objetivo proposto, de identificar e caracterizar, mesmo que superficialmente, as dinâmicas de cooperação da AFeC, foi alcançado, restando, porém, plena compreensão da necessidade de um estudo mais aprofundado, capaz de quantificar e qualificar um conjunto de elementos observados em cada dinâmica de cooperação aqui apresentada, especialmente no que se refere a sua relação com as políticas públicas. Esse é um desafio: dar continuidade a este estudo já estabelecido.

4. Referências

ANSCHAU, C. T.; ROVER, O. J. **Impactos de redes cooperativas de produção de leite na reconfiguração de um território predominantemente rural**. Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural. Porto de Galinhas, 2010. Disponível em: < >. Acesso em: 7 set. 2010.

ARNS, C. E. **A cooperação na agricultura familiar no Território Alto Uruguai Catarinense (SC) Brasil**. 2010. 270 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, 2010.

_____. **A trajetória do Proinf na construção da política territorial no Território Oeste Catarinense**. 2016. 55º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural: inovação, extensão e cooperação para o desenvolvimento. Universidade Federal de Santa Maria – RS, 30 de julho a 03 de agosto de 2017.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p.7-9 jan. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981> acessado em outubro de 2017.

AURÉLIO, B. H. Ferreira. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

BRUM, A. J. **Modernização da agricultura**: trigo e soja. Ijuí: Fidene, 1985. 318 p.

CAMPOS, Í. **Os colonos do rio Uruguai** – relações entre pequena produção e agroindústria no oeste catarinense. 1987. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1987.

CEPAGRO – CENTRO DE ESTUDOS E PROMOÇÃO DA AGRICULTURA DE GRUPO. **Agricultura de grupo em Santa Catarina**: cadastro de sociedades de pequenos agricultores para compra, produção, venda e transformação de produtos agrícolas. Florianópolis: GTZ, 1992. 122 p.

FECOAGRO – FEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <www.fecoagro.coop.br>. Acesso em: fev. 2009.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997. 383 p.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio do Janeiro: Zahar, 1982.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba, SP, v. 52, supl. 1, p. S125-S146, 2014. Impressa em fev. 2015.

LIMA, W. G. Políticas públicas: discussão de conceitos. Núcleo de educação, meio ambiente e desenvolvimento. **Revista Interface**, Porto Nacional, n. 5, p. 49-54, out. 2012.

MASSI, J. **Diagnóstico da cooperação agrícola na região oeste de Santa Catarina. 2000**. Monografia (Graduação em Agronomia) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, 2000.

MICHELS, I. L. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento**: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios 1997. Campo Grande: UFMS, 1998. 244 p.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a09.pdf> . Acesso em: 23 mar. 2017.

PRIM, L. F. **Agricultura de grupo e projeto camponês**: avanços e limites na construção da cidadania – o movimento de cooperação agrícola no oeste catarinense. 1996. 155 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

RENK, A. A colonização do oeste catarinense: as representações dos brasileiros. **Revista do CEOM**: Para uma história do oeste catarinense – 10 anos de CEOM – Centro de Organização da Memória do Sócio-Cultural do Oeste, Chapecó, 1995. 336 p.

ROVER, O. J. Desenvolvimento local em territórios rurais: análise de políticas federais do período de 1994-2005. In: 30º Encontro Anual da ANPOCS, 2006. Caxambu/MG. **Anais do 30º Encontro Anual da ANPOCS**, 2006.

SEIBEL, E. J. Estado e instituições públicas: caso do cooperativismo. **Perspectiva Econômica**, Ijuí. v. 29, n. 84, p. 23-74, 1994. Série Cooperativismo.

SINGER, P.; MACHADO, J. **Economia socialista**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

OS CAMPOS EM CENA: o movimento da economia solidária e o refreamento das políticas institucionais em ação

Daniela de Oliveira –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS

1. Introdução

O processo de redemocratização do país, a partir dos anos 90, ocasionou uma maior abertura da participação dos movimentos sociais no campo estatal e possibilitou a inserção desses atores sociais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, que configuraram novas dinâmicas na interação entre os diferentes atores da sociedade civil e do Estado (ALONSO, 2009, ABERS, VON BÜLLOW, 2011, SILVA, 2015 entre outros).

Este ensaio se propõe a iniciar uma aproximação teórica sobre o movimento social da economia solidária e seus trânsitos nas esferas institucionais (OLIVEIRA, 2011), a partir dos pressupostos da Teoria dos Campos, que será um dos referenciais utilizados na minha investigação de doutorado¹. Nesta perspectiva, entende-se que o campo estatal e societal não são desagregados e atuam de forma isolada, ao contrário, eles estão em constante interação e se organizam e reorganizam mutuamente (SILVA, 2015, CARLOS, 2012).

O marco temporal da investigação se dá a partir de 2003, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária, a SENAES, alocada no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que contou com entrada de diversos atores sociais em cargos e funções na esfera institucional tendo, desse modo, a atuação de militantes da economia solidária dentro da SENAES e órgãos estatais afins.

Contudo, é cediço que, desde 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, já se evidencia expressivas alterações nesses trânsitos, de forma que, logo há poucos meses de seu afastamento, a secretaria nacional foi rebaixada para o órgão de subsecretaria e, aos poucos, esses atores foram esvaziando as gavetas dos escritórios governamentais.

A economia solidária, tal como vem sendo amplamente difundida, é definida como um conjunto de experiências coletivas de trabalho, que podem ser de produção, comercialização, consumo consciente e finanças solidárias. Essas organizações são formadas por princípios como solidariedade, cooperação e gestão democrática, e podem se constituir de diversas formas,

¹ Doutorado em Sociologia no Programa de Pós-Graduação da UFRGS.

como cooperativas e associação de produtores, empresas autogestionárias, bancos comunitários, clubes de troca, e diversas organizações urbanas e rurais (SINGER; SOUZA, 2000, p.123).

Enquanto movimento social² a economia solidária, além das organizações coletivas de trabalho, é também constituída por diferentes organizações e instituições, que vão desde os fóruns de economia solidária, centrais sindicais, entidades religiosas, universidades até, e não menos importante, os gestores públicos.³

Resumidamente, pode-se dizer que a SENAES surge como fruto das reivindicações e demandas destes atores sociais junto à esfera institucional com o intuito de se constituir, também, como uma nova forma de intervenção do Estado na geração de trabalho para além do trabalho assalariado (NAGEM; SILVA, 2013). Tinha-se ali, uma arena política favorável para que a SENAES fosse criada e dava-se início a entrada de muitos militantes da economia solidária na esfera estatal, consolidando um campo que, segundo Neil Fligstein e Doug McAdam (2011;2012), denomina-se campo de ação estratégica.

Este artigo, eminentemente teórico, objetiva dar subsídios para a construção analítica da pesquisa para, a partir das reconfigurações nas relações entre Estado e sociedade civil e dos deslocamentos das organizações societais na esfera estatal e fora dela, pensar de que forma os atores da economia solidária vêm mobilizando suas habilidades sociais e suas interações sociais frente a um cenário de alheamento das políticas institucionais.

Ele está dividido em duas sessões que buscam apresentar, de forma sucinta, os principais conceitos e referenciais da Teoria dos Campos que farão parte do escopo teórico da pesquisa de doutorado. A primeira parte apresenta os conceitos de campo de ação estratégica e de habilidades sociais dos autores, com o intuito abordar os principais elementos analíticos que os constituem no bojo da vida social e; a segunda parte, versa sobre o papel determinante do Estado, enquanto um campo de ação estratégica, e suas interações com outros campos, em especial o mercado, e como eles podem ser apreendidos no contexto da economia solidária. Neste sentido, as considerações finais procuram dar pistas de como esses referenciais conceituais poderão ser utilizados na fundamentação teórica diante da realidade empírica em

² Como referencial de análise será aqui utilizado o conceito de movimentos sociais definido por Mario Diani (2000, p.389), a saber: “redes informais de atores (organizações, grupos e indivíduos) engajadas em conflitos pelo controle de recursos materiais ou simbólicos, baseadas em identidades partilhadas”.

³ A formação da economia solidária pode ser definida em 3 segmentos, quais sejam: empreendimentos econômicos solidários (EES), entidades de apoio e fomento (EAF) e gestores públicos (GP).

que se desenha o novo contexto sócio-político da economia solidária e sua interação com os outros campos de ação estratégica.

2. A Teoria dos campos

2.1 Os campos de Ação Estratégica e a Habilidade Social dos Atores

A Teoria dos Campos, elaborada por Neil Fligstein e Doug McAdam (2011;2012), vem sendo uma abordagem teórica utilizada nos últimos anos para apreender sobre as relações que se estabelecem entre os movimentos sociais e as políticas públicas, bem como as relações com os mercados. Eixos fundamentais por onde vão percorrer as categorias de análise da pesquisa.

Com base na tradição interacionista simbólica, a Teoria dos Campos⁴ vem a ser um conjunto de vertentes teóricas que analisam os enredos que se tramam nas relações entre os atores e as estruturas sociais⁵, por meio do que os autores chamam de Campo de Ação Estratégica (CAE), onde a ordem social se constitui através das interações entre os atores em bases compartilhadas (e que nem sempre são consensuais).

Por essa perspectiva, as estruturas relacionais estão no bojo da reprodução da vida social. Os grupos sociais são constitutivos de identidades e apreensões de mundo compartilhadas, que se dá na interação com os outros (NEIL FLIGSTEIN; DOUG MCADAM 2012, p. 36). Os autores retomam a ideia de função existencial do social, afirmando que as aspirações subjetivas e elementares do indivíduo são motivadoras de participação e ação coletivas, ou seja, a busca de sentido e significação existencial como propulsores de sociabilidades e capacidades para agir nos campos, evocando o indivíduo à produção colaborativa de significados e identidades (p.46), coadunando os aspectos existenciais e materiais.

Na visão dos autores, os campos conformam as interações entre os vários grupos, eles são compostos por outros campos, como também são componentes de campos mais amplos. Desse modo, são, por si só, constituídos e constituintes de campos de ação estratégica

⁴ Seis são os elementos centrais que constituem a Teoria dos Campos, quais sejam: 1. Campos de Ação Estratégica; 2. Operadores históricos, desafiantes e unidades de governança; 3. Habilidade social e as funções existenciais do social; 4. Ambiente de Campo mais amplo; Choques exógenos, rupturas de campo e do início da disputa; 5. Episódios de contenção e; 6. Liquidação. Para fins do que se propõe este artigo, me deterei aos três primeiros elementos como referenciais iniciais de análise.

⁵ A Teoria dos Campos traz nas suas acepções vertentes teóricas como a teoria organizacional, a teoria dos campos de Pierre Bourdieu, a teoria dos movimentos sociais, neo-institucionalismo, Sociologia Econômica.

(FLIGSTEIN e MCADAM, 2011) e se dão no nível meso da ordem social. São processos de interações estratégicas que se movimentam considerando os movimentos dos outros atores

Para melhor compreender essa justaposição de atuação nos campos, os autores utilizam a metáfora das bonecas russas, onde uma boneca é colocada por cima da outra, como camadas. Assim, a ideia de campos não está limitada a um único contexto, longe disso, eles são vistos em vários níveis de interações e são incorporados dentro de outros, cerzindo um complexa teia de campos.

Isso contribui para análise e interpretação, por exemplo, de como se dão as relações entre os movimentos sociais e as políticas institucionais. No caso aqui da economia solidária, os atores podem estar ora atuando no campo como militantes, ora como executores de políticas e programas de governo. A mais, os atores também interagem com outros atores (outro campos), disputam mercados para seus produtos, atuam em segmentos produtivos com outros movimentos e empreendimentos, mobilizam financiamentos externos e assim por diante.

Essas atuações nos campos ocorrem, comumente, em forma de cooperação ou em forma de conflito. Fligstein (2007) ressalta que a ação dos atores (que pode ser um ator individual ou um ator coletivo) é intencional e que, quando em posição favorável, os atores agem estrategicamente para manutenção e reprodução desse status. Como definição teórica, traz a o conceito de habilidade social para designar esses níveis de atuação dos atores.

Neste caso, a habilidade social se constitui como os graus de força na capacidade de induzir a cooperação dos outros, a habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva (FLIGSTEIN, 2007, p.62), ou seja, o desempenho dos atores sociais é determinante na construção e reprodução das ordens locais,

Os atores estratégicos hábeis são aqueles capazes de produzir significados para si e para os outros. Os atores sociais hábeis não se limitam aos seus interesses e não tem metas fixas (diferentes dos racionais, numa espécie de competição – interesses próprios). Não se trata aqui de simplesmente fazer com que os outros atendam aos seus objetivos, é tornar crível aos outros a ideia de que eles estão agindo de acordo com seus próprios interesses. É o que o autor nomeia de definição de agenda, ou seja, orquestrar um conjunto de ações, muitas vezes nos bastidores, fazendo com que os diferentes atores assumam determinada agenda, mesmo que ela, não seja, de início, a agenda pautada. (Ibidem, p.68).

Em geral, a reprodução dos campos depende do desempenho habilidoso dos atores em organizações dominantes, no intuito de manter o controle diante dos atores menos habilidosos, um comando hierarquizado.

Segundo Fligstein (2007), os atores sociais estão divididos em dois grupos: os grupos dominantes (operadores históricos) e os desafiantes, o que não significa que eles estão sempre em relação de oposição, mas que a ação dos dominantes está sempre arquitetada para a manutenção de sua condição. Segundo o autor:

Os campos atuam para ajudar a reproduzir o poder e o privilégio dos grupos responsáveis e definir as posições dos desafiantes. Enquanto os grupos responsáveis se beneficiam da maior parte dos campos, os grupos desafiantes ganham certa estabilidade ao sobreviver, apesar de terem um nível mais baixo de recursos (Ibidem, p.64).

Neste sentido, o autor considera que os grupos desafiantes são criadores de nichos, buscam brechas para “subir” de posição, procuram evitar a confrontação direta para que se possam criar novas realidades. Aliás, aqui dito de forma simplificada, um dos fatores que podem mudar a hierarquia e a ordem do campo é a invasão de agentes externos, pois eventos exógenos também dão oportunidades políticas aos desafiadores.

A mais, as estruturas sociais por onde operam essas interações, obviamente, inferem nas condições de como agem esses atores. A construção (ou a manutenção) de regras e significados compartilhados orientam os caminhos e as estratégias desses grupos. Para o autor que também se utiliza das bases analíticas do neo-institucionalismo; na produção de novos campos ou transformação de campos antigos as instituições dão o tom (em maior ou menor grau) de como se mobilizam os recursos e as atuação desses atores, mas por outro lado, não operam de forma imaculada, também são marcados pela ação hábil dos atores, ou melhor dizendo, os atores não são receptores passivos das instituições.

Nesta perspectiva, a dinâmica de um campo de ação estratégica está relacionada às relações internas (graus de cooperação e hierarquias) e às dinâmicas externas, ou seja, as relações com outros campos, que podem se dar, segundo os autores, de três formas, a saber:

1. Campos desconectados: *campos sem relação entre si*;
2. Campos dependentes: *campos que possuem uma relação hierárquica na qual um campo é subordinado a outro(s) e*;
3. Campos interdependentes: *campos que possuem uma relação de reciprocidade na qual cada um é (mais ou menos) dependente do outro*

2.2 O papel determinante do Estado como uma Campo de Ação Estratégica

De acordo com a Teoria dos Campos, é importante conferir especial atenção à atuação do Estado, cujo papel protagoniza as relações e interações com praticamente todos os outros campos. Segundo os autores, as especificidades dos campos de ação estratégica estatais compõem um cenário onde todos os outros campos de ação estratégica tendem a estabelecer uma relação de dependência (NEIL FLIGSTEIN; DOUG MCADAM 2012, p. 67).

O Estado se configura como uma unidade de governança, uma organização na arena social que pode garantir, ou não, a estabilidade e reprodução de um campo. As relações sociais estatais são determinantes para entender a emergência de campos e, dentre suas características deliberativas está o fato de criar regras e mecanismos de regulação e, principalmente, ser um provisor de recursos.

O Estado pode, através de ações diretas ou indiretas, intencionalmente ou não – ação conflitiva/ação cooperativa -, prejudicar outros campos de ação estratégicas (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011, p. 13). Quando ocorrem mudanças na legislação ou abertura de concessões para privatização, por exemplos, muitos grupos sociais se mobilizam com o intuito de tirar proveito dessas novas “oportunidades”.

Quanto ao objeto empírico, identifica-se que, a partir de 2003, se descortinava para o movimento da economia solidária, por meio de suas interações e estruturas relacionais (bases e identidades compartilhadas), a oportunidade de introduzir a economia solidária na agenda estatal⁶ e, a partir disso, se constituir como um campo de ação estratégica.

Obviamente, a posição e os deslocamentos do campo da economia solidária a partir de 2016, dentro do campo institucional, se transforma fortemente, vez que seus principais atores estatais (atuantes também no movimento social) começam a sair de cena, esmorecendo sua força política e reconfigurando sua posição enquanto um campo de ação estratégica, posto que, os atores estatais, como pertencentes ao grupo dominante, participam ativamente dos fluxos (e refluxos) dos outros campos.

Nesta perspectiva, faz-se pertinente trazer à cena um outro campo que servirá de categoria de análise para a pesquisa e que também é objeto de análise de Fligstein: o mercado,

⁶ No artigo “Institucionalização e execução das políticas públicas e economia solidária no Brasil”, NAGEM e PEREIRA (2013), apresentam, usando o método de Kingdom os fatores que levaram a economia solidária à agenda governamental e quais os dispositivos acionados para que ela viesse a se tornar uma política pública.

compreendidos aqui (com base na Nova Sociologia Econômica) como instituições socialmente construídas com significados, normas e identidades que se retroalimentam por meio das inter-relações com as suas redes e estruturas sociais.

Fligstein (2001) usa a metáfora o “mercado como política” para falar como as estruturas sociais conformam ambientes estáveis ou instáveis para a criação ou a manutenção (ou não) de um mercado, vez que toda troca mercantil implica em arranjos sociais, ou seja, o autor se atenta “com a estrutura de poder dos mercados, expressa nas condições sob as quais o mercado é estabilizado” (WILKINSON, 2017, p.57)

Neste sentido, a formação do mercado faz parte da formação do Estado, pois “os Estados modernos de economia capitalista criaram as condições institucionais para que os mercados se tornassem estáveis” (p.27). Seus atores engajam-se nas disputas por poder, dentro das firmas e fora delas.

As firmas, por sua vez, buscam controlar os mercados e, para isso, usam do seu poder econômico, da sua tecnologia, e do acesso aos governos para manter-se no campo dominante, vão desenvolver estruturas sociais para passar por cima das adversidades que encontram nas trocas, na competição e na produção (FLIGSTEIN, 2012b, p. 489)

Nessa arena, o Estado tem papel determinante na manutenção dos mercados. O autor, que busca na sociologia dos mercados os elementos teóricos para analisar como funciona a vida social nas firmas, nos mercados e nas indústrias, definiu, o que denomina de instituições de mercado e demonstra que, em todas elas, o Estado é essencial para que essas instituições operem. De forma simplificada, segue abaixo essas definições:

- Direitos de propriedade - relações sociais que definem quem tem direito aos provimentos de uma empresa
- Estruturas de governança – leis gerais {estabelecem formas legais e ilegais para controlar a concorrência}
- Concepções de controle – ter domínio sobre as engrenagens do funcionamento do mercado, conhecer os outros atores, as estruturas, a organização e os acordos e as disputas internas
- Regras de troca – como se dá a negociação, quem negocia com quem e o que se negocia.

Segundo Fligstein (2001), essas instituições são “regras compartilhadas, que podem ser leis ou entendimentos coletivos, mantidos pelo costume, por um acordo explícito ou

implícito...e que permitem que os atores do mercado se organizem para competir, cooperar e trocar (p. 29). Entender o funcionamento e como estas instituições são mobilizadas e como interagem com os outros campos de ação estratégica, traz elementos para pensar os mercados no contexto da economia solidária por duas vias: uma delas, pela via do mercado institucional e, a outra; das redes e cadeias solidária.

A primeira via decorre do fato de que programas institucionais como o PAA⁷ e o PNAE⁸, por exemplo, contribuíram para o fortalecimento e o surgimento de grupos associativos, que passaram a se organizar juridicamente para poder garantir o acesso a esses programas, o que configurou como um importante mercado para os pequenos agricultores, em especial, os da agricultura familiar, e que também atuam política e economicamente na economia solidária.

A segunda via, se dá na perspectiva de compreender como ocorrem as atuações e interações das redes e cadeias solidárias que fazem a produção, a comercialização e as trocas dos empreendimentos econômicos solidários e como transitam e se posicionam diante dos “grandes mercados”, configurando-se, dessa forma, como um grupo desafiante.

Para finalizar, é importante considerar que Fligstein (2001) utiliza a ideia de movimento social como analogia para a apreensão dos mercados emergentes e como se colocam, principalmente frente ao campo estatal. De acordo com o autor:

A habilidade dos grupos num movimento social em atingir o sucesso, depende de fatores similares àqueles das empresas tentando produzir um mercado estável: o tamanho dos grupos, seus recursos, a existência de uma oportunidade política para agir, atores de Estado dispostos a negociar e a habilidade em construir uma coalizão política em torno de uma identidade coletiva (Snow et al., 1986; McAdam, 1982; Tarrow, 1994) (p.39).

Esses referenciais podem ajudar a problematizar a economia solidária enquanto movimento social por duas vias: sua relação com o Estado e sua relação com mercado; o que caracteriza sua especificidade, uma vez que se articula com as organizações sociais, com as políticas públicas e com os empreendimentos econômicos.

3. Considerações finais

Diante dos novos rearranjos político-institucionais que vêm dirimindo os espaços de atuação e de acesso aos recursos públicos para o fomento da economia solidária, este artigo

⁷ Programa de Aquisição de Alimentos

⁸ Programa Nacional de Alimentação Escolar

buscou pincelar alguns referenciais da Teoria dos Campos que servirão de fundamentação teórica para minha investigação acadêmica, na perspectiva de apreender sobre essas reconfigurações no atual contexto político-institucional da economia solidária.

Se, por um lado, pode-se dizer que a economia solidária, a partir de 2003, se configurou um campo de ação estratégica mais robusto, à medida que se tornou uma política pública; de outro, ela passou a operar hierarquicamente a partir dessa política, o que deslocou, em grande parte, a atuação do movimento da rede societal para rede estatal. Além disso, mesmo dentro dos espaços institucionais, antes de 2016, a economia solidária já vinha perdendo força política e recursos financeiros para operar autonomamente.

Neste contexto institucional, é importante ressaltar que a economia solidária não se caracterizou apenas pelas ações da SENAES, uma vez que ela se configurou como uma política transversal, atuando junto a programas e projetos, oriundos de outros campos de ação, como Brasil Sem Miséria, o PRONATEC, o PAA, o PNAE, entre outros. Como coloca SCHIOCHET (2011):

Para aprofundar um pouco mais a problemática da institucionalização das políticas de Economia Solidária é, igualmente, necessário constatar seu caráter de transversalidade. Em sua trajetória elas foram forjando sua identidade no interior de outras políticas, das políticas de trabalho e renda, de assistência social, de desenvolvimento rural, de desenvolvimento econômico, etc. A Economia Solidária se apresentava como parte de outras políticas e não como uma política específica. Políticas setoriais ou temáticas que a precederam na agenda dos governos e do Estado e que a englobaram (p. 449).

Um dos objetivos da pesquisa de doutorado é identificar e analisar os principais avanços (e limites) da economia solidária, enquanto um campo de ação estratégica dentro da esfera estatal, bem como identificar e analisar como vem se conformando o movimento de economia solidária após esse período de centralidade das políticas institucionais. Cabe ressaltar, que a SENAES ainda não foi extinta, apenas se tornou uma subsecretaria (com bem menos recursos), mas que vem executando projetos e dialogando com alguns atores da economia solidária, ou seja, ainda continua na institucionalidade, mesmo que de maneira periférica.

Por outro lado, também se acredita ser de grande relevância identificar e analisar como se reestrutura a economia solidária, enquanto um campo de ação estratégica fora da esfera estatal. Neste sentido, tem-se o objetivo de analisar os percursos da economia solidária do ponto de vista do mercado, para apreender de que forma as redes e cadeias solidárias se deslocam e interagem com outros campos, seja com os atores do mercado dominante, bem como os atores

de outros movimentos sociais, considerando também o arrefecimento dos mercados institucionais.

Obviamente, a expressão dentro e fora da esfera estatal serve aqui apenas para demarcar contextos em que isso ocorre em maior ou menor grau, vez que, e nem os referenciais teóricos aqui utilizados permitiriam, sabe-se o quanto a ideia de externalidade, tanto do ponto de vista dos movimentos sociais quanto dos mercados é controversa (e quimérica), principalmente, no atual cenário político brasileiro.

4. Referências

ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais**: um balanço do debate. Lua Nova, São Paulo, 76, p.49-86, 2009.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, vol.57 no.2 Rio de Janeiro April/June 2014.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, n.28, p. 52-84. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais e Estado**: interações socioestatais em perspectiva comparada no Espírito Santo. Trabalho apresentado no GT de IX Encontro da ABCP, Brasília/DF, 2012.

FLIGSTEIN, Neil. Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado. **Contemporaneidade e Educação**. Ano VI, nº 9, 1º sem/2001b, p. 26-55.

FLIGSTEIN, N., Habilidades sociais e Teoria dos Campos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 47, n. 2, 2007.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D.A., Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**, Washington, v.29, n.1, 2011.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D.A., **Theory of Fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FLIGSTEIN, N.; DAUTER, L. A sociologia dos mercados. **Caderno CRH**, Salvador, v.25, n.66, p.481-504, set./dez. 2012b. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/19426>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

NAGEM, Fernanda A.; SILVA, Sandro P. **Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 159-175, jun.2013.

SCHIOCHET, Valmor. Políticas Públicas e Economia Solidária - breve trajetória e desafios. In: **Gestão Pública e Sociedade**: Fundamentos e políticas públicas da Economia Solidária. Vol. 1. 1ª Edição. Outras Expressão. São Paulo. 2011.

SILVA, Marcelo Kunrath. Atores, Espaços e Repertórios: a atuação de movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. (Eds.). **Movimentos Sociais e Engajamento Político: trajetórias e tendências analíticas**. Florianópolis: Editora UFSC, 2015. p. 133–160.

SILVA, MARCELO K.; OLIVEIRA Gerson L. **A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul**. *Sociologias*, n.28, p. 86-124. Porto Alegre: UFRGS.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Org.). *A economia solidária no Brasil – a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

WILKINSON, John. **Os mercados não vêm mais do “Mercado”**. In: MARQUES, F.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. *Construção de mercados e agricultura familiar*, Porto Alegre: UFRGS, 2017.

A INTEGRAÇÃO DAS PRÁTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEIS

Carlos André de Sousa Birnfeld –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
Deise Brião Ferraz –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
Marília Rezende Russo –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

1. Introdução

A sociedade contemporânea criou um modelo de desenvolvimento econômico tão complexo e avançado que faltam meios capazes de controlar e disciplinar esse desenvolvimento. A busca pelo desenvolvimento econômico ideal vem cada dia mais viabilizando a existência de um homem com necessidades ilimitadas em face de uma estrutura ecológica incapaz de acompanhar o desenvolvimento industrial, sem que a natureza sofra com a evolução da sociedade.

Revela-se no mundo globalizado incertezas e falta de compreensão com relação ao futuro da humanidade, pois, a natureza passou a ser vista como um objeto de exploração e à disposição do homem. O acolhimento dessas ideias pela sociedade juntamente com o desenvolvimento de modos de produção mais sofisticados foi determinante para a exploração cada vez mais intensa dos recursos naturais. A evolução da técnica, que ocasiona a produção intensa, explora de forma cada vez mais veloz os recursos naturais.

Conceitos como progresso, prosperidade, trazem premissas positivas a respeito da trajetória humana e, carregadas de otimismo, trazem também uma noção de caminho a ser seguido. Todavia, basta apenas uma análise mais atenta destes conceitos, partindo-se de outra perspectiva - como, por exemplo, a da exploração utilitária da natureza - para que se compreenda o quanto a certeza da evolução positiva pode ser relativizada.

Diante de tais constatações, a preocupação com questões ambientais se tornou prioridade para setores sociais, deixando a esfera exclusiva das organizações não-governamentais e ingressando no debate político, econômico e jurídico. É necessário a construção de um mundo mais sustentável, sob o ponto de vista socioambiental, a qual deve passar por uma reflexão radical sobre valores: a maneira com que o mundo está sendo tratado e os novos comportamentos e atitudes que devem ser cultivados. Cabível o questionamento da

visão acrítica de mundo, na qual os aspectos econômicos e técnicos ocupam um lugar privilegiado em detrimento do social e ambiental.

Destarte, esta pesquisa justifica-se na medida em que se propõe alertar que uma visão acrítica do desenvolvimento econômico e tecnológico sem limites pode ser fatal ao futuro da humanidade, características de um sistema capitalista, investigando acerca de novos modelos de economia e políticas públicas ambientalmente sustentáveis.

Nesta perspectiva o presente trabalho terá por foco e objetivo responder a seguinte indagação: a prática de Economia Solidária integra-se no contexto das Políticas Públicas Ambientalmente Sustentáveis?

Para tanto, será utilizado o método indutivo e técnica de pesquisa bibliográfica, com ênfase especial na doutrina e na hermenêutica das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

Assim, inicia-se explicando o que se entende por Políticas Públicas e como esta se manifesta, isto é, se somente por atos do Poder Executivo ou também envolve os Poderes Legislativo e Judiciário. A seguir, estudar-se-á a Sustentabilidade Ambiental com ênfase no futuro comum de todos os seres do planeta, buscando atender as necessidades das presentes gerações sem comprometer as gerações vindouras. Estabelecidas estas bases, correlaciona-se Políticas Públicas e Sustentabilidade Ambiental, registrando que nem todas as Políticas Públicas são ou foram sustentáveis, como por exemplo no Brasil na década de 1970 e nos Estados Unidos.

No segundo tópico, buscar-se-á aprofundar o conceito de Economia Solidária, procurando esclarecer no que efetivamente consiste, destacando-se que tal tipo de Economia é de alguma forma uma antítese da economia capitalista, bem como quais são as modalidades de Economia Solidária mais conhecidas.

Derradeiramente demonstra-se a existência de integração das práticas de Economia Solidária no contexto das Políticas Públicas Ambientalmente Sustentáveis, na medida em que operem a partir de premissas similares, em oposição as mazelas de um sistema produtivo inconsequente.

2. As Políticas Públicas e a Sustentabilidade Ambiental

2.1 Políticas Públicas

Políticas Públicas versam sobre o conteúdo concreto e representativo de decisões políticas. Assim, diversos são os instrumentos utilizados para que orientações e diretrizes, resultantes de tais decisões políticas, sejam transformadas em ação.

Uma Política Pública se materializa por meio de programas, projetos, leis, campanhas, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, dentre outros (SECCHI, 2010, p. 08).

Nesta perspectiva, constitui equívoco comum localizar as Políticas Públicas apenas nos atos do Poder Executivo. O processo é efetivamente bem mais complexo, profundamente dinâmico e muitas vezes contraditório, o que longe de desfigurá-lo traduz melhor sua essência: a dialética.

A política pública, assim, emana das normas jurídicas, desde a Constituição até as leis ordinárias e orçamentárias, e também dos efetivos atos administrativos de governo assim como das decisões judiciais que comumente se sobrepõe aos atos administrativos e às próprias leis em nome da garantia dos direitos e deveres plasmados na ordem constitucional. Emana, em essência, de todos os espaços formais de Poder – e por consequência dos poderes constituídos - em interação contínua, dialética e essencialmente dinâmica.

Assim, para fins do presente artigo, tomar-se-á o termo *políticas públicas* nesta acepção difusa, sem prejuízo de apontar-se, pontualmente, ações específicas coerentes com cada esfera de Poder Estatal.

2.2 Sustentabilidade Ambiental

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe o desafio da consolidação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana. Com a previsão no artigo 225, o Constituinte exige que o Estado, por si mesmo, respeite a qualidade dos bens naturais e, de outro lado, exige que o Poder Público tenha condutas que garantam a proteção de tais bens naturais. Neste ponto, salienta-se que além do Estado, a

coletividade, nos termos do dispositivo constitucional supracitado, também tem o dever de defender e preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações.

Por isso, é que o Estado juntamente com as pessoas físicas e jurídicas que compõem o nosso corpo social contemporâneo, elaborem e efetivem ações afirmativas que criem as condições necessárias ao gozo do bem jurídico garantido constitucionalmente, qual seja, *qualidade do meio ambiente*, o qual consequentemente garante a *qualidade de vida de todos os seres do planeta*.

A principal ideia da sustentabilidade é mudar a trajetória do progresso por meio da transição para uma economia sustentável, ou seja, que respeite os limites físicos dos ecossistemas, uma vez que o homem ocasionar consequências dispendiosas e destrutivas para a sociedade futura é uma injustiça de uma geração para com a outra.

Destarte, nota-se a importância da sustentabilidade não só para a preservação da natureza, mas para o estabelecimento de outras relações com a vida, abrangendo os aspectos econômico, político, social, ambiental e cultural, de forma indissociável. Neste sentido Enrique Leff expõe que:

A sustentabilidade aparece como uma necessidade de restabelecer o lugar da natureza na teoria econômica e nas práticas do desenvolvimento, internalizando condições ecológicas da produção que assegurem a sobrevivência e um futuro para a humanidade. (2011, p. 48)

Relevante mencionar que a *Organização das Nações Unidas – ONU* implantou o projeto denominado *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, o qual elenca 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Na cidade de Nova York, onde está situada a sede da Organização das Nações Unidas – ONU, em setembro de 2015, líderes mundiais reuniram-se, definindo um plano de ação a fim de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade. (UNIDAS, 2015).

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estimularão a ação para os próximos 15 anos, objetivando integrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Vejamos quais são tais objetivos:

- Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- Objetivo 2. **Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.**
- Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Objetivo 6. **Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.**

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

Objetivo 8. **Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.**

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Objetivo 12. **Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.**

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

Objetivo 14. **Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.**

Objetivo 15. **Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.**

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (UNIDAS, 2015, p. 18-19) **(grifo nosso)**

A partir da análise dos 17 objetivos descritos acima, é possível perceber que para efetivar a sustentabilidade a sociedade juntamente com o Poder Público precisa organizar as atividades humanas de tal forma que os seus membros e as suas economias busquem o equilíbrio entre o preenchimento das próprias necessidades e a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais, planejando e agindo de forma sistêmica para proporcionar a possibilidade de se obter, continuamente, condições iguais ou superiores de vida para todos os seres e gerações futuras.

Assim, sustentabilidade é o desenvolvimento econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado capaz de satisfazer as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a qualidade de vida das gerações vindouras em todas as dimensões.

Logo, buscar a prática da sustentabilidade, nada mais é do que buscar a proteção à vida. Isso porque, a proteção dos recursos naturais significa garantir à sobrevivência das espécies.

2.3 Políticas Públicas e Sustentabilidade Ambiental

A política ambiental brasileira basicamente surgiu e se desenvolveu nos últimos quarenta anos, tendo como influência eventos internacionais, como por exemplo a Conferência de Estocolmo em 1972, na qual ainda o Brasil alinhava-se aos Estados ambientalmente menos

comprometidos. A Suécia percebendo o processo de depredação ambiental que se instalava com o crescimento econômico desenfreado propôs à Organização das Nações Unidas (ONU) a realização de uma conferência internacional para debater sobre os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global, correlacionando-os a questões socioeconômicas. Como principais resultados da Conferência de Estocolmo podemos citar a criação do *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA* e aprovação da *Declaração sobre o Meio Ambiente Humano*.

Assim, somente a partir da década de 1980 tem-se o marco inicial normativo de maior significado, com a criação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) por meio da Lei Federal nº 6.938, de 31.08.1981, ao efeito de proporcionar o planejamento de ações integradas entre órgãos governamentais e da sociedade civil, concretizando-se uma Política Nacional do Meio Ambiente.

O artigo 225 da Carta Magna de 1988, em sintonia com o Art. 23 da mesma, prevê especificamente a proteção constitucional ao meio ambiente, arrolando em seu §1º as medidas e providências que incumbem ao Poder Público assumir para assegurar a efetividade do direito a um meio natural equilibrado e saudável.

Além dos meios de atuação do Poder Público expostos acima, a Constituição Federal estabelece condutas preservacionistas a quem possa direta ou indiretamente causar danos ao meio ambiente. Com isso, a pessoa física ou jurídica que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar os bens ambientais degradados, conforme a solução técnica exigida pelo órgão público competente, bem como as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida e lei federal, sem a qual não poderão ser instaladas.

Outrossim, a Carta Magna Brasileira não descuida das medidas repressivas, na medida que exige a recuperação do meio ambiente degradado por atividades regulares e, especialmente, ao sujeitar as condutas lesivas ao meio ambiente a sanções penais e administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Logo, para garantir o direito fundamental à vida das presentes e futuras gerações, a tutela do meio ambiente deve estar acima de qualquer outro tipo de interesse, principalmente eminentemente privados e economicistas, sendo a ação de tutela do meio ambiente instrumental, ao efeito de que através dessa ação de tutela o que se salvaguarda é um bem maior: a manutenção da vida humana no planeta.

O caminho para concretizar-se a sustentabilidade inicia a partir do momento em que existe um envolvimento do indivíduo para o coletivo, com um intenso e adequado processo educativo e solidário, entendendo que somos parte do ambiente.

Neste ponto, é que o desenvolvimento da Economia Solidária se mostra um importante passo nesse caminho longo da concretização da sustentabilidade nas relações sociais, econômicas e culturais. Trata-se de Políticas Públicas para a criação e articulação de planos locais de Economia Solidária que tenham entre suas diretrizes práticas sustentáveis na produção e comercialização dos bens inseridos no mercado.

Referidas Políticas Públicas devem ser construídas em parceria, ou seja, Estado e comunidade, por meio de espaços de formação e de diálogo, resgatando e valorizando as expressões culturais e as várias dimensões das finanças solidárias, bem como trabalhar a sustentabilidade não na perspectiva econômica de acumulação de capital como faz a economia verde, mas em uma perspectiva econômica, social e ambiental emancipatória.

Destarte, estudar o que é a Economia Solidária é de extrema importância para que seja possível integrar este tipo de Economia com as práticas sustentáveis.

3. Economia Solidária

3.1 O que se entende por Economia Solidária

O movimento em torno da Economia Solidária vem se desenvolvendo intensamente no Brasil, constituindo uma resposta da sociedade contemporânea à crise das relações de trabalho e ao aumento das desigualdades sociais, com novas práticas norteadas, especialmente, pela participação coletiva e valores fundados na autogestão, democracia, cooperação e desenvolvimento humano.

Um dos destaques do modelo de Economia Solidária é que ele visa ir além do simples método gerador de trabalho e renda, idealizam novas formas de convivência e de organização comunitária. Assim, a partir da consolidação de relações de mutualidade e reciprocidade é que a solidariedade e a equidade ganham espaço no mundo do trabalho, em vez da competição e do individualismo. (PITAGUARI; DOS SANTOS; DA CAMARA, 2012, p. 35).

Atualmente domina a economia mundial o *modo de produção* conhecido como capitalista. Segundo Paul Singer em sua obra “Introdução à Economia Solidária”:

O capitalismo é um modo de produção cujos princípios são o direito de propriedade individual aplicado ao capital e o direito à liberdade individual. A aplicação destes

princípios divide a sociedade em duas classes básicas: a classe proprietária ou possuidora do capital e a classe que (por não dispor de capital) ganha a vida mediante a venda de sua força de trabalho à outra classe. O resultado natural é a competição e a desigualdade. (2002, p. 10)

O mesmo autor apresenta *outro modo de produção* chamado de Economia Solidária, nos termos que segue:

A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária da renda. Em outras palavras, mesmo que toda atividade econômica fosse organizada em empreendimentos solidários, sempre haveria necessidade de um poder público com a missão de captar parte dos ganhos acima do considerado socialmente necessário para redistribuir essa receita entre os que ganham abaixo do mínimo considerado indispensável. [...] (2002, p. 10-11)

Ademais, importante trazer ao conhecimento a definição elaborada por Euclides Mance na *Mesa Temática 1 (10/12/2012)*, a qual teve como tema a *Economia Solidária: bem viver, cooperação e autogestão para um desenvolvimento justo e sustentável*, ocorrida na *V Plenária Nacional de Economia Solidária – Economia Solidária: bem viver, cooperação e autogestão para um desenvolvimento justo e sustentável* (2013, p. 18). Para Euclides Mance, a Economia Solidária é definida a partir de sete enfoques diferentes:

- 1) uma forma de gerar trabalho e renda;
- 2) uma concepção estratégica de desenvolvimento sustentável, com caráter ecológico;
- 3) um instrumento de política pública para a inclusão social;
- 4) um setor econômico;
- 5) um novo modo de produção ou um sistema econômico póscapitalista;
- 6) um eixo de lutas, contando com a mobilização de amplos setores sociais que responde às demandas imediatas, negando as estruturas capitalistas de produção, distribuição, consumo, financiamento e acumulação e de degradação ambiental, combatendo igualmente o individualismo, a exploração dos trabalhadores, a expropriação dos consumidores e diversas formas de dominação cultural e afirmando novas estruturas de produção, comercialização, consumo, financiamento e desenvolvimento tecnológico, justas e sustentáveis e;

- 7) um modo de vida para a realização do bem-viver.

Da análise dos conceitos acima trazidos, verifica-se que se faz necessário que se discuta profundamente o tema “mercado”, a fim de fomentar outras relações de mercado, com espaços de trocas de produtos e serviços, compreendendo o mercado como espaço provedor da vida, da troca e do encontro, e não de lucro, além do estímulo às novas práticas de consumo, implicando em uma revisão de valores, e de uma educação voltada ao consumo responsável.

Infelizmente, ainda os adeptos da Economia Solidária ainda encontram dificuldades para a comercialização de seus produtos, pois uma economia de mercado é exigente e manipuladora, estimulando o produtor a comercializar seu produto numa concorrência multinacional e desleal.

Entretanto, mesmo sendo preponderante, o capitalismo não impede o desenvolvimento de outros modos de produção, na medida em que é incapaz de introduzir em seu sistema toda população economicamente ativa.

Assim, por meio da Economia Solidária é que se torna possível a construção dos mercados a partir de uma perspectiva de dividir com o próximo o que se tem, fazendo troca e venda de produtos e serviços com aqueles que compartilham com os mesmos ideais.

Neste sentido, o mercado deve ser pensado sob a luz da sustentabilidade descrita no item anterior deste trabalho, ou seja, não excludente, solidária e que envolva também práticas não monetárias. Uma economia compartilhada que busque a longo prazo a inexistência dos explorados e dos exploradores.

Logo, as iniciativas de Economia Solidária são formas de construir alternativas socioeconômicas sustentáveis, assumindo um modelo de desenvolvimento que seja capaz de agregar as questões econômicas, sociais, ambientais e culturais.

3.2 Algumas Práticas de Economia Solidária

Com o intuito de impulsionar esta nova modalidade de Economia, em 2003 foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), existindo atualmente também fóruns locais e regionais.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária traz o conceito de *Empreendimento de Economia Solidária* (EES), sendo organizações com as seguintes características: 1) coletivas (organizações supra familiares, singulares e complexas, tais como associações, cooperativas,

empresas auto gestionárias, clubes de trocas, redes, grupos produtivos, etc.); 2) seus participantes ou sócias/os são trabalhadoras/es dos meios urbano e/ou rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados; 3) são organizações permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e as que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas; 4) podem ter ou não um registro legal, prevalecendo a existência real; 5) realizam atividades econômicas que podem ser de produção de bens, prestação de serviços, de crédito (ou seja, de finanças solidárias), de comercialização e de consumo solidário. (FBES, 2017)

Assim, grupos, associações e cooperativas de produção e serviços (áreas de atuação: agricultura familiar, reciclagem de resíduos, artesanato e confecção, alimentos, turismo, serviços urbanos, cultura, comunicação etc.) foram surgindo em diversos lugares (especialmente na América Latina), bem como empreendimentos de consumo e de crédito. (TERRA, 2017)

No presente artigo destaca-se duas experiências importantes de concretização da prática de Economia Solidária no Estado do Rio Grande do Sul. O primeiro deles, que no corrente ano completa 30 anos de história é o *Projeto Esperança*. Trata-se de um dos Setores do Banco da Esperança da Diocese de Santa Maria integrado com a Cáritas Regional – RS. O estudo teve início em 1982, sendo que em 1985 foram criados os primeiros PACs (Projetos Alternativos Comunitários) e em 15 de agosto de 1987, foi o *Projeto Esperança*, o qual articula e congrega as experiências de Economia Popular Solidária no meio urbano e rural, através de alternativas concretas de radicalização da Democracia, do desenvolvimento Humano, Solidário e Sustentável e a “Reinvenção da Economia” – colocando o trabalho acima do capital, formando sujeitos para o pleno exercício da Cidadania. (ESPERANÇA, 2017)

O segundo caso é o *Projeto Rede Bem da Terra – Comércio Justo e Solidário*, cuja representante oficial é a Associação Bem da Terra, criada oficialmente em 2009. Tal Projeto possui como finalidade articular os empreendimentos de Economia Solidária de Pelotas e Região, de livre participação e regida pelos princípios da autogestão pelo Estatuto da Associação.

A respeito do segundo Projeto destaca-se a iniciativa denominada *Feira Virtual Bem da Terra*. Trata-se de um programa de distribuição planejada e associada de produtos oriundos da Economia Solidária – de produtores , urbanos e rurais, vinculados à Rede Bem da Terra – e

coletivos/núcleos de consumidores responsáveis, reunidos no Grupo de Consumo Responsável da Feira Virtual Bem da Terra, com base nos princípios do “comércio justo e solidário”: primazia da relação entre as pessoas e não entre as coisas; remuneração e condições dignas de trabalho para os produtores; redução dos preços aos consumidores por meio de sua auto-organização e de sua relação direta com os produtores associados; qualidade dos produtos e sustentabilidade dos processos produtivos; informação e transparência para todos; diálogo e igualdade para a tomada de decisões. (TERRA, 2017).

Como visto acima, apesar de já existirem práticas de Economia Solidária no Brasil antes mesmos da década de 1990, a Economia Solidária alcançou destaque enquanto movimento na nova constituição de trabalho da sociedade contemporânea, na medida em que o mercado já não absorvia mais a grande quantidade de mão de obra não especializada. Destarte, como uma alternativa à sua exclusão, o trabalhador não conseguindo uma ocupação no mercado formal de trabalho, diante de um cenário de desemprego estrutural, os sujeitos da Economia Solidária organizam seus empreendimentos, individual ou associativamente, consolidando-se uma autogestão.

As práticas de Economia Solidária precisam avançar na conscientização da sociedade para que a população entenda o que é Economia Solidária, pois muitos praticam a mesma, mas não sabem que a estão praticando. Portanto, relevante se faz a comunidade dialogar sobre a forma como está se relacionando com o Estado no que se refere às questões econômicas.

4. A integração das práticas de Economia Solidária no contexto das Políticas Públicas Ambientalmente Sustentáveis

As práticas de Economia Solidária contrapõem-se tanto à exploração do trabalho como dos recursos naturais, promovendo desta forma o desenvolvimento sustentável, isto é, o crescimento econômico em simetria com a preservação do meio ambiente. Neste sentido, bem enuncia Ignacy Sachs que:

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidades social e ambiental e de viabilidade econômica. (2004, p. 36)

Registra-se que a Economia Solidária é compatível com o denominado *Capitalismo Natural* descrito por Paul Hawken, Amory Lovins e L. Hunter Lovins, o qual baseia-se em

valores muito diferentes dos valores que norteiam o Capitalismo Convencional. Entre os pressupostos básicos do *Capitalismo Natural*, conforme os referidos autores destacam-se:

- O meio ambiente não é um fator de produção sem importância, mas “um invólucro que contém, abastece e sustenta o conjunto da economia”.
- A sustentabilidade econômica e ambiental depende da superação das desigualdades globais de renda e bem-estar material.
- A longo prazo, o melhor ambiente para o comércio é oferecido pelos sistemas de governo verdadeiramente democráticos, que se apoiam nas necessidades das pessoas, não nas das empresas. (1999, p. 8-9)

Nesta seara, a partir da superação do capitalismo existente é possível uma Economia Sustentável e Solidária em Política Pública, revolucionando não só as estruturas locais, com o surgimento de uma rede que abrigue todas as cadeias produtivas, desde a sua origem e o encadeamento de todas as fases, aproveitando as experiências já existentes.

Desta forma, a Economia Solidária caminha ao lado da Economia Tradicional como uma alternativa a quem desejar ter autonomia no trabalho, sobre uma outra lógica de produção e comercialização que não a capitalista.

Ocorre que, segundo o Relatório V Plenária Nacional de Economia Solidária, ainda não há Políticas Públicas permanentes e consolidadas para a Economia Solidária, apenas programas e ações pulverizados na estrutura de Estado. (2013, p. 56)

Logo, para efetivar a integração das práticas de Economia Solidária no contexto das Políticas Públicas Ambientalmente Sustentáveis temos que buscar no cotidiano de nossas vidas exercer o consumo consciente, identificando o que se produz localmente. Quanto mais próximos são os produtores e os consumidores conseguiremos ter uma alimentação mais saudável, qualidade de vida, produção e comercialização sem exploração. Isto implica na mudança de hábitos em busca do bem estar coletivo.

Ademais, necessita-se uma mudança no Estado brasileiro para que a Economia Solidária seja incorporada ao contexto do mercado formal predominantemente capitalista. Assim, sem pretender esgotar a questão, para finalizar a presente pesquisa elenca-se sete sugestões de Políticas Públicas acerca da Economia Solidária:

- 1) Criação do Ministério da Economia Solidária e de Secretarias Municipais e Estaduais de Economia Solidária, garantindo o direito ao trabalho associado;
- 2) Criação de leis que instituem uma Política Nacional de Economia Solidária, salientando-se que já está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4685/2012, que cria o Sistema Nacional de Economia Solidária do Brasil;

- 3) Criação de fundos públicos específicos em apoio e fortalecimento aos empreendimentos;
- 4) Ampliação, por meio de lei federal, do percentual de compra de produtos da Economia Solidária pelos órgãos públicos;
- 5) Inserção a Economia Solidária como modelo de desenvolvimento na educação formal;
- 6) Fortalecimento do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário e garantia de uma tributação diferenciada para Economia Solidária;
- 7) Fortalecimento das Políticas Públicas de coleta seletiva com o protagonismo dos catadores de materiais recicláveis, buscando a educação da sociedade para a cultura da reciclagem e do reaproveitamento, praticando, assim, condutas sustentáveis.

5. Considerações Finais

A presente pesquisa teve por foco responder o seguinte questionamento: a prática de Economia Solidária integra-se no contexto das Políticas Públicas Ambientalmente Sustentáveis?

Neste sentido, iniciou-se o trabalho com a delimitação do que se entende por Políticas Públicas e como esta se manifesta. Fixado tal entendimento, sintetizou-se a questão da Sustentabilidade Ambiental com ênfase no futuro comum de todos os seres do planeta, a fim de atender as necessidades das presentes gerações sem comprometer as gerações vindouras. Para tanto, destacou-se os fundamentos constitucionais que embasam o tema, bem como a evolução de ações por entidades de relevância no quadro mundial como a *Organização das Nações Unidas – ONU*, a qual implantou o projeto denominado *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, o qual elenca 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nesta perspectiva, concluiu-se que o Estado juntamente com as pessoas físicas e jurídicas que compõem o nosso corpo social contemporâneo, são atores essenciais na elaboração e efetivação da tão almejada “Sustentabilidade”, pois é com o desenvolvimento econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado que será capaz de satisfazer as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a qualidade de vida das gerações vindouras em todas as dimensões.

Estabelecidas estas premissas, correlacionou-se Políticas Públicas e Sustentabilidade Ambiental, registrando que nem todas as Políticas Públicas são ou foram sustentáveis, como

por exemplo no Brasil na década de 1970 e os Estados Unidos ao longo de sua história. Neste compasso, conclui-se felizmente pela evolução da legislação infraconstitucional e da consolidação da questão ambiental na Constituição Federal de 1988. Outrossim, que se faz necessário fortalecer os movimentos sociais que possuem como finalidades a elaboração de Políticas Públicas para a criação e articulação de planos locais de Economia Solidária que tenham entre suas diretrizes práticas sustentáveis na produção e comercialização dos bens inseridos no mercado.

A seguir, buscou-se conceituar Economia Solidária e apresentar exemplos de suas práticas. Assim, em síntese, a Economia Solidária é um modo de produção de iniciativas econômicas de tipo associativo, no qual seus membros distribuem solidariamente o trabalho, o capital, os seus resultados e a gestão (poder de decisão) relativos aos seus empreendimentos. Desta forma, conclui-se que tal tipo de Economia é uma antítese da Economia Capitalista.

Para finalizar no, terceiro momento, constatou-se a existência de integração das práticas de Economia Solidária no contexto das Políticas Públicas Ambientalmente Sustentáveis, na medida em que operam a partir de premissas similares, em oposição as mazelas do Capitalismo, o qual degrada o meio ambiente, pois ele transforma a natureza e a vida em mercadoria sempre buscando se beneficiar, gerar lucro, sem se preocupar com o futuro do planeta.

Ponderou-se, por derradeiro, a necessidade da criação de novas Políticas Públicas acerca da Economia Solidária, sem a pretensão de esgotar o tema.

6. Referências

ESPERANÇA, Projeto. **Projeto Esperança: a Transformação pela Solidariedade.**

Disponível em:< <http://www.esperancacooesperanca.org/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

FBES. **O Fórum Brasileiro de Economia Solidária.** Disponível em:< <http://fbes.org.br/>>.

Acesso em: 05 de novembro de 2017.

FILHO, Genauto Carvalho de França e LAVILLE, Jean-Louis. **A Economia Solidária: uma abordagem internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.**

Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LIMA, Gustavo F. C. A Institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente.** N. 23, jan/jun./2011. UFPR. P. 121-131. Disponível em:

<file:///C:/Users/marir/AppData/Local/Temp/20948-79629-1-PB.pdf>. Acesso em: 08 de novembro de 2017.

LOVINS, L. Hunter; LOVINS Amory e HAWKEN, Paul. **Capitalismo Natural: Criando a Próxima Revolução Industrial**. São Paulo: Editora Cultrix, 1999.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

PITAGUARI, Sinival Osório; LANZA, Lília Maria Bettiol; CORDEIRO, SANDRA Maria Almeida (organizadores). **Panorama da Economia Solidária no Brasil**. In: A sustentabilidade da economia solidária: contribuições multidisciplinares. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2012.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOLIDÁRIA, V Plenária Nacional de Economia. **Relatório Final da V Plenária Nacional de Economia Solidária**. Disponível em: <http://fbes.org.br/wp-content/uploads/Acervo/Institucional/Documento_final_V_Plenaria_es.pdf>. Acesso em: 05 de novembro de 2017.

TERRA, Associação Bem da. **Bem da Terra: Comércio Justo e Solidário**. Disponível em: <<http://bemdaterra.org/rede-de-consumidores/>>. Acesso em: 06 de novembro de 2017.

AS RELAÇÕES DE TRABALHO EM TEMPOS DE AUSTERIDADE

Rubens Soares Vellinho –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O Estado tem passado por um contexto intenso de mudanças em sua gestão com impacto sobre os padrões comportamentais, desencadeando a repactuação do contrato social e o rearranjo das relações sociais em novos patamares. Desde a sua constituição como um Estado garantidor de direitos iguais entre os cidadãos, do direito de propriedade e da liberdade mediante o contrato social vem se propondo a fazer repactuações. Inicialmente a influência veio de parte da Encíclica *Rerum Novarum* escrita pelo Papa Leão XIII (1891)¹ logo em seguida em função das primeiras Constituições sociais do México (1917), de Weimar (1919) na Alemanha e da República Espanhola (1911), culminando com a criação da OIT pelo Tratado de Versalhes (1919). Até esse momento, podemos dizer que estamos diante de um novo contrato social diverso daquele estipulado pelos contratualistas.

Não muito tempo depois, o *crash* da bolsa de Nova Iorque (1929) irá exigir medidas regulatórias por parte do Estado sobre as relações de trabalho e econômicas. A resposta à crise virá com o *New Deal* no governo de Roosevelt baseada na teoria econômica de Keynes, sob a forma da intervenção do Estado na vida econômica e garantia do pleno emprego. Essa ideia se reforça após o término da II Guerra Mundial (1945) e com a divisão do mundo em dois blocos – o capitalista e o socialista, dando origem ao *Welfare State*. Aqui se estabelece uma nova repactuação do contrato social como forma de dar novo formato ao Estado Democrático Burguês com maior ampliação dos direitos sociais para fazer frente à ameaça do socialismo.

¹ Versa sobre a condição operária e a necessidade de conferir um caráter mais humano as relações entre capital e trabalho, também servindo de contraponto da Igreja aos movimentos socialistas de caráter revolucionário existentes no século XIX.

Com a crise do petróleo em 1973, além do processo de reestruturação produtiva², a globalização³ da economia e o neoliberalismo⁴, a política social do *Welfare State* sofre um duro golpe. O discurso se fundamentou na existência de uma crise de grandes proporções e que somente poderia ser debelada pela política de austeridade. Em mais uma repactuação social, o Estado vai se valer de medidas impopulares e de amplo impacto social, aliando reformas constitucionais, a privatização das empresas públicas e a diminuição do espaço regulatório do Estado.

A primazia da competitividade assegura os benefícios de ordem econômica do mercado, num discurso que se legitima como sinônimo de modernização e desregulamentação dos direitos sociais. É o novo espírito do capitalismo com os trabalhadores flexíveis, móveis e dinâmicos, que conforme Ludmila Abílio⁵ consolida a economia do bico baseada no multitrabalho aponta para a desfiliação social. Assim, crescimento social, econômico e equidade aparecem como dicotômicos e distantes uns do outro, até mesmo diametralmente opostos em suas perspectivas e escolhas. Dessa forma a área social ficará submetida aos interesses econômicos e do mercado trazendo consigo a redução ou supressão de direitos sociais e trabalhistas. É sobre isso que este artigo se propõe a discutir, os caminhos escolhidos pelo Estado e as consequências sociais resultantes dessa escolha.

2. Estabilidade social e a flexibilidade social

O gasto social é um problema levantado e atacado pelo neoliberalismo, como sendo sinônimo de custo e de resultados pouco efetivos, o que explica o déficit social. Em contrapartida, Robert Castel (2005) sustenta que as mudanças socioeconômicas provocam retrocessos nos sistemas de proteção social, expondo os indivíduos e grupos a insegurança social. Para o autor a única forma de atacar a insegurança social seria unindo os dois tipos de

² Conforme BAUMGARTEN E HOLMANN (2011, p. 315-319) esse conceito significa a reorganização do sistema capitalista a partir dos anos 1970 e compreende transformações profundas nos processos de trabalho e de produção, na estrutura das empresas, na redefinição do papel do Estado, na desregulamentação das relações entre capital e trabalho e na inovação tecnológica de base micro-eletrônica.

³ Para LIMA (2015, p. 413-417) esse conceito é polissêmico e serve para tratar das profundas transformações econômicas e tecnológicas que se processavam no capitalismo desde a II Guerra Mundial.

⁴ Segundo KREIN (2011, p. 245-250) o neoliberalismo é um movimento político e teórico, predominante no pós-II Guerra, de contraposição à concepção política e econômica baseada no keynesianismo e na intervenção do Estado.

⁵ *Uberização do trabalho: subsunção real da viração.* Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2017/02/22/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

proteção: 1) a proteção civil (responsável por garantir a liberdade e a segurança dos bens e das pessoas) e 2) a proteção social (garantidora da cobertura contra os riscos de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos: doenças, acidente, velhice). Para o autor, a fragilização dos sistemas de seguridade clássicos faz surgir a “nova geração de riscos” e esta proliferação da nova geração dos riscos está “estritamente ligada à promoção da modernidade” (CASTEL, 2005, p. 60).

Por isso a efetivação de políticas sociais pelo Estado é a resposta eficaz e necessária para refazer um novo pacto social em novas bases e em consonância com a equidade e respeito à cidadania. A crise em si não explica a reforma trabalhista, porque a precarização e a perversidade social por parte do capital, mais parecem um processo de retrocesso social relacionado ao sentimento de vingança da classe dominante sobre os trabalhadores. O discurso do risco e da imprevisibilidade é utilizado pelo empresariado como forma de retirar direitos e construir as relações de trabalho em novas bases. Porque as crenças econômicas corrompem os fundamentos da ordem social, baseado no credo do Estado vampiro⁶ (neoliberal).

3. O fascismo social como resultado da crise do contrato social

Na verdade o Estado precisa atuar em benefício e defesa da sociedade garantindo justiça e tratamento igualitário, cumprindo com o seu papel de gestor e de controle contra os abusos intentados pelo mercado. Boaventura de Souza Santos (2007) se vale da linha abissal, a qual divide os “invisíveis” dos “visíveis” para explicar a modernidade ocidental apresentando a tensão “visível” entre regulação e emancipação social como reflexo das sociedades metropolitanas, enquanto nos territórios coloniais a tensão estaria estabelecida entre apropriação e violência. Estamos a falar na negação de uma parte da humanidade, que traz consigo a consolidação de injustiças sociais, desagregação, precarização e indignância, e assim mesmo a modernidade ocidental se expande e se consolida.

Considerando a lógica da linha abissal, o autor descreve a ascensão do *fascismo social* como sendo “um regime social de relações de poder extremamente desiguais, que concedem à

⁶ O modelo idealizado no de Estado Democrático de Direito dá lugar à formação de um Estado Cleptocrático de Direito, um Estado Vampiro, que tende a utilizar-se da constitucionalidade e da legalidade como seus mecanismos de afirmação. (In A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do estado democrático de direito, tese de Fabiano Ferreira Furlan defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FurlanFF_1.pdf>. Acesso em: 06 de ago. 2017.

parte mais forte poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca” (*Ibid*, p. 80). O *fascismo contratual* aliado ao ideário neoliberal transforma “o contrato de trabalho num contrato de direito civil” (*Ibid*, p. 80) colocando em xeque a segurança social e subvertendo o contrato social idealizado como marco de consenso social. Estamos diante de um novo contrato social rebaixado que demarca a diminuição ou desaparecimento da regulação pública pelo menos no que diz respeito aos direitos sociais e trabalhistas.

Boaventura de Souza Santos (2007, p. 17) alega que a “nova contratualização é um falso contrato” e trás consigo o retorno do *status* “princípios da ordem hierárquica pré-moderna” (*Ibid*, p. 18) instituindo relações sociais hierarquizadas. O reforço da desigualdade é baseado na ausência de regulação estatal, que resulta na prevalência da vontade do mais forte com termos contratuais injustos aos mais fracos. A crise da contratualização resulta no processo de exclusão pelo confisco da cidadania, como logica da precariedade e da servidão, promovendo a angústia de quem quer continuar trabalhando, de quem está desempregado ou de quem nem consegue emprego.

A luta contra hegemônica do *cosmopolitismo subalterno* contra a globalização reivindicada pelo neoliberalismo busca erradicar o *fascismo social* como reação funcional ao processo, mediante a junção da regulação e da emancipação contra a vulnerabilidade social. Para contrapor ao projeto de sociedade excludente e individualista o ponto de partida é a perspectiva coletiva em detrimento da perspectiva individual. Porque a lógica de inclusão social está associada ao trabalho, estar inserido no mercado de trabalho.

4. A desarticulação das relações de trabalho

Schwab (2016) aborda a quarta revolução industrial, afirmando que as novas tecnologias refletem no modo de se perceber o mundo, as estruturas sociais e econômicas. Devemos nos preocupar com as mudanças ocasionadas pela fusão destas novas tecnologias que impactam numa “gigantesca mudança histórica em todo o mundo” (*Ibid*, p. 18), se convertendo num desafio sistêmico (*Ibid*, p. 20-22). Os contratos flexíveis ganham espaço e reduzem os contratos inflexíveis, como por exemplo, a *uberização* das relações de trabalho concretizada em listas e cadastros de trabalhadores. Agora as palavras de ordem são: fragmentação, descontinuidade,

descaracterização das formas ou perfis, etc, o trabalhador é visto como *ad hoc permanente*⁷, não tem forma e se metamorfoseia numa relação fluída.

Conforme Lopez (2001) a base ideológica e motivação política do Direito do Trabalho como instrumento de regulação estão no conflito entre capital e trabalho, o que o autor denomina como “singular conflito social que se encontra na sua base e sobre o qual aquele exerce a sua virtualidade integradora” (*Ibid*, p. 16). A partir do modo de produção capitalista o conflito tem “novos protagonistas” e a norma trabalhista tem como missão solucionar os conflitos “impondo uma solução de equilíbrio ou compromisso essencial” (*Ibid*, p. 18).

Para esse mesmo autor, inexistindo normas protetivas, a autonomia da vontade é substituída pela “vontade omnímoda do empresário” (*Ibid*, p. 23) que está livre para impor as exigências contratuais sem a oposição do trabalhador. Nesse cenário, é papel do Estado intervir e regular as relações de trabalho resultando numa “dupla missão conservadora e de reforma” (*Ibid*, p. 144) em defesa da propriedade privada, do modo de produção capitalista (ponto nuclear do sistema) e da preservação da ordem social burguesa. Conforme Lopez (2001) há uma distinção do papel do Direito do Trabalho no ciclo de estabilidade e no ciclo de crise da economia:

No ciclo de estabilidade, “o Direito do Trabalho aparece, então, como um ordenamento de <<redistribuição>> dos recursos e, no seu seio, desenvolve-se uma negociação colectiva de melhoria e uma acção sindical de pressão e contestação [...]. Enquanto no ciclo de crise, “o Direito do Trabalho <<da crise>>, por seu lado, transforma-se, inquestionavelmente, de um direito de redistribuição num direito de <<produção da riqueza>>, para redescobrir, assim, a sua vocação originária de instrumento de racionalização económica das regras do jogo aplicáveis às relações profissionais” (*Ibid*, p. 37).

Trata-se da “culpabilização do Direito do Trabalho” (*Ibid*, p. 38) como principal responsável pela crise, o que faz com que ele saía de cada momento de crise econômica “com cicatrizes visíveis”.

5. A austeridade como retrocesso as políticas de bem-estar social

O sucesso da austeridade passa pela subversão do arcabouço jurídico que se legitima com a constitucionalidade das políticas neoliberais, o discurso se funda na dinâmica histórica e

⁷ Conceito desenvolvido por Francisco de Oliveira no texto A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C08DeOliveira.pdf>> Acesso em: 06 de ago. 2017.

na necessidade da reestruturação do Estado baseada no equilíbrio fiscal e econômico. A cruzada moral é o equilíbrio fiscal, a redução ou até supressão dos direitos sociais como forma de responder as necessidades da crise. Por isso, o que estamos assistindo nesse momento é o acirramento de um projeto político e de uma visão de mundo em que a mediação de forças não tem mais o escopo do viés social e sim os interesses do mercado e do projeto capitalista.

Segundo Ferreira (2012) a forma de resolver parte dos problemas econômicos faz com que o Estado escolha aos trabalhadores e desempregados para assumirem o compromisso de resolver a crise. Aqui estamos falando de um modelo punitivo gerador de mal-estar e insegurança via medidas austeras ditadas por atores sociais não eleitos como o FMI e o Banco Mundial sob o discurso da flexibilidade e desregulamentação dos direitos trabalhistas, como formula de garantir crescimento econômico, competitividade e empregabilidade. Contudo, conforme o autor a OIT⁸ constatou não haver evidências de que “a fraca regulação laboral” (*Ibid*, p. 15) tenha resultado em crescimento econômico e ampliação de emprego.

O processo fundador das medidas austeras remonta a crise do petróleo de 1973, momento em que os opositores do *Welfare State* passam a defender necessidades de reformas sociais e econômicas baseadas num “novo reformismo” (*Ibid*, p. 23). A manifestação de Margaret Thatcher (1987) expressa bem os fundamentos do denominado “novo reformismo”: “não existe nada a que se possa chamar sociedade, há indivíduos, homens e mulheres, e há famílias” (*apud* FERREIRA, 2012, p. 23). Dessa forma, a consolidação do receituário neoliberal virá com o Consenso de Washington (1989)⁹ trazendo consigo uma nova dimensão econômica baseada na “erosão teórica dos modelos políticos orientados pelo princípio da solidariedade interclassista e intergeracional” (*Ibid*, p. 24).

Perry Anderson (1995) analisa o nascimento do neoliberalismo a partir do final da II Guerra Mundial e da teoria econômica desenvolvida por Hayek. A estratégia de Hayek para atacar as bases do Estado de Bem-Estar Social europeu passou pela convocação de um encontro

⁸ Pacto mundial para o emprego (2009). Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/pacto_mundial_emprego_246.pdf>. Acesso em: 14 de jul. 2017.

⁹ Consenso de Washington é uma conjugação de grandes medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington>. Acesso em: 14 de jul. 2017.

em *Mont Pèlerin* (Suíça)¹⁰ de “adversários firmes do Estado de bem-estar europeu, mas também inimigos férreos do New Deal norte-americano” (*Ibid*, p. 9). A receita para melhorar a economia e garantir o reestabelecimento do mercado passava pelo rompimento do poder sindical e na limitação da intervenção do Estado na economia.

Adelantado (prelo) sustenta que houve uma mudança de paradigma do Estado de Bem-Estar Protetor para o Estado de Bem-Estar Inversor baseada nas reformas das políticas sociais “para baixo”. Para o autor o Estado de Bem-Estar Social não vai acabar, mas sim se modificar afastando-se do viés protetor para o inversor, rompendo com o compromisso de solidariedade, impondo ao indivíduo que ele próprio proteja a si mesmo dos infortúnios (primado do Estado Inversor). O autor parte do pressuposto de que a fragmentação da estrutura social resultante da passagem da sociedade industrial para a pós-industrial, fazendo surgir novas ocupações de trabalho. Nessa perspectiva, o mercado se constitui como centralidade organizativa da sociedade, impondo mudanças de discursos, valores e recursos.

Por isso o paradigma de investimento social se altera em função do neoliberalismo porque o componente ético voltado para a igualdade e proteção não está mais presente. As políticas públicas tomam nova dimensão, agora se investe em políticas de baixo custo como as preferenciais, deve se investir em capital humano, aumentar a produtividade e alavancar empregos.

6. O direito do trabalho de exceção

Não é de hoje que se discute a necessidade de reformar a legislação trabalhista e sindical sob o argumento de que os custos sociais com o trabalho não possibilitam as empresas competir no mercado e ampliar a sua produtividade. Por isso Wilson Ramos cunhou o conceito de ambivalência tutelar (p. 99-100) do Direito do Trabalho que consolida a exploração do capital sobre o trabalho para dignificar a exploração do capital sobre o trabalho. Contudo, o Direito do Trabalho também incorporou algumas reivindicações capazes de garantir trabalho digno, o que justifica se falar em direito capitalista do trabalho.

¹⁰ Estiveram presentes figuras ilustres como: Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig Von Mises, Michael Polanyi entre outro com o objetivo de combater as bases do *Welfare State* e do Estado *keynesiano*.

Antes da lei da reforma trabalhista aprovada, lei 13.467/2017¹¹, houve inúmeras iniciativas objetivando a reforma da legislação trabalhista e sindical. Aqui cabe destacar três propostas: 1) o documento as “101 propostas para modernização trabalhistas” (2012)¹² da Confederação Nacional das Indústrias (CNI); 2) o documento “Uma fonte para o futuro” (2015)¹³ da Fundação Ulysses Guimarães; e 3) a proposta do Acordo de cláusula especial (2012)¹⁴ do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. Os três documentos têm em comum fortalecer a negociação coletiva, porém para as duas primeiras propostas esse fortalecimento deve assegurar a prevalência do negociado sobre o legislado. Estamos diante de um Estado fundado num novo contrato social francamente desfavorável àqueles que estão do lado “de baixo” na sociedade.

Conforme Ferreira (2012) a partir de agora está concretizado o Direito do Trabalho de exceção como resultado das medidas de austeridade como algo que pode “matar o doente pela cura” (*Ibid*, p. 11). Nessa nova realidade, o diálogo tripartite proposto entre governo, sindicato de trabalhadores e entidades empresariais delineia um “novo desenho de relações laborais e do direito do trabalho” (*Ibid*, p. 61). Porque, salvo a garantia de novos empregos, o resultado da concertação social não define “resultados de soma positiva” (*Ibid*, p. 62) com reciprocidade e partilha entre as três partes envolvidas. Estão a promover a “flexibilização a frio”, conforme conceituado por Adalberto Cardoso (2003).

¹¹ Altera não só a CLT como as legislações que tratam do trabalho temporário (lei 6019/74), a lei do FGTS (lei 8036/90) e do custeio da seguridade social (lei 8212/91) para adequá-las “às novas relações de trabalho”. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129049>>. Acesso em: 12 de jul. 2017.

¹² Conforme a ementa de número 1, da página 21, a proposta é de “Fortalecer a negociação coletiva para que trabalhadores, por meio de sindicatos representativos, e empregadores regulem amplamente suas relações de trabalho, adequando as necessidades e os interesses a suas realidades, mesmo que de forma diferente ao que estabelece a legislação. Para isso, é necessário que seja explicitamente previsto que a negociação coletiva feita por sindicatos representativos tenha a mesma força da tutela legal. valorização e o fortalecimento da negociação coletiva”.

¹³ Diz o documento em sua introdução: “Este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos. Em busca deste horizonte nós nos propomos a buscar a união dos brasileiros de boa vontade”. Colocando como fundamental: “i) na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos”.

¹⁴ O artigo 2º explica bem a proposta: “Art. 2º Para os fins desta Lei considera-se: II- Acordo Coletivo de Trabalho com Propósito Específico, o instrumento normativo por meio do qual o sindicato profissional, habilitado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e uma empresa do correspondente setor econômico, estipulam condições específicas de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa e às suas respectivas relações de trabalho; III- condições específicas de trabalho, aquelas que, em decorrência de especificidades da empresa e da vontade dos trabalhadores, justificam adequações nas relações individuais e coletivas de trabalho e na aplicação da legislação trabalhista, observado o art. 7º da Constituição”.

A nova forma de regular as relações de trabalho se vale dos mecanismos de medo (discurso do medo), da incerteza do futuro e de dados econômicos que indicam redução da taxa de emprego e consumo. Com essa estratégia o Estado austero consegue, ainda que não de forma unânime, cooptar as “instituições e organizações da cidadania social” (*Ibid*, p. 63). Trata-se do estado de exceção assentado na aliança entre o governo e as entidades não governamentais (não eleitos), FMI, Banco Mundial, etc. O exercício do poder pelos “não eleitos”, demonstra uma significativa mudança “na geografia dos poderes, pondo em causa o modo de regulação política tradicional” (*Ibid*, p. 70) além de colocar à prova a soberania nacional. Dessa forma as medidas adotadas sob o discurso da necessidade de melhorar as perspectivas sociais acabam se transformando num receituário que aponta para o retrocesso e para a condição de exceção.

7. Considerações Finais

O que está em disputa são a reconfiguração do sentimento de justiça e equidade e os discursos de defesa da austeridade permitem definir alguns eixos interdependentes: o econômico, o papel do Estado e a reivindicação de segurança social e jurídica. De outro lado, a fragilidade da resistência é fruto da violência simbólica e da dificuldade de insurgência, porque há constrangimentos reais que inibem a paridade participativa e a interação daqueles que estão sendo prejudicados pelas medidas precarizantes. O conteúdo atribuído pelo Estado ao significado de conciliação de classe, de pacificação social e de harmonia social parece estar visceralmente vinculado aos interesses econômicos e do mercado. As discrepâncias originadas por essa postura do Estado estão relacionadas à condição heterogênea da regulação dos direitos no setor público e no setor privado. Sem tergiversar, podemos afirmar que esse movimento contraditório de diminuir a intervenção estatal e seu papel regulatório deve-se ao fato de que nesse momento o ciclo capitalista está a cobrar um preço muito alto para se viver e desfrutar do pouco que o Estado tem para dar.

Então é de se questionar: Que contrato social pretende-se constituir? Porque os indivíduos estão submetidos atualmente à condição de apropriação e violência por parte do capital. Nessa perspectiva os indivíduos se encontram no estado de submissão e vulnerabilidade e a única forma de romper isso, é dando um sentido emancipatório de luta contra a exploração. Ou seja, essa lógica pode ser invertida com a reação emancipatória contra hegemônica por parte dos movimentos sociais, sindicatos e demais segmentos da sociedade. Recuperar espaço no

parlamento é uma das estratégias mais prementes, porque a toda evidência o Estado tem controle de grande parte dos benefícios sociais e econômicos e pode propor políticas sociais e distributivas como forma de impedir o desmantelamento do conjunto de proteção social.

Com base na reação emancipatória a heterogeneidade de interesses e poder só pode ser defendida para garantir mais direitos e não para suprimi-los. Trata-se de uma reversão do papel do Estado e do Direito como forma de constituir um novo contrato social abrangente e de inclusão social, apontando para a melhor distribuição de renda, benefícios sociais e respeito aos direitos sociais e trabalhistas.

Apesar do retrocesso social imposto pelo governo Temer, há espaços para o exercício da resistência ao desmonte dos direitos sociais e trabalhistas, apesar do terreno perdido a reversão da precariedade é possível. Os sindicatos devem investir num movimento exponencial de insurgência contra esse processo de precarização das condições de trabalho, mediante um conjunto de iniciativas que abarcam inserção no parlamento e a articulação com diversos setores dos movimentos sociais. A rearticulação de todos os espectros ideológicos do movimento sindical em torno de uma agenda unificada e que contemple as expectativas necessárias e capazes de inibir os arroubos patronais. A denúncia a organismos internacionais de direitos humanos e trabalhistas, a construção de normas coletivas em conjunto com vários sindicatos e o reestabelecimento da democracia fazem parte desse movimento. Enfim, para além das posições diversas, os atores sociais envolvidos irão construir as relações de trabalho num novo patamar que sustente e resgate a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho.

8. Referências

ADELANTADO, José (2017, no prelo). Reestructuración de los Estados del Bienestar - ¿Hacia un cambio de paradigma?

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena (orgs.). **Dicionário e Tecnologia**. Porto Alegre, RS: Zouk, 2011.

FERREIRA, António Casimiro. **Sociedade da austeridade e direito do trabalho de exceção**. Porto: Vida Económica – Editorial AS, 2012.

LIMA, Marcos Costa. In GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, p. 413-417.

LOPEZ, Manuel Carlos Palomeque. **Direito do Trabalho e ideologia**. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

RAMOS FILHO, Wilson. **Direito capitalista do trabalho: história, mitos e perspectivas no Brasil**. São Paulo: LTr, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Novos estudos Cebrap 79, novembro 2007, p. 71-94.

_____. Poderá ser o direito emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 65, Maio 2003: 3-76.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E O TRABALHO VOLUNTÁRIO NAS ORGANIZAÇÕES: desenvolvimento das competências sociais

Maitê de Siqueira Brahm –
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)
Cláudia Cristina Bittencourt –
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

1. Introdução

Não existe no meio acadêmico consenso sobre o conceito de competências e como se desenvolvem. Os autores que estudam o tema seguem diferentes abordagens que levam em consideração múltiplas dimensões das competências, que são compreendidas como individual, intermediária, coletiva e organizacional. (BITENCOURT, 2004)

Autores como Klein (2008), Bitencourt e Bonotto (2010), Silva (2013), Bonotto e Bitencourt (2006) e Klein e Bitencourt (2012) ressaltam a necessidade de focar no nível coletivo de análise das competências, em função dos poucos estudos que abordam o tema e da relevância dos grupos na criação e desenvolvimentos de diferencial competitivo para as organizações.

Outro elemento pouco considerado nas pesquisas na área de gestão é o Terceiro Setor como objeto de estudo. Uma de suas principais características é o voluntariado, que é praticado pelos indivíduos com motivações diferentes do que as relacionadas com o trabalho formal, conforme afirmam Mascarenhas, Zambaldi e Varela (2013). Os autores Fischer e Falconer (2001) ressaltam que as principais características do trabalho voluntário são a motivação solidária, postura espontânea e não remunerada para o trabalho.

É difícil pensar na gestão do trabalho voluntário, visto que o mesmo é praticado através do ímpeto pessoal e está largamente relacionado a particularidades do indivíduo que o pratica. Mas o interesse das empresas em inserir práticas de voluntariado no ambiente de trabalho vem aumentando, conforme mencionam dados do Conselho Brasileiro de Voluntariado Empresarial (CBVE) de 2012. Entende-se que o trabalho voluntário, da mesma forma que o trabalho formal remunerado, permite ao voluntário o desenvolvimento de atributos e competências que podem ser aplicadas na sua vida cotidiana e no seu trabalho formal (FISCHER e FALCONER, 2001). Levando em consideração as especificidades da prática voluntária percebe-se que abordagem social das competências pode trazer contribuições ao tema.

Relacionado às competências sociais, ou seja, as competências que a pesquisa indicar que são relevantes para os trabalhadores voluntários serão analisadas em dois níveis. No nível individual respaldado pelos autores Le Boterf (2003); Sandberg (2000) e Zarifian (2001). E no nível coletivo com base no modelo de KLEIN (2008) que destaca o trabalho de diversos autores europeus. É importante ressaltar que existe profunda relação entre ambos os níveis de análise na dimensão social das competências, e uma pesquisa dissociada não traria uma compreensão complexa do fenômeno.

Baseado na contextualização anterior, este artigo propõe-se investigar se **é possível desenvolver competências específicas na prática do trabalho voluntário, as competências sociais?** Levando em consideração a premissa que a abordagem social da gestão de competências pode trazer *insights* para o desenvolvimento de competências, o objetivo geral deste trabalho é **identificar quais são os atributos das competências envolvidas na prática do trabalho voluntário, tendo como base as dimensões individuais e coletivas das competências.**

2. Competências individuais

Com relação a dimensão do sujeito Le Boterf (2003) traz a noção de ação. O autor afirma que a competência é uma ação ou o conjunto delas sobre uma utilidade que tem **sentido** para o profissional. O sentido relaciona a questão da competência diretamente ao indivíduo que o pratica e aos fatores subjetivos que compõem o sentido da ação que ele irá realizar. Outro autor relevante é Zarifian (2001), que discute a competência baseada na “ação”. Para ele a competência só se revela na ação e consequentemente está estritamente relacionada com a atividade prática, e é através dessa atividade que pode ocorrer a avaliação das competências.

Ainda com relação às competências individuais é importante mencionar o trabalho de Sandberg (2000) e Sandberg e Dall’Alba (2005). Para esses autores o desenvolvimento de competências se dá em função de dois componentes: da interação entre os sujeitos e o sentido atribuído ao trabalho (*sensemaking*). Com relação ao sentido Sandberg (2000) diz que os conhecimentos e habilidades utilizadas pelos trabalhadores são precedidos e baseados na sua concepção do trabalho. É através da forma com que o trabalhador concebe seu trabalho que ele organiza e seus conhecimentos e habilidades em competências distintivas na performance de sua atividade.

Ao concluir a discussão sobre os pontos relevantes para os autores com relação ao nível individual das competências, é importante ressaltar que neste trabalho a compreensão relaciona dois níveis o individual e o coletivo. Contudo os elementos que compõem tanto o nível individual e coletivo das competências apresentam sobreposições.

2.2 Competências coletivas

O trabalho de Klein (2008) traz um modelo visa discutir os elementos constitutivos da competência coletiva, apresentado na figura abaixo.

Para compreensão dos elementos constitutivos das competências coletivas eles serão detalhados a seguir. O *sensemaking* é trabalhado por Weick (1993), reside na análise do compartilhamento do significado do trabalho. Avalia que a competência coletiva existe na capacidade do grupo de tornar uma ação significativa. Para o autor a construção da identidade também faz parte da construção do *sensemaking*, e essa identidade se constrói na interação entre os indivíduos. Weick (1993) afirma que as organizações baseadas em papéis e rotinas são hábeis para lidar com situações já conhecidas levando em consideração experiências anteriores.

O entendimento compartilhado é um elemento constitutivo que complementa à ideia de *sensemaking*, ressaltando a importância da socialização. Bitencourt, Azevedo e Froelich (2013) afirmam que a socialização promove o espírito coletivo envolvendo processos de aprendizagem, aonde o entendimento coletivo é fundamental para o desenvolvimento e manutenção da competência coletiva. A ação implica que a competência está intrinsecamente relacionada com o desempenho da competência. A ação não reflexiva, conforme Weick (1993), serve para empresas que são baseadas em rotinas pré-definidas. Essas rotinas são construídas baseadas em experiências passadas. Já a abrangência para Bitencourt, Azevedo e Froelich (2013) se refere à definição do escopo, um momento específico relacionado ao tempo e espaço.

Na dimensão individual das competências, de acordo com a bibliografia, levam em consideração dois aspectos: o indivíduo e a situação onde ocorre a prática ou desenvolvimento da competência. As competências são as práticas de um indivíduo particular, que conta com uma formação e biografia que fazem parte também deste desenvolvimento, num contexto específico. As categorias de análise propostas pela bibliografia compreendem quatro dimensões, o tipo de ação realizada pelo grupo, o local e quando acontecem as interações, o *sensemaking* que envolve a forma com que o grupo realiza o trabalho coletivo e o entendimento compartilhado que incorpora o sentido coletivo do trabalho. Ao analisar estas dimensões

percebe-se que existem categorias complementares, como é o caso da interação e do contexto. Estas categorias aparecem tanto no nível individual quanto no coletivo, e tornam-se objetos importantes para este estudo.

Com relação a categoria interação a compreensão da mesma só é possível, mesmo a nível individual, se o indivíduo encontra-se inserido num meio social. De forma similar, para a análise do contexto leva-se em consideração a dinâmica social.

Quadro 1: Elementos Constitutivos da Competência Coletiva

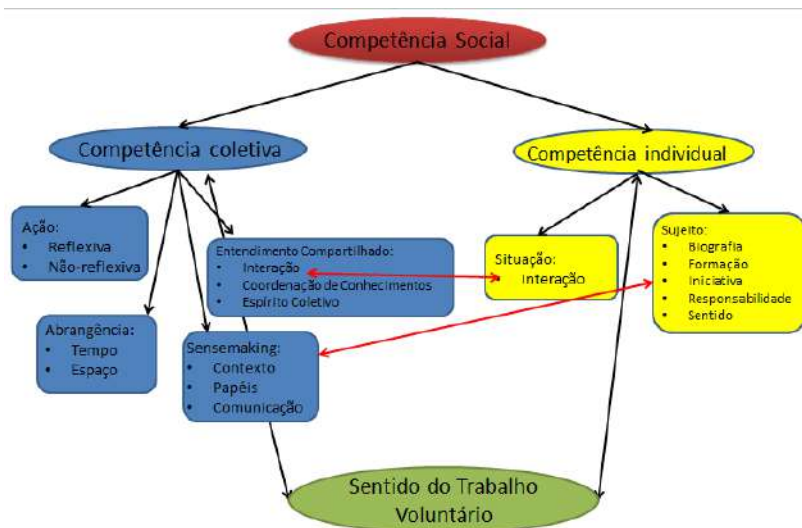
Categorias de Análise	Elementos de Análise	Autores
Sensemaking	Contexto: significado da estrutura, regras, rotinas, cultura, gestão e estratégia. Papéis: Significado dos diferentes papéis dos grupos. Comunicação: Significados dos gestos, símbolos, códigos, sistemas de informação e linguagem.	WEICK (1993); WEICK E ROBERTS (1993); FROHM (2002,2003); LE BOTERF (2003) WEICK (1993); WEICK E ROBERTS (1993); SANBERG (1996); HANSSON (2003); FROHM (2002; 2003) HANSSON (2003); FROHM (2002; 2003); LE BOTERF (2003); BOREHAM (2004).
Entendimento Compartilhado	Interação: espaço compartilhado onde ocorre a reflexão coletiva e as trocas de experiência. Coordenação dos conhecimentos dos grupos: coordenação de diferentes bases de conhecimento em função de um objetivo. Espírito coletivo: entendimento das ações conectadas entre si e relacionadas ao sistema, gerando um senso interdependência e visão de processo.	HANSSON (2003); FROHM (2002; 2003); LE BOTERF (2003); BOREHAM (2004); SANDBERG (1996,2007) HANSSON (2003); FROHM (2002; 2003); LE BOTERF (2003); BOREHAM (2004); SANDBERG (2007) WEICK E ROBERTS (1993); SANBERG (2007); HANSSON (2003); BOREHAM (2004); LE BOTERF (2003); ZARIFIAN (2001)
Ação	Reflexiva: reflexão sobre a ação Não reflexiva: ação baseada em rotinas	WEICK (1993); FROHM (2002, 2003); HANSSON (2003); BOREHAM (2004); LE BOTERF (2003) WEICK (1993)
Abrangência	Tempo: determina a experiência funcional Espaço: campo de atuação; local onde a interação acontece.	HANSSON (2003) WEICK (1993); FROHM (2002, 2003); HANSSON (2003);

Fonte: Adaptado de Klein (2008, p.46)

O mapa conceitual a seguir que apresenta a síntese das referências utilizadas e introduz a forma com que serão analisados os dados. As competências sociais, categoria que se buscou identificar neste trabalho, é constituída pelos elementos dos níveis individuais e coletivos das competências. Essa relação se justifica principalmente pela interação dos elementos assinalados pela flecha vermelha (*sensemaking*, sujeito e interação), que possibilitam, através da dinâmica social, a emergência das competências sociais. O elemento sentido do trabalho voluntário é a

base através da qual se desenvolvem as competências, tanto individual quanto coletivas. É através do sentido atribuído pelo indivíduo que ocorre o desenvolvimento das competências.

Figura 1. Mapa Conceitual das Dimensões Individual e Coletiva das Competências



Fonte: Elaborado pela autora

3. Metodologia de pesquisa

Compreendendo as especificidades de se pesquisar o Terceiro Setor, mais especificadamente os programas de voluntariado empresarial (PVE), realizou-se a metodologia de desenvolvimento deste estudo é estudo de caso. De acordo com Collis e Hussey (2005) é um tipo de pesquisa que procura compreender a dinâmica de um único ambiente.

Com relação seleção do caso, de acordo com Yin (2001), é importante uma escolha criteriosa sob pena de representação equivocada. Esse trabalho foca-se em um caso único e foram levadas em consideração as recomendações de Yin (2001) e Dubé e Paré (2003). Para investigar as competências sociais, foi selecionado o caso do PVE realizado na empresa uma empresa multinacional estabelecida no Brasil. Seu PVE é um ambiente único e possibilita a análise dos grupos que desenvolvem o programa de voluntariado, o desenvolvimento de competências e como elas emergem do nível individual para o coletivo.

A pesquisa foi dividida em três fases distintas, sendo a primeira etapa envolvendo entrevista com 7 pessoas responsáveis pela gestão do PVE, para compreensão da dinâmica do trabalho e o papel de cada indivíduo na gestão do programa. Na segunda etapa foram realizados

dois grupos focais, um em Porto Alegre e outro em Novo Hamburgo com os participantes do PVE de cada uma destas cidades. O objetivo desta etapa era compreender o sentido atribuído ao trabalho voluntário e aprofundar a compreensão das competências individuais e coletivas. A terceira fase envolveu entrevistas com oito voluntários, de diferentes filiais da empresa, visando validar as informações recebidas nas primeiras duas etapas e aprofundar a discussão sobre a relevância da prática do voluntariado e a discussão das competências.

4. Análise dos dados

O programa de voluntariado empresarial surgiu após a empresa estudada estabelecer uma política de responsabilidade social baseada em três pilares: o econômico, social e o ambiental. A proposta do PVE é incentivar ações de cunho social em benefício das comunidades onde a empresa está inserida despertando a cidadania, através do trabalho voluntário, indo além do padrão de assistencialismo financeiro. No início de 2012 foram selecionadas as filiais de Porto Alegre/RS e de Novo Hamburgo/RS para serem sedes dos projetos pilotos do PVE.

A gestão estratégica do programa dá-se pela Diretoria de Sustentabilidade e a gestão tática de cada filial é realizada pelo comitê de voluntariado composto por voluntários de cada uma das filiais, que são responsáveis pela gestão do programa. O comitê é composto por membros do programa de forma voluntária, não havendo remuneração para participação desta unidade. A parte prática de realização das atividades fica a cargo dos voluntários.

4.1 As competências individuais envolvidas no PVE e seus atributos

4.1.1 Biografia

Conforme abordado por Le Boterf (2003) a biografia apareceu como um elemento relevante na composição da dimensão individual das competências. Apesar das trajetórias de vida ser diversificadas e as experiências relatadas se darem em contextos diversos, na igreja/religião, na escola, nos grupos sociais ou no contexto familiar, a biografia se estabelece como um elemento importante na construção das competências sociais. . Para o caso estudado a ênfase atribuída resgatam aspectos voltados a crença/religião, educação e dificuldades na infância.

4.1.2 Formação

O autor Le Boterf (2003) afirma que a formação é o conhecimento adquirido por meio formal, informal os processos através dos quais as pessoas se qualificam. Algumas respostas mencionavam o papel do comitê da filial como o meio através do qual os voluntários foram preparados para o início na atividade de voluntariado.

4.1.3 Iniciativa

Zarifian (2001) conceitua iniciativa como o ímpeto do indivíduo buscar uma resposta adequada em função de um evento em particular. Um fato condizente com a iniciativa foram os comentários dos voluntários que não são membros do comitê de voluntariado em auxiliar ou propor novas ideias ao comitê. Apesar da demora existente na aplicação das sugestões elaboradas pelos voluntários, existe espaço para que se estabeleça o comportamento proativo.

4.1.4 Responsabilidade

Responsabilidade é a atitude do indivíduo de, por conta própria, buscar a solução de uma situação conflituosa. A necessidade mencionada por um dos entrevistados é a questão da demanda expressiva de tempo para a organização do PVE nas filiais visto que essa atividade é realizada pelos comitês locais.

4.1.5 Sentido

Com relação ao trabalho voluntário o sentido é importante, pois permite compreender como o indivíduo enxerga o trabalho voluntário e o valor que ele atribui a atividade. Com base nas respostas coletadas foi possível analisar o sentido atribuído pelos voluntários a partir de três grupos: **os que enxergam o voluntariado com sentido no beneficiado, os que veem sentido no trabalho voluntário através do benefício próprio e os que atribuem sentido a melhoria social.**

O primeiro grupo, que vê sentido no beneficiado, descreveu o sentido do trabalho como a possibilidade de ajudar um indivíduo a ter uma melhoria ou uma mudança na sua realidade de vida.

O segundo grupo de resposta corresponde aos voluntários que enxergam o sentido na atividade pelos benefícios que eles obtêm da prática do voluntariado. Focam na forma com quem eles são privilegiados, seja na troca com os beneficiados ou através da satisfação pessoal.

O terceiro grupo de resposta compreende os voluntários que enxergam o sentido no voluntariado como um meio de melhoria social, como uma possibilidade do crescimento não apenas do jovem ou da criança assistida pelo programa, mas com a possibilidade de melhoria na sociedade como um todo. O sentido do trabalho voluntário expande o foco da satisfação própria ou do beneficiado.

4.1.6 Interação

A interação entre os voluntários não se dá em encontros formais como os realizados pelo comitê, mas ela existe e é considerada importante pelos voluntários. Ela ocorre no âmbito da informalidade, no cafezinho, na sala dos Recursos Humanos, no táxi durante o transporte para o programa de voluntariado e inclusive via mensagem de texto pelo celular. A maioria dos entrevistados considera importante essa interação, e alguns chegaram a relatar a necessidade de se formalizarem momentos de interação entre os voluntários e o comitê.

4.2. As competências coletivas envolvidas no PVE e seus atributos

4.2.1 Sensemaking

Contexto

O *sensemaking*, conforme descrito por autores como é um processo influenciado por uma estrutura ou contexto específico que geram um ambiente favorável para a ação do grupo. O contexto externo do comitê é influenciado pela política de sustentabilidade desenvolvida pela empresa. Ainda influenciam o comitê de voluntariado em nível externo o departamento de sustentabilidade através das demandas dos indicadores, a postura do gerente da filial onde o comitê está estabelecido, a postura negativa de alguns gestores e a preparação da empresa para a crise no ano de 2015. Com relação ao contexto interno do comitê, existe muita influência dos

fatores externos. Foram mencionados nas entrevistas e nos grupos focais a interação positiva entre os membros comitês, mas a maior menção sobre dificuldades é com relação a demanda de trabalho pelo comitê para a prática do voluntariado.

Papéis

O processo de *sensemaking* também compreende a estrutura social de interação dos grupos. Durante o desempenho das atividades é necessário que cada membro realize as atividades atribuídas a ele para o sucesso da atividade de voluntariado e todos tem papéis claramente estabelecidos. Mesmo sem as reuniões formais os membros dos comitês se organizam espontaneamente.

Comunicação

O desenvolvimento do sentido, em nível do coletivo, está relacionado em como as pessoas se organizam e interagem. Levando isto em consideração as formas de comunicação tornam-se essenciais para a construção de sentido do trabalho voluntário. Foi constatado que existem dois meios de comunicação existentes: o formal e o informal. De forma similar a interação, que acontece no nível coletivo na forma presencial e via meio eletrônicos, a comunicação formal ocorre durante as reuniões dos comitês e a informal se dá por conversas informais no cafezinho, via mensagens eletrônicas, e-mail, gestos, observações.

4.2.2 Entendimento Compartilhado

Interação

Para os autores, a interação é possível no espaço compartilhado para discussão, definição das atividades dos grupos ou de troca de experiências. No contexto deste estudo a interação é importante para verificar emergência das competências individuais ao nível coletivo. Elas se apresetam em diversos formatos o foco desta análise centra-se nos comitês de voluntariado, e os dados mais representativos foram coletados nas dinâmicas de grupo focal.

Coordenação dos conhecimentos do grupo

A competência coletiva se efetiva através da coordenação de diferentes bases de conhecimento em função de um objetivo comum. Como existem diversos atores envolvidos na

dinâmica de planejamento do PVE, o elemento coordenação dos conhecimentos é importante para gerar complementariedade de competências, fazendo assim emergir a competência coletiva. Dentro do comitê a prática de coordenação de conhecimento é bastante evidente durante a distribuição de papéis entre os grupos, pois as atividades são divididas de acordo com a *expertise* de cada membro do comitê. A coordenação dos conhecimentos é amplamente influenciada pela interação, e através dela permite com que o grupo organize seus conhecimentos e competências individuais e as coloquem à favor do grupo.

Espírito Coletivo

O espírito coletivo é o elemento que revela se o grupo percebe a interdependência entre as atividades elaboradas. Dessa percepção sobre a importância da interdependência de tarefas surge um dos componentes para a concepção do entendimento compartilhado. O relevante na construção do espírito coletivo é que todas as ações realizadas pelo grupo interferem no resultado final, e esta compreensão influencia a forma com que o grupo se enxerga, o entendimento compartilhado. Através dos dados coletados percebe-se que existe espírito coletivo tanto entre os membros do comitê como entre os voluntários.

4.2.3 Ação - Ação reflexiva e não reflexiva

A ação reflexiva aparece dentro do contexto do trabalho voluntário em duas dimensões, no desempenho das atividades do comitê e no contato com os jovens e crianças que são atendidos pelo programa de voluntariado. Na primeira situação é onde ocorre com maior frequência, quando o comitê tem a necessidade de superar algum obstáculo ou encontrar uma resposta nova a um desafio. A ação reflexiva também é presente no contato do comitê com os jovens beneficiados, pois a condução do trabalho voluntário está muito atrelada a resposta que o beneficiado emite ao comitê. Com relação as ações não-reflexivas são as desempenhadas todas as semanas pelo comitê, para a preparação da atividade voluntária. A preparação pode ser dividida em dois momentos, o planejamento onde cada membro do comitê tem uma atividade que desempenha regularmente e as atividades práticas do dia do voluntariado.

4.2.4 Abrangência –Tempo e espaço

Existem duas formas com que o tempo é mencionados nos dados, o tempo cronológico mencionado principalmente no elemento biografia e o tempo relativo que se refere á prática das atividades. Esta segunda configuração refere-se as impressões que os indivíduos tem com relação ao tempo, se ele passa mais rápido ou mais devagar de acordo com o tipo de atividade que realizam. Durante a coleta de dados os espaços apresentam-se como ambientes importantes para o estabelecimento das competências coletivas. Uma constatação importante é que estes espaços, na sua grande maioria, são ambientes informais. Os espaços formais utilizados pelos membros dos comitês são as reuniões, locais importantes também para a solidificação das competências através da interação.

4.3 As Competências Sociais

Visando compreender a possibilidade da emergência das competências sociais é preciso encontrar a complementariedade entre as categorias. No nível individual das competências dois elementos se mostraram mais representativos entre os indivíduos que desenvolveram as competências sociais: **a formação e o sentido individual atribuído ao trabalho voluntário.** A formação, seja ela formal ou informal, contribui para prática do voluntariado visto que está relacionada com a iniciativa, que é o ímpeto de buscar voluntariamente soluções. A iniciativa é um elemento da competência individual importante para o bom desempenho do PVE, já que todas as tarefas realizadas pelo comitê e voluntários têm caráter não obrigatório, e o ato de espontaneamente buscar meios viabiliza o projeto. Outro elemento relevante foi o sentido, que apesar de ser construído individualmente pelos voluntários, encontra-se profundamente relacionado com a interação. E é através da interação que se viabiliza a conexão entre o nível individual e coletivo das competências, e a emergência das competências sociais.

Ao analisar os elementos do nível coletivo das competências reforça-se a importância da interação no estabelecimento das competências sociais, como um dos elementos relevantes. A interação relaciona-se com elementos importantes nos dois níveis analisados e possibilita o fluxo de competências de um nível a outro. No nível individual da interação relaciona-se com os elementos de diferentes níveis, sendo estes: formação individual, iniciativa, espaço, contexto, sentido, responsabilidade, papéis e interação coletiva. Assim acontece a conexão entre

os níveis e a interação coletiva relaciona-se ainda com as categorias sentido, papéis e interação individual.

Percebeu-se a complementariedade entre os elementos, esses achados reforçam a ideia de que as competências sociais são compostas pela soma das competências individuais e coletivas e que o contexto social, através da interação, é meio que viabiliza o seu estabelecimento.

Outra constatação importante é que as competências fluem de um nível para outro, não permanecendo exclusivas a apenas um deles. São complementares e carregam sua influência tanto do nível individual para o coletivo, quanto do nível coletivo para o individual. Com relação aos elementos mais importantes para o estabelecimento das competências sociais na dimensão coletiva percebe-se o contexto, através da forma com que se organiza a prática do voluntariado entre e pelo grupo e o espírito coletivo. Este elemento se refere a percepção do coletivo de que todas as ações estão conectadas e que existe uma interdependência entre os membros, é também um elemento que flui do nível individual para o coletivo.

As competências sociais podem ser compreendidas como as competências advindas da prática do voluntariado, que emergem dos níveis individuais e coletivos através do contexto social de interação. Neste estudo de caso os atributos considerados mais relevantes para a estruturação das competências sociais foram: formação do indivíduo, podendo ser ela formal ou informal e introduzida em qualquer etapa da vida através de diferentes estímulos (igreja, escola e de outros órgãos sociais); o sentido individual para o trabalho voluntário, apesar de o estudo permitir a constatação de diferentes formas de se atribuir sentido ao TV (foco no beneficiado, benefícios próprios ou como melhoria social) o sentido permeia todos os elementos das competências sociais. É impossível descolar do indivíduo a forma com que ele compreende o TV, como consequência deste fato o sentido influencia as competências em sua totalidade. Outros elementos importantes para as competências sociais são o espírito coletivo, interação e o contexto. O contexto analisado permitia aos grupos certa liberdade na forma de gestão das atividades, assim o comitê pode se organizar de forma independente, sendo este mais um estímulo para a interação e o surgimento das competências sociais. O espírito coletivo é a compreensão de que o grupo depende de trabalho de todos os seus componentes para o sucesso do TV, este elemento é relevante, pois permite que o grupo desenvolva confiança entre seus membros e consequentemente a consolidação das competências sociais.

5. Considerações finais

Apesar de ser um tema pouco explorado o trabalho voluntário vem sido muito explorado por empresas de grande porte, na maioria das vezes fazendo parte da sua política de sustentabilidade. A proposta deste estudo de caso era investigar como se dá o desenvolvimento do trabalho voluntário em um programa de voluntariado empresarial e se este tipo de programa permite que o trabalhador desenvolva competências que contribuem para sua vida pessoal e profissional. Os achados deste trabalho concluem que as competências sociais podem ser desenvolvidas, mas estão profundamente atreladas ao sentido que o trabalhador/voluntário atribui ao voluntariado. Se o indivíduo considera o trabalho voluntário relevante, ele irá fazer parte do PVE.

Para estudos futuros sugere-se um aprofundamento da pesquisa entre o papel das organizações no trabalho voluntário nos PVE e estudos que questionem a o sucesso do trabalho voluntário nestes programas.

6. Referências Bibliográficas

- BITENCOURT, C. et al. **Gestão Conerânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- BITENCOURT, C; AZEVEDO, D; FROELICH, C. **Na trilha das competências: caminhos possíveis no cenário das organizações**. Porto Alegre: Bookman, 2013.
- BITENCOURT, C. C.; BONOTTO, F. The Emergence of Collective Competence in a Brazilian Petrochemical Company. **Management Revue**, v. 21, p. 174–192, 2010.
- BONOTTO, F.; BITENCOURT, C. C. Os Elementos das Competências Coletivas em Grupos de Trabalho – a Experiência da COPEL. **In ENANPAD** (pp. 1–14), 2006.
- BOREHAM, N. A Theory of Collective Competence: Challenging The Neo-Liberal Individualisation of Performance at Work. **British Journal of Educational Studies**, v. 52, p. 5–17 2004 .
- COLLIS, H.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2005.
- CONSELHO BRASILEIRO DE VOLUNTARIADO EMPRESARIAL (CBVE). **Perfil do Voluntariado Empresarial no Brasil III**. 2012. Disponível em: <http://www.cbve.org.br/?p=2033> Acessado em: 7/04/2014.
- DUBÉ, L.; PARÉ, G. RIGOR IN INFORMATION SYSTEMS POSITIVIST CASE RESEARCH : CURRENT PRACTICES , TRENDS, AND RECOMMENDATIONS. **MIS QUARTERLY**, v. 27, p. 597–635, 2003.
- FISCHER, R. M.; FALCONER, A. Voluntariado empresarial - estratégias de empresa no Brasil. **Revista de Administração**, v. 36, p. 15–27, 2001.

- FROHM, C. **Collective competence in a project context**, 1–22, 2003. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.3771&rep=rep1&type=pdf> Acessado em: 19/04/2014.
- GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. **In:** BAUER, M.W.; GASKELL, G. Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som. Petrópolis: Vozes, 2010.
- HANSSON, H. **Kolektivkompetens**: doctorate thesis summary. Sweden: Gotemborg University, 2003.
- KLEIN, M. J.; BITENCOURT, C. C. A emergência das Competências Coletivas a partir da mobilização de diferentes grupos de trabalho. **O&S**, v. 19, p. 599–619, 2012.
- LE BOTERF, G. **Desenvolvendo Competência dos Profissionais**. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- MASCARENHAS, A., ZAMBALDI, F.; VARELA, C. A. Motivação em programas de voluntariado empresarial : um estudo de caso Motivation in corporate volunteering programs : a case study. **Organizações Em Contexto**, v. 9, p. 229–246, 2013.
- MICHAUX, V. Articular as competências individual, coletiva, organizacional e estratégica: esclarecendo a teoria dos recursos e do capital social. **In:** RETOUR, D. et al. Competências Coletivas: no limiar da estratégia. Porto Alegre: Bookman, p. 01-22, 2011.
- RETOUR, D; KROHMER, C. A competência coletiva: uma relação-chave na gestão das competências. **In:** RETOUR, D. et al. Competências Coletivas: no limiar da estratégia. Porto Alegre: Bookman, p. 45-78, 2011.
- SANBERG, J. Understandig Human Competence at Work: an Interpretive Approach. **The Academy of Management Journal**, v.43, n. 1, p. 9-25, 2000.
- SANDBERG, J; TARGAMA, A. **Managing understanding in organizations**. Londres: SAGE, 2007.
- SILVA, F. **As práticas de Gestão de Recursos Humanos e o processo de identificação de competências coletivas**: um estudo de caso na área da gestão de pessoas do centro administrativo do SICREDI. 2013. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos**: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. Porto Alegre: Editora Artmed, 2009.
- WEICK, K.E. The collapse of sensemaking in organization: the mann gulch disaster. **Adm Sci Q**, v. 38, n.4, p. 628-652, 1993.
- YIN, R. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.
- ZARIFIAN, P. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

MAPEAMENTO DO MERCADO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO DO COREDE/SUL DO RS E A REDE RECICLAR.

Renato da Silva Della Vechia –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Diego Rodrigues Gonçalves –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Bruna Corrêa Tillmann –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

Este artigo é resultado parcial de um projeto de pesquisa que buscou a realização do mapeamento do número de pontos de comercialização de produtos originados pela coleta de resíduos sólidos na região do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul (COREDE Sul) do Estado do Rio Grande do Sul (RS), com área de abrangência de 22 municípios. A intenção desta pesquisa era mapear os pontos de compra e venda, quem são esses comerciantes e sua relação com os catadores de materiais recicláveis, com o objetivo de identificar a dinâmica da cadeia de comercialização, que se inicia nos catadores, passando por diferentes níveis de intermediários até chegar às indústrias de reciclagem. O entendimento dessa cadeia é fundamental para o planejamento de uma logística que possa ser impulsionada pelo poder público, e que resulte em melhores condições de trabalho e melhor preço dos produtos vendidos pelos catadores individuais e cooperativas organizadas, e ainda, a integração do trabalho das cooperativas dentro da *Política Nacional de Resíduos Sólidos*. No período em que se desenvolveu a elaboração e aplicação da pesquisa o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o Governo Uruguaio, tinham estabelecido um convênio que previa a formação de uma rede de seleção e processamento de resíduos sólidos, projeto denominado de *Cadeia PET Binacional*. Paralelo a este projeto, o NESIC (Núcleo de Economia Solidária e Incubação de Cooperativas) da UCPEL¹ também desenvolveu um projeto financiado pelo MTE²/SENAES³ e que buscava a organização e formação de cooperativas de catadores inicialmente em 10 municípios da região ainda não organizados pela Cadeia PET. São eles: Turuçu, Capão do Leão,

¹ Universidade Católica de Pelotas

² Ministério do Trabalho e Emprego

³ Secretaria Nacional de Economia Solidária

Pedro Osório, Arroio Grande, Cerrito, Cristal, Camaquã, Dom Feliciano, Chuvisca e Morro Redondo. Este projeto que posteriormente recebeu o nome de *Rede Reciclar* se constitui em uma rede de cooperativas da região que comercializam de forma articulada, na perspectiva de melhores condições para os trabalhadores, no âmbito da organização das cooperativas, da economia solidária e impulsionando também um processo autogestionário da rede de cooperativas, diminuindo com os chamados “atravessadores” que atuam na região e vendem diretamente para as centrais de triagem em Porto Alegre e sua região metropolitana.

2. O Contexto

O modelo de sociedade capitalista, principalmente na sua concepção neoliberal absolutiza o papel do mercado como um espaço natural de organização entre demanda e consumo na sociedade e abomina toda intervenção do Estado. Nessa perspectiva, toda forma de intervenção estatal que possa limitar consumo ou concentração de capital é identificado como um entrave ao desenvolvimento econômico. Entenda-se que nesse caso o conceito de desenvolvimento econômico é visto apenas como crescimento de consumo e ampliação do capital, sem nenhuma relação com questões como sustentabilidade ou qualidade de vida.

Esse modelo só consegue se sustentar a longo prazo a partir de dois princípios: em parte pela destruição de forças produtivas, (para depois serem reconstruídas em um ciclo interminável), o que propulsiona as permanentes guerras ao redor do mundo. O outro elemento característico desse modelo é o aumento incessante do consumo, mesmo que ao custo da geração de enormes passivos ambientais e do empobrecimento da maior parte da população. Significa que essa perspectiva precisa produzir mercadorias que tenham curto espaço de vida, que se tornem rapidamente obsoletas para incentivar a cadeia permanente do consumo. A forma como as pessoas trocam rapidamente de celulares talvez seja um bom exemplo. De outro lado, também existe um forte apelo ao consumo através da aparência das mercadorias, o que leva a um forte investimento em publicidade e na constituição de mercadorias visualmente atraentes, algumas vezes com um investimento em rótulos e invólucros superiores até mesmo ao custo da mercadoria em questão. Ou seja, vende-se mais a aparência do que o produto em si.

As formas de produção atuais são caracterizadas pelo aumento do desperdício como fórmula para o aumento da lucratividade, e está expresso, segundo Mészáros na taxa decrescente do valor de uso das mercadorias.

É, portanto, extremamente problemático afirmar que, ultrapassado certo ponto na história do “capitalismo avançado”, este processo - intrínseco ao avanço produtivo em geral - seja completamente *revertido* da mais intrigante forma: em que a “*sociedade dos descartáveis*” encontre equilíbrio entre produção e consumo, necessário para a sua contínua reprodução, somente se ela puder “*consumir*” artificialmente e em grande velocidade (isto é, descartar prematuramente) imensas quantidades de mercadorias que anteriormente pertenciam à categoria de bens relativamente *duráveis*. Desse modo, a sociedade se mantém como um sistema produtivo manipulando até mesmo a aquisição dos chamados “*bens de consumo duráveis*” que necessariamente são lançados ao lixo (ou enviados a gigantescos ferro-velhos, como os “cemitérios de automóveis” etc.) muito antes de esgotada sua vida útil.(MÉSZÁROS, 2002, p.634-659).

Essa dinâmica onde a economia se baseia fundamentalmente no consumo cria diariamente milhões de toneladas daquilo que costumamos denominar de lixo. Durante muitos anos esse material ou não era coletado pelo poder público (cada um incinerava seu próprio lixo ou atirava em algum local desocupado), ou era jogado em grandes lixões constituídos por algumas das administrações públicas (grandes e médias cidades). Não existe um consenso na bibliografia sobre a origem daqueles indivíduos que costumamos denominar de catadores, pessoas que através da coleta de materiais jogados fora tiravam o sustento de suas famílias ou no mínimo complementavam renda. Da mesma forma, o tipo de material coletado também foi mudando ao longo do tempo. Como exemplo, podemos perceber que durante muitos anos as garrafas de vidro foi um produto bastante disputado, pois as empresas de bebida reutilizavam o casco. Com a entrada dos recicláveis, (PET), esse produto foi perdendo valor no mercado até o ponto de se tornar um transtorno para o processo de coleta e armazenamento desse produto. Muitas cooperativas inclusive utilizaram-se de mecanismos altamente prejudiciais ao meio ambiente, como o simples aterro de garrafas e cacos de vidro como forma de descarte.

Há referências sobre o início da atividade de catador desde o início do século XX (sucata). Outros estudos falam na década de 50 como início dessa atividade (frequentemente um conceito misturado ao de moradores de rua). Mas em geral no Brasil, é mais frequente a referência ao início da década de 1980 como uma atividade mais massiva nas cidades de grande e médio porte.

Ainda na década de 1980, a Cáritas, entidade ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), financiou milhares de pequenos projetos denominados PACS, Projetos Alternativos Comunitários. Uma boa parte dos PACS destinava-se a gerar trabalho e renda de forma associada para moradores das periferias pobres de nossas metrópoles e da zona rural de diferentes regiões do país. Uma boa parte dos PACS acabou se transformando em unidades de economia solidária, alguns

dependentes ainda da ajuda criativa das comunidades de fieis, outros conseguindo se consolidar economicamente mediante a venda de sua produção no mercado.(SINGER, 2003, p.122).

Diante da crise econômica no país, a década de 1990 foi marcada por novas alternativas na forma de organização dos trabalhadores, entre elas a tomada de empresas falidas e a organização dos assentados da reforma agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na perspectiva do cooperativismo, da autogestão e da economia solidária.(SINGER, 2002, p.123).

A organização das cooperativas de catadores tem referência no início dos anos 2000.

Até o início de 2000, eram raras as iniciativas de regulamentação da atividade dos catadores, das suas formas de produção e comercialização, suas instituições de apoio e de representação política. Nos últimos quinze anos, a economia solidária e as cooperativas de catadores vêm ganhando notoriedade como movimento social e também como objeto de políticas públicas do governo federal e de alguns governos estaduais e municipais.(GUTIERREZ e ZANIN, 2011, p.40).

O passivo ambiental e o enorme número de pessoas que vivem dessa atividade forçou o poder público a dar uma resposta organizada. Nessa perspectiva surgiu dois grandes projetos ligados a essa temática: a Política Nacional de Resíduos Sólidos que busca a integração do catador e a regulamentação da profissão de catador que permite a constituição de direitos e previdência.

3. Política Nacional de Resíduos Sólidos/Plano Nacional de Resíduos Sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos PNRS, instituída pela lei 12.305/2010, prevê a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos num amplo processo de mobilização e participação social.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos contempla a problemática dos diversos tipos de resíduos gerados, as alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implementação, planos de metas, programas, projetos e ações correspondentes. O documento, elaborado sob a coordenação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos - CI, composto por 12 ministérios, apresentou o diagnóstico atual dos resíduos sólidos no Brasil, o cenário ao qual devemos chegar até 2031, diretrizes, estratégias e metas que orientam as ações para o Brasil implantar a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.(BRASIL.Lei nº 12.305, de 02 de Agosto de 2010).

O III Plano Nacional de Resíduos Sólidos possibilita não apenas políticas adequadas

para trabalhar as questões ligadas a sustentabilidade ambiental, como também permite uma melhor organização do trabalho hoje desenvolvido de forma individual pelos catadores. O III Plano Nacional de resíduos sólidos está previsto na Lei 12.305/2010 que determina os deveres dos estados e municípios para o manejo do lixo, como metas de redução, reciclagem, reutilização e outras que reduzam a quantidade de rejeitos, a eliminação dos lixões associadas à inclusão social e emancipação econômica dos trabalhadores (catadores) de materiais. Esse plano contribui significativamente com a organização dos catadores na medida em que prioriza que as prefeituras façam convênios com cooperativas, e não empresas. Ao mesmo tempo flexibiliza questões jurídicas e permite ao poder público fazer convênios com cooperativas sem necessidade de licitação ou seleção pública onde existe apenas uma cooperativa.

Outro fator que veio a contribuir no processo de organização dos catadores, embora ainda não adequadamente divulgado e pouco difundido, é o reconhecimento legal da profissão de catador. Essa possibilidade, além do aspecto social que permite contribuição previdenciária e seus benefícios, também contribui com a melhora da auto-estima da categoria, que até pouco tempo atrás sofria muito fortemente preconceitos sociais derivados de uma visão deformada dos catadores, como pessoas desqualificadas, moradores de rua, vinculados ao crime, etc.

A perspectiva criada pelo III Plano tende a proporcionar um aumento da coleta de resíduos sólidos em grande parte dos municípios, ao mesmo tempo em que pode criar condições adequadas para aumentar o número de recicladores cooperativados dentro de estruturas associativas vinculadas à economia solidária. Estes dois fatores, por sua vez, se adequadamente trabalhados podem proporcionar uma condição de vida mais satisfatória por parte daqueles que sobrevivem exclusivamente da coleta e reciclagem.

No entanto, existe uma falta de habilitação de parte de diversas prefeituras para efetuar o plano, pois o "problema do lixo" ainda é comumente tratado como uma questão de governo, ou seja, diferentes governos dão distintos encaminhamentos (políticas) para a questão, sem uma continuidade no tempo que permita a consolidação de um projeto sustentável ambientalmente e inclusivo socialmente.

Nesse contexto, a iniciativa privada (inclusive em grupos estruturados internacionalmente) está se organizando fortemente para dar conta do que o poder público não consegue, desvalorizando os catadores que já estão no mercado e buscando a privatização dos sistemas de lixos, esgoto e água. Mais recentemente estamos percebendo um movimento forte

na perspectiva da incineração do lixo. Empresas internacionais, algumas proibidas de atuar em países europeus se voltam para regiões como a nossa, onde os governos aceitam passivamente a entrada de capital externo e o comprometimento ambiental em uma perspectiva privatista. Muitas vezes motivados por fatores pouco transparentes, típicos de um sistema político fortemente enraizado na corrupção.

Assim, é de suma importância à organização desses catadores em pequenos grupos e de cadeias de comercialização que agregue valor aos produtos, bem como a constituição de "consórcios" ou cooperativas de segundo grau que possam não só recolher e separar resíduos, mas que também tenham condições de trabalhar a transformação da reciclagem, o que geraria valor às cooperativas e diminuiria o custo das prefeituras com o transporte dos resíduos.

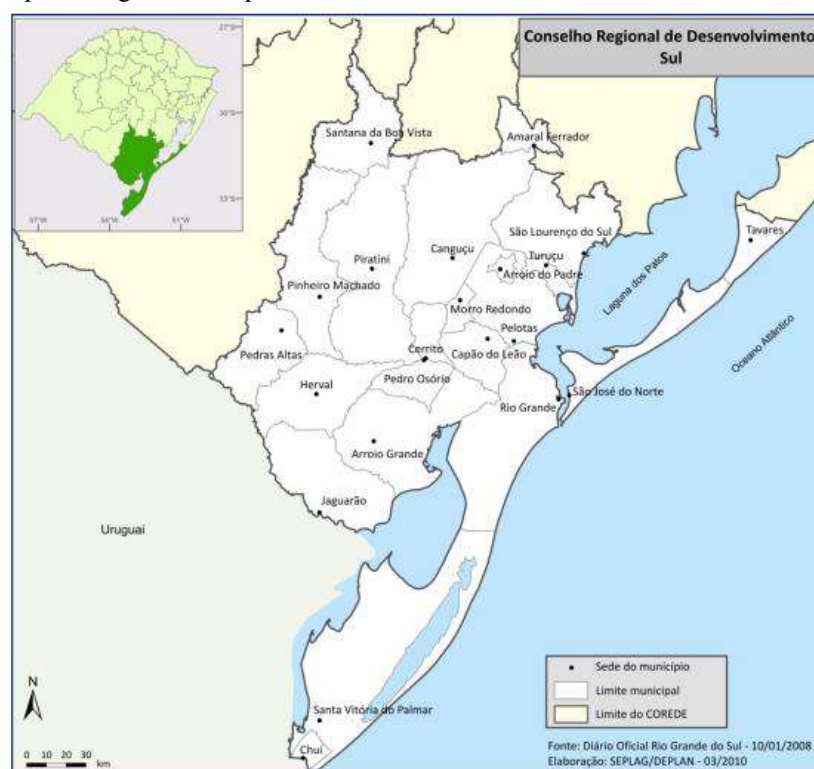
4. A região - Corede/Sul

A região do COREDE/sul foi escolhida pela proximidade da sede da instituição de execução da pesquisa, UCPEL, e devido a sua posição estratégica em meio à constituição de um pólo de transformação de garrafas PET, a Cadeia Binacional Solidária do PET⁴. No pólo previsto para a região sul do estado, a coleta das garrafas PET seria realizada inicialmente nos seguintes municípios: Canguçu, Piratini, Pelotas, São Lourenço do Sul, São José do Norte, Rio Grande, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar.

Outros dois aspectos importantes desta região são a estrutura portuária que atende todo o Estado, a localização fronteiriça com Urugauy e a proximidade com a Argentina.

⁴ Esta (Cadeia) previa, por meio de um convênio firmado entre o governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria de Economia Solidária e apoio à Micro e pequena empresa (SESAMPE), e o governo uruguaio, a formação de uma rede de seleção e processamento de resíduos sólidos cujos termos estabeleciam que o RS deveria repassar aproximadamente mil toneladas/mês de flocos de garrafa PET, que deveriam ser obtidas através da organização de quatro (4) centrais de seleção, triagem e picotagem montadas em quatro (4) micro-regiões do estado do RS. O material produzido nas centrais deveria ser destinado a uma unidade de transformação do país vizinho, Cooperativa Industrial Maragata (COOPIMA), para receber processamento (transformação em "flakes", ou seja, em flocos), e retornar posteriormente ao Brasil diretamente para a Cooperativa de Produção Têxtil (COOPERTEXTIL) localizada na cidade de Pará de Minas em Minas Gerais (MG). O objetivo de tal processo seria a agregação direta de valor aos produtos através da transformação do PET em fio para a tecelagem.

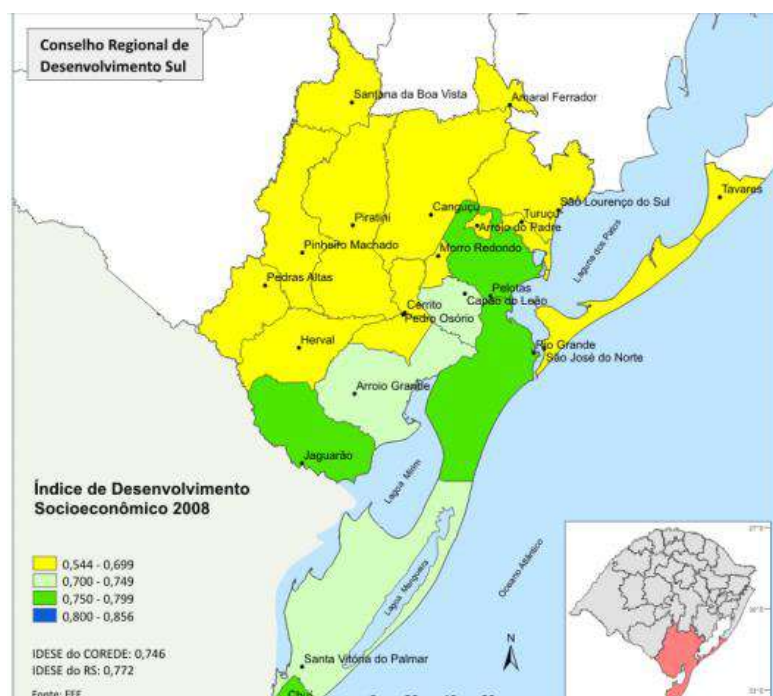
Mapa da Região/municípios⁵



O COREDE/Sul se destaca pela concentração urbana, com cerca de 69% dos seus moradores vivendo no chamado Aglomerado Urbano do Sul, que inclui os municípios de Pelotas, Rio Grande, Capão do Leão, São José do Norte e Arroio do Padre. A Região ocupa 17% do território, acolhe 843.206 habitantes, que representam 7,9% da população do Estado do RS, conforme dados do Censo Demográfico 2010, e responde por 6,2% do PIB gaúcho, ou seja, R\$12.462.107,00 de acordo com os dados de 2008 do Corede.

⁵ Fonte; Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul.

Mapa da Região/Índice de desenvolvimento Socioeconômico por município no COREDE/SUL⁶



O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), é elaborado nos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e desenvolvido através de um amplo cruzamento de dados divididos em quatro grandes blocos, Educação, Renda, Saneamento, Domicílios e Saúde. O COREDE/Sul posiciona-se em décimo quarto lugar entre as 28 regiões do Estado, com valor de 0,746, considerado como de médio desenvolvimento.

Em relação aos quatro municípios em verde no mapa, ou seja, com maior IDESE na região, destacamos algumas características;

Pelotas é o município mais populoso da região, logo, o maior centro urbano, e está localizado em uma região central dentro dos limites do Corede/Sul. Contudo a concentração populacional, a maior da região, não garante nem os melhores índices do IDESE, bem como o Produto Interno Bruto do Município e o PIB per capita, estão bem abaixo em relação a outros municípios do mesmo COREDE.

Rio grande se destaca pela questão do transporte hidroviário entre as lagoas de grande extensão na região e a saída para o mar. O porto de Rio Grande tem papel importante para toda a região, bem como para as relações comerciais com o Mercosul. Além de ser um importante pólo de desenvolvimento de tecnologias para o transporte naval.

⁶ Fonte; Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul.

Os municípios de Pelotas e Rio Grande destacam-se também na concentração de Instituições de Ensino Superior, fator que aponta para a capacidade da região na formação profissional.

Jaguarão e Chuí são municípios transfronteiriços, os dois municípios são pouco populosos e apresentam um bom índice no IDESE, acompanhados também pelo Produto Interno Bruto por município e PIB Per capita, em relação aos outros municípios do COREDE/Sul.

5. Uma análise de “quem são” os comerciantes de Resíduos Sólidos na região do Corede/Sul

Para melhor compreensão deste mapeamento dos pontos de comercialização é necessário que identifiquemos quem são esses comerciantes e sua relação com os catadores de materiais recicláveis. Nesse sentido destacamos o papel importante da pesquisa científica para a compreensão da realidade, bem como a importância de alguns elementos como, teoria, método e criatividade na pesquisa.

Poderíamos dizer, nesse sentido, que o labor científico caminha sempre em duas direções: numa, elabora suas teorias, seus métodos, seus princípios e estabelece seus resultados; noutra, inventa, ratifica seu caminho, abandona certas vias e encaminha-se para certas direções privilegiadas. E ao fazer tal percurso, os investigadores aceitam os critérios da historicidade, da colaboração e, sobretudo, imbuem-se da humildade de quem sabe que qualquer conhecimento é aproximado, é construído. (MINAYO, 2001, p.12).

Seguindo na análise, o comerciante privado é a pessoa que compra o material reciclável do catador individual e, em alguns casos, das próprias cooperativas. Esses comerciantes também são chamados, de maneira pejorativa, de atravessadores, intermediário ou sucateiros e são caracterizados como pequeno, médio ou grande grande comerciante e/ou atravessador. A diferença entre o grande e o médio atravessador é a estrutura para o armazenamento e transporte dos materiais, bem como sua localização. Os grandes atravessadores estão situados nas regiões metropolitanas, nas grandes cidades ou à margem delas, onde também podem se encontrar às indústrias de processamento (Ex; Porto Alegre e Cachoeirinha). Os médios e pequenos atravessadores estão localizados nas cidades de médio e pequeno porte, servindo de fornecedores e/ou para os grandes atravessadores (Ex; Pelotas e Piratini).

Foram realizadas entrevistas com os atravessadores e cooperativas, nos 22 municípios do COREDE/Sul, com um questionário semi-estruturado, com 52 questões para identificar o

perfil sócio-econômico e cultural dos compradores de resíduos sólidos, bem como a cadeia de comercialização. Ao total foram entrevistados 64 atravessadores e 10 representantes de cooperativas, 5 pontos não aceitaram responder ao questionário, totalizando 79 pontos de comercialização localizados e identificados. A fase exploratória da pesquisa, trouxe à tona alguns comerciantes indicados e mencionados dentro da cadeia regional que não foram encontrados na fase de aplicação do instrumento. Isto, de fato, abre uma pequena margem de pontos que não foram encontrados, estimamos, 5 pontos.

Os locais identificados foram: um atravessador em Amaral Ferrador; nenhum em Arroio do Padre - a retirada é feita por um comerciante de Pelotas, os moradores colocam o lixo em frente as casas e o caminhão do comerciante recolhe periodicamente; um atravessador e uma cooperativa em Arroio Grande; três atravessadores e uma cooperativa em Canguçu; seis atravessadores em Capão do Leão; um atravessador em Cerrito; quatro atravessadores em Chuí; dois atravessadores em Herval; três atravessadores e uma cooperativa em Jaguarão; uma cooperativa em Morro Redondo; um atravessador em Pedras Altas; um atravessador em Pedro Osório; catorze atravessadores e quatro cooperativas em Pelotas; dois atravessadores em Pinheiro Machado; um atravessador e uma cooperativa em Piratini; doze atravessadores e uma cooperativa em Rio Grande; cinco atravessadores em Santa Vitória do Palmar; um atravessador em Santana da Boa Vista; um atravessador em São José do Norte; dois atravessadores em São Lourenço do Sul; um atravessador em Tavares e dois atravessadores em Turuçu.

Dos dados identificados apontamos que: Do total, 61 entrevistados são homens e 13 mulheres, embora essa relação não se reproduza na distribuição interna, seja nas cooperativas, seja nas empresas particulares.

Considerando o mercado de trabalho, pode-se considerar que a idade é um fator decisivo, onde percebemos que grande parte dos compradores de resíduos sólidos (54) tem idade superior a 40 anos.

Quanto ao grau de escolaridade, dois são analfabetos, 36 têm Ensino Fundamental Incompleto, 10 têm Ensino Fundamental Completo, 6 têm Ensino Médio Incompleto, 10 têm Ensino Médio Completo, 3 têm Ensino Superior Incompleto, 5 têm Ensino Superior Completo e 1 não quis responder.

Perguntados se possui outra atividade econômica; 21 atravessadores e 1 cooperado possuem outra atividade, 2 atravessadores estão aposentados e 1 cooperado não quis responder.

Sobre a renda; 11 atravessadores e 3 cooperados têm renda de até 1 salário mínimo (4

casos não alcançam a faixa de meio salário mínimo), 14 atravessadores e 2 cooperados tem renda de 1 a 2 salários mínimos, 10 atravessadores têm renda de até 3 salários e 8 atravessadores têm renda superior a 3 salários mínimos. Outros 23 atravessadores e 3 cooperados não quiseram responder.

Perguntados quanto à participação em Programas Sociais; 2 atravessadores e 3 cooperados participam de programas sociais. Destes, 5 têm bolsa família, 1 participa de programas de habitação e 1 participa das frentes emergenciais. Grande parte dos compradores (34) tem renda superior a um salário mínimo, por isso o número reduzido em programas sociais.

Quanto ao tempo de atividade ; 4 atravessadores e 4 cooperativas atuam no ramo há menos de 3 anos, 8 atravessadores e 1 cooperado atuam de 3 a 5 anos, 14 atravessadores e 3 cooperados atuam de 5 a 10 anos, 38 atravessadores e 2 cooperados há mais de 10 anos.

Sobre o envolvimento dos compradores em atividades políticas, religiosas e/ou sociais; 25 participam de alguma atividade. Estas atividades englobam igreja, partido político, clube social, associação de bairro, associação de reciclagem, maçonaria, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Centro de Tradições Gaúchas.

Quanto ao licenciamento ambiental; apenas 25 atravessadores e 6 cooperativas possuem licenciamento. Destes atravessadores que o possuem, a forma como obtiveram o licenciamento é confusa, contraditória e aponta para condições de irregularidades. Notável nesta questão a relação de desconfiança e medo ao abordar o assunto.

Destes dados obtidos podemos fazer algumas associações, por exemplo; os comerciantes com maior renda no negócio, são os mesmos que tem o ensino superior completo e que possuem licença ambiental para trabalhar. O que aponta para o mercado como uma oportunidade de investimento. Outrossim, a grande maioria dos comerciantes trabalha na informalidade.

Traçando um genérico perfil destes comerciantes, podemos dizer que, na sua grande maioria são homens, acima de 40 anos, sua escolaridade é de nível médio (completo ou incompleto), com uma renda de 1 a 3 salários mínimos, possuem uma outra atividade econômica, estão há mais de 10 anos no mercado, não participam de atividades de organização coletiva, a atividade mais expressiva foi a participação na Igreja (10 entrevistados).

6. A dinâmica de comercialização entre os municípios da região do COREDE/Sul

Para além das questões apontadas acima, que tangem a “Quem são”- e - “Como

trabalham” os atravessadores, mapeamos o caminho dos Resíduos pelos municípios da região, dos médios atravessadores até a indústria de processamento. Bem como, o caminho dos materiais das cooperativas, que também passam por diferentes atravessadores até chegar a indústria.

No primeiro cenário, mapeamos o caminho entre os municípios e entre os diferentes “níveis” de atravessadores. Neste caso percebe-se dois pólos ou municípios que se destacam e ganham evidência na comercialização.

Pelotas recebe material de quase todos os municípios da região, exceto de Santana da Boa Vista. Isso ocorre devido a distância entre os dois municípios, bem como a proximidade entre Santana da Boa Vista e o município de Santa Maria, cidade de médio porte e que já faz parte de outro Corede. Pressupomos que, fora da Região do COREDE/Sul, Santa Maria tenha um papel relevante na comercialização de Resíduos. Outro município que não entra na dinâmica geral da cadeia de comercialização da região é São José do Norte. Com uma grande estrutura de galpão, maquinário, caminhões, e renda, o atravessador que tem o trabalho vinculado à prefeitura, se destaca em sua estrutura e movimentação de materiais em relação aos demais atravessadores da região. Sua estrutura e grande movimentação de materiais lhe concede a capacidade de envio direto para centros industriais como São Paulo.

Ainda, nota-se que, Pelotas recebe os materiais em dois níveis ou etapas. No primeiro o comerciante das cidades de pequeno porte envia direto para Pelotas. No segundo, um comerciante de uma cidade de pequeno porte, arrecada de outras cidades de mesmo porte ou menores e próximas geograficamente. Logo, acumulado o material este comerciante o envia para Pelotas. Ou seja, o destino final é Pelotas, mesmo que não seja a referência direta de alguns municípios.

Rio Grande é um pólo industrial bem desenvolvido na região e produz grande quantidade de material. A condição de cidade portuária, com o segundo maior porto em movimentação de carga do país, lhe propicia uma capacidade de logística mais consolidada quanto aos outros municípios. Desta forma, o município de Rio Grande recebe material de outros municípios da região (principalmente ferro) e envia direto para a região metropolitana e/ou Santa Catarina. Mesmo diante desta capacidade logística, certos tipos de materiais ainda têm como destino o município de Pelotas.

O cenário geral aponta que, somente o município de Rio Grande e São José do Norte criaram condições de envio direto e expressivo para atravessadores de grande porte e/ou direto

para a indústria. Contudo, alguns materiais ainda têm como destino o município de Pelotas. Esta dinâmica caracteriza o município de Pelotas como o grande pólo de recebimento de materiais e como município central para a cadeia de comercialização da região e para fora da região. Pelotas consegue concentrar os materiais dos diversos comerciantes dentro do município, para fazer a venda na região metropolitana de POA.

Já o município de Rio Grande tem um fluxo mais diversificado e potencializado, inclusive com vendas direto para São Paulo, região do país onde se encontra um grande numero de indústrias de processamento dos Resíduos Sólidos. Porém, o município de Pelotas aparece como um dos compradores (dependendo do material) da cadeia de comercialização iniciada em Rio Grande.

7. A comercialização das Cooperativas da região do COREDE/Sul

Como o presente trabalho tem por objetivo o impulso nas políticas públicas no âmbito da Economia Solidária e da Autogestão das cooperativas, é fundamental entendermos a dinâmica das cooperativas da região. Esse entendimento pode e deve articular as cooperativas em uma perspectiva de rompimento com a dependência dos diversos níveis de atravessadores. Primando por melhores condições de ganho, de trabalho e vida para os cooperados.

As cooperativas dos municípios de Piratini repassam todo o material para Pelotas (atravessadores de médio porte). O município de Jaguarão, por sua vez, tem um fluxo mais diversificado, ainda assim aparece novamente Pelotas como um pólo de recebimento. Rio Grande assim como Pelotas é um pólo importante na região. O material das cooperativas passa pelo atravessador (médio porte) do próprio município que tanto o envia para o atravessador (grande porte) da região metropolitana, ou ainda, direto para à indústria em São Paulo. Pelotas como grande polo de recebimento regional, consegue substantiva quantidade de materiais, o que lhe permite o envio direto para Porto Alegre e região metropolitana.

8. A Rede Reciclar

A Rede Reciclar surge com o objetivo de articular as cooperativas da região sul do estado do Rio Grande do Sul na perspectiva de melhores condições na comercialização dos materiais, melhores rendimentos, logo melhores condições de trabalho a partir da perspectiva da economia solidária e da autogestão de cooperativas, articuladas em rede. Para além da questão do “modus

operandi” na comercialização, é importante firmarmos uma perspectiva mais ampla sobre questões centrais para a compreensão deste trabalho, mesmo que, pareçam ainda no horizonte. Paul Singer, em seu livro *Introdução à economia solidária*, versa que fundamentalmente a economia solidária é:

“outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica”.(SINGER, 2002, p.10).

O conceito de economia solidária tem sido bastante discutido. Um debate que aproxima e/ou distingue práticas e conceitos como, economia popular e solidária, economia social, cooperativismo e terceiro setor.(CRUZ, 2006, p.89). De toda forma, e com todos os desafios conceituais que cercam o tema, trabalhamos na perspectiva de um modo de produção que se opõe às relações de produção do modo de produção capitalista. A auto organização das cooperativas da região, bem como o processo de construção da rede (Rede Reciclar), se constitui com base em um processo que caracteriza a autogestão na atualidade como uma categoria política e analítica, material e histórica de condições subjetivas/objetivas, e que não necessariamente se desenvolve em períodos revolucionários de disputa do Estado. Mas apresenta diferentes graus de controle da produção.(NUNES,2016).

A construção de uma “rede” de comercialização entre as cooperativas da região é impulsionada por um elemento importante na história recente da economia solidária no país. Trata-se das Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária (ITCPS). Organizadas desde 1999 (em uma rede) e ligadas à entidades universitárias às ITCPS tem tido um importante papel no desenvolvimento teórico, político e prático da economia solidária no Brasil. (SINGER,2002,p. 123). Buscando a articulação da cooperativas de forma com que se rompesse com a ação do atravessador, foram realizados contatos e visitas de sensibilização e mobilização com os 10 municípios da região aos quais o projeto se destinava. Posteriormente, pensou-se na organização de um Fórum de empreendimentos que atuam com resíduos sólidos na região sul do RS. O papel do Fórum enquanto espaço de organização e articulação dos empreendimentos para o enfrentamento coletivo de suas demandas, é oportunizar a discussão das dificuldades enfrentadas pelos mesmos diante do poder público, das investidas econômicas da iniciativa privada e interesses contrários à própria Política Nacional de Resíduos Sólidos. O primeiro encontro aconteceu no dia 11 de junho de 2015, no Campus II da Universidade Católica de

Pelotas. Participaram 7 municípios, totalizando 24 pessoas presentes. De Junho de 2015 ao fim do primeiro semestre de 2017, foram realizadas 19 reuniões do Fórum de Empreendimentos. Durante esses dois anos a efetivação da rede passou por diversas etapas do processo de incubação. Diagnóstico das cooperativas, do mercado, riscos para as cooperativas, enfim limites e possibilidades de diferentes cenários que a rede poderia estar posta. No início do ano de 2016, três cooperativas estavam decididas e planejadas para a realização da primeira venda conjunta. A definição consensual da venda passou por várias etapas como, planejamento, logística, pagamento, notas de compra e venda, tipos de materiais, definição da data, características dos compradores, contatos e aproximação com o comprador, informações sobre preços de venda do papel e comparação dos preços praticados pelos compradores da região metropolitana e do atravessador da região. Enfim, discussões necessárias e que regulamentaram a operação de venda. Um cuidado importante foi à análise de que, as cooperativas não poderiam romper automaticamente com o atravessador. Os desdobramentos da venda coletiva mesmo que planejados e analisados criteriosamente, não poderiam garantir, por si só, o desenvolvimento à médio e longo prazo da rede. As relações de compra e venda no modo de produção capitalista, não ocorrem de forma isolada de todo o contexto sócio, econômico e político. Tanto nas micro relações (cooperativas e até à rede), como nas macro relações (variação econômica e política, global). Em março de 2016, as três cooperativas somaram uma carga de aproximadamente 15 toneladas de papel e venderam conjuntamente para a região metropolitana de Porto Alegre, rompendo assim com a cadeia de atravessadores. Nos relatos sobre a venda coletiva, duas cooperativas afirmaram que o resultado foi positivo, na média entre R\$ 500,00 e R\$ 600,00 a mais em relação à venda individual e para o atravessador. A terceira cooperativa não tinha claro ainda se o rendimento tinha sido maior ou menor. A segunda e a terceira venda, já com o plástico e o ferro, começam a modificar o cenário do mercado. Notou-se que, as cooperativas outrora reféns das alterações de preços, subordinadas e dependentes do atravessador, agora começavam a receber oferta de melhores preços dos compradores da região metropolitana. O que foi objeto de debate e levou ao estabelecimento de critérios para a venda, sem que esta seja feita de maneira indiscriminada e apenas pela relação de valor. Porém, as decisões de para quem vender, a logística de separação e pesagem, a questão do transporte (rota e datas), são intrínsecas ao processo de venda e são objeto de permanente discussão e aperfeiçoamento. Para tal, todo o processo de constituição da rede foi perpassado pelas assessorias técnicas, em diversas questões (jurídica, contábil, ambiental, logística, gestão). A Rede Reciclar encerrou o

ano de 2016 com vendas mensais dos diferentes materiais recicláveis. Levando em conta o histórico de dependência e baixos rendimentos das cooperativas, é evidente que a constituição da rede trouxe benefícios para as cooperativas e para os cooperados. O projeto de incubação aportado pelo MTE/SENAES e desenvolvido pelo NESIC/UCPEL teve sua execução direta finalizada também ao final do ano de 2016. As vendas da Rede continuaram durante o ano de 2017 e continua em 2018. O número de cooperativas que oscilou durante a execução do projeto e que previa 10 municípios da região, hoje conta com 5 municípios. O NESIC/UCPEL continua com assessorias pontuais junto à rede. Bem como, se mantém no debate e acompanhamento dos desdobramentos da economia solidária na região e no Brasil.

9. Considerações finais

O presente trabalho apresenta-se como um desafio diante de todos os elementos que perpassam pela proposta inicial do projeto de pesquisa. O mapeamento dos pontos de comercialização dos Resíduos Sólidos na região do Corede Sul torna-se apenas um ponto de partida para uma discussão que debate os desafios da Economia Solidária e da Autogestão no atual contexto sócio, econômico e político em que se desenvolve o trabalho.

A análise da lógica de mercado em uma perspectiva crítica, objetiva e histórica, amplia a compreensão da totalidade em que os sujeitos catadores, cooperados e atravessadores estão inseridos, dentro da cadeia produtiva da reciclagem e logo, do modo de produção capitalista. Também, como a sociedade se comporta em relação ao consumo e ao descarte. Tangenciando esses temas, vão se desenvolvendo às políticas públicas que tentam dar conta das diferentes dimensões do problema, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, limitada pela incapacidade e/ou desinteresse do poder público na sua efetivação.

As tentativas de alguns governos em desenvolver e potencializar a Economia Solidária, como na tentativa de implementação da Cadeia Binacional Solidária do Pet, que tinha como objetivo alavancar o desenvolvimento econômico do setor de reciclagem no Estado, não chegou a se constituir. Seguindo a tradição de nossa política partidária, a troca de comando tanto no governo do estado como no município, e a não identidade dos novos governos com esse modelo de economia (solidária), bem como um comprometimento com modelos empresariais de coleta e seleção de resíduos por parte dos novos gestores, (aja vista a acelerada tentativa de implantação de sistemas de incineração com grupos estrangeiros em diversas regiões do

estado), inviabilizou que esse projeto tivesse continuidade.

Historicamente o movimento de economia solidária se reinventa e resiste aos contextos contrários ao seu desenvolvimento. A organização dos trabalhadores, o apoio de movimentos sociais que trabalham na perspectiva da economia solidária e de instituições como às Incubadoras Tecnológicas, bem como o intercâmbio das experiências de destes sujeitos coletivos tem sido de fundamental importância para a resistência e para o horizonte de uma outra economia. Neste contexto de novas práticas fundamentadas nas experiências históricas é que surge a constituição da Rede Reciclar. A organização das cooperativas da região sul do Rio Grande do Sul, em uma rede de comercialização conjunta, que elimine a figura do atravessador (que obtém parte do lucro do trabalho realizado pelo trabalhador) é uma importante e necessária experiência. Há dois anos em desenvolvimento e com boa adesão das cooperativas da região (o que pressupõe melhores condições de comercialização e de trabalho) a rede alcança seus objetivos iniciais e se consolida como uma alternativa de autoorganização das cooperativas.

Para além dos resultados da pesquisa e dos apontamentos sobre algumas experiências (Rede Reciclar) e temas (Política Nacional de Resíduos), é de suma importância a investigação e a compreensão de, como se dinamizam as relações econômicas, políticas, sociais e ambientais de grupos sociais específicos, neste caso, grupos que estão inseridos na reciclagem de resíduos sólidos.

Por fim, entendemos que o presente trabalho conseguiu acompanhar tais desdobramentos, obtendo análises de base concreta que, subsidiaram e impulsionaram experiências e ações práticas para o desenvolvimento da economia solidária, na cadeia produtiva dos resíduos sólidos, na região sul do RS.

10. Referências bibliográficas

ANTEAG. **Autogestão e economia solidária:** Uma nova metodologia. 2º vol. Brasília: Anteag, 2004.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio Sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 9º ed. Campinas, SP: Editora Cortez, 2003.

COREDE SUL/RS. Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul do Rio Grande do Sul. Disponível em: <www.coredesul.org.br/Pagina/34/Perfil-da-Regiao.pdf>. Acesso em 11 Outubro. 2017.

CRUZ, Antonio Carlos Martins da, **A diferença da igualdade: a dinâmica da economia**

solidária em quatros cidades do Mercosul. Campinas, SP:[s.n], 2006.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para Além do Capital:** Rumo a uma teoria de transição. São Paulo, SP: Editora Boitempo, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social.** Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NUNES, Tiago de Garcia. **A Autogestão em Perspectiva Comparada** - Quatro Organizações de Trabalho Associado na Resistência da Produção à Contestação do Capital. 2016.Tese (dissertação de Doutorado) - Universidade Federal Fluminense.

POÍLITICA NACIONAL DE RESÍSIDUOS SÓLIDOS. Disponível em:
<www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuossolidos/linha-do-tempo>. Acesso em 10 Outubro.2017.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidaria.** 1ª ed. - São Paulo: editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

ZANIN, Maria e GUTIERREZ, Rafaela Francisconi (org.). São Carlos: Claraluz, 2011.

PARTICIPAÇÃO DE TRABALHADORES IMIGRANTES DOS PAÍSES DO MERCOSUL NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Hilbert David de Oliveira Sousa –
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)

1. Introdução

Em períodos de crise econômica, em que se observa uma ampliação das taxas de desocupação, como o contexto recente do mercado de trabalho brasileiro, é comum surgirem preocupações com a possibilidade da substituição de trabalhadores nacionais por trabalhadores de outras nacionalidades vindo de fora do país. Os trabalhadores “estrangeiros”, ou melhor, os “estrangeiros” de forma em geral, são vistos como uma “ameaça” aos nacionais, como àqueles que estão no país disputando os recursos e oportunidades que já são insuficientes.

Nestes contextos, não é incomum que determinados setores da sociedade, e da opinião pública, passem a defender medidas de proteção, ou melhor, defender medidas que restrinjam as possibilidades de participação do trabalhador imigrante no mercado de trabalho nacional. As reações contrárias aos “estrangeiros” aumentam, também, em momentos de maior afluxo de imigrantes, como as recentes correntes migratórias para o Brasil vivenciadas no início do século XXI, com a chegada de haitianos, senegaleses, ganeses, venezuelanos, dentre outros.

Ao discutir o processo de aprovação pelo Congresso Nacional da lei nº 13.455, de 24 de maio de 2017 - a nova lei da migração, Gláucia Assis (2018), ao tratar do ambiente no qual ocorre a chegada desses imigrantes ao Brasil, no início do século XXI, destaca que:

Ao chegarem ao país, os imigrantes se depararam com uma legislação da década de 1980 – o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815, de 19.08.1980), aprovada nos anos finais da ditadura militar, que ainda trazia na sua concepção uma perspectiva que tratava o imigrante com desconfiança e não como sujeito de direitos. **O imigrante é percebido como o estranho, estrangeiro, aquele que não é natural do país e que, portanto, poderia se constituir numa ameaça, devendo estar sob o olhar atento e fiscalizador do Estado.** O imigrante é tratado como aquele que está distante, desconhecido, “o outro”, que ao se deslocar no espaço e chegar num outro território é visto como estranho. O imigrante quando chega, pode estar de passagem ou querer ficar, mas essa sua mobilidade, sua movimentação através das fronteiras é olhada com desconfiança pelo Estado-Nação. (ASSIS, 2018, p. 609 – grifo nosso)

A aprovação da nova lei da migração ocorreu, portanto, segundo Gláucia Assis (2018), em um contexto em que:

uma Nova lei migratória foi aprovada, sobre pressão e tensão entre os grupos de defesa dos imigrantes e aqueles que defendiam uma proposta menos aberta, ainda perpassada pelas ideologias de segurança nacional e da noção dos riscos que a migração pode causar a nacionalidade. [...] A lei foi aprovada em meio a pressões contrárias tanto dentro do governo, como na sociedade civil tendo, por um lado sido alvo de ataques xenófobos e discriminatórios, e ao mesmo tempo sendo considerada um avanço em termos de legislação por especialistas, imigrantes e sociedade civil. (ASSIS, Gláucia, 2018, p. 610)

Na mesma direção segue o trabalho de Luis Vedovato e Ana Assis (2018), que também analisam a nova lei da migração e o processo de sua aprovação, de forma que, segundo os autores,

A Nova Lei de Migração Brasileira (NLM), Lei 13.445/17 (BRASIL, 2017), tem toda sua construção baseada em um conjunto de Normas de Direitos Humanos. Durante todo o longo período de vigência do Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815 de 1980 (BRASIL, 1980), e até antes mesmo desse instrumento normativo, a norma interna brasileira era fundada no tratamento do estrangeiro sob o prisma da segurança nacional. (VEDATO, Luis e ASSIS, Ana, 2018, p. 597)

Sem desconsiderar os aspectos relevantes referentes às concepções presentes tanto no velho estatuto do estrangeiro, bem como da nova lei da migração, afinal, no contexto atual de crise econômica o trabalhador imigrante pode ser visto como ameaça aos empregos dos trabalhadores brasileiros? Em algum momento, de fato, ocorreu qualquer processo relevante que possa indicar que as migrações de trabalhadores no século atual para o Brasil, significou uma “ameaça” aos trabalhadores nacionais?

Tendo em vista o avanço nos marcos institucionais do Mercosul, em particular, o início da vigência dos efeitos do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-partes, Bolívia e Chile (aprovado em dezembro de 2002 e internalizado completamente em 2009), o que ocorreu com a participação dos trabalhadores oriundos dos países do Mercosul no mercado de trabalho no Brasil? Tentar responder a essas indagações iniciais é, pois, a principal motivação para a realização deste trabalho.

Neste sentido, este trabalho objetiva analisar a participação de trabalhadores imigrantes no mercado de trabalho no Brasil, em particular, dos trabalhadores naturais dos países que fazem parte do Mercosul, tendo como base os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS¹.

¹ Os dados foram selecionados e extraídos diretamente, com o uso do aplicativo disponibilizado pelo Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho – PDET, do Ministério do Trabalho - MTb, disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/acesso-online-as-bases-de-dados>

A RAIS é uma base de dados administrativa², sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho do Brasil, cujos dados têm como origem as informações prestadas, anualmente, pelas empresas, que são obrigadas a informar todas movimentações de vínculos de trabalho realizadas no decorrer do respectivo exercício. Assim, com os dados da RAIS é possível obter informações sobre o volume de admissões e desligamentos, estoque de vagas, participação setorial, ocupacional, nacionalidade, gênero, dentre outras.

Por outro lado, ao basear-se nos dados da RAIS, este trabalho limita-se a observar a participação no mercado formal de trabalho e, portanto, não capta outras formas de trabalho estrangeiro realizadas em condições precárias e na informalidade. É preciso registrar que as noções de “formal” e “informal” são utilizadas de forma descritiva, ou seja, referem-se ao registro formal dos vínculos de trabalho. Todavia, isto não quer dizer que exista no mercado de trabalho uma clivagem que separe absolutamente as duas dimensões. Neste sentido,

Elas não remetem a atividades que sejam excludentes ou a setores que funcionariam separadamente, isto é, um setor capitalista organizado, hegemônico, de um lado, e um setor desorganizado, instável, subordinado e não capitalista, de outro. Ao contrário, parte-se do pressuposto de que essas formas produção e de trabalho, formais ou informais, se interpenetram e se alimentam mutuamente, os próprios trabalhadores transitando constantemente entre esses tipos de atividades. Com as transformações organizacionais do capitalismo contemporâneo, cada vez mais flexíveis e marcadas por amplos processos de terceirização, a informalidade tende a incorporar-se cada vez mais sistematicamente aos arranjos produtivos estabelecidos entre os diversos atores econômicos. (VARGAS et al, 2016, p.9)

Por certo que há um contingente significativo de trabalhadores de outras nacionalidades em atividade no Brasil que estão inseridos em condições precárias, sobretudo na informalidade. Porém, ainda que esse contingente de trabalhadores possa ser majoritário - a captação dessas formas de inserção requer o uso de outras fontes de informação, bem como de metodologias mais adequadas e fogem ao escopo do trabalho.

Este é um estudo inicial, essencialmente exploratório, que objetiva compor um perfil parcial da participação e do trabalhador originário dos países do Mercosul no mercado de trabalho formal do Brasil, considerando aspectos individuais, territoriais, ocupacionais e econômicos. Uma vez que se trata de um trabalho essencialmente exploratório, objetiva também, identificar elementos para construção de uma agenda de investigação acerca do tema que possa ser desenvolvida no âmbito do Observatório Social do Trabalho da UFPel.

² Para maiores informações ver <http://pdet.mte.gov.br/o-que-e-rais>

Tendo em vista as mudanças ocorridas no mercado de trabalho brasileiro e os impactos negativos da crise, que inverteu as tendências de “desprecarização” do trabalho observadas no decorrer da primeira década dos anos 2000, o estudo considera alguns aspectos históricos, a fim de identificar as tendências dessa participação ao longo dos anos.

Assim, este artigo está dividido em três partes. Inicialmente, trata da questão da livre circulação de pessoas no Mercosul, e neste contexto, da livre circulação de trabalhadores. Nesta primeira parte identifica alguns dos instrumentos normativos criados no âmbito do Mercosul referentes à questão do trabalho.

Na segunda parte, apresenta de forma sucinta, algumas das características do mercado de trabalho no Brasil, bem como da participação do trabalhador imigrante neste mercado. Do nosso ponto de vista, a participação do trabalhador imigrante no mercado de trabalho é condicionada por sua dinâmica geral, do que decorre a importância de se estabelecer alguns parâmetros de comparação.

Na terceira parte, apresenta algumas das características da participação dos trabalhadores oriundos dos países do Mercosul no mercado formal de trabalho do Brasil, estabelecidas com base RAIS. Por fim, nas considerações finais procuramos fazer uma síntese dessa participação e apresentamos alguns elementos para a constituição de uma agenda de investigação sobre o assunto.

2. O Mercosul e a livre circulação de pessoas

Iniciado em 1991 com o Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul – Mercosul -, surgiu com uma perspectiva de integração concentrada essencialmente em seus aspectos econômicos, que gradualmente foi ampliada para contemplar outras dimensões, como a livre circulação de pessoas e uma agenda de direitos sociais.

Formado originalmente pela associação entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Mercosul ampliou sua composição para incluir como Estado Parte a Venezuela (em 2012) e como Estados Associados, desde 1996, o Chile e a Bolívia (considerada como Estado Parte em Processo de Adesão a partir de 2012), Peru (desde 2003), Colômbia e Equador (desde 2004), Guiana e Suriname (desde 2013), incluindo assim todos os países da América do Sul.

Todavia, as questões relacionadas à livre circulação de pessoas, à livre circulação da força de trabalho e às condições para inserção do trabalhador estrangeiro nos diferentes mercados de trabalho, é um tema que vai surgir depois nas preocupações do bloco que

incorpora, gradualmente, as questões suscitadas em sua agenda de debates. Como destaca Sônia de Camargo (2010) ao tratar da integração regional e os trabalhadores do Mercosul,

O tema da livre circulação de pessoas nos processos de integração regional faz parte de uma agenda social que inclui, além das questões ligadas diretamente ao trabalho, várias outras, entre as quais as referentes ao direito de residência em qualquer um dos países do bloco e à proteção aos seus dependentes, assim como condições relacionadas com o livre exercício profissional, técnico, científico ou liberal. (CAMARGO, 2010, p. 489)

Na mesma direção, Modolo (2005), ao discutir a política regional do Mercosul de mobilidade territorial, ressalta que

O artigo 1º do Tratado de Assunção, no qual se define o mercado comum, não faz referência à livre mobilidade de pessoas em geral, mas sim à “livre circulação de serviços e fatores produtivos”. Deste modo, dentro do bloco integrado, a livre circulação de pessoas tem em suas origens um caráter essencialmente econômico e instrumental. Contudo, com o passar do tempo, ditaram-se no nível regional uma variedade de disposições em um universo mais amplo na temática referida à mobilidade territorial. (MODOLO, 2015)

Como se pode perceber, o tema do “trabalho” é compreendido como parte do debate acerca da “livre circulação de pessoas”, ou seja, das políticas de migração. Como destaca Camargo (2010), a questão da integração regional sofre, também, a influência das clivagens ideológicas. É assim que, segundo a autora, a ascendência de regimes autoritários na região nos anos 1960 acabou por sustar as iniciativas em curso à época voltadas à integração regional, que só são retomadas nos anos 1980, com o processo de redemocratização da região, mas ainda assim debatido e implementado de forma excludente e centrado em temas essencialmente de caráter econômico.

A maneira excludente como se desenvolveu o processo de constituição do bloco, sem dialogar com a sociedade e com os trabalhadores, fez com que os trabalhadores, por meio de suas Centrais Sindicais, procurassem intervir nos destinos do bloco a fim de preservar seus interesses, de forma que

Desde os primeiros momentos da constituição do Mercosul, em um pronunciamento público dirigido aos ministros de Trabalho dos quatro países, a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul, integradas por seis centrais sindicais desses países, lançou uma Carta Social e de Direitos Fundamentais do Mercosul que propunha a ratificação, pelos quatro países, de um pacote de convenções ligadas à Organização Internacional do Trabalho (OIT), instrumento que asseguraria a homogeneização das condições mínimas dos trabalhadores. (CAMARGO, 2010, p. 499)

Desta forma, diante das evidentes desigualdades internas de cada país e entre os países que se associavam, e ainda num contexto de crise e de reestruturação produtiva, as Centrais Sindicais dos países do bloco se preocuparam com os possíveis impactos negativos para o conjunto da classe trabalhadora que poderiam advir da formação do bloco, como o crescimento do desemprego, flexibilização do trabalho e redução do poder aquisitivo. Camargo acrescenta, ainda, que

A essas dificuldades, habituais em processos dessa natureza, poderiam ser acrescentadas questões relacionadas com a circulação de mão de obra subcontratada e clandestina entre países menos favorecidos que, ao gerar uma forte discriminação no campo da remuneração e demais condições de trabalho, poderia gerar, em alguns setores, sentimentos nacionais de rejeição a uma futura livre circulação de trabalhadores no bloco. (CAMARGO, 2010, p. 499)

Ao longo de seu processo de consolidação, diversas iniciativas foram gradativamente adotadas no que concerne às questões relacionadas ao trabalho. Muito embora algumas delas tenham sido tomadas para atender às questões suscitadas no âmbito da sua agenda econômica, o que se verifica é que paulatinamente a agenda social do Mercosul se ampliou, particularmente no que concerne ao trabalho.

Não é objetivo deste artigo analisar o conjunto das normas aprovadas no âmbito do Mercosul relacionadas à questão da livre circulação de pessoas, em particular, àquelas referentes à livre circulação de trabalhadores. No entanto, cabe relacionar algumas dessas normas, como uma forma de ilustrar como a agenda do trabalho foi tratada ao longo da história do bloco. Desta forma, com base em informações dos estudos de Machado et al. (2007), Assunção et al (2007), Camargo (2010) e Modolo (2015), destacamos apenas algumas dessas normas.

Em primeiro lugar, o Protocolo de Ouro Preto, aprovado em dezembro/1994. Ele definiu a estrutura institucional prevista no Tratado de Assunção, com vistas a efetivação da União Aduaneira. Muito embora tenha mantido seu caráter excludente, foram criados dois fóruns de caráter consultivo, a Comissão Parlamentar Conjunta (representação dos Paramentos dos Estados Partes, antecessora do Parlamento do Mercosul criado em 2005) e o Foro Consultivo Econômico e Social (representação dos setores econômicos e sociais), além da secretaria administrativa.

Em 1995, o Protocolo de Assunção sobre os Direitos Humanos no Mercosul, que incluiu em seu âmbito as questões trabalhistas. Em 1997, todos os países do bloco assinaram o Acordo

Multilateral de Seguridade, cuja vigência iniciou em 2005, essa foi uma medida essencial para mobilidade territorial do trabalhador, pois permitiu computar, para fins previdenciários, o tempo de serviço prestado em qualquer um dos países signatários do acordo. Em 1998, durante a XV Reunião do Conselho do Mercado Comum, foi lançada a Declaração Sociolaboral do Mercosul, que foi atualizada em 2015, incorporando novas dimensões que não estavam presentes na declaração original.

Em 2000, o Acordo sobre Exceção de Vistos que dispensou artistas, professores, cientistas, esportistas, jornalistas, profissionais e técnicos especializados de visto para viajar a outros Estados, autorizando a permanência por 90 dias prorrogáveis por igual período. Este acordo, porém, não chegou a entrar em vigência e foi revogado em 2010. Em 2002, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-partes, mais os Estados Associados Bolívia e Chile, aprovado em dezembro, cuja vigência no Brasil iniciou com a publicação do Decreto 6.964, de 29 de setembro de 2009. Como destaca Modolo (2015),

[...] a verdadeira diferença se estabeleceu através do Acordo de Residência de 2002. Este se apresenta como um instrumento fundamental na regulamentação da mobilidade territorial, abrangendo a circulação de trabalhadores, um dos pilares do mercado comum. (MODOLO, 2015, p. 583)

Por fim, é preciso destacar, também, que recentemente os dispositivos da Lei nº13.445 (a nova Lei da Migração), aprovada em 24 de maio de 2017, entraram em vigor, com a publicação do Decreto nº 9.199, de 21 de novembro de 2017. No entanto, não é objetivo deste trabalho avaliar a nova legislação, nem tampouco as polêmicas suscitadas pela sua regulamentação.

3. Características do Mercado de Trabalho no Brasil

O mercado de trabalho brasileiro passou por importantes transformações nos primeiros 15 anos do século XXI. No período entre 2003 e 2014, segundo dados da RAIS, foram criados 18,2 milhões de empregos formais celetistas, um crescimento de 81,7% no estoque que passou de 22,3 milhões, em 2002, para 40,6 milhões, em 2014, ápice desse processo de crescimento do emprego. Em 2015, com o mercado de trabalho começando a sentir os efeitos da crise econômica e política, há uma redução do estoque de empregos formais, que cai para 39,2 milhões de vínculos, com a perda de 1,4 milhões de empregos. (VARGAS et al, 2017)

É importante ressaltar que este vigoroso crescimento do mercado de trabalho brasileiro ocorreu, mesmo com a grave crise financeira iniciada em 2008 e que se espalhou pelos principais países do capitalismo mundial. No entanto, este vigoroso crescimento não veio acompanhado de uma mudança efetiva dos padrões do mercado de trabalho brasileiro. Ainda que um enorme contingente de trabalhadores tenha sido incluído no mercado formal de trabalho e que tenha ocorrido uma “desprecarização”, permaneceram elevados padrões de desigualdade, de forma que,

A análise do processo de expansão do assalariamento celetista formal no Brasil, nos últimos 15 anos, revela que se manteve a dinâmica histórica de precariedade do emprego, observando-se elevados níveis de instabilidade, rotatividade e flexibilidade da condição salarial. (VARGAS et al, 2017, p.15)

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNADC - do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referentes ao 2º trimestre de 2017, do total de cerca de 90,24 milhões de pessoas ocupadas, 57,95 milhões eram contribuintes para Instituto de Previdência (64,2%) e 32,29 não contribuíam (35,8%).

Se somarmos o total de pessoas ocupadas que não contribuem para Previdência, (32,29 milhões) aos desocupados (13,49 milhões), temos que cerca de 45,8 milhões de pessoas se encontram em situação de vulnerabilidade social, o que corresponde a cerca de 44,1% do total da Força de Trabalho (PNADC/IBGE). Da mesma forma, observam-se elevadas taxas de rotatividade, em 2016 foram registradas cerca de 31 milhões de movimentações (admissões e desligamentos), o que corresponde a cerca de 81% do estoque de vínculos celetistas em 31/12/2016 (CAGED).

O mercado de trabalho brasileiro é formado por uma ampla maioria de pequenos estabelecimentos (3.375.679) com até 49 vínculos formais, que são 97% do total, mas respondem por 40,1% do total de vínculos (18,5 milhões). No extremo oposto, os grandes estabelecimentos (9.268), aqueles com 500 ou mais vínculos, concentram cerca de 15,4 milhões de vínculos, aproximadamente 33,5% do total. Os médios estabelecimentos, aqueles entre 50 e 499 vínculos, concentram aproximadamente 12,2 milhões de vínculos, ou 26,4% do total. (RAIS, 2016)

No que concerne à estrutura setorial, o setor de comércio e serviços concentram 38,6% dos estabelecimentos, cada um, e respondem juntos por 77,2% do total. Ao mesmo tempo, serviços (25,5 milhões) e comércio (9,3 milhões) respondem por 75,5% do total de vínculos. O setor da indústria concentra 10,1% (352.996) dos estabelecimentos e 16,9% (7,8 milhões) dos

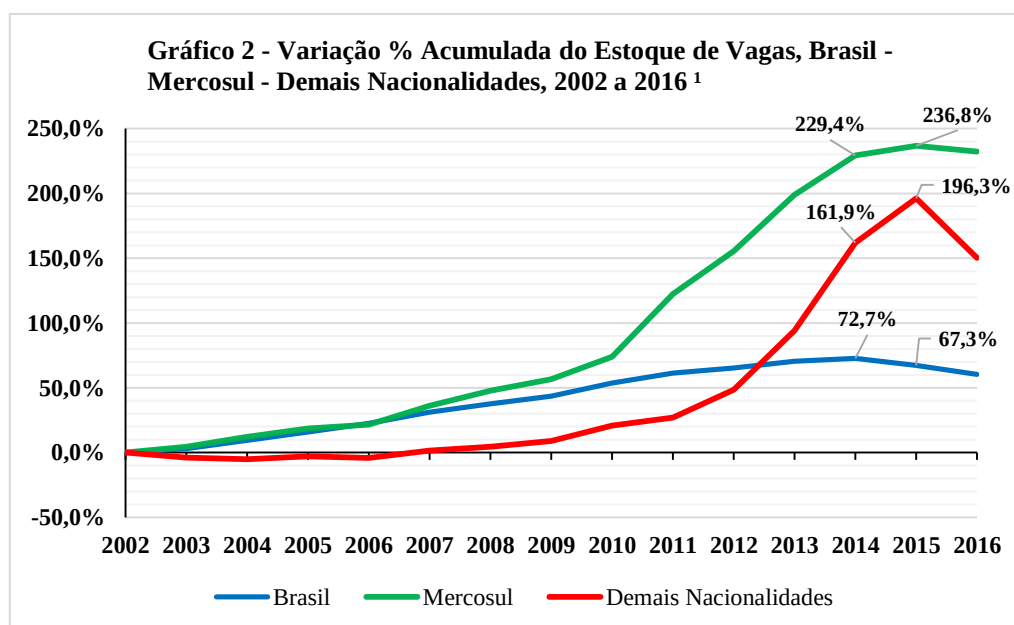
vínculos. A construção civil, possui, 4,2% (146.702) dos estabelecimentos e 4,3% (1,99 milhões) dos vínculos. A agropecuária é o único setor em que a participação proporcional no total de estabelecimentos, 8,4% (292.895) é inferior à participação proporcional no total de vínculos, 3,2% (1.476.219). (RAIS, 2016)

4. O Trabalhador imigrante no mercado de trabalho no Brasil

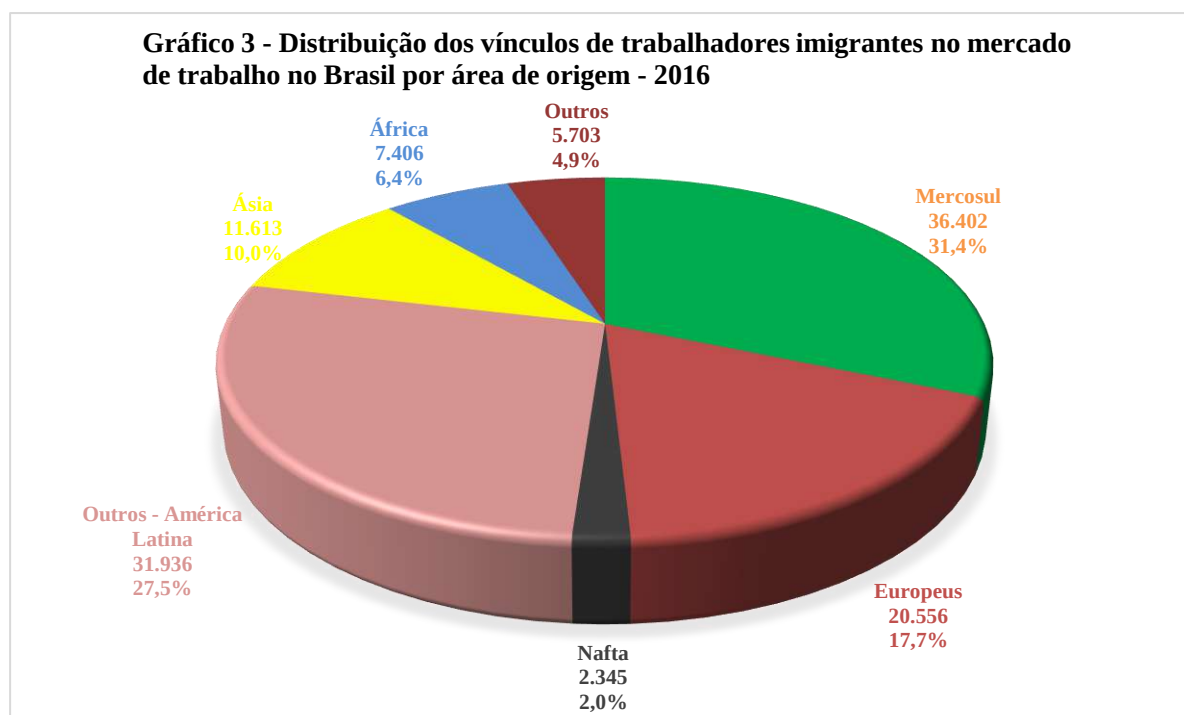
Como dito anteriormente, o mercado de trabalho brasileiro vivenciou um processo de grande expansão nos primeiros 15 anos do século XXI. Mas o que ocorreu com a participação do trabalhador imigrante?

Como se pode observar no Gráfico 2, entre 31 de dezembro de 2002 e 31 de dezembro de 2015, quando atinge seu pico, o estoque de trabalhadores imigrantes cresceu fortemente. Este processo de crescimento, que se intensifica a partir de 2010, começa a perder força em 2016, já sentindo os reflexos da crise. Os trabalhadores originários do Mercosul passam de 10.950 vínculos, em 20002, para 36.877, em 2015, crescimento de 236,8%. Os demais trabalhadores imigrantes, passam de 31.781 vínculos em 2002, para 94.160 em 2015, crescimento de 196,3%.

Em 2003 e 2004, quando comparados a 2002, enquanto se ampliava o estoque de vínculos dos trabalhadores oriundos do Mercosul, o contingente de trabalhadores imigrantes das demais nacionalidades permanecia inferior ao seu estoque em 2002.



Desta forma, o estoque de vagas dos trabalhadores imigrantes cresceu a taxas bem superiores às do mercado brasileiro em geral, que cresceu 72,7% e passou de 28,6 milhões de vínculos para cerca de 49,5 milhões, entre 2002 e 2014, quando atingiu o seu ponto máximo. O Gráfico 3 ilustra a distribuição de trabalhadores imigrantes conforme o estoque em 31 de dezembro de 2016.



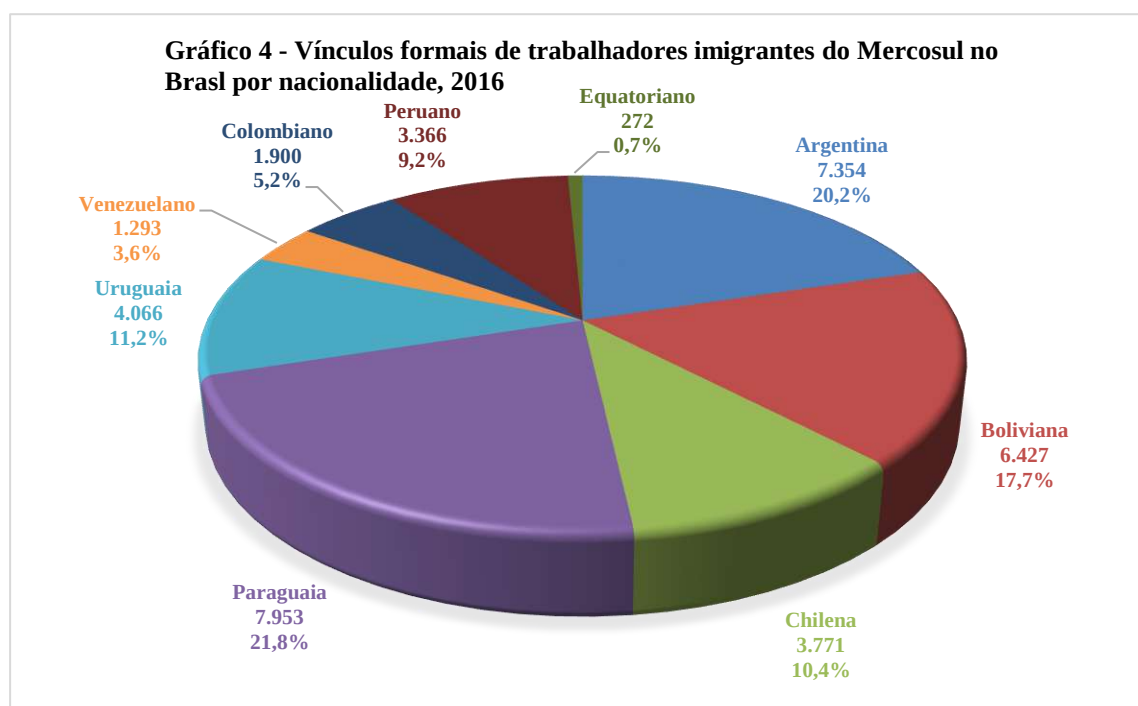
Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho, 2016.

O volume total de trabalhadores imigrantes representava aproximadamente 0,15% do estoque total em 2002 e passou a representar cerca de 0,27% em 2015, quando atingiu seu pico. No caso dos trabalhadores do Mercosul, estes ampliaram sua participação de 0,038% para 0,077%, do estoque total. Com isso, passam de 26,6% do total de trabalhadores imigrantes, em 2002, para 31,4%, em 2016. No entanto, isto não foi suficiente para alterar a dinâmica ou modificar significativamente a estrutura do mercado.

5. O Trabalhador do Mercosul no mercado de trabalho no Brasil

O trabalhador do Mercosul no mercado de trabalho brasileiro é oriundo majoritariamente (53,2%) dos três países que fazem parte do grupo de fundadores do Mercosul, junto com o Brasil: Uruguai (11,2%), Argentina (20,2%) e Paraguai (21,8%). Esses, somados

aos oriundos da Venezuela (3,6%), Bolívia (17,7%) e do Chile (10,4%), ou seja, os originários nos países signatários do Acordo de Residência, reúnem 84,8% do total. O gráfico 4 mostra a



distribuição por país de origem do Mercosul.

Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho, 2016

Estão concentrados nas regiões sudeste (51,7%) e sul (33,9%), que aglutinam 31.159 vínculos formais de emprego, o que representa 85,6% do total de trabalhadores imigrantes do Mercosul. Do ponto de vista setorial, serviços, com 17.712 vínculos (48,7%) e comércio, com 7.226 (19,9%) concentram 24.938 vínculos (68,6%). A participação no setor industrial, 8.718 (23,9%) supera a no comércio. A construção civil congrega 4,4%, com 1.612 vínculos, enquanto a agropecuária 3,1%, com 1.134 vínculos.

Mais da metade dos trabalhadores imigrantes do Mercosul, 53,5%, ou seja, 19.476, estão em estabelecimentos com até 49 vínculos formais. Outros 9.551, 26,2%, em estabelecimentos entre 50 e 499 vínculos e 20,3%, ou seja, 7.375 vínculos, estão em grandes estabelecimentos, aqueles com 500 ou mais vínculos formais de emprego.

Quanto à posição na estrutura da ocupação, a Tabela 2, apresenta a distribuição dos vínculos segundo os grandes grupos ocupacionais do IBGE, para o Brasil, o conjunto dos trabalhadores imigrantes e do Mercosul.

Tabela 2 - Distribuição por Grande Grupo Ocupacional - Brasil, Imigrantes, Mercosul – 20160

CBO 2002 Gr Grupo	Brasil	Imigrantes	Mercosul
Membros Superiores do Poder Público, Dirigentes e Gerentes ¹	5,0%	11,3%	9,4%
Profissionais das Ciências e das Artes	11,2%	18,3%	20,1%
Técnicos de Nível Médio	11,5%	7,4%	9,4%
Trabalhadores dos Serviços Administrativos ²	44,2%	29,7%	31,9%
Trabalhadores Agropecuários, Florestais e da Pesca	3,2%	1,8%	2,7%
Trabalhadores da Produção de Bens e Serviços Industriais ³	20,9%	29,7%	24,3%
Trabalhadores em Serviços de Reparação e Manutenção	2,3%	1,8%	2,1%
{ñ class}	1,7%	0,1%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

¹ - Denominação completa da categoria é "Membros Superiores do Poder Público, Dirigentes de Organizações de Interesse Público e de Empresas, Gerentes"

² - Aglutina os Grandes Grupos 4 – Trabalhadores de Serviços Administrativos e 5 – Trabalhadores dos Serviços, Vendedores do Comércio em Lojas e Mercados

³ - Aglutina os Grandes Grupos 7 – Trabalhadores da Produção de Bens e Serviços Industriais e 8 – Trabalhadores da Produção de Bens e Serviços Industriais

Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho, 2016.

Do ponto de vista da inserção ocupacional no mercado de trabalho brasileiro, as principais diferenças entre os trabalhadores imigrantes e os trabalhadores brasileiros são observadas nos grupos ocupacionais “Membros Superiores do Poder Público, Dirigentes e Gerentes” e “Profissionais das Ciências e das Artes”³. Nestes casos, proporcionalmente, a participação do contingente de trabalhadores imigrantes e do Mercosul, em particular, é maior do que a dos trabalhadores nacionais.

Todavia, quando se observa a inserção ocupacional dos imigrantes do Mercosul, segundo a nacionalidade, também se verificam importantes diferenças. Há uma grande concentração dos vínculos dos trabalhadores bolivianos (44,5%) e paraguaios (40,2%) no grande grupo ocupacional “Trabalhadores da Produção de Bens e Serviços Industriais”, que é mais do que o dobro da observada para os trabalhadores brasileiros (20,9%) e bem maior do que a do Mercosul em geral (24,3%).

Por outro lado, no grande grupo ocupacional “Membros Superiores do Poder Público, Dirigentes e Gerentes”, paraguaios (2,0%) e bolivianos (3,1%) tem a menor participação proporcional. No entanto, quando se observa a categoria “Profissionais das Ciências e das

³ Muito embora a categoria “trabalhadores do conhecimento” inclua ocupações que não estão contidas apenas no grande grupo ocupacional “Profissionais das Ciências e das Artes”, sobre o assunto, ver o estudo de DOMENICONI, Joice; BAENINGER, Rosana., 2016, sobre a imigração internacional recente de “trabalhadores do conhecimento” do Mercosul para o Brasil.

Artes”, um quarto dos trabalhadores bolivianos estão nesta categoria, enquanto os paraguaios são apenas 4,5%.

O trabalhador imigrante do Mercosul é predominantemente do sexo masculino (64,2%). O país onde há um maior equilíbrio na participação entre homens e mulheres é o Paraguai, mas ainda assim, 59,1% são homens. Cerca de 50% dos trabalhadores imigrantes do Mercosul tem entre 30 e 49 anos. Os paraguaios formam a população mais jovem dentre os imigrantes do Mercosul, com 54,8% de seus trabalhadores com até 29 anos. No outro extremo, os chilenos são o contingente mais idoso, com 42,2% de seus trabalhadores com mais de 50 anos.

Os níveis de escolarização dos trabalhadores imigrantes são elevados. Apenas os imigrantes paraguaios (8,0%), uruguaios (27%) e bolivianos (31,5%), tem menos de um terço dos trabalhadores com ensino superior completo. Novamente, a maior desigualdade observada é com relação aos paraguaios que, no extremo oposto, tem 42,3% de seus trabalhadores com até o equivalente ao ensino fundamental completo.

Por fim, a participação dos trabalhadores imigrantes do Mercosul com relação à estrutura salarial e a renda. A Tabela 3, apresenta a distribuição dos trabalhadores do Mercosul por Nacionalidade e Faixa de Renda (salários mínimos), em 2016.

Tabela 3 - Trabalhadores Imigrantes do Mercosul por Nacionalidade e Faixa Remuneração Média (SM), Brasil, 2016

Nacionalidade	Até 1,00	1,01 a 2,00	2,01 a 5,00	5,01 a 10,00	10,01 a 20,00	Mais de 20,00	{ñ class}	Total
Argentina	3,7%	33,8%	25,1%	10,2%	11,0%	14,2%	1,9%	100,0%
Boliviana	2,5%	49,8%	23,4%	10,8%	9,1%	3,3%	1,3%	100,0%
Chilena	5,0%	25,5%	31,9%	16,4%	11,9%	6,8%	2,5%	100,0%
Paraguaia	4,8%	71,5%	17,8%	2,2%	1,1%	0,6%	2,0%	100,0%
Uruguia	4,1%	48,2%	26,9%	8,2%	5,8%	3,9%	2,9%	100,0%
Venezuelano	3,6%	51,5%	13,8%	8,2%	10,9%	10,9%	1,0%	100,0%
Colombiano	4,3%	29,6%	23,7%	17,2%	12,8%	11,8%	0,7%	100,0%
Peruano	5,1%	38,5%	26,4%	11,4%	12,8%	5,0%	0,8%	100,0%
Equatoriano	2,9%	25,0%	30,9%	12,9%	13,6%	12,5%	2,2%	100,0%
Total Mercosul	4,1%	46,4%	23,8%	9,4%	8,3%	6,3%	1,8%	100,0%
Brasileira	4,6%	50,2%	31,0%	8,3%	3,2%	1,0%	1,8%	100,0%

Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho, 2016

A concentração de trabalhadores imigrantes do Mercosul nas faixas superiores de renda (acima de 10 salários mínimos), 14,6%, é bem superior à média do mercado brasileiro, que é de 4,2%. Apenas os paraguaios, com 1,7%, têm participação inferior. Os equatorianos (26,1%),

argentinos (25,2%), colombianos (24,6%) e venezuelanos (21,8%) são as quatro nacionalidades com maior participação nas faixas superiores. Os paraguaios (1,7%) e os uruguaios (9,7%) são os imigrantes com menor participação nessas faixas salariais.

No extremo oposto, nas faixas inferiores de renda (até 02 salários mínimos), a média do Mercosul (50,5%) é pouco inferior à média brasileira (54,8%). Todavia, paraguaios (76,3%) e venezuelanos (55,1%) são os países em que a participação é superior à média dos brasileiros e, ainda, bolivianos (52,3%) e uruguaios (52,3%) superam 50% de participação nas faixas inferiores.

A Tabela 4 mostra a renda média nominal, por sexo, dos trabalhadores imigrantes no Brasil, em 2016.

Tabela 4 – Renda média (nominal) por nacionalidade e sexo, Brasil, 2016

Nacionalidade	Masculino	Feminino	Total	Dif. Fem / Masc
Argentina	R\$ 10.882,75	R\$ 5.119,54	R\$ 8.898,46	47,0%
Equatoriano	R\$ 9.260,09	R\$ 4.697,51	R\$ 8.052,35	50,7%
Colombiano	R\$ 9.371,36	R\$ 5.502,05	R\$ 7.980,45	58,7%
Venezuelano	R\$ 7.610,55	R\$ 5.127,18	R\$ 6.717,46	67,4%
Chilena	R\$ 6.816,19	R\$ 3.970,53	R\$ 5.834,43	58,3%
Peruano	R\$ 5.617,83	R\$ 3.582,75	R\$ 4.990,26	63,8%
Boliviana	R\$ 4.209,37	R\$ 3.352,66	R\$ 3.930,38	79,6%
Uruguaia	R\$ 4.458,68	R\$ 2.912,56	R\$ 3.846,09	65,3%
Paraguaia	R\$ 1.975,53	R\$ 1.602,89	R\$ 1.823,20	81,1%
Total Mercosul	R\$ 6.012,50	R\$ 3.468,32	R\$ 5.100,70	57,7%
Total Imigrantes	R\$ 6.346,91	R\$ 4.252,30	R\$ 5.753,60	67,0%
Brasileira	R\$ 2.815,86	R\$ 2.385,37	R\$ 2.626,31	84,7%
Total Geral	R\$ 2.828,62	R\$ 2.389,21	R\$ 2.635,32	84,5%

Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho, 2016

Os imigrantes argentinos são os que possuem a maior renda nominal, ao mesmo tempo, são também a nacionalidade que apresenta a maior desigualdade entre a renda entre os sexos, com a renda das mulheres correspondendo a apenas 47,0% da renda dos homens. A renda média dos imigrantes em geral (R\$ 5.753,60), quanto dos originários do Mercosul (R\$ 5.100,70) é bem superior à dos brasileiros (R\$ 2.621,31). Apenas os paraguaios (R\$ 1.823,20) possuem renda inferior. Todavia, é a nacionalidade em que a proporção dos salários das mulheres (81,1%) em relação aos homens mais se aproxima da média do mercado brasileiro (84,5%).

6. Considerações finais

A participação do trabalhador imigrante no mercado formal de trabalho brasileiro cresceu significativamente ao longo dos primeiros quinze anos do século XXI, mas ainda assim não é significativa do ponto de vista geral, representando apenas 0,27% em 31 de dezembro de 2016. Desta forma, esse crescimento, muito embora significativo, não se constituiu, de forma em geral, como “ameaça” aos trabalhadores brasileiros.

Na mesma direção, o estoque de trabalhadores imigrantes do Mercosul, em particular, no mercado de trabalho cresceu a taxas superiores à do mercado em geral, bem como em relação aos demais imigrantes. Em 2002, os trabalhadores do Mercosul representavam 0,04% do estoque total de vínculos no Brasil e passaram a 0,08% no seu pico em 2015, mantendo-se assim em 2016. Neste período, os imigrantes do Mercosul ampliaram sua participação no conjunto dos imigrantes, de 26,6%, em 2002, para 31,4%, em 2016.

A inserção dos trabalhadores imigrantes do Mercosul no mercado formal de trabalho no Brasil, reproduz parcialmente as condições gerais de inserção no mercado de trabalho brasileiro, mas apresenta desigualdades, tanto internamente, ou seja, entre os imigrantes dos diferentes países do Mercosul, quanto em relação às condições gerais do mercado de trabalho brasileiro.

No que concerne à distribuição por tamanho dos estabelecimentos, os imigrantes do Mercosul trabalham principalmente nos pequenos, aqueles com até 49 vínculos, que concentram 53,5% dos vínculos formais. Esta proporção é superior à do mercado brasileiro em geral, que concentra cerca de 40% dos vínculos formais.

Com relação à inserção do ponto de vista da renda do trabalhador imigrante do Mercosul, verifica-se que, em geral, assim como os demais imigrantes, a renda é significativamente superior à dos trabalhadores brasileiros em geral. Ademais, há forte concentração de vínculos nas faixas superiores de salário.

A participação dos imigrantes do Mercosul no mercado de trabalho brasileiro varia conforme a nacionalidade, porém, as condições de inserção dos trabalhadores imigrantes paraguaios são significativamente inferiores às dos demais imigrantes do Mercosul. Dentre outras características, apresentam menor grau de escolarização (42,3% possuem até o ensino fundamental completo), tem alta concentração nas faixas salariais inferiores (76,3%) e baixa concentração nas faixas salariais superiores (1,7%). Desta forma, são os únicos imigrantes a apresentar condições de inserção no mercado de trabalho inferiores às dos brasileiros.

Por fim, existe um campo de possibilidades para o estudo da inserção do trabalhador no imigrante e do Mercosul no mercado de trabalho no Brasil, bem como de sua integração no âmbito da economia regional.

7. Referências

ASSIS, Gláucia de O., Nova Lei da Migração no Brasil: Avanços e Desafios. In: **Migrações Sul-Sul**. Rosana Baeninger et al; (Organizadores.). Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”. Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição). 976 p, pp. 609-623. Disponível em:

http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf

ASSUNÇÃO, Ada A., BELISÁRIO, Soraya A., CAMPOS, Francisco E., D’ÁVILA, Luciana S., Recursos humanos e trabalho em saúde: os desafios de uma agenda de pesquisa. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 Sup 2: p. S193-S201, 2007. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2007001400009>

BRASIL, República Federativa., **Nova Lei de Migração Brasileira. (NLM), Lei 13.445 24 de maio de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm

_____, República Federativa., **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm.

CAMARGO, Sonia de. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 489-517, dez. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292010000200007>

DOMENICONI, Joice; BAENINGER, Rosana. A imigração internacional recente de “trabalhadores do conhecimento” do Mercosul para o Brasil. **Revista Latinoamericana de Población**, [S.l.], n. 19, p. 57-82, dic. 2016. ISSN 2393-6401. Disponível em:

<http://revistarelap.org/ojs/index.php/relap/article/view/153>

MACHADO, Maria H., PAULA, Aída E., FILHO, Wilson A. O Trabalho em Saúde no Mercosul. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 Supl 2: p. S292-S301, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2007001400018>

MODOLO, Vanina. O Mercosul Importa. A Política Regional de Mobilidade Territorial. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 571-595, ago. 2015. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292015000200008>

VARGAS, Francisco E. B., SOUSA, Hilbert D. O., ROSA, Rafaella E., ILHA, Daniel E., **Transformações da Condição Salarial no Brasil**. In: XXXI Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia – ALAS, 2017, Montevideu, Uy. Anais. Disponível em:

<http://www.alas2017.com/>

VEODATO, Luis R., ASSIS, Ana Elisa S. Q.. Os vetos à nova lei de migração brasileira. A interpretação como um passo necessário. In: **Migrações Sul-Sul**. Rosana Baeninger et al; (Organizadores.). Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”. Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição). 976 p, pp. 597-608. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf

DIMENSÕES DO TRABALHO

Estela Maris Foster Vasconcellos –
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

1. Introdução

A intenção precípua deste estudo é pesquisar sobre algumas dimensões do trabalho, identificar seu conceito, apontar a importância e influência em relação às pessoas envolvidas com o mundo do trabalho. Não objetiva-se esgotar o tema, contudo, no intuito de atingir a finalidade ora proposta, utiliza-se como metodologia a pesquisa bibliográfica. Divide-se em três partes. A primeira traz breves apontamentos sobre o trabalho, apresentando informações sobre a etimologia da palavra, conceito e importância, bem como uma abordagem de sua função social e psicológica. A segunda aborda a dimensão individual e a dimensão social do trabalho, levando-se em consideração questões como: há o mundo do trabalho ou os mundos do trabalho? A imagem do indivíduo está relacionada à sua profissão? Na sequência traça-se de forma brevíssima um panorama sobre o trabalho em outros períodos, aborda-se o mundo do trabalho, a profissão e também a questão em torno de dilemas identitários e invisibilidade. Por fim, tenta-se buscar outras dimensões passíveis de estudo.

2. Breves apontamentos sobre trabalho

O trabalho está conexo a uma entrada em espaço social, abrange outras pessoas, e é utilizado para identificá-las, assim busca-se nesses breves apontamentos trazer informações sobre a etimologia de sua palavra, conceito, importância, funções social e psicológica.

A reflexão sobre o trabalho¹ se faz presente em diversas discussões onde surgem distintas concepções no entorno de seu conceito. Etimologicamente está associado com a ideia

¹ Sobre as questões que envolvem o trabalho há estudo realizado a partir de levantamento de artigos publicados envolvendo aspectos humanos no mundo do trabalho. Sobre esta questão ver: ANDRADE, Alexsandro Luiz; FROSSARD, Vívian Louzada. Produção científica sobre fatores humanos no trabalho: análise a partir de periódicos brasileiros. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Florianópolis, v.13, n. 1, pp. 89-98, jan-abr 2013. Disponível em: <<http://submission-pepsic.scielo.br/index.php/rpot/index>>. Acesso em: 4 out. 2017.

de sofrimento e tortura, uma vez que a origem de sua palavra vem do latim *tripalium*, instrumento de tortura².

Dominique Lhuillier refere que atualmente “[...] o sentido certamente evoluiu, mas uma dimensão de limitação, pressão e constrangimento perdura através da noção de esforço: não existe trabalho sem que a atividade se apoie sobre uma mobilização de energia, uma tensão em direção a um objetivo” (2013, p. 483). Destaca-se de seu posicionamento, o espaço que ora envolve a construção do sujeito, podendo trazer-lhe satisfação sob o ponto de vista de sua história, ora abrange pressão e exploração. Extraem-se dessa abordagem uma função social e uma função psicológica, pois o trabalho está associado a um ingresso em um espaço social, envolve outros sujeitos e, essa correspondência gira em torno da “associação contribuição-retribuição” (2013, p. 487), que por sua vez, ocorre entre os sujeitos envolvidos na atividade: “Ele recebe, em retorno, uma retribuição material e simbólica, na medida ou não de suas expectativas” (2013, p. 487); a função social abrange a relação com o outro, por outro lado, a função psicológica envolve: “se livrar das preocupações pessoais para se engajar em uma outra história que não a sua própria, para cumprir suas obrigações sociais” (2013, p. 487).

Há diferenças entre trabalho e emprego, o primeiro volta-se para a ideia de realização humana, o segundo é a configuração capitalista de trabalho onde o indivíduo vende a sua força de trabalho para obter, entre outros, produtos oferecidos pelo mercado. Nessa linha de pensamento Moraes (2014, p. 171) comenta:

Vale ressaltar que por trabalho entende-se: a realização humana, a expressão das potencialidades humanas para alcançar a sobrevivência. O conceito de emprego é a forma capitalista de trabalho em que o indivíduo vende a sua força de trabalho para o acesso ao consumo. Desse modo, o que se testemunha é o esgotamento do emprego na sociedade do trabalho ou, melhor dizendo, presenciamos a decadência da sociedade do pleno emprego, pois o trabalho como realização humana (trabalho produtivo) ainda existe.

O mundo do trabalho vem se transformando, vem se reconfigurando, trazendo consigo novos riscos, incertezas e inseguranças³, tanto em uma dimensão individual, compreendida como a relação entre o indivíduo e o trabalho, quanto em uma dimensão social, aqui compreendida como a relação entre as pessoas e o trabalho.

² Pela etimologia da palavra trabalho podem-se perceber algumas patologias como o trabalho escravo, péssimos salários, ambientes insalubres, organização pouco sadia, crescente número de trabalhadores em situação precária e de superexploração, etc.

³ Sobre a questão da insegurança social, cf. CASTEL, Robert. **A insegurança social; o que é ser protegido?** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005.

Ulrich Beck, ao analisar a ideia de trabalho aponta mudanças em seu conceito, sobre sua importância na vida das pessoas e sobre seu significado. É interessante ressaltar que no mundo do trabalho até as faixas etárias são possíveis de se identificar a partir da participação no trabalho produtivo, assim, por exemplo, associa-se a pessoa jovem quando está se preparando para o trabalho produtivo,

[a] idade adulta se situa inteiramente sob o signo do trabalho assalariado, não apenas por conta do tempo demandado pelo trabalho em si, mas também da administração ou planejamento do tempo fora, antes e depois dele. Mesmo a “velhice” acaba sendo definida como ausência do trabalho. Ela começa quando o mundo profissional dispensa as pessoas – não importa se elas se sentem velhas ou não (2010, pp. 203-204, destaque no original).

Nessa linha de pensamento, o trabalho mostra-se como referencial para a identificação das pessoas em sociedade. Assim, uma vez destacadas a etimologia da palavra trabalho, a função social e psicológica bem como a importância do trabalho, tece-se algumas linhas em torno de sua dimensão individual e social.

3. Dimensão individual e Dimensão social

No mundo do trabalho as pessoas assumem riscos constantemente, existe a preocupação com o descompasso entre a realidade, a tecnologia e o desemprego, vive-se em um mundo de incertezas, assim, pretende-se nesta parte do estudo responder questões como: Pode-se falar em mundo do trabalho ou em mundos do trabalho? De alguma forma o questionamento sobre quem sou eu, ou quem tu és, faz referência à profissão? O que é trabalhar? Aborda-se também a questão em torno de dilemas identitários, sobre a invisibilidade decorrentes de processos de socialização.

Pinturas, imagens⁴, fotos e outras manifestações artísticas, literárias e filosóficas retratam o mundo do trabalho, captando-o em determinados momentos. Não há como não se estabelecer uma relação entre tempo e espaço, o que leva ao questionamento: há o mundo do trabalho ou os mundos do trabalho?

⁴ O alargamento da visão sobre mundo do trabalho é tema de pesquisa que se utiliza de fotografia, assim, nas palavras da autora: “A reconstrução histórica da memória comparada nos acervos pesquisados contribui para a compreensão dos mundos do trabalho, constituídos por diferentes memórias e diferentes visões do trabalho e dos processos vivenciados pelos trabalhadores”. Cf. CIAVATTA, Maria. O mundo do trabalho em imagens: Memória, História e Fotografia. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Florianópolis, v.12, n. 1, pp. 33-46, jan-abr 2012. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpot/v12n1/v12n1a04.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

A comparação não se faz em abstrato, ela ocorre sempre entre seres ou fenômenos relacionados, situados em um tempo e espaço, em um determinado contexto de relações sociais [...] o conceito de mundo de trabalho, portanto, inclui as atividades materiais, produtivas, assim como todos os processos de criação cultural que se geram em torno da reprodução da vida (CIAVATTA, 2012, p. 34).

Apontando-se para a Antiguidade, mais especificamente na polis grega, identifica-se que “o trabalho indispensável à subsistência [...] era reservado aos escravos” (BECK, 2010, p. 203), era visto como uma atividade menor, ignóbil, no entanto destacava-se o trabalho intelectual, próprio dos homens livres, que podiam se dedicar à cidadania excluindo-se aqui, presos de guerra, mulheres e escravos. No período Medieval ainda valorizava-se o trabalho intelectual. A partir do século XVI, com a ascensão da burguesia, a concepção de trabalho sofreu alteração. Com a industrialização da economia, as pessoas deixam de ser um objetivo, pois o objetivo é a produção em si; surgem novas formas de organizar o trabalho e a lógica do lucro a partir da introdução de máquinas na produção econômica. Surge um trabalho rotineiro e alienado que não permite ao trabalhador um maior espaço para pensar nem para desfrutar dos benefícios de sua atividade.

Outro ponto relevante que Beck traz à reflexão envolve a noção do quem sou eu, ou quem tu és, ao fazer referência à profissão; destaca-se aqui a dimensão social do trabalho. Pelas palavras do sociólogo:

Talvez não haja qualquer outra situação em que a importância adquirida pelo trabalho assalariado na vida das pessoas no mundo industrial se revele tão claramente como quando dois desconhecidos se encontram e perguntam: “o que você é?”, e não respondem com o que fazem nas horas vagas: criador de pombos, nem com a confissão religiosa: católico, nem com alusão ao ideal de beleza: como você pode ver, ruivo e musculoso – mas, com a maior naturalidade de um mundo que a bem da verdade parece meio fora dos eixos com uma tal resposta, com a *profissão*: técnico da Siemens. Se sabemos a profissão do nosso interlocutor, acreditamos saber quem *ele (ela)* é. A profissão serve de parâmetro mútuo de identificação, com cujo auxílio contamos para avaliar as necessidades e capacidades pessoais e a posição econômica e social daquele que a “tem”. Por mais curioso que seja, produz-se a equivalência da pessoa com sua profissão. Na sociedade em que a vida se alinha pela trama da profissão, esta revela de fato algumas informações-chave: renda, status, conhecimentos linguísticos, interesses possíveis, contatos sociais etc. (2010, p. 204, destaque no original).

No mundo do trabalho as pessoas assumem riscos constantemente, existe a preocupação com descompasso entre a realidade, a tecnologia e o desemprego, cada vez mais acentuado, Anthony Giddens lembra “[...] da sensação de que muitos de nós temos sido apanhados num universo de eventos que não compreendemos plenamente, e que parecem em grande parte estar

fora de nosso controle [...]” (1991, p.12), mas, na “sociedade de risco, o indivíduo assume a responsabilidade sobre a sua trajetória profissional [...]” (MORAIS, 2014, p. 172).

Fagiani e Previtali acenam que uma exploração mais intensa pelo capital, a partir da segunda metade da década de 70 traz a necessidade de “buscar força de trabalho mais complexa, mais heterogênea, mais multifuncional” (2014, p. 54); aludem ainda ao fato de que “... as empresas beneficiam-se da desregulamentação neoliberal do trabalho [...] envolvem práticas como a terceirização e a subcontratação; o trabalho temporário e o trabalho em grupo, impondo fortes derrotas ao movimento sindical [...]”. Além disso, remetem ao fato de que os “dados empíricos apresentados apontam para o crescimento da classe trabalhadora no mundo capitalista ao longo da década de 1990 e início do século XXI” (FAGIANI; PREVITALI, 2014, p. 54).

Com as mudanças que vem ocorrendo na sociedade e consequentemente no mundo do trabalho outro elemento relevante a ser tratado gira em torno de dilemas identitários, entre eles, há a questão da invisibilidade⁵ daqueles que assumem certos serviços e/ou trabalham em certos locais⁶. A partir das interações e situações da vida social levam-se em conta características como gênero⁷, idade, cor, características estéticas, elementos que apontem a posição social, formas de vestir, falar, entre outros (NUNES, 2014, pp. 239-240), e isto se reflete no mundo do trabalho, criando assim, dilemas identitários, seja em uma dimensão objetiva ou subjetiva. Compreende-se que a “dimensão objetiva da identidade reside em atributos institucionalmente conferidos, decorrentes de processos de socialização, como a educação familiar ou escolar e a capacitação profissional” (NUNES, 2014, p. 240). Outro elemento de reflexão é a visão dos

⁵ Sobre este tema há importante artigo que envolve o estudo realizado com serventes de limpeza e vendedores onde se aponta que nos primeiros sua invisibilidade está associada a uma questão cultural: trabalhos domésticos e de limpeza são menos valorizados e os segundos encaram dilemas pautados nas formas de interagir com o cliente. Cf. NUNES, Jordão Horta. Dilemas identitários no mundo dos serviços: da invisibilidade à interação. **Sociologias** [online]. 2014, vol.16, n.35, pp. 238-273. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222014000100009>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

⁶ Sobre a questão do lugar, Virgínia Ferreira ao tratar do tema do sindicalismo perante as desigualdades entre mulheres e homens no emprego, menciona “lugares de trabalho hostis” (p. 143) trazendo à tona a reflexão sobre o ambiente de trabalho. Cf. FERREIRA, Virgínia. O efeito Salieri: O sindicalismo perante as desigualdades entre mulheres e homens no emprego. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], Coimbra, 62, pp. 121-148, 2002. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/rccs/1328?lang=en>>. Acesso em 18 fev. 2018.

⁷ Figueira e Prado abordam, entre outros elementos, a questão da invisibilidade de gênero em artigo que objetiva significar a escravidão contemporânea. Para o alcance desse objetivo, os autores relatam um trabalho de campo envolvendo o discurso de três camponesas, onde foi possível dar voz a quem não tem espaço para tal: Lia, Graça e Ana, ano de 2007, Piauí, pólo de emigração, exportador de mão de obra. Os pontos comuns entre elas giram em torno do seguinte: trabalho rural, baixa escolaridade, situação de pobreza, invisibilidade de gênero e familiares masculinos que migraram para o trabalho em empresas agropecuárias do Pará. Cf. FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes. Ele não chega nunca ... Experiências de mulheres no contexto do trabalho escravo. **REMHU**, Santa Catarina, v. 19, n. 37, pp. 175-193, 2011.

outros sobre o si mesmo, assim o “aspecto subjetivo é o reconhecimento, a identificação consciente, cognitiva e afetiva, dos atributos institucionalmente estabelecidos [...] Essa relação do que é ‘para nós’ e o que é ‘para outros’ conduz a valorizar epistemologicamente uma acepção linguística da identidade [...]” (NUNES, 2014, p. 240). Menciona-se aqui uma questão cultural em que se insere o trabalho.

Há um enraizamento da cultura quanto à estrutura das carreiras exercidas no passado, pois refletem e exercem influências nas novas, tais resquícios podem ser observados em cada grupo de profissões nos padrões de segregação, é possível observar tal efeito também em práticas sindicais que envolvem exclusão e a segregação sexual (FERREIRA, 2002, p. 130).

Ainda com as mudanças na sociedade, há resquícios culturais que se refletem no mundo do trabalho, as mudanças trazem consigo novas exigências, contudo convivem hoje, o trabalhador especializado e o trabalhador do fordismo. Como mencionam Mendes e Wünsch (2009, p. 243):

Vivenciam-se tempos em que o “velho” e o “novo” modelos de gestão e organização do trabalho se confrontam, acentuando as contradições sociais presentes [...]. Mas o novo não pode esconder a “herança” da cultura do processo anterior. Entre suas características está a coexistência do trabalhador polivalente, especializado e, consequentemente, com maior nível de instrução, com o trabalhador “massa” do fordismo. A transformação operada nos processos produtivos traz novas exigências, deixando para trás um passivo de trabalhadores “úteis”, desqualificados e hostilizados para os padrões do “mundo do trabalho desenvolvido em contraposição a um mundo do trabalho subdesenvolvido” [...]. Cria-se, portanto, um trabalho com novas formas, significados e sentidos.

A sociedade está em constante movimento, é dinâmica, dessa forma surgem riscos e incertezas socialmente construídos, são eles, riscos de ordem econômica, cultural, política, moral e psicológica, consequentemente no mundo do trabalho e do emprego, não é diferente, porém, por ser dinâmica, a sociedade também aponta novas possibilidades. Mas nem sempre é possível saber se aquilo que é feito, é satisfatório, suficiente e seguro para prevenir a ocorrência de acidentes ou de efeitos indesejados, e é nessa linha de pensamento que é possível destacar-se dentro do grupo de trabalhadores, pessoas mais vulneráveis. O que leva a reflexão sobre os incluídos e os excluídos⁸. “O risco de tornar-se e permanecer desempregado aumenta para pessoas com baixa ou nenhuma formação profissional, mulheres, trabalhadores mais velhos,

⁸ É possível destacar serviços que trazem consigo o manto da invisibilidade, atividades desempenhadas por mulheres, imigrantes e negros/as que ao vestirem-se de acordo com certas atividades, tornam-se invisíveis, cf. p. 251, NUNES, Jordão Horta. Dilemas identitários no mundo dos serviços: da invisibilidade à interação. **Sociologias** [online]. 2014, vol.16, n.35, pp. 238-273. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222014000100009>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

estrangeiros, assim como para pessoas com problemas de saúde e para jovens” (BECK, 2010, pp. 134-135) e ainda acrescenta que em “seu silêncio, a nova pobreza oculta-se e cresce. É uma situação tão escandalosa quanto precária, que exige urgentemente tutela política e organizativa [...]” (BECK, 2010, p. 141). Junto com inseguranças e exclusões, o trabalho também abarca o relacionar-se com os outros, envolve a cooperação, abrange visibilidade, Dominique Lhuillier (2013, p. 489) aponta que:

Trabalhar não é somente dedicar-se a uma atividade. É também estabelecer relações com os outros, é engajar-se em formas de cooperação e de mudança, é se inscrever em uma repartição de lugares e de tarefas, confrontar os pontos de vista e as práticas, experimentar e dar visibilidade às capacidades e recursos de cada um, transmitir saberes e saber-fazer, validar as contribuições singulares. É, enfim, estar em condições de marcar com sua influência, seu ambiente e o curso das coisas.

Mas também não se pode deixar de pensar que a classe trabalhadora sofre ameaças de “desemprego, expropriação de direitos, modificações perversas de recriação de formas de contratação da força de trabalho” esse fato inclui os que acreditavam estar resguardados (MENDES, SANCHES, 2009, p. 246). De acordo com os tipos e condições de trabalho vão surgindo situações de risco⁹, sejam elas, pelos fatores citados, sejam por doença, por acidente ou em função do próprio ambiente de trabalho; deve-se considerar não só a saúde¹⁰ física do trabalhador como também a saúde mental; a partir de cada atividade é possível detectar-se se há ou não a presença, em diferentes graus de agentes físicos, químicos e/ou biológicos aos quais os trabalhadores se submetem constantemente. O agente de risco está presente no ambiente de trabalho, vários destes estão também presentes na natureza, mas o que o torna efetivamente um agente de risco? “O que faz um agente ser de risco é a concentração e a forma de atuação sobre o homem” (AGOSTINI, 2002, p. 376). Assim, enquanto para alguns ir à praia constitui atividade

⁹ Um exemplo de risco é a presença da trabalhadora gestante em ambiente insalubre. De acordo com o artigo 394-A, § 2º do Decreto-Lei nº 5452/1943, mediante atestado médico será autorizada sua permanência em atividade ou operação insalubre em grau mínimo ou médio. A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho manifestaram no enunciado nº 50 a inconstitucionalidade e inconveniência uma vez que tal ação viola a dignidade humana. Outros riscos também são apontados: Cf. ANAMATRA. **Enunciados aprovados na 2ª jornada**. Brasília, Outubro, 2017 (2ª jornada de direito material e processual do trabalho). Disponível em: <<http://csb.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Enunciados-ANAMATRA-Reforma-Trabalhista.pdf>>. Acesso em: 12 fev 2018.

¹⁰ O trabalho, por prover o sustento, ocupa um lugar importante na vida das pessoas e há também a convivência entre colegas de trabalho que pode ser uma experiência agradável, mas em alguns casos, o trabalho pode se tornar um vício, comprometendo a qualidade de vida e as relações pessoais como no caso dos viciados em trabalhos, os workaholics. Sobre a saúde do trabalhador ver artigo de Márcia Agostini, onde a autora retrata sua preocupação frente aos diversos agentes de risco presentes no ambiente de trabalho e chamando a atenção para os novos riscos que poderão surgir. Cf. AGOSTINI, Márcia. Saúde do Trabalhador. **Animais de Laboratório, criação e experimentação**, Rio de Janeiro, n. 5, pp. 375-379, set/out/2002. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/sfwjtj/pdf/andrade-9788575413869.pdf>> Acesso em: 25 nov 2017.

prazerosa, para um vendedor ambulante que constantemente se expõem à radiação solar poderá sofrer de algum tipo de lesão.

Outra questão a ser mencionada é a da escolarização e da qualificação, ambas relacionadas às necessidades momentâneas do mercado. Mendes e Sanches relatam que as desigualdades sociais ampliaram-se com o fortalecimento do paradigma neoliberal no final do século vinte, e que, a “especificidade do trabalho, traduz-se na forma como o ingresso no mercado de trabalho vem sendo compreendido, uma vez que estar nele envolve oportunidade e capacidade”, porém observa-se que cada vez mais trabalhadores vão ficando à margem de uma chance (2009, p. 247). Conforme aumenta o número de trabalhadores, aumenta também a concorrência entre eles.

4. Outras dimensões

Frente ao exposto até aqui em relação ao trabalho, esta parte do estudo propõe-se a traçar em linhas gerais alguns tópicos sobre outras dimensões partindo da ideia de De Masi.

A tendência do mercado é desestabilizar ainda mais os padrões de proteção social, o que leva “os trabalhadores a saídas e a respostas cada vez mais individualizadas, disciplinadas pela lógica concorrencial do capital que busca converter a todos em meros ofertadores de sua capacidade de trabalho” (MENDES, SANCHES, 2009, p. 247).

Para De Masi

Milhões de pessoas se desesperam por estarem excluídas do exercício de alguma atividade da qual entretanto não gostam, que às vezes até detestam, que muitas vezes são aviltantes de tão inúteis, mas que as estatísticas oficiais consideram como ‘trabalho’. E têm bons motivos para se desesperar, porque a organização social atual faz depender mesmo do exercício daquelas atividades, isto é, do ‘trabalho’, o direito de obter uma retribuição. Isto é, o direito a viver de um modo decente e independente, ter uma casa e filhos, ser bem aceito no convívio social (2010, p. 12).

O ócio criativo é uma obra de Domenico de Masi onde é abordada, em uma entrevista a Maria Serena Palieri questões sobre sociedade, tempo livre, espaço, jogo, estudo e trabalho. Sem intenção de esgotar o tema aborda-se brevemente a ideia proposta na obra de reprojeter-se o que fazer no trabalho, nas horas vagas, com o tempo livre, assim a partir da visão do autor aponta-se para a ideia de educar para o ócio e de chamar a atenção para a “mania de comprar por comprar” (DE MASI, 2000, p. 156).

Todo estudo ocorre situado em um tempo e espaço, em um determinado contexto de relações sociais e ao se relacionar ao mundo do trabalho, abarca-se atividades materiais, produtivas, e processos de criação que podem ter significados e sentidos diferentes. Seria possível associarem-se tais elementos as ideias expressas na obra *O ócio criativo*, onde Domenico de Masi traz a reflexão sobre sociedade, tempo livre, espaço, jogo, estudo e trabalho, o que converge, na sua visão, para uma atividade criativa, e quanto a tal aspecto ele refere que as “máquinas, por mais sofisticadas e inteligentes que sejam, não poderão jamais substituir o homem nas atividades criativas” (DE MASI, 2000, p. 111). Relata:

sobretudo nos hotéis ou nas diretorias empresariais, vejo rapazes que, para ganhar o pão de cada dia, passam o dia inteiro dentro de um elevador, apertando os botões correspondentes aos andares onde os clientes desejam sair. [...] Não seria melhor para ele e para a sociedade que lhe dessem a mesma importância de dinheiro, pedindo-lhe, em troca, que continuasse a estudar? (DE MASI, 2000, pp. 286-287)

Seu questionamento faz sentido, mas não pode ser lido sem as lentes da cultura. Domenico De Masi estabelece uma relação entre o trabalho e suas dimensões cognoscitiva e lúdica; então, quanto mais voltado à simples execução afasta-se destas dimensões, contudo considera as intersecções entre elas, assim, trabalho, estudo e jogo compõem um conjunto de elementos importantes¹¹, apostando em uma lógica que consiste na formação e no conhecimento. Há a necessidade de reprojeter-se o que fazer nas horas vagas, com o tempo livre, assim De Masi (2000, pp. 333-334) propõe ainda que:

Educar para o ócio significa ensinar a escolher um filme, uma peça de teatro, um livro. Ensinar como pode estar bem sozinho, consigo mesmo, significa também levar a pessoa a habituar-se com as atividades domésticas e com a produção autônoma de muitas coisas que até o momento comprávamos prontas. Ensinar o gosto e a alegria das coisas belas. Inculcar a alegria.

Assim sendo, tal conhecimento deve chegar até aqueles que não sabem “escolher autonomamente nem mesmo um lugar para passar as férias: vai a uma agência de viagens e engole o pacote que convém ao agente empurrar naquele momento” (DE MASI, 2000, p. 334), por exemplo.

Consumir está associado a utilizar, gastar. “É uma mania de comprar por comprar” (DE MASI, 2000, p. 156). O consumo desmedido leva ao consumo alienado, que leva ao lazer alienado. E é nesse sentido, que hoje, a indústria cultural e de diversão aponta aonde ir dentro do período de férias, que lugares deve a família conhecer, o que fazer com o décimo terceiro,

¹¹ Cf. DE MASI, Domenico. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000, pp. 152-153.

vende peças de teatro, filmes, livros, shows, jornais e revistas como qualquer outra mercadoria e levando sempre em conta os diferentes públicos. Diz também o que fazer com o tempo livre.

5. Considerações finais

O trabalho relaciona-se com a entrada em um espaço social, compreende outras pessoas, e é utilizado para identificá-las, assim, sem a intenção de esgotar o tema abordou-se nesses breves apontamentos, informações sobre a etimologia de sua palavra, conceito, importância, funções social e psicológica e teceram-se algumas considerações sobre as dimensões do trabalho, finalizando-se com outras dimensões, estas propostas por De Masi, e objeto para outro estudo.

Vive-se em um mundo de inseguranças e incertezas, como se evidenciou no decorrer do estudo, no mundo do trabalho as pessoas assumem riscos constantemente, existe a preocupação com o descompasso entre o que está acontecendo, a tecnologia e o desemprego. Em resposta a questão sobre o que é o mundo do trabalho relacionou-se a eventos situados em um tempo e espaço, em um determinado contexto de relações sociais, assim, o conceito de mundo de trabalho, conforme referido anteriormente compreende as atividades materiais, produtivas, assim como todos os processos de criação cultural. Já, de alguma forma o questionamento sobre quem sou eu, ou quem tu és, faz referência à profissão, é uma situação em que a importância adquirida pelo trabalho assalariado para as pessoas no mundo industrial se revela associado à pergunta: quem tu és?, uma vez que a resposta vem logo acompanhada da profissão; quem ele (ela) é?, e, novamente a profissão serve de parâmetro. Outro questionamento que se procurou responder foi em torno do que é trabalhar, aqui se direcionou que é mais que dedicar-se a uma atividade, uma vez que envolve a relação com os outros, envolve, entre outros elementos, a cooperação, mudança, confrontos de diferentes pontos de vista e práticas. Abordou-se também a questão em torno de dilemas identitários daqueles que assumem certos serviços e ou/ trabalham em certos locais e sobre a invisibilidade decorrentes de processos de socialização e que se levam em consideração características como gênero, idade, cor, características estéticas, elementos que sugerem a posição social, formas de vestir, falar, entre outros elementos.

Por fim, abordou-se, de maneira brevíssima as relações que envolvem consumo e trabalho e as dimensões pensadas por De Masi, em O ócio criativo que envolvem trabalho, conhecimento e distração. A partir da intersecção desses conjuntos surgem outras dimensões que mesclam tais elementos criando novos ambientes de trabalho.

6. Referências

- AGOSTINI, Márcia. Saúde do Trabalhador. **Animais de Laboratório, criação e experimentação**, Rio de Janeiro, n. 5, pp. 375-379, set/out/2002. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/sfwjtj/pdf/andrade-9788575413869.pdf>> Acesso em: 25 nov 2017.
- ANAMATRA. **Enunciados aprovados na 2ª jornada**. Brasília, Outubro, 2017 (2ª jornada de direito material e processual do trabalho). Disponível em: <<http://csb.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Enunciados-ANAMATRA-Reforma-Trabalhista.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.
- ANDRADE, Alexsandro Luiz; FROSSARD, Vívian Louzada. Produção científica sobre fatores humanos no trabalho: análise a partir de periódicos brasileiros. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Florianópolis, v.13, n. 1, pp. 89-98, jan-abr 2013. Disponível em: <<http://submission-pepsic.scielo.br/index.php/rpot/index>>. Acesso em: 4 out. 2017.
- APPEL-SILVA, Marli; BIEHL, Kátia. Trabalho na pós-modernidade: crenças e concepções. **Revista Mal-Estar e Subjetividade**, Fortaleza, v. VI, n. 2, pp. 518-534, set/2006. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-61482006000200011>. Acesso em: 15 out, 2017.
- AREOSA, João. Riscos sociais, tecnologias e acidentes, **Mulemba** [Online], v. 5, n. 9, pp. 19-53, 2015, posto online no dia 28 novembro 2016. Disponível em <<https://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=fr&u=http://mulemba.revues.org/&prev=search>>. Acesso em 15 out 2017.
- BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- _____. **Sociedade de Risco**; rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.
- CASTEL, Robert. **A insegurança social; o que é ser protegido?** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005.
- CIAVATTA, Maria. O Mundo do Trabalho em Imagens: Memória, História e Fotografia. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Florianópolis, v. 12, n. 1, pp. 33-46, abr/2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572012000100004>. Acesso em: 15 out 2017.
- DE MASI, Domenico. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- _____. **O futuro do trabalho**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.
- FAGIANI, Cílson César; PREVITALI, Fabiane Santana. A nova configuração da classe trabalhadora no século XXI: Qualificação e precarização. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, n. 3, pp. 53-67, dez/2014.

FERREIRA, Virgínia. O efeito Salieri: O sindicalismo perante as desigualdades entre mulheres e homens no emprego. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], Coimbra, 62, pp. 121-148, 2002. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/rccs/1328?lang=en>>. Acesso em 18 fev. 2018.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes. Ele não chega nunca ... Experiências de mulheres no contexto do trabalho escravo. **REMHU**, Santa Catarina, v. 19, n. 37, pp. 175-193, 2011.

FRAMIL FILHO, Ricardo. Globalização contra-hegemônica e o novo internacionalismo operário. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, n. 6, pp. 1-19, jun/2016. Disponível em: <<https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/view/77/pdf>>. Acesso em: 22 out 2017.

FUKUMITSU (et all). Tédio e trabalho na pós-modernidade. Revista de abordagem Gestáltica, Goiânia, v.18, n. 2, pp. 161-167, jul.-dez., 2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-68672012000200006>. Acesso em: 15 out 2017.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

LHUILIER, Dominique. Trabalho. **Psicologia & Sociedade**, Minas Gerais, v. 25, n. 3, pp. 483-492, 2013. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/seerpsicsoc/ojs2/index.php/seerpsicsoc/article/view/3642/2260>>. Acesso em: 08 out 2017.

MENDES, Jussara Maria Rosa; SANCHES, Dolores Wünsch. Trabalho, classe operária e proteção social: reflexões e inquietações. **Revista Katálisis**, Santa Catarina, v. 12, n. 2, pp. 241-248, 2009.

MORAIS, Cícera Vieira Santos de. Única certeza: riscos e incertezas no mundo do trabalho. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, n. 3, pp. 167-173, dez/2014. Disponível em: <<https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/issue/archive>>. Acesso em: 22 out 2017.

NUNES, Jordão Horta. Dilemas identitários no mundo dos serviços: da invisibilidade à interação. **Sociologias** [online]. 2014, vol.16, n.35, pp.238-273. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222014000100009>>. Acesso em 13 dez. 2017.



SAÚDE. POLÍTICAS DE SAÚDE:

**Educação e trabalho na saúde, serviços
de saúde e cuidado**

SALA DE ESPERA DE UBS: um local para o fomento de debates sobre violência contra a mulher, políticas de saúde e suas interfaces com as políticas para as mulheres

Maria Inês Nunes Barcelos –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
Patrícia Krieger Grossi –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

1. Introdução

Neste artigo, a violência é tratada como uma manifestação da questão social¹, cujas raízes são históricas e estruturais.

Dentre as diversas análises sobre a referida temática, destacam-se aquelas voltadas à violência de gênero. De acordo com Strey (2004), embora a violência de gênero possa incidir entre homens e mulheres, na maioria das vezes essa violência ocorre contra as mulheres, com consequências que podem ser: físicas (empurrões, tapas, socos, pontapés, enforcamento, facadas, tiros, pedradas, privação de liberdade, etc.); psicológicas (deboches, insultos, ofensas, ameaças, intimidações, promessas de morte, etc.); econômicas (privação de dinheiro, trabalho escravo, etc.) ou sexuais (estupro). Os tipos de violência correspondem a formas de violação dos direitos humanos e, portanto, um problema de saúde pública com enormes proporções e graves consequências para toda a sociedade.

Nesta direção, o presente artigo aborda o tema da violência contra a mulher e as possíveis estratégias de enfrentamento implementadas a partir da formulação e execução de políticas sociais, com a finalidade de garantir direitos sociais. No espaço sócio ocupacional de uma UBS (Unidade Básica de Saúde), foco deste artigo, as atividades foram voltadas à implementação de discussões sobre violência contra as mulheres junto aos usuários dos serviços de saúde oferecidos pela referente unidade. A denominação Sala de Espera surge a partir da possibilidade de fazer discussões sobre o tema em tela, com as pessoas que aguardam os atendimentos nesta UBS.

¹ Questão social pode ser entendida como: “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2003, p. 27).

Dentre os objetivos das atividades desenvolvidas, destacam-se: trazer para a Sala de Espera a problematização da questão violência contra mulher a fim de desvendar as expressões da questão social que contribuem para a vitimização das mulheres por meio das diferentes formas de violência doméstica e familiar e formas de resistência; informar sobre a rede de serviços disponíveis para as mulheres e a comunidade em geral e conhecer a rede informal disponível às mulheres vítimas de violência.

Este trabalho possibilitou demonstrar que a sala de espera serve como um espaço para fomentar as discussões, reflexões e leituras sobre a violência contra a mulher, e contribui para a identificação e a ruptura de processos de violência vivenciados por mulheres que a sofrem, nas suas diferentes expressões (psicológica, física, sexual, patrimonial e moral).

O artigo está organizado em quatro itens, incluindo-se a introdução no primeiro. No segundo, expõe as expressões da violência, enfatizando a violência de gênero, suas manifestações no mundo do trabalho e as lutas feministas por igualdade que culminam nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. No terceiro, aborda elementos referentes ao Sistema Único de Saúde, visto que as ações de estágio foram realizadas a partir da articulação entre política de saúde e políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, e são apresentadas as atividades realizadas nas Sala de Espera e os principais resultados alcançados, estabelecendo uma reflexão e análise crítica acerca das formas de enfrentamento da violência contra a mulher. Por fim, são tecidas as considerações, apontando a importância da continuidade da formação e realização de futuras pesquisas e intervenções.

2. Expressões da violência contra a mulher e estratégias de enfrentamento

A violência é um fenômeno que perpassa todas as classes sociais; ela permanece e se desenvolve na vida de milhares de pessoas, em especial daquelas que já se encontram em situação de fragilidade e vulnerabilidade. “A violência, presente nas relações individuais, manifesta-se ainda com maior força no projeto político, social e econômico hegemônico que exclui dois terços da humanidade de participar da alegria dos bens que produz” (SANTOS,1997, p. 5).

Para Minayo (1992 p.258,), a violência é um fenômeno social e, como tal, não é somente um problema acadêmico, mas “possui conteúdo político essencial e encerra enorme sentido prático”. Nessa perspectiva, a “violência possui um conteúdo qualitativo de definição de

situação cultural, sendo que cada sociedade e cada grupo social pensa e vivencia a violência dentro do seu quadro particular de realidade concreta e de valores”

Desde a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres foram fortalecidas por meio da elaboração de conceitos, diretrizes, normas; e da definição de ações e estratégias de gestão e monitoramento relativas à temática. Até então, as iniciativas de enfrentamento à violência contra as mulheres constituíam, em geral, ações isoladas e referiam-se basicamente a duas estratégias: a capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a criação de serviços especializados, mais especificamente Casas-Abrigo e Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, criado em 2007 pela Secretaria de Políticas Públicas para mulheres, incorporou importantes dispositivos para a ampliação dos direitos das mulheres. O Pacto visa à prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos das mulheres em situação de violência, bem como o combate à impunidade dos agressores. Ele abrange cinco eixos principais, são eles: garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; garantia da segurança cidadã e acesso à justiça; garantia dos direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos (BRASIL, 2007). Essas ações estendem-se para todos os Estados brasileiros. A criação de mecanismos legais de enfrentamento a violência contra a mulher foi impulsionada por movimentos feministas e conta com diversas análises e produções acerca do patriarcado presente na sociedade moderna e da definição de gênero.

O conceito de gênero, como construção social, visa compreender as relações estabelecidas entre homens e mulheres com base nos papéis que cada um assume na sociedade e as relações de poder entre eles. Vive-se numa sociedade humana que é histórica, que muda conforme o padrão de desenvolvimento da produção, dos valores e normas sociais. A exclusão já atingia as mulheres, simultaneamente, pelas vias do trabalho, da classe, da cultura, da etnia, da idade, da raça, e, assim sendo, torna-se difícil atribuir-lhe um aspecto específico desse fenômeno, pois ela combina vários elementos da exclusão social (FISCHER; MARQUES, 2001, p. 01).

2.1. Políticas Públicas de enfrentamento à violência contra a mulher

Assegurar direitos humanos às mulheres, aos negros, às minorias étnicas e a outros grupos marcados pela pobreza e discriminação foi compromisso assumido nas últimas décadas do século XX, quando, no país, se teve um avanço considerável na atenção à violência contra a mulher, principalmente após as diversas convenções e encontros relacionados ao tema.

Na década de 1970, houve vários encontros e conferências que pontuaram a necessidade de formular políticas e programas de atenção a vítimas de violência de gênero. Dentre elas, estão: Conferência Mundial da Mulher, que ocorreu na Cidade do México, a Assembleia Geral das Nações Unidas da Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção Interamericana para Prevenção, Punição e Erradicação da Violência Contra a Mulher, também conhecida como Convenção Belém do Pará, que ocorreu no Brasil (MENEGHEL, 2009, p. 17).

Tais conferências foram muito importantes para que a violência contra as mulheres deixasse de ser um assunto do âmbito privado e fosse compreendida como um problema público, no qual o Estado deve assumir responsabilidade. Em relação ao Brasil, as diretrizes das políticas públicas voltadas à questão de gênero propugnam o acesso ao poder político, por meio da estratégia do empoderamento e da abertura de espaços de decisão para as mulheres, garantia de acesso à educação e saúde, criação de programas de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual e, ainda, o desenvolvimento de ações preventivas.

Para Farah (2004), as iniciativas brasileiras em saúde da mulher seguem duas características principais: 1) correspondem a programas ou subprogramas que focalizam políticas sociais que, embora se justifiquem pelos elevados índices de mortalidade materna e infantil, não se articulam a uma política mais abrangente de atenção integral à mulher; e 2) resultam de demandas formuladas por movimentos e entidades de mulheres.

A partir dos anos 1980, o Movimento de Mulheres deu início a parcerias com o Estado para implementar políticas destinadas ao combate à violência, como a criação de Conselhos de direitos da Mulher, delegacias de mulheres, casas-abrigos, entre outros. (MENEGHEL, 2009, p. 18). Com isso, houve um espaço para a formulação de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, política esta que foi reafirmada na I Conferência Nacional para as Mulheres.

Na década de 1990, a área da saúde e assistência passou a realizar novas abordagens e ações para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher. É a partir desse momento que os serviços de saúde diagnosticam o problema e oferecem atenção à saúde nos casos de violência sexual, violência contra crianças e adolescentes e outros agravos. A partir da interação de serviços de atendimento à mulher, surgiram as primeiras parcerias entre alguns estados e municípios, assim como foram formalizados papéis e vínculos entre eles, criando, dessa forma, uma rede de atendimento que corresponde a um conceito de colaboração e integração de serviços, em que o principal objetivo é visar à assistência integral.

Para Camargo e Aquino (2003):

A adoção de ações em diferentes áreas, de forma sistemática e continuada, garantindo acesso e qualificando a intervenção em cada área é o que deve caracterizar a promoção pelo estado de políticas públicas, constituindo uma rede de ações e serviços. Este processo é ainda incipiente e insuficiente (p. 19).

As ações de Enfrentamento à Violência contra a mulher se destinam à prevenção, assistência e garantia dos direitos das mulheres nas áreas de educação, assistência social, saúde, segurança, cultura e justiça. Cabe sublinhar que, em janeiro de 2003, foi constituída a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República. Em 2007, houve o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência, que consolida a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres; aprofunda a implementação da Lei Maria da Penha; fortalece o combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres; promove os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e os direitos humanos das mulheres em situação de prisão (BRASIL, 2007). Para isto, as manifestações do Movimento Feminista foram de fundamental importância para exigir execuções por parte do Estado. A conjunção de esforços destas políticas deve resultar em ações que, simultaneamente, desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero.

2.2 Aspectos da Região da UBS e o surgimento do atendimento às mulheres vítimas de violência

Nesta UBS, são oferecidas ações voltadas a saúde da mulher e ações voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher. Para melhor compreensão do contexto, esta UBS situa-se, na Vila Fátima, localizada no bairro Bom Jesus, se faz necessário abordar alguns dados referentes a este território localizado na região Leste da Cidade de Porto Alegre/RS.

Segundo dados do IBGE (2000), a região Leste é composta pelos bairros: Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras e Vila Jardim, totalizando 114.039 habitantes, representando 8,11% da população do município. Esta região destaca-se pelo seu expressivo contingente populacional em relação às demais regiões do município. Possui taxa de analfabetismo de 2,62% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 4,77 salários mínimos (IBGE, 2010). Porém, estes dois últimos dados se comparados aos bairros Chácara das Pedras e Três Figueiras, por exemplo, não representam legitimamente os reais indicadores do bairro Bom Jesus, pois como esses bairros são de classe média alta, assim, a média final acaba ficando mais elevada, tanto da escolaridade quanto da renda.

Neste espaço, o diferencial de ser mais que uma UBS, está relacionada ao fato de ser um espaço multiprofissional, com ações interdisciplinares no que diz respeito ao acompanhamento sistemático de pacientes/usuários pelo Serviço Social, Psicologia, Psiquiatria, por exemplo. Isso aparece na troca de informações e experiências por essas diferentes áreas, visando atender esses pacientes/usuários na sua integralidade, de modo interdisciplinar. Este diferencial, ao possibilitar à comunidade todos esses serviços apresenta seus méritos, pois trata-se de uma população que, em sua maioria, possui baixíssimo poder aquisitivo, baixa escolaridade e vive de trabalhos informais, com pouco acesso à informação. Nesta perspectiva, através de ações interdisciplinares na sala de espera, buscou-se a discussão dos seguintes tópicos: Violência contra a Mulher, Abuso Sexual de Mulheres, Crianças e Adolescentes, Rede de Serviços de apoio à Mulher vítima de Violência, entre outros. Através do acesso ao conhecimento e reflexões, almejava-se possibilitar a esta mulher romper o ciclo de violência que esta pudesse estar inserida, sendo a partir disto, protagonista de sua vida, acessando as políticas e garantindo seus direitos ou que a população pudesse levar essas informações a outras pessoas da comunidade e familiares, sendo multiplicadoras de cidadania.

O Serviço Social nesta UBS presta atendimento a todas as mulheres, tanto na questão de informações a respeito das políticas de Assistência, Previdência e a Saúde onde estão inseridas, referenciando-as os demais serviços da Rede. O atendimento às mulheres vítimas de violência se dá através da busca de contato e encaminhamentos com os demais equipamentos que compõe a rede de proteção a mulher vítima de violência, a Rede Lilás, a fim de garantir a proteção e os direitos sociais.

2.3 Serviço Social na saúde para o enfrentamento da violência contra a mulher

A questão da violência contra a mulher que chega até o Assistente Social que atua na Política de Saúde, difere da atuação do Assistentes Sociais que atua na Política de Assistência Social. Dentre algumas dimensões de atuação dos profissionais, levando-se em conta, por exemplo, a mobilização e participação popular, destacam-se:

Tentar construir e/ou efetivar, conjuntamente com os outros trabalhadores da saúde, espaços nas unidades que garantam a participação popular e dos trabalhadores de saúde nas decisões a serem tomadas; Efetivar assessoria aos movimentos sociais e/ou aos conselhos a fim de potencializar a participação dos sujeitos sociais contribuindo no processo de democratização das políticas sociais, ampliando os canais de participação da população na formulação, fiscalização e gestão das políticas de saúde, visando ao aprofundamento dos direitos conquistados. (CFESS, 2010, p. 30).

Nesse sentido, a participação comum a todo o ser humano é estabelecida como “processo social que existe independente da interferência provocada por um ou outro agente externo”, (SOUZA, 2000, p. 81). Ou seja, a participação é inerente ao ser humano, mas também, segundo a autora identifica, é uma “questão a ser refletida e enfrentada por todos os grupos sociais que não chegam a penetrar as decisões que dizem respeito às suas condições básicas de existência” (SOUZA, 2000, p. 81).

Estas dimensões vão ao encontro da busca pela efetivação dos direitos sociais no âmbito da saúde, bem como em alguns dos princípios fundamentais do Código de Ética profissional de 1993 que tratam sobre a

Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda a sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras; Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação/exploração de classe, etnia e gênero. (BRASIL, 2011, p. 23-24)

As ações, realizadas no âmbito do Serviço Social junto à população usuária dos serviços, benefícios e programas sociais dirigem-se ao fortalecimento do protagonismo destes sujeitos nas lutas e reivindicações para o acesso aos direitos sociais. As demandas imediatas que chegam ao Serviço Social nesta UBS, estão relacionadas ao atendimento nas áreas de saúde mental, geralmente direcionadas à psicologia e psiquiatria, casos de suspeita de negligência à crianças, violência de gênero dentre outras. Ainda no sentido de demandas emergentes, a maioria dos casos de atendimento e/ou acompanhamento do Serviço Social se dirige à busca de serviços de

saúde. Todavia, a investigação acerca das reais necessidades dos usuários (as) mostra que eles (as) buscam mais que os serviços de saúde.

A exemplo da violência que, de forma geral, como tantas outras expressões faz parte de uma realidade que reflete a violação e cerceamento de direitos humanos e sociais básicos da população. Isso ocorre na medida em que se tem uma população desassistida de direitos fundamentais e básicos como alimentação, acesso à saúde, educação, moradia, saneamento básico e ao emprego. Esses elementos fazem parte de um processo onde a falta de um, interfere diretamente na ausência do outro. Onde não existe uma alimentação adequada e consequentemente uma baixa qualidade de vida e de saúde, causa um impacto direto no rendimento escolar, por exemplo. A escolaridade também influencia na busca por um emprego que, muitas vezes, impossibilita uma moradia digna, sendo todos esses elementos interligados e onde um complementa o outro. Essas vulnerabilidades sociais estão vinculadas a um projeto societário hegemônico, voltado exclusivamente à acumulação do capital e que no seu desenvolvimento reproduz cada vez mais as desigualdades sociais.

Partindo da compreensão do projeto ético político profissional e da metodologia de intervenção, foram desenvolvidas ações na área da saúde, a partir da articulação com a rede interna de profissionais que possibilitou a criação da Sala de Espera como um espaço de acesso aos direitos, voltado às mulheres e adolescentes vítimas de violência ou não, a fim de fortalecer estratégias de enfrentamento, fortalecimento de vínculos da Rede Intersetorial e garantir a saúde, em sentido ampliado.

2.4 Metodologia de trabalho

Foram realizadas entrevistas com as mulheres que buscavam atendimento junto ao Serviço Social ou após terem sido encaminhadas pelo Médico, Psicólogo ou Psiquiatra da unidade ou, ainda, por demanda espontânea, a partir de sua participação na Sala de Espera. A entrevista possibilitou o primeiro acolhimento prestado às usuárias que precisavam, além de serem entendidas, de um momento de aproximação e estabelecimento de vínculos, em um ambiente de respeito, onde pudesse ser vista em sua integralidade, particularidades e singularidades.

Também trabalhamos com a articulação em “Rede” que pode ser entendida como uma cadeia de serviços ofertados à população, sendo que somente quando estão ligados uns aos outros e interagindo é que indivíduos e organizações mantêm uma rede e por ela, informações

circulam livremente, emitidas de pontos diversos e de maneira não linear são emitidas novamente a diversos outros pontos, realimentando o fluxo desta rede.

O conceito de Rede de atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção (BRASIL, 2003, p 23)

Nesta perspectiva de trabalho, o acompanhamento dado às usuárias atendidas pelo Serviço Social nesta UBS teve sua continuidade através da interlocução com o Serviço Social dos CRAS (Centros de Referência em Assistência Social), do CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social), dos Conselhos Tutelares e outros equipamentos públicos, através de reuniões de Micro rede entre os Serviços, com vistas ao acompanhamento mais longo e aprofundado dos casos atendidos na UBS. Entende-se que é por meio da Rede que as usuárias terão a possibilidade de acessar seus direitos e melhorar suas condições e qualidade de vida.

A Sala de Espera tem o propósito de ampliar o acesso a informações para a garantia dos direitos sociais legalmente reconhecidos na Constituição Federal de 1988, incluindo o direito à educação e assistência. Para tanto, buscamos fortalecer os vínculos entre o Serviço Social desta UBS, Rede de Apoio e usuários, estabelecendo uma relação de confiança e acolhimento e priorizou-se a autonomia e emancipação dos usuários (as) perante à construção de sua própria história de vida.

A partir disto, foram realizadas entrevistas previamente agendadas para esclarecimentos quanto ao trabalho do Assistente Social naquele espaço. De acordo com a necessidade foram contatados familiares e amigos das usuárias para conhecer o contexto social no qual se inserem. Após essa primeira aproximação com a realidade de cada usuária, foram realizados contatos com a Rede de Apoio, através de telefonemas e envio de relatórios, quando necessário, a fim de manter a Rede informada e atenta quanto a qualquer evento considerado relevante, principalmente no caso de violência que compromete o aprendizado de adolescente matriculada em escola, por exemplo.

Como forma de avaliação do processo de intervenção e seu impacto na realidade das usuárias e da comunidade local foram coletados alguns dados por meio de uma Ficha de Avaliação, e posteriormente compilados e tabulados, a partir de uma Planilha de Tabulação de Dados.

2.5 Políticas de saúde e suas interfaces com as Políticas para as mulheres: Dando Voz às Usuárias e Usuários da Sala de Espera da UBS

Na sala de espera, foram disponibilizadas várias informações sobre os direitos das mulheres no âmbito da saúde. Por exemplo, no âmbito do SUS e demais regulamentações relacionadas à área da saúde, as mulheres têm direito ao acesso integral à saúde e isso inclui o direito à realização da mamografia, ao parto humanizado e ao pré-natal, assim como a realização do pré-natal que inclui acompanhamento especializado durante toda a gravidez, realização de exames, consultas e orientações em unidades básicas de saúde e, em casos mais delicados, em maternidades ou centros de referência.

A Lei nº 11.634/2007, no artigo 1º, garante que toda gestante tem direito a um acompanhante de sua indicação durante o período de trabalho de parto, durante o parto e pós-parto e atenção integral e humanizada ao recém-nascido que também prevê o contato imediato do bebê com o abdômen ou tórax da mãe (de acordo com a vontade dela) e o estímulo à amamentação ainda na primeira hora de vida. O SUS, por meio da Lei nº 8.080/1990 e da Portaria nº 2.418/2005 do MS/GM, garante a ligadura de trompas, que é uma cirurgia de esterilização disponível no SUS, pode ser solicitada por mulheres com mais de 25 anos, ou pelo menos dois filhos e, se em convivência conjugal, com o consentimento do marido, sendo esta questão do termo “consentimento” muito discutida entre as feministas, pois isto não delega a mulher autonomia sobre o seu próprio corpo expressando assim uma perpetuação da subordinação da mulher ao homem no papel de marido, esta cirurgia também pode ser realizada quando houver algum risco de vida ou à saúde da mulher.

A mulher também tem direito ao planejamento familiar, realização da mamografia, (exame para detecção do câncer de mama) e ao Papanicolau (exame preventivo que rastreia o câncer do colo do útero). As mulheres que realizaram cirurgia para tratamento do câncer de mama têm direito a cirurgia plástica reparadora/reconstrutiva, a vacina contra o HPV, que previne o câncer do colo do útero. Esta vacina também é direito das meninas e mulheres que compõe o público alvo de vacinação e, combinada ao exame de Papanicolau, pode representar a primeira geração de mulheres livres do câncer do colo uterino. Anteriormente havia sido publicada a Portaria nº 1.325/2013 que regulamentou o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas do Leiomioma do Útero, assim como a Portaria nº 1.321/2013 que regulamentava o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas da Síndrome de Ovários Policísticos e Hirsutismo.

Desde 1999, por meio da Lei nº 9.797/1999, foi garantido o direito a cirurgia plástica reparadora da mama pela rede de unidades integrantes do SUS nos casos de mutilação decorrentes de tratamento de câncer.

Para o enfrentamento da violência contra a mulher, as ações dos diversos setores e ou serviços devem ser conjuntas, ampliando para a saúde de qualidade, maior segurança pública, justiça ao alcance da população, educação voltada para a reflexão e não só para o aprendizado mecânico e uma assistência social capaz de garantir os mínimos ao indivíduo para o exercício pleno de sua cidadania.

Nesta UBS, as ações desenvolvidas junto aos usuários e usuárias dos serviços, na Sala de Espera, partiram da área da Saúde, articulando-se com outras políticas como a assistência social, educação, justiça, entre outras áreas e instancias da vida social, possibilitando a criação de espaços de discussão e orientação com informações sobre violência.

A Ficha de Avaliação foi entregue a 10% das mulheres participantes da Sala de Espera. Manteve-se uma média de 47 mulheres por Sala de Espera. Cabe lembrar que público total de usuários que buscavam atendimento na UBS, era de 421 pessoas. Foram realizados 10 encontros de reflexão nas Salas de Espera. Buscou-se saber, entre as usuárias qual o entendimento da temática e o grau de satisfação do atendimento.

Pode-se verificar, a partir do levantamento dos dados coletados na Sala de Espera com as usuárias que responderam a Ficha de Avaliação que um número expressivo de pessoas contribuiu com sugestões de temáticas para mais Salas de Espera, ou seja, demonstrou interesse na permanência das atividades pela importância dos assuntos para as mulheres e para a comunidade local. Pode-se, também, verificar o interesse e a curiosidade das mulheres em saber qual será a próxima temática conforme fala de uma usuária: *“Só quero ver o que terá a próxima Cartilha” (M, 46).*

É interessante destacar a fala de homens que também participaram da Sala de Espera, durante as discussões da temática Violência contra a Mulher: *“Não sei o que o homem quer batendo na mulher, quando o casamento não dá mais certo, tem que se separar e pronto”, “A gente tem que parar de achar que a gente é dono das mulheres”. (H, 46 anos), “Esta cartilha é bem boa pra gente falar com os netos” (H, 68 anos).* Para erradicar a violência contra a mulher, deve-se envolver os homens nessa luta. Caso contrário, excluimos metade da população, sendo que a violência contra as mulheres afeta a sociedade como um todo e somente a partir da reflexão conjunta, podemos iniciar a desconstrução de papéis de gênero tradicionais que contribuem para a subalternidade da mulher,

ainda resquícios de uma sociedade patriarcal, na qual o homem se julgava o “chefe”, ou o “dono das mulheres”, como foi expresso na fala do usuário em questão.

Foi possível constatar que o acesso à informação proporcionado pela Sala de Espera é de interesse da população e tem a participação dos usuários quando são facilitadas as condições de ouvintes, mas também as possibilidades de exercícios de autonomia e cidadania, assim como de questionamento sobre situações vivenciadas no seu cotidiano. Cabe retomar que o desenvolvimento das ações no espaço desta UBS foi importante para a produção de informações acerca do Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Para facilitar a abordagem da temática neste espaço, foi elaborada uma Cartilha com o propósito de esclarecer e facilitar entendimento do tema da violência contra a mulher. Mesmo com o alcance desse propósito, conforme retorno das usuárias por meio da ficha de Avaliação, percebeu-se a necessidade da implementação de ações de forma interdisciplinar para garantir a qualidade do atendimento.

É relevante considerar que a execução desta Sala de espera culminou em uma ação preventiva e de reflexão a partir do debate da temática da Violência contra a Mulher e da distribuição de três cartilhas, sendo uma elaborada em conjunto com o NEPEVI², abordando Violência contra a Mulher, e as outras duas construídas a partir da realidade ali expressa, com abordagem do tema Abuso sexual contra Crianças e Adolescentes, e Rede Lilás, todos os temas abordados de forma clara a fim de que as usuárias pudessem também se apropriar e disseminar as informações para outras mulheres, como pode ser evidenciado na fala da seguinte usuária: *“Vou avisar lá em casa que aqui no Posto tem estas Cartilhas”*. (M, 28 anos)

Sabe-se que para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres deve-se buscar articular um conjunto de políticas públicas que possibilitem às mulheres o acesso ao conhecimento de seus direitos, iniciando pela Atenção Básica, porta de acesso a outras políticas. A articulação em Rede deve ser fortalecida para facilitar o acesso aos serviços, possibilitando mudanças na vida das usuárias para o rompimento do ciclo de violência que, muitas vezes, estão inseridas.

3. Considerações Finais

Este Projeto - A Sala de Espera, foi uma ação implementada durante o ano de 2015, e consistiu em um espaço para a reflexão sobre a questão da violência e de acesso à informação,

² Grupo de Estudos e Pesquisa em Violência, vinculado ao programa de pós-graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS e cadastrado no diretório de grupos de pesquisa do CNPq.

não somente para a mulher vítima de violência, mas também para a comunidade em geral. Estes temas foram abordados através de Cartilhas elaboradas de forma sucinta e clara e com ilustrações a fim de que fossem de fácil entendimento tanto pelas mulheres vítimas de violência, como pelas crianças e adolescentes e, assim, as informações ali contidas pudessem ser transmitidas a toda a comunidade, inclusive aos homens que também puderam participar das discussões e reflexões. De modo geral, todos contribuíram com a indicação de novos debates e novas temáticas para as próximas Salas de Espera.

A violência é uma das expressões da questão social e, portanto, também diz respeito a saúde em seu sentido amplo, exigindo o trabalho de forma interdisciplinar e em Rede para acolher, dar suporte e acompanhamento à mulher que foi ou está sendo vítima de violência. Destaca-se também um aspecto importante nas ações que é o da transversalidade de gênero, que é compreendida como:

A elaboração de uma matriz que permita orientar competências políticas, institucionais e administrativas e responsabilizar os agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero nas distintas esferas de governo (MENEGBEL, 2009, p. 19).

O processo de articulação desta rede se faz necessário para que o profissional de Serviço Social inserido na área da Saúde possa referenciar corretamente as mulheres aos serviços e programas implantados pela Secretaria de Política para as Mulheres.

4. Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE- 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 05 abr.2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE- 2000. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>. Acesso em 05 abr.2015.

_____. **Enfrentamento à violência contra a mulher – Balanço das ações 2006-2007**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

_____. Presidência da República. **Lei 9.797**, de 6 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9797.htm >. Acesso em: 04 abr. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei 13.104**, de 9 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm>. Acesso em: 04 abr. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei 8080**, de 19 de setembro de 1990. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm >. Acesso em: 04 maio. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei 11.634**, de 27 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11634.htm>. Acesso em: 04 abr. 2015.

_____. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2008.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. MENICUCCI, Elenonora. **Gênero e direitos humanos**. Disponível em: <<http://spm.gov.br/noticias/artigos/15-12-2013-correio-braziliense-2013-genero-e-direitos-humanos-artigo-2013-eleonora-menicucci>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

CAMARGO, M; AQUINO, S. Redes de cidadania e parcerias – Enfrentando a rota crítica. In: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher – **Plano Nacional**. Brasília, Secretaria, 2003.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais**. Brasília, 2010.

FARAH, M. F. S. **Gênero e políticas públicas**. Revista Estudos feministas. Florianópolis, v.12, n.1, p. 47-71, 2004.

FISCHER, I. R; MARQUES, F. **Gênero e exclusão social**. Disponível em: www.fundaj.gov.br/tpd/113.html. Acesso dia: 10/09/2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MENEGHEL, S.N. O que precisamos fazer para enfrentar as violências contra as mulheres? In: MENEGHEL, S.N. **Rotas Críticas II: ferramentas para trabalhar com a violência de gênero**. Santa Cruz do Sul: EDUNIS, 2009.

MINAYO, M. C.S. Violência e Saúde. In: SPÍNOLA. A.W.P et al. (coords). **Pesquisa social e saúde**. São Paulo: Cortez, 1992.

SANTOS, B. C. dos. Et al (organizadoras). **Maus-tratos e abuso sexual contra crianças e adolescentes: uma abordagem multidisciplinar**. São Leopoldo: Série Cadernos, 1997.

STREY, M. N. Violência de Gênero: uma questão complexa e interminável. In: STREY, M N; AZAMBUJA. M. P. R; JAEGER. F. P. (orgs). **Violência, Gênero e Políticas. Públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

BREVE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL DO BRASIL E DA ARGENTINA¹

Isabel Graciele Padoin –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Rosilaine Coradini Guilherme –
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)
Sandro Schreiber –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

Este artigo encontra-se dividido em seções, sendo que primariamente se traz de forma concisa alguns pontos nodais da história da loucura na sociedade, onde por séculos os portadores de doenças mentais foram considerados alienados, sendo avaliados como indivíduos que não pertenciam ao meio social, na medida em que viviam em uma realidade que não era a mesma outorgada pelo sistema dominante. Dessa forma, eram tidos como seres sem capacidade de compreender ou exercer seus direitos, ou seja, completamente tutelados pelo Estado.

Viviam em péssimas condições, já que as casas asilares, internatos ou manicômios estavam sempre superlotados, abarrotados de condições degradantes de higiene e alimentação. Nesses locais sofriam agressões de todos os tipos e maus-tratos, eram tratados como “bichos”, sendo proibidos de ter contato com seus familiares e com o meio social.

Tal situação não se refere a um continente ou a um país em especial, sendo sustentada em vários lugares do mundo como a própria Argentina e o Brasil. Para tanto, de forma a esclarecer com maior riqueza de detalhes as conjunturas da política de saúde mental nesses dois países, foram escritas seções, de maneira a traçar aspectos históricos e suscitar pontos convergentes e divergentes anversos a saúde mental, especialmente, a partir do momento em que ambos tornaram-se signatários da Declaração de Caracas.

2. Um breve panorama sobre a história da saúde mental no mundo

Pode-se dizer que o século XVII foi um período clássico onde houve a separação dos indivíduos em produtivos e improdutivos. Os indivíduos que não ocupavam funções produtivas

¹ Artigo produzido na disciplina de Política em Saúde do Doutorado em Política Social da UCPEL – Orientador da Aula.

na sociedade eram categorizados de “louco”, sendo-lhes dispensado um tratamento de cunho moralista, praticamente isento de perspectivas científicas e medicamentosas.

Assim, todos os sofrendores psíquicos eram separados e retirados do convívio social, familiar e comunitário e colocados nos manicômios, onde eram submetidos a castigos, privações, presos a grilhões de ferro, sem tomar sol, nos moldes mais severos e desumanos. Ficavam, portanto, isolados por trás de muros, paredes e celas frias (FOUCAULT, 2010).

Historicamente os ‘loucos’, só eram castigados quando violentos ou demasiadamente inconvenientes. Como ficavam isolados por vários anos nos manicômios, acabavam perdendo sua identidade, sendo desrespeitados, separados e excluídos. Vale destacar que não eram só os ditos “loucos” que eram banidos do convívio social, dado que todas as pessoas que eram consideradas improdutivas, como os mendigos, por exemplo, também deveriam ser retirados da sociedade, de modo que não prejudicassem a ordem moral societária (AMARANTE, 1998).

Destaca-se que a construção de grandes instituições para abrigar essa gama de pessoas esteve primeiramente associada, ao surgimento da lepra, que devido as Cruzadas², se espalhava rapidamente entre a população (FOUCAULT, 2010). Os leprosos deveriam ser afastados do convívio com as demais pessoas, por isso, necessitavam permanecer até a morte “guardados” nos leprosários.

Com o fim dessa doença, muitos dos leprosários foram transformados em casas de correção, também chamados de internatos, onde os insanos eram submetidos a péssimas condições de vida, uma vez que eram mantidos em locais sujos, frios, lotados e sem comida. Independentemente da idade e do sexo eram todos jogados no mesmo ambiente, sendo impossibilitados de decidir ou julgar qualquer coisa. Portanto, eram vistos como irracionais e não cidadãos. Portanto,

A institucionalização da doença e do “doente mental” é o termo empregado para sintetizar o processo de reificação da pessoa asilada, em virtude “do aniquilamento de sua individualidade, causado pelo vazio emocional” decorrente não apenas do estado mórbido, mas, também, pela qualidade das relações sociais estabelecidas com o internado, marcadas por sua condição de tutelado. Essa situação constitui um duplo martírio, visto que o internado vivencia uma experiência de sofrimento e, ao mesmo tempo, é sujeitado àqueles que têm o mandato social para administrar sua doença e sua vida (BASAGLIA, 2005, p.24).

² Expedições militares realizada, entre os séculos XI e XIII, pela Igreja Católica, a fim de retomar as terras consideradas sagradas pela cristandade, que estavam sob a posse dos muçumanos (FONTE, 2016).

Tendo por base essas ideias, na próxima seção serão pontuados aspectos importantes sobre a saúde mental na sociedade brasileira, levando em consideração o lugar ocupado pela família e pelo próprio portador de sofrimento psíquico.

2.1 A história da saúde mental no Brasil

No Brasil, as causas da loucura, assim como no contexto europeu, eram, muitas vezes, atribuídas às famílias, ou seja, a culpa pelo adoecimento mental, foi por muito tempo atribuída para essa instituição, uma vez que, a partir da educação gerada em seu seio, poderia corromper os indivíduos, o que justificava o desregramento no modo de viver dos então alienados. Dessa forma, o tratamento proposto tinha por base o afastamento do paciente de sua família, isto é, durante as internações psiquiátricas era proibido o contato entre o paciente e seus entes queridos, a fim de não prejudicar a assistência prestada e até mesmo agravar o quadro estabelecido.

Nesse sentido, no Brasil, a saúde mental, por muito tempo, remeteu-se a internações em hospitais psiquiátricos, onde os pacientes eram submetidos a tratamentos nada convencionais, tais como o eletrochoque, a lobotomia, etc. Com tudo isso, acabou gerando-se um grande número de usuários afastados por longos anos do convívio sócio familiar (BISNETO, 2007).

No período colonial na sociedade brasileira os loucos eram tratados de acordo com suas posses, sendo que os mais abastados e menos agressivos permaneciam em casa ou eram enviados para tratamento na Europa, os pobres vagavam pela cidade, os violentos eram recolhidos em cadeias. No início do século XIX existia a Santa Casa da Corte e outros hospitais de caridade, os quais precederam a criação de hospícios (ODA; DALGALARRONDO, 2004).

Como já salientado, anteriormente, nos hospitais não eram permitidas visitas dos familiares, os quais se desresponsabilizavam com esse sujeito, esquecendo-o. O resultado desse processo de internação permanente, fez com que os indivíduos internados ficassem residindo nessa instituição até o fim de suas vidas, perdendo por completa a referência social e familiar.

Esse quadro tende a modificar-se somente por volta de 1979, através da Reforma Psiquiátrica, onde passa a ser estimulada a participação da família frente ao cuidado prestado ao portador de sofrimento psíquico, propondo novas reformulações no modelo assistencial. É importante destacar que ao final dos anos 70, aconteceu uma crise nos moldes de cuidados voltados para a internação em hospitais psiquiátricos, onde acontece uma eclosão dos movimentos sociais pelos direitos dos sofredores psíquicos (VASCONCELOS, 2008).

Nesse sentido, surge o movimento anti-psiquiátrico, contrapondo-se as formas brutais de tratamento dispensados às pessoas em sofrimento psíquico, objetivando anular os obstáculos existentes entre assistentes e assistidos. Logo, sua primazia encontra-se pautada na ideia de abolir a clausura e a coerção, até então proeminentes, tendo como foco discussões em grupos, o trabalho interdisciplinar e a participação dos familiares no cuidado aos portadores de sofrimento psíquico.

Assim, passam a ser exigidos a criação de serviços públicos substitutivos aos manicômios e hospitais psiquiátricos, visando o incremento de uma rede de trabalho na comunidade, composta por equipes multidisciplinares e interdisciplinares, capazes de responder às demandas dos pacientes e de seus familiares (AMARANTE, 1995). Cabe destacar que tais exigências encontravam-se intrinsecamente ligadas ao processo denominado de Reforma Sanitária.

No final da década de 1970, ganha destaque, na relação Estado – Sociedade, o movimento pela democratização da saúde, que, envolvendo intelectuais/profissionais de saúde, movimentos sociais e estudantes criou condições para a construção do projeto da Reforma Sanitária brasileira. Este movimento teve como princípio uma crítica à concepção de saúde restrita a dimensão biológica e individual, bem como a afirmação da relação entre organização social, organização dos serviços de saúde e prática médica, tendo como fundamento a determinação social da doença para se pensar o processo de trabalho em saúde (VASCONCELOS, 2009, p. 76).

Portanto, o Movimento Sanitário propôs uma efetiva mudança nos moldes de atenção e gestão em saúde, apregoando ações e serviços prestados à comunidade de maneira descentralizada e aberta, com atenção primária em saúde. Dessa forma, buscou através da luta denunciar a violência nos manicômios e a privatização da loucura como um mercado lucrativo, pois as clínicas e hospitais privados recebiam do Estado pela compra de leitos para internação dos sofrendores psíquicos (LUCHMANN & RODRIGUES, 2007).

Frente a isso, na década de 1980, período em que o Brasil passava por um processo de abertura democrática, que esse Movimento toma maior proporção, dado que envolve diferentes segmentos da sociedade civil (profissionais da saúde, universidades, sindicatos, usuários, familiares, etc.) que lutaram pela criação de um sistema de saúde público universal. Nesse sentido, começam a surgir os discursos de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS).

No final dos anos 80, ocorre o grande marco conceitual para a compreensão do sistema de saúde no Brasil, dado que é realizada a VIII Conferência Nacional de Saúde, onde pela

primeira vez na história do Brasil, a sociedade civil organizada pode participar do processo de construção de um novo ideário para a saúde, tendo este um cunho de mobilização nacional pela redemocratização com a valorização da determinação social da doença, como princípios fundadores para a criação do Sistema Único de Saúde, vinculado a Política Pública de Saúde que efetivou-se normativamente através da Constituição Cidadã de 1988 (VASCONSELOS, 2009).

No texto constitucional, a Saúde passou a integrar o Sistema da Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Assistência Social. As políticas de saúde iniciam um processo de descentralização dos serviços em saúde, bem como institui-se o Sistema Único de Saúde (SUS), como um sistema de atenção e cuidados, com base no direito universal à saúde e na integralidade das ações, assim como o atendimento integral, abrangendo a vigilância e promoção da saúde e recuperação de agravos.

A partir de 1991, ocorre a efetivação de serviços de atenção psicossocial no Brasil. Neste prisma, surge através de portarias oficiais a implantação dos CAPS, como serviços do sistema público de saúde do Brasil. Para tanto, agora, o tratamento para pessoas com sofrimento psíquico, deve ocorrer, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde mental, nos moldes do hospital-dia, a partir dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Observa-se que este serviço, passa a ser proporcionado pelo setor público, sendo criado um arsenal de legislações, portarias, decretos etc, de modo a regulamentá-lo, em todo o território brasileiro. Fica claro, assim, que os CAPS são criados para ampliar o atendimento ao usuário em modalidades abertas, com o máximo de qualidade e o mínimo de internação.

Portanto, o incentivo está em pensar a saúde mental, tendo como pilar a Atenção Básica em Saúde, isto é, atrelada aos Núcleos de Atenção de Saúde da Família (NASF). Esses são aparelhos estratégicos da política de atenção básica, e tem articulação direta com os CAPS, prescrita no Programa de Saúde Mental para o atendimento em rede dos cidadãos com transtornos mentais.

Salienta-se que o encaminhamento do usuário a partir da Atenção Básica em Saúde é uma articulação crucial, já que utiliza-se do processo de matriciamento, ou seja, o assessoramento periódico por parte das equipes de CAPS às equipes de saúde da família, sobre o processo de encaminhamento dos Projetos Terapêuticos necessários para a atenção dos pacientes referidos ao NASF.

Neste contexto, fica estabelecido vertentes efetivas de deshospitalização, onde a internação psiquiátrica passa a ser feita somente quando os recursos extra hospitalares não se mostram suficientes, tendo duração mínima e, ainda assim, sempre mantendo em vista o posterior retorno do paciente ao seu meio social. Assim sendo, é perceptível a intenção de proteger o portador de transtorno mental contra internações arbitrárias, possibilitando a este, sempre que possível, a interferência em seu tratamento, proporcionando-lhe um tratamento menos coercitivo e mais humanizado.

3. A SAÚDE MENTAL NA ARGENTINA – aproximações e distanciamentos com a sociedade brasileira

A história da saúde mental da Argentina não se diferencia substancialmente da história da saúde mental do Brasil e do mundo, já descrita anteriormente, onde a prática de asilamento dos “loucos”, associa-se diretamente a demanda das elites em manter confinada as pessoas que não se enquadravam nos padrões morais e de manutenção da ordem societária. Por conseguinte, segundo MARAZINA (2011)

O saber é uma das formas de reprodução de uma visão de mundo que precisa legitimar-se a partir de conceitos “científicos”. A história das ideias é a história das instituições que sustentam e legitimam as formas em que o poder sobrevive. (...) Se a história das ideias é a história das instituições que as sustentam, não podemos ignorar que muitas dessas importações têm como finalidade a imposição de modos de viver e pensar dos centros produtores dessas ideias, geralmente, as sedes do poder mundial (p.17).

De maneira geral, a Argentina e o Brasil, apresentam algum tipo de questionamento do modelo de saúde mental, até então preconizado, a partir da Declaração de Caracas de 14 de novembro de 1990, fruto da Conferência Regional para a Reestruturação da Assistência Psiquiátrica na América Latina. Essa foi assinada por ambos os países, que adotaram, assim, o compromisso de reestruturação dos seus sistemas de saúde mental, de acordo as recomendações emitidas, que defendem a organização em redes como um dos pontos centrais para a atenção básica em saúde mental.

Encontramos sua origem não casualmente no ano da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, quando a jovem Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a promover um novo conceito de saúde, mais abrangente que o da saúde biológica. Já não se tratava da ausência de doença ou invalidez, mas de um estado de bem-estar completo, físico, mental e social. Como

uma consequência imediata desta nova definição, vê-se a substituição do conceito de higiene mental pelo de saúde mental, o que implicou numa mudança substancial de concepção.

Salienta-se que as considerações sobre doença, passam a ser vislumbradas, nesse momento, por outro ângulo, onde saúde é um estado desejável de bem-estar mental, implicando também nos cuidados e instituições dedicadas a promovê-los. Dessa forma, os cuidados em saúde mental, que implicam também a assistência e prevenção deixam de ser de domínio único da medicina, abarcando abordagens de caráter interdisciplinar, intersetorial e interinstitucional (MARAZINA, 2011).

Quando se fala sobre o sistema de saúde da Argentina é imprescindível esclarecer que esse país

(...) adotou a forma federal de governo. Essa modalidade implica que a Constituição Nacional, os tratados internacionais ratificados por governo federal e as leis nacionais têm maior hierarquia que as leis provinciais. Apesar disso, os governos provinciais mantêm todos os poderes que a constituição não atribui ao governo federal, fator que implica um grau importante de autonomia para traçar políticas públicas, que assumem em cada estado formas diferenciadas dentro da grande margem legal nacional (MARAZINA, 2011, p.45).

Nesse sentido, é preciso pontuar que a política de saúde varia muito de província para província, sendo extremamente fragmentada, dado que é definida por iniciativa de cada governo provincial, sem alcançar redes legais de âmbito nacional. Deve-se destacar também, que o sistema de saúde argentino é composto por uma rede de hospitais e centros de saúde públicos, bem como por um sistema de saúde vinculado a seguros sociais para profissionais, que prevê a contribuição do governo, dos empregados e dos empregadores e, por último, um setor privado com fins lucrativos que tem como foco a prestação de serviços para as classes média e alta.

No que se refere a saúde mental o único movimento mais abrangente que teve a adesão de algumas províncias foi a Lei 25421, que prevê a atenção primária em saúde mental. De acordo com o Dr. Abel Langer:

A Argentina tem um sistema demasiadamente federativo em relação às políticas públicas. Cada província, no caso da saúde, pode dispor livremente em relação ao sistema hospitalar. Também pode ser feito isso em nível municipal, nacional, e igualmente o subsistema privado. Assim, as leis nacionais não são de cumprimento obrigatório, salvo nos territórios nacionais, que são Tierra Del Fuego e Buenos Aires (...) As leis provinciais não repetem a lei nacional. Cada província faz o seu, de forma separada (LANGER, apud MARAZINA, 2011, p.80).

Portanto, observa-se que existe uma fragmentação muito grande também no sistema de saúde mental da Argentina, dado que algumas províncias advogam pela desinstitucionalização progressiva e transposição da atenção para centros de saúde mental territoriais, sendo que por outro lado existem leis que colocam o hospital psiquiátrico como um dos organizadores da política de saúde mental (MARAZINA, 2011).

Tudo isso ocasiona déficits na gestão do sistema de saúde mental, haja vista, como já salientado, a fragmentação da rede de serviços atrelada à desatualização e/ou escasso ajuste à normatização de serviços e prestações, bem como a falta de integração e coerência na organização dos serviços. De acordo com Marazina (2011) merecem especial atenção a ausência de análise de eficácia de tratamentos e os graves déficits de articulação de ações intersetoriais com outras áreas, tais como o judiciário e desenvolvimento social.

Diante desse cenário, entende-se que as políticas públicas argentinas são provenientes da posição de cada província no contexto nacional, tendo pouco ou quase nenhum apoio do governo central para realizar políticas nacionais de saúde no território. Cabe ressaltar que quando esses apoios existem, possuem, comumente, caráter mais pontual, efetivando-se muito mais em termos de clínica básica, imunizações, epidemia.

Dessa forma, a questão da política de saúde mental ocupa espaços muito divergentes, dado que pauta-se na postura dos ministérios de saúde de cada província. Assim, as iniciativas para a formação e articulação de redes, que contemplem uma política de saúde mental que abranja as demandas territoriais, são bastante parciais e delimitadas.

Um aspecto bastante positivo, que precisa ser mencionado nesse trabalho, no que se refere a política de saúde mental Argentina, é que no final do ano de 2010 o Senado Argentino aprovou a nova lei de saúde mental do país, que objetivava estabelecer um novo modelo de atenção integral aos pacientes com transtorno mental, possibilitando-lhes mais autonomia. Esse novo modelo também incluiu o tratamento de pessoas que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas.

Nesse íterim, igualmente, a partir dessa lei foram vetadas a criação de novos hospitais psiquiátricos no país e a orientação para que os manicômios existentes se adaptem à nova legislação. Salienta-se, que assim como no Brasil, essas novas regulamentações são fruto da mobilização da sociedade civil organizada, que passou a lutar ativamente pelos direitos humanos dos familiares e usuários dos serviços de saúde mental.

Sendo assim, comparando o contexto da sociedade argentina com o histórico de lutas da sociedade brasileira, verifica-se que em ambas a sociedade civil se organizou para exigir reformas e reestruturações na política de saúde mental, que por muito tempo foi absurdamente perversa, cruel e estigmatizante. Todavia, como demonstram os dados (UFBA, 2016) esse processo de questionamento passou a surgir na Argentina, bem mais tarde do que no Brasil, pois aqui a lei de saúde mental (10.216/01) foi instituída em 2001, enquanto na Argentina a nova Lei de Saúde Mental só é aprovada no final do ano de 2010.

4. Considerações Finais

A partir da leitura de diferentes obras sobre a política de saúde mental pode-se constatar que por muitos séculos não se tinha uma definição clara de que a loucura tratava-se de um sofrimento psíquico. Para tanto, a sociedade é quem julgava os que seriam loucos ou não, ou melhor aptos e inaptos, de acordo com as regras de manutenção da ordem social vigente.

Os então considerados inúteis à sociedade de produção vigente, eram maciçamente separados do convívio social, trancafiados e isolados, por serem considerados seres improdutivos, inaptos ou perigosos. Tal separação fez com que ocorresse uma profunda “limpeza” nas cidades, com o propósito de preservar as elites e suas formas de dominação social e econômica.

Destaca-se assim, que essas pessoas foram, até pouco tempo, tratadas de forma indigna e violenta, tendo seus direitos constantemente violados de diferentes formas, jogadas em instituições totais por um grande período da vida ou por toda a vida. As instituições asilares ou manicomiais tornam-se comum no mundo todo, não sendo diferente na sociedade brasileira e na Argentina, que por um longo tempo histórico, dispenderam para as pessoas com sofrimento psíquico a mesma forma de tratamento degradante e humilhante.

Cabe elucidar que as contestações frente a esses tratamentos desumanos, destinados aos ditos “loucos”, só começam a ser discutidas como danosas, há poucas décadas. No caso da sociedade brasileira, isso se corporifica a partir da Reforma Sanitária, que traz no seu âmago o descontentamento com manicômios e suas formas de tratar os usuários. Não obstante na Argentina, os debates sobre esse assunto são elucubrados por alguns movimentos sociais vinculados às associações de usuários e familiares, que lutaram ativamente pela reforma do sistema de saúde mental. Esses grupos se articulam com associações de profissionais e também com os próprios profissionais que trabalhavam nos locais de internação.

É preciso esclarecer, no entanto, que na Argentina não consegue-se constatar a existência de uma rede mais institucionalizada, como no caso do Brasil, que pressionou e conquistou a criação do Sistema Único de Saúde. Tal acontecimento, talvez esteja ligado, ao fato de que na Argentina cada província estabelece as normatizações e regulamentações referentes à saúde mental e a política de saúde como um todo, já no Brasil os estados estão todos submetidos a uma legislação federal, o que possibilita uma maior singularidade nos avanços do campo da saúde mental.

5. Referências

- AMARANTE, P. **Forças e Diversidade: as transformações na saúde e na loucura**. In CASTELO BRANCO, G.; BAÊTA NEVES, L.F. (orgs.) Michel Foucault – da arqueologia do saber à estética da existência. Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- AMARANTE, P. (Coord.). **Loucos pela Vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- BISNETO, J. A.. **Saúde Mental e Serviço Social: uma análise institucional da prática**. São Paulo: Cortez, 2007.
- BASAGLIA F. A destruição do hospital psiquiátrico como lugar de institucionalização IN: AMARANTE P. (org) **Escritos selecionados em Saúde mental e reforma psiquiátrica**. Rio de Janeiro: Gramond, 2005.
- CETAD- Observatório Baiano sobre Substâncias Psicoativas- UFBA. **Argentina aprova nova lei de Saúde Mental**. Disponível em: <http://twiki.ufba.br/twiki/bin/view/CetadObserva/Noticia20101129> 1. Acessado em: 28 de maio de 2016.
- FOUCAULT, M.. **História da loucura na Idade Clássica**. 9 ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; RODRIGUES, Jefferson. **O movimento antimanicomial no Brasil**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 12, n. 2, p. 399-407, Apr. 2007 . Available from <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000200016&lng=en&nrm=iso>. access on 20 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000200016>.
- MARAZINA, Isabel Victoria. **A saúde mental pública na América Latina. Estudo comparativo dos sistemas de saúde mental de Argentina e Brasil**. 2012. Tese (Doutorado em Saúde Materno Infantil) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-19032012-095057/>>. Acesso em: 2016-05-20.
- ODA, Ana Maria Galdini Raimundo; DALGALARRONDO, Paulo. O início da assistência aos alienados no Brasil ou importância e necessidade de estudar a história da psiquiatria . IN: **Revista Latinoamericana de psicopatologia**. ano VII, n. 1, mar/ 2004, p. 128-141. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2330/233017778012.pdf> . Acesso em 5 de maio de 2016.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Saúde Mental e Serviço Mental:** o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. São Paulo: Cortez, 2008.

VASCONCELOS, Ana Maria de. **A prática do serviço social:** cotidiano, formação e alternativas na área da saúde. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

A PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA NO CONTEXTO DO TRIPÉ DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Cláudia Regina Paese –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Mara Rosange Acosta de Medeiros –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O tema de nosso trabalho é direito Constitucional à saúde como uma nova expressão da questão social, em especial a situação da família associada ao direito à saúde como uma expressão da Política Social.

Neste artigo, delimitamos o direito constitucional à saúde, objetivado no Sistema de Proteção Social - denominado Seguridade Social como “[...] um conceito estruturante das políticas sociais cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado.”¹ A saúde dentro do Sistema de proteção Social - caso analisado por nós neste texto – segundo a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 196 não poderá distinguir as pessoas pelo seu valor econômico ou por meios que possua ou não de investir em sua saúde. Ela passou a ser compreendida pela sociedade brasileira como direito do cidadão e dever do Estado.

Em relação à família, esta é delimitada enquanto participação da instituição família no contexto formado pelo tripé do Sistema de Proteção Social denominado Seguridade Social. Aqui analisamos o direito à “Saúde” como tema importante para a discussão, pois, cada vez mais, a posição do núcleo é associada à implementação de políticas sociais, da garantia de direitos e da promoção da cidadania, bem como a questão do desenvolvimento.

O objetivo geral do artigo é analisar o direito à saúde no âmbito da política social e sua influência sobre a família. Quanto aos objetivos específicos tratamos de do que consiste o direito constitucional à saúde enquanto resultado do Estado em ação e como isso influencia a família, seja como recebedora do direito, bem como enquanto responsável pelo seu uso, ou seja, na dimensão passiva e ativa.

Tratamos da conexão entre direito à saúde e família porque é no âmbito desta instituição que a política social se realiza, uma vez que o núcleo familiar é estruturante, tanto do processo

¹Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4347/1/bps_n17_vol01_seguridade_social.pdf
Acesso em: 21 jan. 2017.

de socialização primária, bem como se converte, após essa etapa da integração social, em espaço de efetivação das individualidades na sua dimensão privada, fundamental para orientar as escolhas sociais dos indivíduos e cidadãos.

A metodologia do artigo está constituída de modo a permitir a articulação entre o debate a respeito da Política de Saúde e a estruturação do núcleo familiar. Para isso, recorreremos à pesquisa bibliográfica a respeito. O procedimento metodológico escolhido permitirá entender como a família é um espaço de realização da política social, pois desempenha função estruturante do processo de escolha dos indivíduos na vida em sociedade, seja no estágio primário, seja nos demais estágios de socialização.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira analisa-se a relação entre Estado e sociedade civil, pois é fundante para a emergência do que vem a ser as políticas sociais. A seguir tratamos do direito constitucional à saúde, propriamente dito, para que sua conceituação fique clara. Por último, investigamos o problema da família e sua conexão com a ação do Estado, ou seja, com as políticas sociais.

2. Estado e sociedade civil: algumas definições

Uma das primeiras dificuldades para quem estuda a política social é conceituar “Estado” e “Sociedade Civil”. Esta dificuldade, por assim dizer, entre estas duas categorias, tem consequências diretas sobre a noção de “Estado de Bem-estar”. (COSTA, 2006). O Estado-Providência, ou Estado de Bem-Estar Social, emergiu a partir do final da II Guerra Mundial. Os Estados de Bem-Estar Social desenvolveram-se principalmente na Europa, onde seus princípios foram defendidos pela socialdemocracia. O Estado-Providência é um tipo de

[...] organização política e econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à população. (SCHUMPETER, 1908, p. 213-232²).

O pensamento keynesiano³ foi importante, e porque não dizer fundante, para o desenvolvimento das políticas sociais a partir da década de 30. O economista inglês entendia

² Disponível em <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/schumpeter/socialval.html> Acesso em 23 de out de 2016.

³ O keynesianismo contribuiu de forma determinante para o desenvolvimento e expansão das políticas públicas e da seguridade social. O keynesianismo preconiza o incremento dos salários como mecanismo para gerar demanda

que o Estado poderia desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento econômico, a fim de gerar uma política de crescimento econômico baseado no chamado “gasto social”.⁴ De acordo com Santos (apud ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1994, p.10),

[...] a política social é parte, precisamente, do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Está, portanto, no centro do confronto entre interesses de grupos e classes, cujo objeto é a reapropriação de recursos, extraído dos diversos segmentos sociais, em proporção distinta, através da tributação. Ponto crítico para o qual convergem as forças vitais da sociedade de mercado, desenhando o complexo dilema político-econômico entre os objetivos de acumulação e expansão, de um lado, e as necessidades básicas de existência dos cidadãos, bem como de busca de equidade, de outro.

Com a crise mundial dos anos 30, gerada pela quebra da bolsa de Nova York, uma crise no modo de produção capitalista, origina-se o novo formato do “Welfare State”⁵. Neste modelo, o capitalismo é regulado pela intervenção do Estado via políticas anticíclicas, baseadas na indução da demanda pelo gasto do governo em obras públicas. Uma de suas implicações foi a emergência do “Estado desenvolvimentista”. Segundo Polanyi (2000), era a reação de autoproteção da sociedade da época contra os efeitos perversos dos mercados autoregulados, o chamado “moinho satânico”. Essa crise no modo de produção capitalista trouxe inúmeras e grandes transformações que influenciaram profundamente a sociedade civil, a partir desta época, advindas de uma nova reestruturação produtiva.

Tais mudanças exigiram também uma nova configuração do Estado que acabou se distanciando do seu papel de Bem-Estar Social para assumir uma feição neoliberal. A partir dos anos 1980, ditada por forças liberais ascendentes, ocorreu uma reorientação das políticas sociais, que, na nova ordem econômico-social instituída, foram adequadas ao ideário neoliberal e submetidas aos seus desígnios. As principais estratégias neoliberais são:

i. Prevalência de um Estado Social residual: centralidade, organizações voluntárias, família e outros grupos informais.

agregada, que devem ser complementados por “salários sociais” assegurados pelo Welfare State, com vistas à redução das desigualdades sociais.

⁴ Segundo Fleury (2000 apud MACHADO, 2006, p.23), o entendimento da limitação dos recursos disponíveis pelos Estados nacionais, em comparação com o aumento das demandas sociais, acaba servindo de justificativa para as soluções baseadas na redução do papel do Estado, através da substituição de várias de suas atuais funções para o mercado. De acordo com Draibe (1993 apud MACHADO, 2006, p.23), a busca por uma maior eficiência nos gastos pela perspectiva neoliberal está ancorada em três “teses”: descentralização, focalização e privatização.

⁵ Determinam a configuração do Welfare State, nesses casos, o padrão e o nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo. (MEDEIROS, 2001, p. 5).

ii. Substituição dos direitos sociais universais e incondicionados por “direitos” seletivos e condicionados ao mérito ou à contraprestação dos cidadãos.

Segundo Höfling (2001, p. 31), políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” [...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Segundo Marshall (1967, p. 7), política social é ação dos governos “que exerça um impacto direto sobre o bem estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços.” Dentro desta perspectiva, devemos considerar que as políticas sociais devem ser compreendidas nas suas múltiplas relações e em suas diversas manifestações contraditórias, e que, impreterivelmente, devem se entendidas como elementos que se completam, articulados.

As políticas sociais, principalmente as políticas de saúde, nas últimas décadas, sofreram com a intervenção neoliberal, tanto na questão do planejamento e da gestão, bem como da sua execução. Foi a partir da Constituição de 1988 que a saúde se tornou um direito universal, posteriormente regulamentado pela Lei Nº 8.080, de 19 de setembro 1990. Seu objeto é a LOS (Lei Orgânica da Saúde) e define o SUS (Sistema Único de Saúde), em seu artigo 4º, como “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.”

Neste movimento transformador da sociedade civil, os conselhos gestores, dentre eles o Conselho de Saúde, lançam mão de um discurso articulador em torno da democratização do processo com eficácia dos resultados, demarcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas sociais de saúde. Para Höfling (2001, p. 32),

[...] na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes. Especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.) os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.

As políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado. São modos de interferência do Estado visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado, pois é impossível pensar o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.

Na próxima seção, vamos articular o debate sobre o direito Constitucional à saúde como uma nova expressão da questão social, ou seja, a sociedade civil através da organização dos movimentos sociais se converterá na luta e avanço por direitos civis. Já o Estado converterá os direitos civis exigidos pela sociedade civil em políticas sociais como a da saúde, em direitos sociais.

3. A saúde como uma nova expressão da questão social

Ao tratar da democracia contemporânea tornou-se usual a referência às virtudes de relevância dos atores sociais e das relações de poder, enquanto aparecem também como polos de oposição e atração tanto o Estado como o mercado. Para Rubio (2007, p. 20) quando se fale em democracia deve-se pensá-la sobre dois aspectos importantes, quais sejam, o formal e o procedimental. Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 43), “[...] do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem.” A partir de um ponto de vista crítico pode-se afirmar a artificialidade da segmentação entre as três esferas e o significado de construir uma abordagem analítica que apresente um questionamento à sociedade como a busca de consenso e ao mesmo tempo seja capaz de ir além das dicotomias Estado/mercado, sociedade civil e Estado.

A saúde, na década de 1980, contou com a participação de novos sujeitos sociais na discussão das condições de vida da população brasileira e das propostas governamentais apresentadas para o setor, contribuindo para um amplo debate que permeou a sociedade civil. Foi a partir da Constituição de 1988 que a saúde se tornou um direito universal, posteriormente regulamentado pela Lei Nº 8.080 - de 19 de setembro 1990 que dispõe sobre a LOS (Lei Orgânica da Saúde) e define o SUS (Sistema Único de Saúde), em seu artigo 4º como “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”.

Os conselhos de saúde, a partir da Constituição de 1988, conseguiram mudanças significativas no processo de redemocratização como veículo de difusão e ampliação do debate em torno da saúde e democracia e elaboração de contrapropostas para sua efetivação.

A Carta Constitucional de 1988, evidenciando um novo momento econômico/político e social do país, inova ao trazer dois elementos à discussão:

i. A ênfase na descentralização da saúde com a criação do novo sistema de saúde pública no Brasil, chamado Sistema Único de Saúde (SUS);

ii. O processo de participação da sociedade civil no controle e gestão da saúde⁶ como elemento do processo político, indicando, para Lubambo e Coutinho (2004, p.63) “[...] que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais.”

Segundo Ribeiro e Andrade (2003), esses dois pilares se converteram em diretrizes para a organização das políticas públicas em âmbito nacional. A Constituição Cidadã⁷ articulou e concentrou as principais ideias balizadoras da questão da saúde, que, segundo Carvalho (1995), intensificaram o debate e a sistematização de propostas alternativas e uma crítica ao modelo de sistema de saúde vigente na época.

As perguntas que se fazem é: “Como fazer valer os direitos do cidadão usuário da saúde, direitos conquistados pelos movimentos sociais constituídos ao longo de várias décadas? Como fazer cumprir a Constituição no dia-a-dia do cidadão, que diz que a saúde é dever do estado?” No século XX e XXI percebe-se que as discussões e reflexões da sociedade ocorrerão em torno das relações entre direito, política e acesso a bens e serviços públicos, garantidos ou não pela Constituição. Para Dardot e Laval (2014, p. 49),

A referência ao direito natural, portanto, não tem mais o sentido que tinha no jusnaturalismo dos séculos XVII e XVIII. Como vimos, o direito é fundado, a partir de então, tanto nas condições da vida individual como nas condições da vida social, que dependem da mesma necessidade social.

Os direitos humanos possuem uma relação com a sociedade em termos de sua importância e análise histórica – processo de reconhecimento - para a concretização dos direitos considerados essenciais a pessoa humana a partir da luta e conquistas efetivas por parte da sociedade moderna ocidental. Para Gallardo (2014) ele atenta para o fato de que tal conceito é reflexo da sociedade e de seu contexto histórico, político e cultural.

⁶ “O controle social é um processo no qual a população participa, através de representantes, na definição, execução e acompanhamento de políticas públicas, as políticas de governo”. (Ministério da Saúde, 1994, apud PEDROSA, 1997, p. 472).

⁷ O texto constitucional de 1988 contemplou “[...] avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a característica de “Constituição Cidadã,” de Ulisses Guimarães.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 141).

A próxima seção trará a discussão sobre a família, direitos sociais e a questão da cidadania. Assunto caro à Política Social, a família se moderniza ao longo dos últimos anos, e é sobre ela que o Estado delega a proteção social.

4. A participação da família no contexto do tripé do sistema de proteção social: o direito à saúde como uma expressão da questão social na política social

A família, enquanto instituição milenar, sempre foi lhe atribuída a responsabilidade diante das transformações do Estado de Bem-Estar. Para Cenci Bedin; Fischer, (2011, p. 78) as contradições entre Estado e mercado/economia

[...] refletem, até a contemporaneidade, nas formas com que o Estado – e a esfera pública, de modo geral – tem se relacionado com o mercado e, consequentemente, no modo como o mercado financeiro tem influído nos processos de conquistas e perdas de direitos.

Conforme Mioto (2009 apud SANTIAGO; FEITOSA, 2011, p. 34) essa dicotomia fica clara quando

[...] a relação entre Estado e família adquire, em dias atuais, um caráter paradoxal, pois, de um lado, o Estado reconhece a importância central da família no âmbito da vida social, mas, de outro, parece penalizá-la ao invés de promovê-la.

De forma bem tradicional, à mulher a obrigação de cuidar e criar os filhos, ao homem de mantê-los com subsistência e proteção. O Estado protegia a família garantindo-lhe direitos, mas, ao mesmo tempo, esta encontrava-se desprotegida socialmente. Observe-se que “Engels cita o direito materno, obra do jurista Johann Bachofen (1861), como uma primeira reflexão sociológica sobre a família.” (FONSECA; CARDARELLO, 2010, p. 209).

A partir do século XX a família mudou, diante da sociedade e para os estudiosos do tema. Segundo Aranha (1996 apud SANTIAGO; FEITOSA, 2011, p. 31), “[...] a família é uma instituição social e historicamente situada, sujeita a mudanças de acordo com as diferentes relações estabelecidas entre os homens”. Ela diminuiu a quantidade de filhos, passou a apresentar novos arranjos sociais e passou a ser caracterizada como funcionalista⁸ diante do Estado.

A proteção social à família constitui-se a preservação dos direitos sociais, uma resposta da sociedade civil a partir desta dicotomia, que ocorreu devido à reforma sofrida pelo Estado

⁸ Aqui cabe a ideia de que a família é amortecedora das crises do Welfare State.

de Bem-Estar, na tentativa de harmonizar capitalismo e democracia — em que ficam assegurados direitos à igualdade, à cidadania e aos direitos humanos básicos. E não apenas isso. Segundo Carvalho e Almeida (2003, p. 109),

A família é apontada como elemento-chave não apenas para a sobrevivência dos indivíduos, mas também para proteção e a socialização de seus componentes, transmissão do capital econômico e da propriedade do grupo, bem como das relações de gênero e de solidariedade entre gerações.

Nossa sociedade precisa compreender que a prestação de serviços por parte do Estado é um direito de cada cidadão. Para Santos (2015, p. 122), “A decisão sobre a partilha de direitos, em regra, contrapõe interesses sociais divergentes (empregadores *versus* trabalhadores, consumidores *versus* produtores, homens *versus* mulheres, cidadão *versus* Estado, etc.).”

Serviços sociais são reservados às famílias — como exemplo a bolsa família — que fica a cargo da mulher. Segundo Petrini (2003 apud SANTIAGO; FEITOSA, 2011, p. 34),

Primeiro, no âmbito governamental, tem-se a política do Estado de Bem-Estar Social, o Welfare State, que elegeu o indivíduo como portador de direitos e centro das políticas sociais, e não mais os sujeitos coletivos, como por exemplo, a família ou a comunidade.

A escolha da mulher como depositária dos recursos das políticas sociais ocorre em determinado contexto: “Trata-se de tensões ao mesmo tempo teóricas, e como tais históricas, recorrentes como polaridades no debate, e políticas só parcialmente resolvidas”.

Sgritta (1988) salienta o papel da família especialmente naquilo que denomina fase não organizada da doença, que implica em escolhas sobre as alternativas de atendimento, envolvimento com práticas administrativas relacionadas aos serviços sanitários, relações com o ambiente de trabalho do doente ou de responsáveis pelo doente, dentre outras questões. (MIOTO apud MARTINO; GIORGI, 2016, p.46-47).

Um dos exemplos de serviços de saúde é o Programa de Saúde da Família é a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil tem viés desenvolvimentista foi implementado a partir das diretrizes do SUS (Sistema Único de Saúde) como uma política de atenção básica que “[...] apresenta-se como uma estratégia assistencial que procura implantar um novo modelo de atenção à saúde, voltada para a saúde da família, considerando-a em todos os seus espaços de vida.” (RONZANI; STRALEN, 2003, p. 8). Como então configurar a noção de cidadania se

[...] um número significativo de pessoas vive e interage à margem do sistema jurídico e econômico oficial. Nas situações de conflitos e de demandas por direitos, por sua vez, um vasto conjunto de necessidades jurídicas e de problemas da população colide com a total ausência de cobertura por parte do sistema legal ou, pelo menos, com uma cobertura ineficiente. (LAURIS, 2009, p. 121).

A judicialização da família terá efeito contrário ao da caminhada em direção a menos desigualdade social, se pensarmos quando ainda existem pessoas que nela não encontram a guardiã de seus direitos.

5. Considerações finais

Somente a partir da crise do Welfare State a família foi relacionada à questão da proteção social (ESPING-ANDERSEN, 1991; MIOTO, apud BOSCHETTI, 2008). Deste modo, foi inserida no planejamento de políticas públicas, como sendo a forma mais efetiva de atingir serviços sociais.

Destaque-se que a atenção das políticas públicas às famílias vem associada ao protagonismo das mulheres. Estas são as destinatárias dos recursos para assistência. O procedimento está alinhado à modernização da sociedade, com a ruptura dos modelos tradicionais de organização social, de extração patriarcal.

O que está aqui em jogo, ressalte-se, não é apenas a modernização das relações familiares, mas a modernização social em geral. O enfrentamento do problema social via geração de direitos sociais é seu exemplo. Aqui há uma convergência entre a transformação do Estado, que analisamos na primeira seção, e a modificação no tratamento da questão social.

São processos que resultam de um movimento muito mais amplo na sociedade, na política, na economia e na cultura — a penetração de padrões modernos de pensamento e ação em todas as esferas da vida social. Neste processo, as políticas sociais são a personificação do ativismo estatal com vistas à diminuição da desigualdade, pela ampliação dos direitos.

6. Referências bibliográficas

COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: Editora UEPG/São Paulo, Cortez, 2006.

SCHUMPETER, J. A. On the concept of social value. **Quarterly Journal of Economics**, v. 23, p. 213-232, 1908. Disponível em: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/schumpeter/socialval.html> Acesso em: 20 nov. 2016.

MORAES, R. Q. de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 204, out. /dez., 2014.

SANTOS, W. G. dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G. dos; COIMBRA, M. A. **Política social e combate à pobreza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G. dos; COIMBRA, M. A. **Política social e combate à pobreza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MEDEIROS, M. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?**: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho. São Paulo: Cortez, 2007.

HÖFLING, H. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

MARHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990.

RUBIO, D. S. **Repensar derechos humanos**: de la anestesia a la sinestesia. Sevilla: Editorial Mad, 2007.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 5 ed, São Paulo: Cortez, 2008.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 4, 2004.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Boitempo, São Paulo, 2016

PEDROSA, J. I. dos S. A construção do significado de controle social com conselheiros de saúde no Estado do Piauí, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 741-748, 1997.

GALLARDO, H. **Teoria crítica**: matriz y posibilidad de derechos humanos. Murcia: David Sánchez Rubio Editor, 2008.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2015.

FLORES, J. H. La verdade de uma teoria crítica de los derechos humanos. In MOURA, M. O. de. **Irrompendo o real**: escritos de teoria crítica dos direitos humanos. Pelotas: Educat, 2005.

SANTOS, É. de O. L. dos. **Aprender com/a partir do Sul**: redefinindo conceitos, contextos, vozes e narrativas para uma nova política de direitos humanos na América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

CENCI, A. R.; BEDIN, G. de L.; FISCHER, R. S. Do liberalismo ao intervencionismo: o estado como protagonista da (des) regulação econômica. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n. 4, Jan-Jun. p. 77-97, 2011.

SANTIAGO, M.; FEITOSA, L. C. Família e gênero: um estudo antropológico. **Mimesis**, Bauru, v. 32, n. 1, p. 29-41, 2011.

FONSECA, C.; CARDARELLO, A. **Família e parentesco**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2010. (Coleção “Explorando o Ensino”, v. 15).

MARTINO, M. de; GIORGI, V. **Miradas iberoamericanas sobre prácticas profesionales en el campo familiar**. Departamento de Trabajo Social - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República Oriental del Uruguay. 2016.

RONZANI, T. M.; STRALEN, C. J. Van. Dificuldades de Implantação do Programa de Saúde da Família como Estratégia de Reforma do Sistema de Saúde Brasileiro. **Revista APS**, v. 6, n. 2, p. 99-107, 2003.

FLEURY, S. **Reforma del Estado**. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, dez., 2000. Disponível em: < www.top.org.ar/publicac.htm >. Acesso: 8 jan. 2016 In Machado, Kenys. A discussão acerca da focalização e o gasto social federal. Conjuntura e Planejamento, Salvador: SEI, n.149, p.22-28, Outubro/2006

DRAIBE, S. M. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. In: **As políticas sociais no Brasil**. Caderno técnico. Brasília: SEI, n. 18, 1993 In Machado, Kenys. A discussão acerca da focalização e o gasto social federal. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador: SEI, n.149, p.22-28, Outubro/2006.

MONTÃO, C. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A de. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

A POLÍTICA NACIONAL DE HUMANIZAÇÃO EM SAÚDE NOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS DO RIO GRANDE DO SUL: análise de sua implementação em tempos neoliberais

Gabriela de Araujo Spotorno –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

A implementação da Política Nacional de Humanização em Saúde (PNH) nos Hospitais Universitários (HU'S) do Rio Grande do Sul (RS), será o tema da pesquisa vinculada a linha de pesquisa “Estado, direitos sociais e política social” do Programa de Pós Graduação em Política Social e Direitos Humanos – curso de Mestrado, do Centro de Ciências e Tecnologias da Universidade Católica de Pelotas¹, que encontra-se em vias de qualificação. A PNH, considerada uma política pública desde 2003, tem sido defendida como estratégia de consolidação do modelo de saúde da reforma sanitária.

Foram encontrados no banco de teses e dissertações da CAPES², 96 trabalhos acadêmicos que versam sobre “a política nacional de humanização”. Destes, sessenta (60) são dissertações de mestrado, vinte e quatro (24) dissertações do mestrado profissional e doze (12) são teses, os anos de publicação na plataforma sucupira variam de 2006 a 2017, entre diversos programas de pós graduação. Contudo constatou-se que destes 96, apenas 26 tem como tema central “a política nacional de humanização”. Os outros focalizaram nas diversas profissões de saúde, em alguns dispositivos da PNH, bem como a referem enquanto prática de cuidado e até mesmo programas de humanização.

Abaixo, apresentamos um quadro (1) onde consta os programas de pós-graduação, e os anos de publicação destes 26 trabalhos sobre a Política Nacional de Humanização.

¹ A pesquisa é de orientação da Professora Doutora Mara Rosange Acosta de Medeiros.

² Pesquisa realizada na primeira quinzena de setembro de 2017 no sítio eletrônico: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#!/>

Quadro 1 – Programas de Pós-Graduação e os anos de publicação dos trabalhos sobre PNH

DOUTORADOS		MESTRADOS	
Serviço Social	2009	Engenharia e Gestão do Conhecimento	2009
Saúde Pública	2014	Saúde da Criança e da Mulher	2009
Psicologia	2015	Psicologia	2010; 2011
Psicologia Social	2015	Saúde Coletiva	(2)2012; (2)2014; 2016
		Ciências Sociais	2013
MESTRADOS PROFISSIONALIZANTES		Sociologia Política	2014
Saúde Coletiva	2010	Gestão Pública	2015
Gestão Social, Educação e desenvolvimento local	2011	Ciência e Saúde	2015
Ensino em ciências da Saúde	2013	Enfermagem	2015;2016
Educação Profissional em Saúde	2017	Gestão Pública e Sociedade	2015
		Políticas Públicas	2016
		Desenvolvimento Regional	2016

Quadro elaborado pela autora a partir das informações da Plataforma Sucupira.

Dentre estes 26 trabalhos, predomina uma interpretação da humanização em saúde a partir da linguagem, nas perspectivas da filosofia, gestão social, Foucault, epistemológica, metassíntese. Duas teses debatem de fato sobre a PNH enquanto política, utilizando-se dos métodos da cartografia e da teoria das representações sociais, ambas da Psicologia/Social.

Observou-se que não há nenhuma publicação na área de Política Social, sendo o mais aproximado da temática aqui proposta o trabalho publicado em 2016, na área de políticas públicas³ que analisa a Política Nacional de Humanização da Saúde no âmbito do SUS, a partir do método materialista histórico dialético, sendo uma pesquisa documental e bibliográfica que buscou um conceito crítico sobre a Política Nacional de Humanização em Saúde. Na qual Talita Fernandes Neulls (2016, p. 155) refere a humanização “ao processo da construção social do homem e da ação social dos seres humanos, através do trabalho. Um trabalho que só pode ser compreendido pela relação dialética intrínseca com a natureza”.

A referida autora conclui em seu trabalho a incompatibilidade da mesma com as transformações com a qual se propõe “por não conseguir resolver o problema da

³ NEULLS, TALITA FERNANDES. ANÁLISE ACERCA DA POLÍTICA NACIONAL DE HUMANIZAÇÃO DA SAÚDE NO ÂMBITO DO SUS'. Mestrado em POLÍTICAS PÚBLICAS Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, São Luís: 2016.

desumanização, visto o crescente processo de terceirização e flexibilização laboral” (NEULLS, 2016, p.07).

Em oposição, mas não menos relevante e crucial para este debate, para Mendes e Silva (2013) a PNH opera nas rachaduras de um SUS que não se consolidou plenamente e que, não tendo um sentido isolado, inscreve-se no campo das disputas políticas de saúde no Brasil, e afirmam “o caráter estratégico que essa política *pode ter*, mas de forma alguma essa condição está dada”.

Desta forma evidencia-se a relevância e necessidade de aprofundar a discussão da dissertação baseada em estudo documental e bibliográfico de Neulls, da PNH, pois, como Michael Howlett (2013, p 9) afirma, “Embora estes documentos sejam fonte vital de informação, as políticas públicas vão além do registro da investigação formal e das decisões oficiais, para englobar o rumo das decisões potenciais ou daquelas que não foram tomadas”.

Ainda, considerando Howlett (2013, p. 04 e 55), a “teoria da política pública sempre colocou o foco nessas três dimensões, atores, instituições e ideias” e que estes “formam a base comum para onde todas as teorias políticas convergem, a partir de diferentes rumos e com distintos pontos de vista”.

Partindo destes breves apontamentos sobre a PNH, revela-se como problema de pesquisa: Como vem sendo **implementada a Política de Humanização nos Hospitais Universitários do Rio Grande do Sul, a partir da sua adesão a EBSEH ?**

Para tanto, algumas questões centrais se fazem necessária: 1. Qual o modelo de atenção à saúde presente nos processos de trabalho e nos discursos dos sujeitos⁴ em vistas a implantação da PNH nos Hospitais Universitários do Rio Grande do Sul? 2. O que as ações dos Hospitais Universitários do Rio Grande do Sul revelam sobre a implementação da PNH?. 3. De que forma a adesão a EBSEH interfere na implementação da PNH nos Hospitais Universitários do Rio Grande do Sul?

O objetivo geral deste estudo é analisar o processo de implementação da Política de Humanização nos Hospitais Universitários do Rio Grande do Sul, a partir da adesão à EBSEH, sendo que, para alcançar este objetivo, entende-se a necessidade de identificar quais os projetos de saúde (reforma sanitária ou privatista) estão ocultos nos discursos dos sujeitos, bem como das ações da PNH dos HU’S do RS; Identificar se as diferentes formas de contrato de trabalho (Regime Jurídico Único Federal e Consolidação das Leis Trabalhistas) interferem nas ações de

⁴ Entende-se como sujeitos da PNH, a gestão, profissionais de saúde e usuários.

Humanização implementadas nos HU'S do RS; Identificar se as ações de humanização dos HU'S do RS estão respondendo as demandas da população usuária ou Capital.

A análise do tema será no contexto neoliberal, tendo em vista que a política de saúde prevista na Constituição Federal de 1988, vem sofrendo sérios ataques pelas medidas governamentais de cunho neoliberal, que vem direcionando a gestão da política de saúde dos HU'S, para uma lógica privatista, o que constitui um risco ao seu caráter universal.

. Optou-se por iniciar o estudo a partir do ano de 2013, pois foi quando os HU'S do RS passaram a aderir a EBSEH. A pesquisa será desenvolvida a partir do método materialista dialético-crítico de abordagem qualitativa dos sujeitos envolvidos na implementação de humanização. Importante registrar que para PNH sujeitos são: gestores, profissionais e usuários. Será utilizado para a coleta de dados: questionários, entrevista semi-estruturada e grupo focal.

Para estrutura do referencial teórico e escopo deste estudo realizou-se pesquisa documental e bibliográfica das pesquisas realizadas sobre o tema; a política estruturante do SUS e a própria política nacional de humanização da saúde e livros e artigos de autores marxistas. O referencial teórico está estruturado no capítulo 4, sendo: 4.1 O percurso da política de saúde no Brasil; 4.2 A redemocratização do Brasil e as parcerias público-privadas; 4.3 Os Hospitais Universitários do Rio Grande do Sul (HU) e o Sistema Único de Saúde (SUS); 4.4 Categorias “trabalho” e “humanização”; 4.5 A Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão da Saúde –PNH; 4.5.1 Princípios, diretrizes e dispositivos da PNH; 4.5.2 Diretrizes da PNH; 4.4.3 Diretrizes da EBSEH para implementação da Política de Humanização

2. Desenvolvimento

Tratando-se de um de um projeto de pesquisa em fase de qualificação, o desenvolvimento deste artigo será restrito aos principais pontos abordados no referencial teórico.

Para compreender o percurso da política de saúde no Brasil tal qual é hoje, se faz necessário elucidar o desenvolvimento da sociedade brasileira, o que implica fazer alguns apontamentos sobre o processo de colonização. Também se torna imperativo destacar o processo da reforma sanitária brasileira enquanto uma reforma social e não setorial de saúde, pois a PNH busca atuar “nas rachaduras de um SUS que não se consolidou plenamente”. Jairnilson Silva Paim (2012, p.07), sobre a reforma sanitária afirma que, “muitas vezes

associado à proposta do Sistema Único de Saúde (SUS), o projeto da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), na realidade, era mais amplo que o SUS ”.

Segundo Zenaide Neto Aguiar (2015, p. 17) “A evolução da política de saúde deu-se em estreita relação com a evolução da política econômica e social da sociedade brasileira, obedecendo a ótica do capitalismo nacional, por sua vez, influenciado pelo capitalismo internacional”. E assim, no decorrer deste capítulo transcorremos sobre as principais características ao longo do percurso da política de saúde no Brasil.

No capítulo que refletimos sobre a redemocratização do Brasil e as parcerias público-privadas introduzimos a questão do neoliberalismo em seu aspecto e percurso mundial bem como no Brasil.

O ideário neoliberal no Brasil expressou-se de forma tímida no governo Collor (1990 a 1992), com evidência e clareza no governo de Fernando Henrique Cardoso, (1995 a 2003), de continuidade e contradição camufladas nos investimentos sociais dos governos Lula (2003 a 2011) e Dilma (2011 a 2016), e de adesão total as tendências neoliberais e neoconservadoras pelo questionável e autoritário governo de Temer, a partir do impedimento de Dilma em 2016. Destacam-se neste cenário o plano real, a privatização, mudança ideológica no campo da saúde e educação que passam a ser vistas como mercadoria, através das iniciativas destes governos e por último as parcerias público-privadas dos serviços da área da saúde (UPAS E EBSEH)⁵ que formam uma ponte para um processo de centralização e privatização na área da saúde.

Para Camila Potyara Pereira (2016), houve uma fusão conflitante e contraditória das ideologias neoliberais e neoconservadoras que derivou em uma nova prática política, econômica, social e cultural, sendo que

O saldo dessa mescla neoliberal-conservadora foi a institucionalização de um Estado socialmente limitado, não garantidor de direitos sociais, provedor de políticas de proteção social residuais, contingenciais e estigmatizantes, por um lado, embora forte, centralizador e controlador, por outro. (POTYARA, 2016, p.120)

Neste cenário introduzimos o debate sobre as tendências das parcerias público-privadas -PPP e a polêmica criação das empresas brasileiras de serviços hospitalares - EBSEH. Segundo a imagem abaixo podemos observar a dimensão que a EBSEH tem em escala

⁵ As UPAS –Unidades de Pronto atendimento, exercem o início ideológico onde haverá mudança dos investimentos da atenção básica e estratégia saúde da família e conceito ampliado de saúde, para atendimentos centrados na doença e fazer médico. A EBSEH, empresa brasileira de serviços hospitalares, vem com uma promessa mágica de que uma gestão empresarial venha a resolver os problemas da “má gestão pública”, que não se concretizará e abrirá o caminho ideológico da privatização da saúde.

nacional. Posteriormente observa-se, no quadro (2) como se deu cronologicamente os contratos de adesão à EBSERH.



Imagem retirada do sítio eletrônico da EBSERH.

Quadro 2 – Contratos de Adesão à EBSERH –cronologicamente e por região.

SUL		NORDESTE		CENTRO OESTE	
UFMS	17/12/2013	UFMA	17/01/2013	UNB	17/01/2013
UFPEL	30/10/2014	UFPI	08/04/2013	UFGD	26/09/2013
UFPR	30/10/2014	UFRN	29/08/2013	UFMT	12/11/2013
FURG	23/07/2015	UFS	17/10/2013	UFMS	18/12/2013
UFSC	16/03/2016	UFC	26/11/2013	UFG	29/12/2014
SUDESTE		UFBA	02/12/2013	NORTE	
UFMT	17/01/2013	UFPE	11/12/2013	UFA	06/11/2013
UFES	15/04/2013	UFPB	17/12/2013	UFT	25/02/2015
UFMG	12/12/2013	UFVSP	07/01/2014	UFP	13/10/2015
UFSCAR	14/10/2014	UFAL	14/01/2014		
UFJF	19/11/2014	UFCE	09/12/2015		
UFRJ	18/12/2015				
UFF	06/04/2016				

Quadro elaborado pela pesquisadora a partir das informações subtraídas do contrato de adesão de cada Universidade disponíveis no sítio eletrônico da EBSERH.

Os hospitais universitários federais são centros de referência de média e alta complexidade para o Sistema Único de Saúde (SUS), sendo que existem 50 hospitais vinculados a 35 universidade. Destes hospitais, a EBSERH, empresa pública de direito privado vinculada ao Ministério da Educação, é responsável pela gestão de 39.

No caso do Rio Grande do Sul os hospitais universitários federais que serão cenário do presente projeto de pesquisa são: o Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Maria – HUSM; o Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas – HE/UFPEL; e o Hospital Universitário Dr. Miguel Riet Corrêa Jr da Universidade Federal do Rio Grande – HU/FURG. O HUSM iniciou suas atividades como um Hospital Regional de Tuberculose, no ano de 1959; já o HU/FURG e o HE/UFPEL iniciaram suas atividades em hospitais beneficentes, em meados do período da ditadura militar, 1966 e 1969 respectivamente.

No capítulo sobre a Política de Humanização da Atenção e Gestão da Saúde (PNH) e discussões acerca das concepções e dilemas destacamos o seguinte:

Em meados do ano 2000, o termo “humanização” insere-se de forma expressiva no debate político a partir da XI Conferência Nacional de Saúde (CNS), que tinha como título “Acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde com controle social”, sendo apresentado neste cenário a reivindicação da humanização pelos usuários dos serviços de saúde e alguns trabalhadores. A partir deste debate foi promovido pelo Ministério da Saúde um projeto piloto do então Ministro, José Serra, que instituiu, em 2001, um Programa de Humanização de Atenção Hospitalar (PNHAH), com o objetivo de construir uma nova cultura de atendimento da saúde no Brasil, tendo em vista as diversas queixas de usuários relacionadas a situações de maus tratos no atendimento na área hospitalar (Brasil, 2001). A humanização da saúde enquanto política pública foi regulamentada em 2004 a partir do governo do partido dos trabalhadores do então presidente Luis Inácio Lula da Silva..

O debate sobre o tema da humanização das práticas de saúde antecede a XI CNS, e tem como referência a luta do movimento feminista, a partir de 1960, relacionados a saúde da mulher, bem como o movimento da luta antimanicomial e da reforma sanitária. Também em 1990, acrescenta-se a este debate “o direito à privacidade, confidencialidade da informação, consentimento frente a procedimentos médicos praticados com o usuário e o atendimento respeitoso por parte dos profissionais de saúde” (BENEVIDES; PASSOS, 2006, s/p)

No ano de 2003, o ministério da Saúde “defendeu a priorização do tema da humanização como aspecto fundamental a ser contemplado nas políticas públicas de saúde”(BENEVIDES; PASSOS, 2005, p.562), onde Regina Benevides integrante da secretaria executiva e responsável pela coordenação da Política Nacional de Humanização (PNH) e Eduardo Passos integrante, enquanto consultor, revelam que a criação da referida política foi permeada por tensões entre diferentes concepções e debates intensos.

Assim, a partir da leitura da dissertação de Neulls (2016) e do artigo de Rogério Miranda Gomes (2012) identificou-se alguns conceitos/entendimento e/ou interpretações da categoria “humanização”, expressos de quatro formas, assim exposto no quadro (3) abaixo.

Quadro 3 – Conceitos/interpretações sobre o que é Humanização

Humanização a partir da relação queixa/conduto (anterior a política)	Humanização a partir da linguagem e comunicação (PNH)	Humanização a partir da superação do modo de produção capitalista	Humanização a partir da dialética humanização-alienação
Visão assistencialista, paternalista, em que impera ações focalizadas e verticalizadas, sem interação entre os sujeitos.	Visão da própria PNH, onde direciona exclusivamente aos sujeitos as transformações das formas de atenção e gerir a saúde.	Parte da ideia da ontologia do ser social, do processo de humanização do homem em gênero humano e do modo de produção capitalista enquanto produtor e reproduzidor das relações sociais coisificadas.	Parte da ideia de que “Nunca humanização ou alienação, mas sempre “humanização-alienação””- unidos pelas relações sociais. Constituição de sujeitos permeados pela “autoconsciência”, “autodeterminação” e “omnilateralidade”.

Quadro elaborado a partir da discussão acerca dos conceitos de humanização debatidos na dissertação de Talita Fernandes Neulls e leitura crítica do artigo de Rogério Miranda Gomes.

Importa destacar aqui, que ambos autores, Neulls (2016) e Gomes (2012) partem da contribuição marxista da constituição do ser social, contudo observou-se que enquanto Neulls, (2016) dedica-se a problematizar o homem enquanto sujeito e a natureza como objeto, Gomes (2012) avança na relação dialética da humanização-alienação e inclui no debate a questão da práxis, das relações sujeito-sujeito.

Embora a “generecidade para-si” apresenta-se apenas como possibilidade, dada a predominância restritiva das relações sociais hegemônicas, não significa que ela não possa se apresentar em movimentos embrionários, latentes, através de tentativas dos sujeitos e grupos em superar suas alienações. (GOMES, 2012, p. 85)

Contudo, entende-se pertinente a abordagem de Neulls (2016, p.11) onde critica a forma como a PNH excluiu, “o questionamento da estrutura social, ou o modo desigual que se configuram as relações sociais no modo de produção capitalista”.

Analisar a implementação da PNH, nos confronta com a categoria polêmica e recorrente no debate da área da saúde, da “humanização”, pois esta evidencia de imediato o reconhecimento de relações (des) humanas que ocorre nos espaços institucionais de saúde.

Assim, explicita-se o conceito descrito da referida política, em que apresenta a “humanização” como transversal no âmbito do Sistema Único de Saúde, devendo atuar na horizontalidade e

ofertar atendimento de qualidade articulando os avanços tecnológicos com acolhimento, com melhorias dos ambientes de cuidado e das condições de trabalho

dos profissionais. [...] É neste ponto indissociável que a Humanização se define: aumentar o grau de co-responsabilidade dos diferentes atores que constituem a rede SUS, na produção da saúde, implica mudança na cultura da atenção dos usuários e da gestão dos processos de trabalho. Tomar a saúde como valor de uso é ter como padrão na atenção o vínculo com os usuários, é garantir os direitos dos usuários e seus familiares, é estimular a que eles se coloquem como atores do sistema de saúde por meio de sua ação de controle social, mas é também ter melhores condições para que os profissionais efetuem seu trabalho de modo digno e criador de novas ações e que possam participar como co-gestores de seu processo de trabalho. (BRASIL, 2004, p.7)

Assim, observa-se que a categoria “trabalho” ganha destaque na referida política, tanto no que envolve a formação daqueles que fornecem o cuidado aos usuários, como das condições de trabalho (ou melhor expressado, sua precarização) e gestão dos processos de trabalho (recursos/capital).

É uma política que se define como transversal a toda rede SUS e que pretende qualificá-lo, pois, a PNH não tem como finalidade mudar a estrutura do sistema capitalista, mas caracteriza-se como estratégica no sentido de mudar as formas de pensar, gerir e cuidar a saúde.

Se podemos, por um lado, apontar avanços na descentralização e na regionalização da atenção e da gestão da saúde, com ampliação dos níveis de universalidade, equidade, integralidade e controle social, por outro, a fragmentação e a verticalização dos processos de trabalho esgarçam as relações entre os diferentes profissionais da saúde e entre estes e os usuários; o trabalho em equipe, assim como o preparo para lidar com as dimensões sociais e subjetivas presentes nas práticas de atenção, fica fragilizado. (BRASIL, 2004, p.5)

Observa-se que o embasamento da necessidade de se criar a referida política são: a fragmentação e a verticalização dos processos de trabalho, bem como o apontamento de que não há investimento na qualificação dos profissionais nos quesitos: gestão participativa, trabalho em equipe e formulação das políticas públicas de saúde.

Para a PNH (BRASIL, 2004), os dispositivos que fomentam a co-gestão, à valorização e à inclusão dos trabalhadores e usuários no processo de produção de saúde ainda são poucos, e ocasionam um desrespeito aos direitos destes sujeitos. Assim, a PNH (2004)

como uma política transversal, supõe necessariamente que sejam ultrapassadas as fronteiras, muitas vezes rígidas, dos diferentes núcleos de saber/poder que se ocupam da produção da saúde. [...] a Humanização deve, portanto, traduzir princípios e modos de operar no conjunto das relações entre profissionais e usuários, entre os diferentes profissionais, entre as diversas unidades e serviços de saúde e entre as instâncias que constituem o SUS. (Brasil, 2004, p.7)

3. Considerações finais

Vimos na apresentação deste projeto de pesquisa que a Política Nacional de Humanização transparece as categorias de análise “trabalho” e “humanização”. Em vista disso,

será problematizado o que significa ambas categorias. Desta forma, deixa-se claro que as categorias supracitadas se relacionam dialeticamente e, portanto, serão refletidas em seu movimento. Nos alerta Karl Marx (2017) que

O trabalho, como criador de valores de uso, como trabalho útil, é indispensável à existência do homem – quaisquer que sejam as formas de sociedade - é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre o homem e a natureza e, portanto, de manter a vida humana. (MARX, 2017, livro I: v. 1, p.64-65)

A partir dos escritos de José Paulo Netto (2012) entende-se que foi a partir do trabalho que a espécie humana se constituiu, como um novo tipo de ser, o ser social⁶.

O processo de constituição do ser social tem seu ponto de arranque nas peculiaridades e exigências colocadas pelo trabalho; a partir dessas exigências ([...]: atividade teologicamente orientada, a tendência à universalização e a linguagem articulada), os sujeitos do trabalho experimentam um multimilenar processo que acaba por distingui-los da natureza: o processo de humanização. (NETTO, 2012, p.51)

Ou seja, Netto (2012), pontua que o homem ao transformar a natureza passou a transformar a si mesmo, sendo pertinente neste processo a questão do conhecimento sobre a natureza, **referindo que a comunicação e a linguagem articulada** são formas em que “o sujeito do trabalho expressa as suas representações sobre o mundo que o cerca”. A linguagem articulada a partir de sua comunicação exterioriza e viabiliza a escolha entre alternativas pensadas e refletidas, e isso é, humanização.

O avanço do processo de humanização pode ser compreendido, pois, como a diferenciação e complexificação das objetivações⁷ do ser social. O trabalho aparece como a objetivação primária e ineliminável do ser social, a partir da qual surgem, através de mediações cada vez mais complexas, as necessidades e as possibilidades de novas objetivações. (NETTO, 2012, p. 52-53)

Neste sentido entende-se que apesar do trabalho ser constitutivo do ser social, este não se reduz ao trabalho. Para Netto (2012, p. 55) “o desenvolvimento do ser social implica o surgimento de uma racionalidade, de uma sensibilidade e de uma atividade que, sobre a base necessária do trabalho, criam objetivações próprias”. Assim Netto (2012) nos apresenta a categoria de análise práxis,

[...], no trato dessas objetivações, dois pontos devem ser salientados: deve-se distinguir entre formas de práxis voltadas *para o controle e a exploração da natureza*

⁶ Para Netto (2012) ser social significa um novo tipo de ser, distinto do ser natural, que através do trabalho dos grupos primatas surgiram os primeiros grupos humanos, em que o trabalho, é sempre, atividade coletiva.

⁷ Para Netto (2012) sobre objetivação: transformação material da natureza, a partir da idealização (mentalmente em seu cérebro), antes de efetivar a atividade do trabalho.

e formas voltadas *para influir no comportamento e na ação dos homens*. No primeiro caso, que é o do trabalho, o homem é o sujeito e a natureza é o objeto; no segundo caso, trata-se de relações de sujeito a sujeito, daquelas formas de práxis em que o homem atua sobre si mesmo (como na práxis educativa e na práxis política). (NETTO, 2012, p.55-56)

A análise da categoria da práxis é que permite, considerando o autor, apreender o ser social desenvolvido, que revela sua criatividade, e que projeta e realiza nas objetivações materiais e ideais um mundo de produtos, obras e valores.

No que se refere a saúde como mercadoria, importante destacar que nesta proposta de pesquisa,

[...] estará limitado às empresas capitalistas de serviços de saúde porque entendemos que estas, além de suas particularidades, ligadas aos objetivos lucrativos, reproduzem todas as propriedades econômicas essenciais de outros tipos de empresas (benéficas, estatais, etc.) (NOGUEIRA, 2012, p.10)

No que se refere a discussão de “Serviços de Saúde”, para Karl Marx (2017, livro I, V.I, p.216) o “serviço nada mais é que o efeito útil de um valor de uso, mercadoria ou trabalho”. Contudo, nos adverte Roberto Passos Nogueira (2012, p.10), “que à época de Marx, as empresas deste gênero tinham pouca importância econômica”. Assim para a problematização deste projeto de pesquisa trazemos as contribuições de Nogueira (2012) que afirma que devemos distinguir a análise do trabalho em serviços (neste projeto, o de saúde) e trabalho industrial.

Atualmente, essa observação já não se justifica. Os serviços se transformaram num setor relativamente importante de investimento de capital e, ademais, sua articulação com a indústria passou a ser uma das molas propulsoras da acumulação na fase monopolista do capitalismo. (NOGUEIRA, 2012, p.11)

Assim, o autor nos apresenta o “serviço” a partir de duas determinações: a genérica e a específica. Mas o que importa destacar, neste momento é que “os serviços de saúde, qualquer que seja sua natureza econômica, estão subordinados às relações capitalistas de produção e de troca impostas pelas indústrias de insumos”. (NOGUEIRA, 2012, p.66)

Neste sentido a crítica de Talita Fernandes Neulls (2016, p.11) de que a PNH excluiu, “o questionamento da estrutura social, ou o modo desigual que se configuram as relações sociais no modo de produção capitalista”, mostra-se pertinente à discussão proposta nesta pesquisa.

Para concluir, baseou-se em Maria Cecília de Souza Minayo (2004, p. 22), no que se refere em como será conduzida essa pesquisa em que “a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador”.

Assim, nos preocupamos em não elaborar uma visão vulgar, “crítica da crítica” ou de apenas se posicionar de forma positiva ou negativa frente ao tema, pois conforme refere José Paulo Netto (2011),

em Marx, a crítica do conhecimento acumulado consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus *fundamentos*, os seus *condicionamentos* e os seus *limites* – ao mesmo tempo em que se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais. (NETTO, 2011, p.18)

Assim, a análise sobre a implementação da Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão da Saúde – PNH, terá por objetivo identificar sua estrutura e dinâmica e como afirma Netto (2011, p.20) “*tal como ele é em si mesmo*, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador”.

Sendo o foco a implementação desta política, isso exige relações construídas pelos homens, e, a teoria de que dela resultará, como afirma Netto (2011)

exclui qualquer pretensão de “neutralidade”, geralmente identificada com “objetividade”[...] entretanto, essa característica não exclui a objetividade do conhecimento teórico: a teoria tem uma instância de verificação de sua verdade, instância que é a *prática social e histórica*. (NETTO, 2011, p.23)

4 Referências

AGUIAR, Zenaide Neto. **SUS: Sistema único de Saúde – antecedentes, percurso, persepectivas e desafios**. 2. Ed. São Paulo: Martinari, 2015. 272p.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994**. Disponível em: <
http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf > Acesso em 03 de setembro de 2017.

BENEVIDES, Regina de Barros; PASSOS, Eduardo. **Humanização na saúde: um novo modismo?**. Interface. Botucatu-São Paulo: v.9, n.17, p.389 - 394, 2005.

BENEVIDES, Regina de Barros; PASSOS, Eduardo. **Verbetes Humanização- Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Observatório dos Técnicos em Saúde da FIOCRUZ/Apoio: MS e OPAS, Rio de Janeiro: EPSJV, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **HUMANIZA SUS: Política Nacional de Humanização: A humanização como eixo norteador das práticas de atenção e gestão em todas as instâncias do SUS**. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar**. Secretaria de Assistência à Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios, n. 20)

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, v.1, 2012. Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social.

EMPRESA BRAISLEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). **Conheça nossas filiais**. Disponível em <<http://www.ebserh.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2018, 12:06

GOMES, Rogério Miranda. Humanização e Desumanização no Trabalho em Saúde: algumas contribuições conceituais para uma análise crítica. **Capitalismo e Saúde**. CEBES, 2012. ISBN 978-85- 88422-29- 2

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MENDES, Alessandra Gomes; SILVA, Leticia Batista. Serviço Social, saúde e a interdisciplinaridade: algumas questões para o debate. IN SILVA, L.; RAMOS, A. (Org.) **Serviço Social, saúde e questões contemporâneas: reflexões críticas sobre a prática profissional**. São Paulo: Papel Social, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: editora Hucitec, 8. Ed, 2004.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

NEULLS, TALITA FERNANDES. **Análise acerca da Política Nacional de Humanização da Saúde no âmbito do SUS**. Mestrado em POLÍTICAS PÚBLICAS Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, São Luís: 2016.

NOGUEIRA, Roberto Passos. Introdução ao estudo do Capital nos Serviços de Saúde. Tomo I. IN NOGUEIRA, R; GOMES, R (Org). **Capitalismo e Saúde**. CEBES, 2012. ISBN 978-85-88422-29- 2

PAIM, Jairnilson Silva. **A Reforma Brasileira e a CEBES**. CEBES, 2012. ISBN 978-85-88422-30- 8

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: Crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo:Cortez, 2016. P.118 -188.

BIOÉTICA DE PROTEÇÃO E DIREITO À SAÚDE: percepções e debates

Andréa de Lima Lopes Pires –
Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM)
Denise Pasqual Schmidt –
Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM)
Raquel Karlinski Almeida –
Universidade Federal de Santa Maria(UFSM)

1. Introdução

No cenário contemporâneo, por mais que a saúde se constitui como direito social garantido pela legislação vigente, entende-se a necessidade de sua defesa no contexto da luta pela viabilização dos direitos humanos. Nesse sentido, o campo da bioética de proteção consiste em uma ferramenta fundamental para se discutir e subsidiar reflexões sobre as práticas de saúde para efetivação das diretrizes e valores previstos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) frente às “intervenções que não se caracterizam unicamente pelo Estado, mas, sobretudo pelo poder simbólico do mercado”(JUNGES, 2009, p. 285).

A bioética de proteção surge no início do século XXI a partir de estudiosos e pesquisadores da América Latina, tendo como proposta a construção de uma bioética que transcende as vertentes tradicionais, buscando relacionar sua discussão aos conflitos e possibilidades nas políticas públicas de saúde para serem viabilizadas de forma “moralmente legítimas, socialmente justas (equitativas) e respeitosas dos Direitos Humanos” (SCHRAMM, 2017, p.1531). Portanto é constituída por ferramentas teóricas e práticas que visam entender os conflitos de interesses entre os detém os meios que o capacitam para construir seus projetos de vida e os que não detém (SCHRAMM, 2017)

Assim, este trabalho direcionou-se pelas temáticas de bioética de proteção e direito à saúde, considerando propor reflexões sobre a proteção social no atendimento às necessidades de saúde das populações vulneráveis, com a finalidade de garantir cuidado integral com esses indivíduos e, assim discutir a materialização da bioética de proteção engloba coerentemente os preceitos e valores de uma saúde coletiva, que buscam qualificar os serviços de saúde prestados e contribuir para a qualidade de vida aos assistidos.

Nesse contexto, a bioética da proteção conceituada por Schramm e Kottow, foi proposta sob a realidade das sociedades latino-americanas, diferentemente de uma bioética clínica, se

diferenciando em oferecer preocupação com as carências sociais que envolvem à saúde pública. Os grupos suscetíveis (ameaçados) ou vulnerados (afetados) não são capazes, por alguma razão independente de suas vontades, de se defenderem sozinhos pelas condições desfavoráveis em que vivem ou devido ao abandono das instituições vigentes que não lhes oferecem o suporte necessário para enfrentar sua condição de afetados e tentar sair dela (SCHRAMM, 2008)

Desse modo, seria fundamental a intervenção estatal e/ou de instituições, a fim de ofertar a proteção, que ocorre de forma distinta, considerando a condição existencial de vulnerabilidade de cada grupo. Sendo assim, garantido a justiça (igualdade para todos) e a equidade (diferentes abordagens a quem se encontra em desvantagem por conta das desigualdades sociais). Contudo, é necessário cuidado para não ser exercido um certo paternalismo, o que iria corromper o princípio da autonomia, inibindo a capacidade de potencializar suas habilidades de transformação da realidade (ARREGUY; SCHRAMM, 2005).

O direito à saúde, tem se confrontado com diversos desafios frente ao cenário sociopolítico e econômico do Brasil que, cotidianamente, vem sofrendo com a desresponsabilização governamental quanto ao conjunto das prioridades estabelecidas pelas legislações na implementação das políticas sociais públicas atingindo diferentes grupos e populações que permanecem na invisibilidade de acesso ao direito à saúde e outros direitos básicos.

A metodologia utilizada constitui em uma revisão de literatura na modalidade revisão narrativa. Para a seleção dos artigos, foi realizado um levantamento na Biblioteca Virtual de Saúde (BVS-BIREME) e na base de dados eletrônica Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Sistema Online de Busca e Análise de Literatura Médica dos Estados Unidos (MEDLINE) em idiomas de português, inglês e espanhol.

A revisão de literatura narrativa, apresenta caráter de estudo descritivo-discursivo, consistindo em uma ampla apresentação e discussão de temas de interesse científico. Para este trabalho, a busca deu-se a partir dos descritores bioética de proteção e direito à saúde, sendo utilizado de maneira individual e cruzado, sem conter delimitação temporal, pois se pretendeu analisar a produção científica acerca do tema ao longo dos anos. Quanto aos critérios de inclusão considerou-se artigos na íntegra e disponibilizados publicamente em periódico. E os critérios de exclusão foram os artigos incompletos, anais e trabalhos de evento. Assim, ocorreu

leitura prévia dos títulos e resumos, foram selecionados os artigos que abordavam a temática do estudo.

No processo de análise dos dados utilizou-se ficha de coleta com as seguintes variáveis: objetivo do texto; abordagem metodológica quantitativa e qualitativa; população alvo, método e resultados. A partir desta temática, também formularam-se as seguintes questões norteadoras: Como a bioética de proteção vincula-se ao direito à saúde? E qual e sua contribuição para o cotidiano das práticas de saúde?

De acordo com a busca foram encontrados 26 trabalhos, analisados conforme proximidade da temática proposta, resultaram em 17 no período de 2004 à 2017, sendo esses artigos selecionados com o objetivo de melhor conhecimento sobre a temática da bioética de proteção e de como ela vem servindo de referência para estudiosos e profissionais de saúde e demais interessados e/ou atuantes nos diversos segmentos da sociedade civil que sofre com a desresponsabilização estatal frente a necessidade da garantia de direitos humanos aos populações vulneráveis.

2. Desenvolvimento

Os resultados encontrados buscaram apresentar a concepção de bioética de proteção e direito à saúde vinculados a importância de sua conceitualização na contemporaneidade, abordando diversos temas sobre populações, grupos ou movimentos sociais que reivindicam a garantia de acesso à saúde, perpassando os diferentes níveis de atenção e serviços, bem como sua aproximação a biotecnologia nas práticas efetivadas. Dessa forma, a bioética de proteção compreende o direito à saúde no seu coletivo, demonstrando de forma crítica preocupação com os problemas sanitários. Os debates e percepções foram agrupados nas categorias a seguir conforme se propõem a temática a ser discutida.

2.1 Reflexões sobre a Bioética de Proteção no cenário contemporâneo do direito à saúde

Falar em direito à saúde na contemporaneidade, requer análise crítica sobre a realidade das violações de direitos humanos fundamentais para a qualidade de vida das populações. Se por um lado a saúde é regulamentada como política social pública de caráter universal, sua efetivação consiste no dever do Estado prover sua promoção, proteção, prevenção e recuperação por meio da garantia da equidade em um contexto de discriminação decorrente das

desigualdades sociais. Diante da atual situação sociopolítica, a falta de investimentos e escassez de recursos financeiros, materiais e tecnológicos, torna evidente as controvérsias entre as legislações outorgadas que regem a implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, a bioética de proteção traz ferramentas teóricas e práticas para compreender os conflitos de interesses entre os que possuem meios/capacidades para realizar seus projetos vida e os que não os possuem, este denominado sentido stricto, havendo também o sentido lato em que existem interesses coletivos que não podem ser subordinados a interesses particulares, sendo necessário debater esses aspectos frente ao processo de globalização (SCHRAMM, 2008).

A bioética de proteção também pode ser pensada como ferramenta da avaliação das práticas sanitárias (dispositivos com os quais a sociedade responde aos problemas de saúde), para que as políticas de saúde, “sejam moralmente legítimas, socialmente justas (equitativas) e respeitadas dos direitos humanos, após constatar os limites das ferramentas bioéticas tradicionais” (SCHRAMM, 2017, p.153).

Assim, a relação Sistema Único de Saúde(SUS) e bioética de proteção, refere-se na articulação entre os princípios de igualdade, integralidade na assistência à saúde e universalidade do acesso frente à realidade da escassez de recursos, propondo-se uma distribuição justa. Neste contexto, fundamenta-se às teorias de John Rawls, Amartya Sen e Schramm e Kottow (SCHRAMM, 2001).

2.2 Bioética de proteção como instrumento para intervenção no acesso à saúde de populações específicas

A bioética de proteção, caracteriza-se como instrumento complementar e auxiliar para as categorias profissionais, a fim de contribuir nas práticas institucionais frente à implementação das políticas públicas, pela garantia da promoção e proteção aos cidadãos vulneráveis que necessitam de melhores condições de vida.

Em estudo realizado sobre bioética da proteção e a eutanásia, é proposto uma argumentação moral em torno da boa morte diante de uma doença incurável, considerando que indivíduo tem autonomia em decidir morrer. O cuidado, ou seja, proteção é identificada quando se acolhe e se possibilita a tomada de decisão da pessoa que se encontra nessa situação (BATISTA; SCHRAMM, 2009).

A legalização de drogas, também apresenta-se vinculada a bioética de proteção, considera-se uma questão complexa e desafiadora, com o objetivo de planejar e implementar políticas públicas aplicáveis. Traz a necessidade de ultrapassar posições extremistas de repressão ou da legalização em relação ao consumo de drogas ilícitas, devendo ser discutido na perspectiva interdisciplinar e intersetorial (PEREIRA et al. , 2013).

A questão de acessibilidade do homem aos serviços da atenção básica (AB) e Bioética de Proteção, em revisão de literatura de 10 estudos no período de 2009 a 2012 publicados nas bases de dados indexadas na Biblioteca Virtual em Saúde(BVS), constatou-se a existência de fatores relacionados ao funcionamento dos serviços e ao estereótipo de masculinidade cultural dificultando o acesso do homem aos serviços. Assim, há interface desta bioética com a saúde pública, é capaz de contribuir de forma expressiva com o fornecimento de critérios éticos que permitam saber a destinação e aplicação de recursos que atendem as reais necessidades de saúde das populações vulneráveis (MARTINS, et al. , 2013).

Ainda, aparece a acessibilidade aos serviços da Atenção Básica da população LGBTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) em que foram analisados 15 estudos do período de 2000 a 2015 na Biblioteca Virtual em Saúde(BVS), relacionado após a implementação da Política Nacional de Saúde Integral de LGBT. Diante do exposto, as dificuldades de acesso a esses serviços, vincula-se como problema ético e refere-se às condições do horário de funcionamento e o preconceito no contexto institucional (FRANKLIN, et al., 2016).

O campo da saúde mental, também surge através da discussão em um artigo que traz a vulnerabilidade e autonomia dos pacientes com transtornos mentais e bioética de proteção. Refere-se uma possível polarização no debate autonomia versus paternalismo, tendo como referência fundamental a realidade das pessoas vulneráveis e os parâmetros ampliados da ética da proteção (LACERDA; PESSINI, 2009).

Uma tese de mestrado que traz um estudo descritivo de caso, busca debater a bioética de proteção e o acesso desigual ao parto na macrorregional de Caruaru em Pernambuco (PE), sendo relatado um caso clínico e analisado como o Estado vem cumprindo o seu papel protetor e as implicações morais presentes no acesso desigual ao parto, de acordo com as falas de diferentes sujeitos. Tal achados trouxeram situações de iniquidade, portanto, de injustiça sanitária e social. Tais situações inserem-se no contexto de uma política de saúde pública que

deveria por princípio, proteger os cidadãos sem colocá-los em condição de vulneração (ARAÚJO, 2012).

Outro aspecto é o tratamento de doenças genéticas raras no Brasil a partir do caso das doenças de depósito lisossomal e a vinculação com a bioética de proteção, discute a necessidade de avanços na compreensão de incorporação de novos procedimentos diagnósticos e terapêuticos e a vigência da “cultura dos limites” (selecionando tais procedimentos por questões orçamentárias), que representam um desafio de justiça sanitária para os gestores de saúde, por um lado, pelas demandas legítimas e crescentes dos usuários, e, por outro, pela urgência de “racionalizar” em termos pragmáticos os recursos efetivamente disponíveis (BOY; SCHRAMM, 2009).

Já, um estudo descritivo e analítico de rastreamento epidemiológico observacional de visitas domiciliares, realizado em uma unidade de Estratégia de Saúde da Família (ESF) do município de Cruz Alta no Rio Grande do Sul, buscou-se apresentar os debates da bioética de proteção, frente aos cuidados da pessoa com doença crônica, discute-se que o contexto socioeconômico, deve ser levado em conta nas decisões de saúde pública nas quais a proteção da população mais suscetível ou descapacitada/vulnerada deve ser obrigação moral que orienta as ações (BATISTA, et al., 2017).

A Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB) também é abordada por meio dos pressupostos da bioética de proteção através de um estudo analítico, a implementação da PNSB como sendo um desafio de prática odontológica integral cujo foco se pauta na melhora da qualidade de vida da população brasileira, vinculada com o papel protetor do Estado e do compromisso de buscar a integralidade (DE MELO et al. , 2012)

O debate sobre o esporte paraolímpico como instrumento para a moralidade das práticas em saúde pública envolvendo pessoas com deficiências (PcDs) e a bioética de proteção, surge em uma tese de doutorado por meio de uma revisão bibliográfica e pesquisa de campo, com objetivo de legitimar políticas protetoras nas práticas da saúde envolvendo pessoas com deficiências. Este tipo de bioética oferece ferramentas para enfrentar os problemas morais relacionados ao estigma e à saúde das pessoas com deficiência (CAMPEÃO, 2011).

Por fim, encontrou-se a relação entre atenção à saúde na insuficiência renal crônica terminal na realidade brasileira e bioética de proteção. O artigo traz estudos argumentam as políticas públicas existentes e os dilemas éticos relacionados a essa questão, que sentem a

necessidade da promoção, das condições para o aprimoramento de sua qualidade de vida (BATISTA, et al. , 2007).

2.3 Bioética de Proteção e sua aproximação com o debate da Biotecnologia

Os artigos encontrados enfatizaram uma aproximação entre a biotecnologia e a bioética de proteção, pois, ambos servem de complementação do outro nos questionamentos sobre os benefícios sob à saúde das populações. O conceito de biotecnologia a ser debatido consiste um conjunto de ferramentas teóricas, técnicas, industriais e institucionais que visam entender e transformar seres e processos vivos, de acordo com necessidades/desejos de saúde e visando ao bem-estar de indivíduos e populações humanas (SCHRAMM, 2017).

De acordo com estudo realizado sobre a moralidade da pesquisa clínica e a bioética de proteção, foram evidenciados conflitos nas pesquisas que vão desde os problemas diretamente relacionados com o sujeito, objeto da pesquisa, como necessidades, capacidades e liberdades, aos interesses das indústrias de insumos e medicamentos e aos interesses e comportamentos dos próprios pesquisadores. Assim, é percebido que a Bioética de Proteção tem como proposta proteger os sujeitos contra eventos abusivos, demonstrando ser a mais adequada para enfrentar os problemas morais relacionados (DE ARAÚJO, 2006).

A Incorporação de Ciência e Tecnologia em Saúde (C&T) e sua vinculação com a bioética de proteção, surge para analisar os problemas de saúde que poderiam, em princípio ser resolvidos essa incorporação e os impactos da globalização (SCHRAMM, 2007).

O papel do Estado no acesso desigual à água potável também foi relacionado a bioética de proteção, ao discutirmos as desigualdades na distribuição da água, que se constituem situações de injustiça, refletem negativamente na qualidade de vida das pessoas. O Estado deve garantir o acesso universal, isto é, colocando em foco sua responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento, dar prioridade aos investimentos públicos para as demandas do abastecimento e ampliar políticas na melhoria do padrão urbano e da moradia das populações em condições precárias (PONTES; SCHRAMM, 2004)

Portanto, a biotecnologia tem vinculação constante com a bioética de proteção, que se ocupa das condições necessárias à sobrevivência da espécie humana, ainda que essa possa ser transformada graças à biotecnociência, inclusive intervindo no próprio processo da evolução (SCHRAMM, 2008). Dessa forma, mesmo diante da sua abrangência e questionamentos no

mundo técnico-científico, a biotecnologia não descarta a necessidade de produzir saúde, com base nos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, buscando conduta ética, para a não violação dos direitos humanos.

3. Considerações finais

Os resultados encontrados revelaram expressões de desigualdades de acesso por diferentes populações vulneráveis com necessidades distintas, precisando de formas de enfrentamento para a condição de invisibilidade, em especial nas práticas de saúde. Assim, a bioética de proteção contribui para discutir a desresponsabilização estatal, que se contradiz aos valores e princípios defendidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

A bioética de proteção vincula-se ao estudo das implicações morais, que produz efeitos e significativos, sendo que tais atos acontecem em situações de disputa de interesses e de valores, portanto é preciso reconhecer o limite da “proteção” para não produzir o “paternalismo”.

A desresponsabilização do Estado enquanto provedor das políticas públicas, agrava ainda mais o contexto da promoção e dignidade das pessoas que buscam garantias de proteção de quem deveria manter o “status quo” para a promoção das diversas políticas na área da saúde. O não cumprimento da responsabilidade governamental condiciona mais desproteção às populações em situação de vulnerabilidade.

Por fim, os artigos selecionados demonstram as implicações do funcionamento coerente das políticas de atenção à saúde diante das ausências e divergências política e socioeconômica na atual conjuntura neoliberal, sendo preciso a garantia de saúde das populações vulneráveis em uma realidade desigual e contraditória.

4. Referências

ARAÚJO, FRF. **A bioética da proteção e as implicações morais no acesso desigual ao parto**: o caso de uma maternidade de referência no agreste de Pernambuco. Dissertação de mestrado, 2012. 127 p.

ARREGUY, EEM; SCHRAMM,FR. **Bioética do Sistema Único de Saúde/SUS**: uma análise pela bioética da proteção. In Revista Brasileira de Cancerologia, v. 51, n. 2, p. 117-23, 2005.

BATISTA, KT et al. **Atenção à saúde na insuficiência renal crônica terminal**: análise à luz da bioética de proteção. In Revista Comun. ciênc. saúde, v. 18, n. 4, p. 279-288, 2007.

BATISTA, TC et al. **A bioética da proteção em saúde para o cuidado centrado na pessoa com doença crônica na ESF Toríbio Veríssimo do município de Cruz Alta.** In Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão, v. 5, n. 1, 2017.

BATISTA, RS; SCHRAMM,FR. **A bioética da proteção e a compaixão laica:** o debate moral sobre a eutanásia. In Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, n. 4, p. 1241-1250, 2009.

BOY, R; SCHRAMM, FR. **Bioética de proteção e tratamento de doenças genéticas raras no Brasil:** o caso das doenças de depósito lipossomal. Cadernos de Saúde Pública, v. 25, n. 6, p. 1276-1284, 2009.

CAMPEÃO, MS. **O esporte paraolímpico como instrumento para a moralidadedas práticas em saúde pública envolvendo pessoas com deficiência:** uma abordagem a partir da bioética da proteção. Dissertação de doutorado. 2011, 165 p.

DE MELO, SC et al. **Política nacional de saúde bucal e bioética da proteção na assistência integral.** In Revista Bioética, v. 20, n. 2, 2012.

DE ARAÚJO, LZS. **A moralidade da pesquisa clínica e a bioética da proteção.** Tese de doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro: s.n.,2006. 146 p.

FRANKLIN, Thainara Araujo et al. **Bioética da proteção na acessibilidade à saúde de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.** In Revista de enfermagem UFPE, v. 10, n. 9, p. 3483-3488, 2016.

JUNGES, José Roque. **Direito à saúde, biopoder e bioética.** In revista Interface-Comunicação, Saúde, Educação, v. 13, n. 29, p. 285-295, 2009.

KOTTOW MH. **Introducción a la bioética.** Santiago: Editorial Universitaria; 1995.

LACERDA FELÍCIO, J; PESSINI, L. **Bioética da proteção:** vulnerabilidade e autonomia dos pacientes com transtornos mentais. In Revista Bioética, v. 17, n. 2, 2009.

MARTINS DA SILVA, Doane, et al. **Acessibilidade do homem aos serviços da atenção básica:** uma aproximação com a bioética da proteção. Cogitare Enfermagem, v. 18, n. 3, 2013.

PONTES, CAA; SCHRAMM,FR. **Bioética da proteção e papel do Estado:** problemas morais no acesso desigual à água potável. Cad. Saúde Pública, v. 20, n. 5, p. 1319-1327, 2004.

PEREIRA, Luma Costa, et al. **Legalização de drogas soba a ótica da bioética da proteção.** In Revista Bioética, v 21, n.2, p. 365-374, 2013.

SCHRAMM FR, KOTTOW M. **Princípios bioéticos en salud pública:** limitaciones y propuestas. Cadernos de Saúde Pública, v. 17, p. 949-956, 2001.

SCHRAMM FR. **A bioética de proteção:** uma ferramenta para a avaliação das práticas sanitárias? In Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 22, p. 1531-1538, 2017.

_____. **Bioética da Proteção e Incorporação de C & T em Saúde.** BIS. Boletim do Instituto de Saúde (Impresso), n. 42, p. 8-10, 2007.

_____. **Bioética da Proteção:** ferramenta válida para enfrentar problemas morais na era da globalização. In Revista Bioética, v. 16, n. 1, 2008.

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: uma questão de bioética

Eduardo de Oliveira Soares Real –
Universidade Federal do Rio Grande
Maria Claudia Crespo Brauner –
Universidade Federal do Rio Grande

1. Introdução

No Brasil o acesso à saúde pública envolve os três poderes constituídos. Ao Poder Legislativo compete a elaboração da legislação que regula o oferecimento de serviços de saúde para a população. Ao Poder Executivo, com base na estrutura legal estabelecida pelo Legislativo, compete a elaboração de políticas de saúde, que se destinam a cumprir as leis. Ao Poder Judiciário cabe fiscalizar o cumprimento das leis.

Atualmente o Poder Judiciário tem recebido um número excessivo de ações referentes a medicamentos e tratamentos de saúde. Este fenômeno que sobrecarrega o Judiciário é conhecido como “judicialização da saúde”. O presente trabalho tem como objetivo analisar o fenômeno da “judicialização da saúde”, sob o ponto de vista da bioética.

Foi utilizada uma revisão bibliográfica através de artigos para que o objetivo do presente trabalho fosse atingido.

A primeira parte do artigo traz a bioética, seus princípios e sua importância no contexto da saúde pública.

A segunda parte define o que é o fenômeno da “judicialização da saúde” e o analisa, com ênfase na demanda por medicamentos no Poder Judiciário, no Brasil. Neste tópico é feita a distinção entre judicialização e ativismo judicial, como é realizado o procedimento de distribuição de medicamentos, o que leva a busca de remédios no Poder Judiciário, e quais são os pontos positivos e negativos da “judicialização da saúde”.

A última parte é destinada às considerações finais dos autores.

2. Desenvolvimento

2.1 O que é a Bioética?

A Bioética surge com um movimento que promove uma análise sistemática do comportamento moral nas ciências da vida e da medicina. Ela estuda a conduta moral dos indivíduos diante de toda a interferência decorrentes das inovações da biotecnologia e das

ciências da saúde sobre a vida, em toda sua complexidade. No contexto latino-americano, a Bioética se preocupa em refletir, compreender e resolver problemas antigos como a desigualdade social e exclusão no acesso à saúde, quanto problemas novos trazidos pela revolução biotecnológica. (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2007)

A Bioética, de origem norte-americana, foi idealizada em torno de uma série de princípios que buscam o equilíbrio entre o avanço das ciências da saúde e a dignidade humana, como: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da autonomia, o princípio do consentimento e o princípio da beneficência.

O princípio da dignidade humana afirma que todos os indivíduos são merecedores de respeito e consideração na parte do Estado e da comunidade, gerando um conjunto de direitos fundamentais e deveres que protegem a pessoa contra qualquer degradação ou ação desumana assegurar o mínimo de condições de vida exigidas pela a vida saudável (BRAUNER; LOBATO, 2016).

O princípio da autonomia determina que o paciente pode escolher qual tratamento ou terapia deseja receber (BRAUNER; LOBATO, 2016). O art. 31 do Código de Ética Médica afirma que é vedado ao médico desrespeitar o direito do paciente ou de seu representante legal de decidir livremente sobre práticas diagnósticas ou terapêuticas, salvo na hipótese de iminente risco de morte.

O princípio do consentimento serve de fundamento para a moralidade do respeito recíproco, no sentido de que exige para toda intervenção corporal com finalidade terapêutica ou de pesquisa, requer o consentimento da pessoa. Já, o princípio da beneficência consiste em fazer aos outros, o que estes consideram ser o bem, salvo se reconhecer-se o referido bem como um prejuízo ou que a determinação desse bem esteja equivocada, em algum sentido (ENGELHARDT,1998).

Outro princípio importante da Bioética é o da inviolabilidade do corpo humano. Apesar de poder ser interpretado como uma regra simples: “não violar o corpo humano”, porém, ele pode gerar discussões muito complexas. Um indivíduo está autorizado a doar partes regenerativas do corpo para transplantes ou terapias, se isto não causar nenhum dano a ele. Este mesmo princípio, assegura o direito de qualquer pessoa de recusar-se a realizar um exame de DNA. Contudo, existem várias hipóteses em que o princípio da inviolabilidade do corpo humano pode ser aplicado ou relativizado. (BRAUNER; LOBATO, 2016).

Na sociedade latino-americana atual, os problemas bioéticos diferem muito das discussões realizadas nos Estados Unidos e na Europa, pelo fato de que a pobreza e a injustiça no acesso aos benefícios da biomedicina marcam essas sociedades. O princípio da justiça e da não-maleficência, passam a ser mais relevantes do que o princípio ético da autonomia. (GRACIA, 2007)

O acesso aos medicamentos e terapias passa a ser o maior desafio das sociedades com grandes disparidades sociais, onde financiamento dos tratamentos passa a ser o maior desafio para os países que reconhecem o dever do Estado em dispensar atendimento e novos tratamentos, face aos custos envolvidos.

2.2 O fenômeno da Judicialização da Saúde

De uma maneira ampla, pode-se entender a judicialização como o fenômeno formado pela interferência do Poder Judiciário nas instituições políticas e sociais. Sob a ótica da legislação, o termo é usado para imputar à obrigação prevista por lei, ou ainda, para determinar a escolha pelo uso da via judicial para resolver um conflito específico. Sob o aspecto de processo político e social, o termo é usado para determinar, por exemplo, o crescimento do âmbito qualitativo de atuação do sistema judicial ou a simples extensão do número de processos nos tribunais (BORGES; UGÁ, 2009). A judicialização da saúde é, portanto, o crescimento da atuação do Poder Judiciário na área da saúde.

Barroso (2012) diferencia judicialização de ativismo judicial. Judicialização significa que determinados temas de grande repercussão política e social estão sendo decididos por órgãos do Poder Judiciário, e não pelos poderes que deveriam estar exercendo esta função (Legislativo e Executivo). Como consequência, a judicialização implica uma mudança de poder para juízes e tribunais, com transformações relevantes na linguagem, na justificação e no modo de participação da sociedade.

Para Barroso (2012, p.25) ativismo judicial é: “(...) é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance.” O conceito de ativismo judicial está vinculado a uma atuação mais ampla e intensa do Poder Judiciário, na efetivação dos princípios constitucionais, com uma grande intervenção no espaço de participação dos demais poderes (BARROSO, 2012).

Sob a ótica do Estado Federal, a Constituição concedeu competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios (art. 24,

XII, e 30, II CF/88). À União compete a elaboração de normas gerais (art. 24, § 1º); aos Estados, suplementar a legislação federal (art. 24, §2º); e aos Municípios, legislar sobre os temas de interesse local, podendo de igual forma suplementar a legislação federal e a estadual, no que incumbir (art. 30, I e II). No que diz respeito ao âmbito administrativo (possibilidade de instituir e concretizar políticas públicas de saúde), a Constituição outorgou competência comum à União, aos Estados e aos Municípios (art. 23, II).

Além disso, a Constituição Federal previu também no seu art.196 a saúde como direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas. Em 1990 a Lei 8080/90 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), que é definido como:

(...) o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (art.4º).

A Lei do SUS prevê um conjunto de princípios e diretrizes que devem ser seguidos para que se tenha um sistema de saúde eficiente, que atenda a todos. Mas o Estado não dá conta de sua obrigação de fornecer atendimento digno à saúde de todos.

A judicialização da medicina com foco no acesso a remédios e terapias é uma situação complexa que gera prejuízos ao sistema público de saúde.

Os resultados demonstram que a judicialização da medicina vem crescendo cada vez mais e que não terá chance de sustentar-se por muito tempo. A discussão bioética, com enfoque multidisciplinar, pode propor alguns recursos, por exemplo, as decisões do Judiciário deveriam abordar a complexidade da vida humana, não apenas assegurando remédios. Seria importante o diálogo entre a Saúde e a Justiça para debater as alternativas terapêuticas, para a composição de pareceres, assim como pensar sobre o sentido individual do pedido e o acesso às medicações por via judicial. Isto seria capaz de mostrar situações pessoais e de qualidade de vida, preservando a ambas (D'ESPÍNDULA, 2013).

A Política Nacional de Medicamentos tem como objetivo garantir o acesso da população a medicamentos seguros, eficazes e de qualidade, com o menor valor possível, assim, os gestores do SUS, nas três esferas de Governo, agindo em estreita parceria, deverão concentrar esforços no sentido de que a totalidade das ações apontadas para o alcance desta finalidade estejam fundadas em diversas diretrizes, entre elas a da promoção no uso racional de medicamentos (BRASIL, 2001).

No Brasil, a assistência farmacêutica tem como meta assegurar o acesso da população aos remédios essenciais, ou seja, aqueles que atendem às demandas de saúde da maior parte da

população acessíveis a todos, em porções apropriadas e em dosagens convenientes – e providenciar o uso adequado e racional dos mesmos. Os projetos e aquisições são de responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em de acordo com os parâmetros técnicos e administrativos previstos conforme as diretrizes da Política de Assistência Farmacêutica e a Política Nacional de Medicamentos (Lei n.º 3.916, de 30 de outubro de 1998) (BRASIL, 2002).

O padrão de assistência farmacêutica será reorientado de maneira que não se limite à compra e à entrega de remédios. As atuações que estão dentro do âmbito da assistência terão por finalidade concretizar, no contexto das três esferas do SUS, todas as ações vinculadas à promoção do acesso da população aos medicamentos essenciais (BRASIL, 2001).

A redação do art. 196 da Constituição afirma que o Estado deve assegurar o direito à saúde a todos (BRASIL, 1988); porém, este direito não vem sendo assegurado efetivamente. A partir dessa realidade, associações da Sociedade Civil procuram no Poder Judiciário a efetivação de seus direitos não atendidos.

A atuação da Justiça e do Ministério Público na esfera da saúde pode ser compreendida como uma maneira de “judicialização da política”. O vocábulo, entretanto, necessita de um melhor conceito que torne possível reconhecer, de maneira mais objetiva, a complexidade deste fenômeno no Brasil. Classifica-se primeiramente em duas visões de ideias: uma que enxerga no ativismo político do Poder Judiciário um impedimento para o progresso da cidadania e outra que atribui a este fenômeno uma forma de extensão dessa. A área da saúde no Brasil dá sinais para amparar ambas as alegações. O que está em discussão, logo, é precisamente o efeito duplo da heterogeneidade da judicialização da saúde (MACHADO, 2008).

Em uma época de necessário desenvolvimento sustentável em todas os âmbitos da existência nota-se a insustentabilidade do constante processo de medicalização da vida em nações como o Brasil. Fenômeno social que é impelido por obrigações capitalistas exigidas pela política de mercado mundial, que termina ganhando considerável importância nessa espécie de economia diante da ausência de um entendimento crítico e ponderado da sociedade na sua totalidade (BRAUNER; FURLAN, 2013).

Atualmente, a sociedade brasileira é levada a considerar como único recurso possível após o Sistema Único de Saúde não entregar o medicamento, a via judicial. É necessário estudar a formação jurídica que levou a essa organização e apontar estratégias que possam estimular opções reais para a sua desjudicialização (SILVA; SCHULMAN, 2017).

O que se sugere reconsiderar é a ausência de opções perante um sistema no qual o remédio que não está na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) será obrigatoriamente indeferido por órgãos de saúde, sem que exista espaço para que se estude as particularidades da proposta terapêutica (SILVA; SCHULMAN, 2017).

As dificuldades de administração da Assistência Farmacêutica vinculadas à judicialização da saúde não se limitam à concessão de remédios que constam ou não nas listas oficiais públicas. Existem atributos peculiares deste pleito, que vem cobrando um tipo de ação do gestor, administrativa e judicial, distinta para responder às ordens judiciais, impedir o aumento de novos processos e manter os princípios e as diretrizes do SUS (PEPE; FIGUEIREDO; SIMAS; OSORIO-DE-CASTRO; VENTURA, 2010).

Em um estudo resumido, é possível afirmar que a via judicial tem garantido a concretização dos princípios constitucionais da universalidade, integralidade e equidade na assistência à saúde. Contudo, quando se verifica de modo mais abrangente, nota-se um sentido controverso: se, por um lado, as decisões judiciais têm como objetivo garantir o recebimento do direito e às carências do cidadão, por outro, expedem ao administrador o comprometimento das decisões administrativas que diversas vezes ofendem os princípios constitucionais da equidade e acesso à assistência à saúde de qualidade (ANDRADE; MACHADO; FALEIROS; SZUSTER; GUERRA JÚNIOR; SILVA; CHERCHIGLIA; ACÚRCIO, 2008).

A judicialização da saúde termina por causar uma rede de tensão entre os poderes Judiciário, Executivo e Legislativo. O Judiciário, porque tem a atribuição de fazer com que as leis sejam efetivadas e, nesta situação, realizar o acesso aos remédios requeridos; o Executivo, visto que institui e efetiva as políticas públicas voltadas para assegurar a execução das leis; e o Legislativo, do qual se originam as leis que tornam possível a todos o acesso à Assistência Farmacêutica (AF) (D'ESPÍNDULA, 2013).

O aumento no volume de ações judiciais na área da saúde é notório. Considera-se que parte do problema está no modo como se organizou o sistema, adotando-se protocolos de tratamento imperativos, que, se por um lado são fundamentais para a organização do sistema, de outro impulsionam as ações judiciais. Na esfera administrativa, o sistema convive em grande parte com a redução de possibilidades (circuito “pedido administrativo, negativa, ação judicial” que não mais se sustenta). De modo geral, ou o paciente segue o protocolo usual ou não poderá ter sua solicitação atendida, mesmo quando a alternativa terapêutica oferecida não se mostrar

adequada porque esgotada, inapropriada, insuficiente ou ineficaz (SILVA; SCHULMAN, 2017).

Além disso, a judicialização ilimitada da saúde pode ofender o princípio da separação dos poderes, quando ignora a competência do Poder Executivo em elaborar políticas públicas, enviando-as à análise do Poder Legislativo. Desta forma, a decisão judicial que determina o atendimento público de determinada necessidade médica individual, sem observar as normas que regem o Sistema Único de Saúde ou que desrespeite o orçamento público, prejudica a coletividade, visto que atende uma necessidade individual em prejuízo do equilíbrio financeiro do SUS, e ofende os próprios direitos fundamentais, que a princípio deveriam ser assegurados (CASTRO, 2016).

Contudo, a judicialização da saúde pode ser positiva caso respeite as normas do SUS e o seu orçamento. Pois as pessoas não podem ser privadas do direito à saúde, em virtude da inércia de políticas de saúde por parte do Poder Executivo e Legislativo.

Os indivíduos carentes podem ajuizar ações individuais, buscando os medicamentos dispostos nas listas elaboradas pelo Poder Público; e, nessa hipótese, o réu no processo será um dos entes federativos – União, Estado ou Município – que tenha acrescentado em sua lista o medicamento demandado. Cuida-se aqui de efetivar uma decisão política típica do Estado, que acaba se tornando jurídica (BARROSO, 2009).

No aspecto de ações coletivas e/ou de ações concentradas de controle de constitucionalidade, será concebível debater o acréscimo de novos medicamentos nas listas referidas. Tal inserção, porém, tem de ser extraordinária, pois os complexos pareceres técnicos, de prescrição médica, administrativa e orçamentária, são atribuídas inicialmente aos Poderes Legislativo e Executivo (BARROSO, 2009).

Nos debates ocorridos em ações coletivas ou concentradas – para a alteração das listas –, o Judiciário só deve determinar que a Administração conceda medicamentos com efeitos comprovados, descartando-se os em fase de desenvolvimento e os alternativos. Além disso, o Judiciário deve, como padrão, escolher substâncias disponíveis no Brasil e por fornecedores que se encontrem no território nacional. Portanto, dentre os remédios de eficiência ratificada, há de se optar em primeiro lugar por aqueles que possuem os valores mais baixos, como os genéricos (BARROSO, 2009).

3. Considerações finais

A partir da revisão bibliográfica realizada e da análise dos artigos selecionados foi possível concluir que devem ser ampliadas as vias não judiciais para a solução de questões envolvendo a saúde pública, facilitando o acesso, reduzindo gastos não destinados ao tratamento médico e melhorando as condições sanitárias da população.

Além disso, deve-se considerar o equilíbrio socioambiental em saúde, conforme estimula a bioética, refletindo sobre a socialização da assistência sanitária, o crescente processo de medicalização da vida e a judicialização da saúde, fenômenos sociais cada vez mais importantes em nosso país.

Percebeu-se também que a “judicialização da saúde” pode ser positiva, desde que os princípios e diretrizes que regem as políticas de saúde sejam respeitados. Para que isto ocorra, é necessário que os indivíduos respeitem as orientações propostas pela bioética, visto que estas promovem o debate e a preocupação com a saúde pública e a justiça sanitária e indicam como os seres humanos devem agir para proteger a vida, em um contexto de desenvolvimento científico que gera demandas e promove diversos interesses que se sobrepõem.

4. Referências

- ANDRADE, Eli Iola Gurge; MACHADO, Carlos Dalton; FALEIROS, Daniel Resende; SZUSTER, Daniele Araújo Campos; GUERRA JÚNIOR, Augusto Afonso; SILVA, Grazielle Dias da; CHIERCHIGLIA, Mariângela Leal; ACÚRCIO, Francisco de Assis. “A judicialização da saúde e a política nacional de assistência farmacêutica no Brasil: gestão da clínica e medicalização da justiça”. **Revista Médica de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.18, n. 4, p.46-50, 2008. Disponível em: <<http://rmmg.org/exportar-pdf/1268/v18n4s4a08.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. “Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial”. **Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, v.60, n.188, p.29-60, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/516/1/D3v1882009.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. “Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática”. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.23-32, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- BORGES, Danielle da Costa Leite; UGÁ, Maria Alicia Dominguez. “As ações individuais para o fornecimento de medicamentos no âmbito do SUS: características dos conflitos e limites para a atuação judicial”. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.10, n.1, p.13-38, mar/jul. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13144/14950>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. Código de Ética Médica (2010). Disponível em: <<http://www.rcem.cfm.org.br/index.php/cem-atual>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Portal da Legislação. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990. **Portal da Legislação**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Assistência Farmacêutica na Atenção Básica instruções técnicas para a sua organização**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. 116p. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/cd03_15.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Formulação de Políticas de Saúde. **Política Nacional de Medicamentos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. 40p. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/politica_medicamentos.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; CIGNACHI, Janaina Cristina Battistelo. “O direito à saúde e o papel do Poder Judiciário: uma perspectiva acerca das dimensões constitucionais e das tutelas coletivas”. **JURIS**, Rio Grande, v.16, p. 29-48, 2011.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; FURLAN; Karina Morgana. “O crescente processo de medicalização da vida: entre a judicialização da saúde e um novo modelo biomédico”. In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; PIERRE, Philippe. **Direitos Humanos, Saúde e Medicina: uma perspectiva internacional**. Rio Grande: Editora da Furg, 2013. p. 103-132.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Cavalcante. “The protection of the human body in brazilian law: reconciling human dignity and bodily autonomy”. In: FEUILLET-LIGER, Brigitte; SCHAMPS, Geneviève; ORFALI, Kristina (orgs.). **Protecting the human body: legal and bioethical perspectives around the world**. Bruxelles: Bruylant, 2016.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. “Judicialização da Saúde”. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.34, Edição Especial, p.130-134, 2016. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TC-EMG/article/view/247/270>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

D’ESPÍNDULA, Thereza Cristina de Arruda Salomé. “Judicialização da medicina no acesso a medicamentos: reflexões bioéticas”. **Revista Bioética**, Brasília, v. 21, n.3, p. 438-447, 2013. Disponível em: <http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/853/924>. Acesso em: 20 dez. 2017.

GRACIA, Diego. *O contexto histórico da bioética hispano-americana*. PESSINI, Leo; BARCHIFONTAINE, C.de P.. **Bioética na Ibero-América: história e perspectivas**. São Paulo: Loyola. 2007. P.17-33

PESSINI, Leo; BARCHIFONTAINE, C.de P. **Problemas atuais de Bioética**. São Paulo: Loyola. 8ª ed. 2007.

ENGELHARDT Jr., H. Tristram. **Fundamentos da Bioética**. São Paulo: Loyola. 1998.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza. “Contribuições ao debate da judicialização da saúde no Brasil”. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.9, n. 2, p.73-91, jul./out. 2008.

Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdisan/article/view/13118/14921>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

PEPE, Vera Lúcia Edais; FIGUEIREDO, Tatiana de Aragão; SIMAS, Luciana; OSORIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa; VENTURA, Míriam. “A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica”. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.15, n. 5, p. 2405-2414, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v15n5/v15n5a15>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

SILVA, Alexandre Barbosa da; SCHULMAN, Gabriel. “(Des) judicialização da saúde: mediação e diálogos interinstitucionais”. **Revista Bioética**, Brasília, v. 25, n. 2, p. 290-300, 2017. Disponível em: <http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1365/1666>. Acesso em: 20 dez. 2017.



EDUCAÇÃO E DESCOLONIZAÇÃO DO SABER

O PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS E A INDISSOCIABILIDADE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

João Carlos de Oliveira Koglin –
Universidade Católica de Pelotas
Terena Souza da Silva Koglin –
Universidade Católica de Pelotas
Vera Maria Ribeiro Nogueira –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

O estudo em questão tem como foco o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades públicas brasileiras, desenvolvido pelo Governo Federal brasileiro, no período de 2008 a 2012, e a presença da indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão no projeto. Este é um recorte de uma pesquisa de doutorado realizada sobre o Programa REUNI.

As políticas públicas constituem-se em um meio de concretização dos direitos estabelecidos nas leis de um país. No caso brasileiro destaca-se a Constituição Federal de 1988 como documento norteador para o estabelecimento das mesmas.

A Carta Magna (BRASIL, 1988) contempla em seu art. 6 os direitos sociais, os quais são: “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Destaca-se que a educação aparece em primeiro na lista de direitos sociais do documento. A política de educação se constitui, portanto, uma das esferas da política pública.

O direito a educação está presente na Constituição como um direito fundamental de natureza social. Sendo que no título VIII, Da Ordem Social, contempla os artigos 205 e 214, os quais definem uma série de aspectos referentes à concretização desse direito, tais como: os deveres de cada ente da Federação, a estrutura organizacional brasileira, previsão de um sistema próprio de financiamento, etc.

A Constituição é clara ao afirmar no art. 205 que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, assim como a LDB de 1996 em seu art. 4, V, contempla que o acesso a educação deve ser “aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1996).

A partir do ano de 2002, foram desenvolvidos diversos programas públicos para reduzir as desigualdades existentes entre os níveis de educação no Brasil. Neste sentido, em 2008¹, segundo dados do INEP (2015), a taxa de atendimento da educação no Brasil se mostrava elevada na educação fundamental com 95%, enquanto o ensino médio apresentava 48% e a educação superior apenas 13% da população matriculada nas instituições de ensino brasileiro².

Na perspectiva de promover a educação universal, em todos os níveis de ensino, as mais recentes políticas educacionais buscavam articular, especialmente, dois movimentos: a expansão do acesso ao ensino superior, por meio do aumento quantitativo na oferta de vagas das Instituições Federais de Ensino Superiores (IFES) já existentes e a interiorização do ensino universitário através da criação de novas universidades, de campus fora de sede e de polos de apoio presencial às universidades públicas.

Segundo INEP/MEC, o Brasil, em 2008³, tinha 23.242.000 jovens com idade entre 18 e 24 anos, e destes apenas 3.221.000 (13,9%) estavam matriculados no ensino superior. O grande desafio de nosso país era, sem dúvida, ofertar mais vagas para o ensino médio e, principalmente, para o superior (INEP, 2015).

Buscando responder a esse desafio, ou seja, de ampliar o número de vagas nas universidades, dentre as propostas feitas pelo governo Lula, no que se refere à ampliação da educação superior, ressalta-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Destinado às instituições federais com a finalidade, sobretudo, de elevar a taxa de conclusão nos cursos de graduação, aumentar as vagas e garantir a permanência dos estudantes, o REUNI está entre as medidas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Presidente da República, em 24 de abril de 2007. Além disso, o próprio decreto de criação do Programa, apresentou considerações sobre a meta de ampliação da oferta de educação superior constante do item 4.3.1 do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Ainda segundo o MEC (BRASIL, 2007), tinha-se como pretensão congregar esforços para a consolidação de uma política de expansão da educação superior pública. Desta forma, a

¹ São apresentados dados de 2008 para contextualizar o período de criação do Programa Reuni (2007-2012).

² Os percentuais consideram a faixa etária ideal, as quais são: Ensino Fundamental dos 6 a 14 anos, Ensino Médio dos 15 a 17 anos e Ensino Superior dos 18 a 24 anos.

³ Dados referentes ao período de implantação do Programa Reuni que acabam sendo usados como forma de justificar a criação do Programa.

parceria entre Ministério da Educação e as Universidades Federais era fundamental para atingir os objetivos propostos pelo PNE, decênio 2001-2010, o qual estabeleceu a necessidade do provimento “[...] da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década” (BRASIL, 2001).

Desta forma, entre 2007 e 2012, as Instituições Federais de Ensino Superior, passaram por um período de grande ampliação da oferta de vagas em decorrência das políticas elaboradas pelo Governo Federal. Esta expansão foi realizada através da criação de novas universidades e ampliação das existentes.

O objetivo geral do trabalho é analisar a forma como o Programa REUNI estruturou o projeto, no decreto lei nº 6096/2007 e nas diretrizes gerais do Programa, e quais elementos da política potencializam o fortalecimento do “tripé” ensino, pesquisa e extensão. Tem-se como objetivos específicos identificar os documentos norteadores do Programa REUNI, conhecer as diretrizes do REUNI, identificar os elementos legais de constituição do “tripé” ensino, pesquisa e extensão o fortalecimento do papel social das universidades brasileiras. Do ponto de vista metodológico, o estudo se respaldou em pesquisas bibliográficas e documentais, com a análise de documentos e legislações pertinentes ao Programa REUNI.

Para fim de exposição dos resultados o próximo capítulo foi dividido em duas partes, onde a primeira aborda o compromisso social da universidade e a segunda o Programa REUNI a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão.

2. O Compromisso Social da Universidade, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades públicas brasileiras e a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão

2.1 Compromisso Social da Universidade e a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão

Inicialmente o compromisso social das universidades era o ensino, com a revolução industrial e o novo sistema de produção as instituições passaram a priorizar a formação de mão de obra com o propósito de servir aos interesses de grupos sociais dominantes. Neste período a pesquisa, outra função da universidade, começa a delinear seus primeiros traços com o objetivo de descobrir novos conhecimentos e a universidade assume a função de transmitir o saber produzido através da prestação de serviços e oferta de cursos para os excluídos dos bancos escolares. Este saber era produzido e disseminado de forma intencional em razão dos interesses das classes dominantes (FAGUNDES, 1986).

A extensão universitária assume o papel de disseminar o saber e exercer o controle às pressões das camadas populares através de cursos, palestras, prestação de serviços. Para Jezine (2001), a extensão universitária seria a dimensão social da universidade e o instrumento que permite responder aos anseios e desejos de classes socialmente desfavorecidas.

Paralelamente ao processo de redemocratização do país, ocorre a criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras - FORPROEX- em 1987. Este movimento contribui para o avanço de uma nova ideia de extensão universitária, distinta da prevista na reforma universitária à época da ditadura militar, e a Constituição Federal de 1988 passa a dar certa visibilidade à Extensão Universitária.

A Constituição Federal de 1988 deixa claro o posicionamento dos membros constituintes sobre instituição de apenas um modelo de administração acadêmica de universidade, que obedeça ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme descrito no seu artigo 207, “[...] as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

A indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, embora nem sempre sistemática, se mantém como uma prática estabelecida nas públicas, por meio de programas como o Programa Especial de Treinamento (CAPES/SESU-MEC), o Programa de iniciação científica (PIBIC/ CNPq), monitorias e mesmo por atividades docentes em que a pesquisa desenvolvida nos programas de pós-graduação repercute nas salas de aula da graduação.

Diante das concepções propostas, parece evidente a relação social da universidade com o meio onde está inserida, mas é preciso definir a forma como esta relação será estabelecida. Para Freire (2006:36), a relação entre universidade e sociedade não pode ser autoritária, o conhecimento é constituído nas relações do homem com o mundo e passa pelo processo de aperfeiçoamento na problematização crítica destas relações e, portanto, não pode ser apenas transmitido. A realidade e a cultura da população público alvo das ações de extensão não deve ser ignorada, a universidade precisa saber observar, escutar e aprender para que em conjunto com a comunidade possa trabalhar na construção de um novo saber.

Nogueira (2001) defende que a extensão deve buscar sua afirmação e institucionalização nas universidades. Este movimento foi favorecido pela criação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras - FORPROEX - que tem como objetivo orientar a institucionalização das atividades de extensão nas universidades e

reivindicar do MEC um programa de financiamento para a extensão e a presença de um interlocutor entre o Ministério e as Instituições de Ensino Superior (NOGUEIRA, 2001).

Para o FORPROEXT a extensão deve ser capaz de articular o ensino e a pesquisa e de propiciar a relação transformadora entre universidade e sociedade. Esta relação é considerada como oportunidade de aprendizado para os docentes e discentes, e estes deveriam levar de volta à universidade o saber aprendido e estabelecer uma reflexão teórica, para que se produzisse um novo conhecimento, baseado no confronto entre teoria e prática.

A intervenção da universidade ao cumprir seu papel social não deve substituir a responsabilidade do estado perante a sociedade, entretanto, se a comunidade acadêmica se articulasse a outros setores da sociedade o país teria um mutirão voltado à superação dos problemas sociais. Segundo dados do MEC, o Brasil possui aproximadamente 1,2 milhões de estudantes em universidades públicas (MEC, 2016).

O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão debateu intensamente uma nova proposta para a Política Nacional de Extensão Universitária, aprovada em 2012, e reforça como diretriz a interdisciplinaridade, interprofissionalidade e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O documento traz ainda em seus objetivos a reafirmação da Extensão como um processo acadêmico indispensável na formação do estudante, assim como na qualificação do docente e na relação de intercâmbio com a sociedade e necessidade de buscar o reconhecimento por parte do poder público e da sociedade da importância da atuação da extensão universitária e uma nova concepção de universidade pública (RENEX, 2012).

A universidade é uma instituição que está, diretamente, conectada com os anseios e necessidades da sociedade, e isto acontece de forma mais intensa, através da relação que é estabelecida entre a universidade e a população de determinada região onde a instituição está inserida. A integração ocorre, principalmente, por necessidade e interesse de ambas as partes, seja por iniciativa de movimentos sociais regionais, associações de bairro, sindicatos, movimento estudantil, etc. O que ocorre é que todos estão percebendo a imensa gama de oportunidades que pode surgir deste relacionamento.

O desafio dos que pensam a política de extensão e dos que desenvolvem extensão universitária é refletir sobre a responsabilidade social que as instituições tem com a sociedade e trazer para o debate a importância da integração com o ensino e a pesquisa. O propósito deste entendimento do papel da extensão e da universidade não é responsabilizá-las pela solução dos problemas sociais do país, mas sim encontrar alternativas que propiciem o cumprimento de sua

função social, a construção de alternativas ao enfrentamento das desigualdades sociais, da degradação ambiental e para o aprofundamento da democracia (SANTOS, 2008).

A extensão universitária é o principal vínculo da Universidade com a sociedade, portanto é de crucial importância lutar por práticas extensionistas com caráter humanista e que efetivem a ideia de comunicação de saberes defendida por Paulo Freire. É preciso barrar a disseminação da vertente que defende a extensão como transmissão vertical de conhecimento, assistencialista, desconsiderando a cultura e o conhecimento popular.

2.2 O PROGRAMA REUNI e a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão

Dentre as propostas feitas pelo governo Lula, no que se refere à expansão da educação superior, evidencia-se o Programa Expansão e o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais -REUNI - decreto nº 6.096/2007.

Destinado às instituições federais com a finalidade, sobretudo, de elevar a taxa de conclusão nos cursos de graduação, aumentar as vagas e garantir a permanência dos estudantes, o REUNI consta entre as medidas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O Programa REUNI, instituído pelo Ministério da Educação (MEC), tem com um dos principais objetivos dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência de estudantes na educação superior, em nível de graduação. São objetivos ainda o aumento da qualidade dos cursos e o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos.

A meta global do REUNI era alcançar gradualmente ao longo dos cinco anos de duração desse programa, uma taxa de conclusão média de 90% nos cursos de graduação presenciais e uma relação de 18 alunos por professor (BRASIL, 2007).

O Programa REUNI tem como diretrizes principais:

- a) redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- b) ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

- c) revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- d) diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializadas;
- e) ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- f) articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

Nas diretrizes gerais do REUNI o Programa limita-se ações voltadas para o ensino de graduação prevendo metas de redução da evasão, ocupação de vagas ociosas, ampliação da oferta de vagas em cursos noturnos, além de alterações nas matrizes curriculares. Sem fazer menção a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão.

Além disso, os planos das Universidades Federais deveriam prever ações de reestruturação contendo as seguintes dimensões:

- 1) Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública: a) aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; b) redução das taxas de evasão; c) ocupação de vagas ociosas; e d) outras propostas nesta dimensão não contempladas no decreto.
- 2) Reestruturação Acadêmico-Curricular: a) revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade; Reorganização dos cursos de graduação; b) diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada; c) implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos; d) prever modelos de transição, quando for o caso; e) outras propostas nesta dimensão não contempladas no Decreto.
- 3) Renovação Pedagógica da Educação Superior: a) articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica; b) atualização de metodologia (e tecnologias) de ensino-aprendizagem; c) prever programas de capacitação pedagógica para implementação do novo modelo; e d) outras propostas nesta dimensão não contempladas no Decreto.
- 4) Mobilidade Intra e Inter-Institucional: Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos

e programas de educação superior Outras propostas nesta dimensão não contempladas no Decreto.

- 5) Compromisso Social da Instituição: a) políticas de inclusão; b) Programas de assistência estudantil; c) Políticas de extensão universitária; d) Outras propostas nesta dimensão não contempladas no Decreto.
- 6) Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação: a) articulação da graduação com a pós-graduação: expansão-quantitativa da pós graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior.
- 7) Plano geral de implementação da proposta Reordenação da Gestão acadêmica da IFES; b) formação docente para proposta; c) programação da transição entre modelos; d) plano de contratação de pessoal docente e técnico; e) plano diretor de infra-estrutura física
- 8) Cronograma geral de implementação e execução: com a descrição do cronograma de implementação
- 9) Orçamento parcial e global: Plano de trabalho detalhado de todas as etapas
- 10) Plano de acompanhamento e avaliação da proposta: indicadores de progresso, ciclos anuais (acompanhamento dos indicadores relativos às metas globais do artigo I do REUNI - ponto de partida: número de ingresso anuais projetados na graduação)
- 11) Plano de acompanhamento de indicadores de qualidade: Acompanhamento de indicadores de qualidade (avaliação discente, avaliação da qualificação do corpo docente, avaliação das condições institucionais, considerar SINAES, índices de avaliação da CAPES, dados do INEP)
- 12) Impactos globais: Impactos globais (Expectativas de transformação da universidade ao final do programa)
- 13) Ata de aprovação do conselho superior (decreto nº 6.096/2007).

O decreto de criação do Programa REUNI não prevê ações que contemplem o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, pois não potencializa a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e nem estimula metas previstas nos Planos de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior para esta finalidade.

Somente na dimensão E é abordado o Compromisso Social das instituições federais. Além disso, a extensão universitária aparece como subitem desta dimensão como meio de atingir o compromisso social das universidades, sem a vinculação com o ensino e a pesquisa. Segundo Pimentel (2015), nesta perspectiva o Programa REUNI trata a extensão universitária como tendo uma função assistencialista e integradora das universidades, visto que está ligada a dois subitens de assistência.

Para o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão, a extensão universitária, deve ser capaz de articular o ensino e a pesquisa e de propiciar a relação transformadora entre universidade e sociedade (RENEX, 2001). Esta relação é considerada como oportunidade de aprendizado para os docentes e discentes, e estes deveriam levar de volta à universidade o saber aprendido e estabelecer uma reflexão teórica, para que se produzisse um novo conhecimento, baseado no confronto entre teoria e prática. Além disso, não houve previsão de articulação das ações do REUNI com a pesquisa científica.

O REUNI demonstrou ter sido um importante Programa do Governo Federal para ampliar o acesso ao Ensino Superior e sanar algumas carências estruturais das Universidades Públicas. No entanto, algumas articulações importantes não foram potencializadas pelo projeto, onde a principal é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Os problemas sociais, políticos e econômicos não serão resolvidos pela Universidade, mas é possível a construção de conhecimentos a partir da realidade e do contexto em que as instituições estão inseridas. Entretanto para que isso ocorra, a Universidade precisa de fato ser um espaço público, aberto à discussão crítica e a constante transformação.

Para Paulo Freire (1999), apesar do enfático discurso de que é preciso adaptar-se ao mundo e seus valores capitalistas em uma sociedade sem classes, a verdade é outra. Independente da sociedade em que se vive não é possível formar profissionais como agricultores ou filósofos, educadores ou engenheiros entre tantas outras sem compreender a si mesmos e como a sociedade funciona. O autor defende a importância de se reconhecer os achados da sabedoria popular, como, por exemplo, de grupos rurais, indígenas ou não. Muitos dos saberes descobertos nas Universidades, por vezes, já são saberes antigos de comunidades tradicionais.

Além disso, a universidade só conseguirá cumprir o seu papel social se potencializar ações universitárias que levem em consideração a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Para concluir é importante dar luz ao pensamento de Florestan Fernandes quando escreveu sobre o destino das Universidades, pensamento este perfeito diante da realidade em que as universidades brasileiras, especialmente as públicas, estão sendo engolidas. Que este pensamento nos permita refletir e acreditar que ainda é possível:

O que dá grandeza às universidades não é o que se faz dentro delas - é o que se faz com o que elas produzem. São variados e numerosos os exemplos que demonstram como universidades pobres, mal aparelhadas e já obsoletas no preenchimento de suas funções educacionais, conseguem manter intercâmbio frutífero com o meio intelectual ambiente, graças ao apoio e à compreensão que este proporciona à "inteligência universitária" (FERNANDES, 1966).

3. Considerações finais

Como principais resultados tem-se que o Programa REUNI não atende ao artigo 207 da Constituição Federal de 1988, pois não prioriza a indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, através de ações que possam potencializar as referidas atividades nas propostas das Universidades Federais. Além disso, a política se propõe ao aumento significativo de vagas dos cursos de graduação, mas apenas na dimensão E, que versa sobre o Compromisso Social da Universidade, aparece o termo Extensão Universitária, juntamente com as Políticas de Inclusão e os Programas de Assistência Estudantil. Portanto, o projeto pensa o Compromisso Social das Instituições, vinculando a Extensão Universitária a um subitem da Dimensão sem realizar a vinculação com o ensino e a pesquisa. Com relação à pesquisa, as diretrizes gerais do Programa não apresentam qualquer vinculação a esta função da universidade.

Por fim, é importante ressaltar que as Políticas de Educação Superior devem potencializarem ações integralizadas de ensino, pesquisa e extensão, pois a universidade deve ser um espaço público de permanente discussão crítica, deve se ocupar em garantir que o conhecimento nela produzido também seja público e para isso é necessário a conquista da efetiva autonomia universitária de modo que as instituições possam ter liberdade para definir suas linhas de pesquisas prioritárias e realizar investimentos em extensão. O papel social da universidade brasileira se materializa com a efetiva integração e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

4. Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 28/10/2016.

FAGUNDES, JOSÉ. **Universidade e compromisso social: extensão, limites e perspectivas.** Campinas: Unicamp, 1986.

Fernandes, Florestan. **O destino das Universidades.** In: **Educação e Sociedade no Brasil.** Dominus Editora, 1966. São Paulo

Freire, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido.** Paz e terra, 1999. Rio de Janeiro.

_____. **Extensão ou comunicação?.** 13ª. Ed., São Paulo: Paz e Terra, 2006.

JEZINE, Edineide Mesquita. **Multiversidade e Extensão Universitária.** In: FARIA, Doris Santos (Org). **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001. P. 127-140.

NOGUEIRA, Maria Das Dores Pimentel. **Extensão Universitária no Brasil: uma Revisão Contextual.** In: FARIA, Doris Santos (Org). **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001. P. 57-72.

PIMENTEL, Geyza Alves. **Universidade e políticas de extensão no Brasil do governo Lula : período de 2003 a 2010.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Tese de doutorado, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/131537> Acesso em: 24/10/2017.

RENEX - FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. **Plano Nacional de Extensão Universitária.** (Coleção Extensão Universitária; v.1) Ilhéus: Editus, 2001.

_____. **Política Nacional de Extensão Universitária/2012.** Brasília: disponível em <<http://www.renex.org.br/documentos/>> Acesso em 20.08.2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade do século XXI: para uma universidade nova.** Coimbra, 2008.

UNIVERSIDADES EMERGENTES: caminhadas de ruptura com o colonialismo?

Maria Elly Herz Genro –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS)
Henrique Safady Maffei –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS)
Pamela Marconatto Marques –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS)

1. Introdução

Vivemos em tempos extremos, como nos propõe Eric Hobsbawn. Por um lado vivemos a aceleração da modernidade em diversos aspectos: intenso desenvolvimento técnico-científico; intensificação da capacidade produtiva; avanços no campo da saúde; a potencialidade da mobilidade humana e de informação, comprimindo tempos e espaços. Por outro lado, vivenciamos uma intensa degradação: a devastação do meio ambiente; a concentração cada vez maior de riqueza e poder; a proliferação de doenças físicas e psíquicas novas e antigas; a superexploração do trabalho; enfim o embrutecimento da condição humana. Esses tempos proclamam novos desafios para as universidades, espaços de pensar e repensar o conhecimento/valores e suas responsabilidades frente a esse mundo.

Nesse marco, experiências com potencial contra-hegemônico se desvelam e abrem possibilidades de construir alternativas frente a esse mundo complexo, repletos de tensionamentos políticos, econômicos, sociais e culturais. As respostas e as pretensas soluções apresentadas na lógica euro-nortecentrada mostram-se cada vez mais insuficientes.

Torna-se imperativo, nesse contexto, o redimensionamento da Universidade Pública e do conhecimento lá produzido, colocando-se em pauta os seus alinhamentos e desvios, os projetos que abona e aqueles a que se contrapõe, as intensidades capazes de colonizar e resistir ao colonialismo nesses espaços. Quando analisadas sob esse prisma, essas ações podem constituir um riquíssimo laboratório de experiências contra-hegemônicas, marcadas por resistências capazes de abrir brechas no tecido colonial.

Para que possam ser traduzidas entre os povos do Sul, essas práticas clamam por epistemologias alternativas, aptas à desestabilização do colonialismo intelectual ao ousar ver o Sul como um espaço capaz de conduzir experiências originais e criativas, capazes de ampliar nossas teias de imaginação democrática.

Dentro dessa perspectiva, o presente artigo debruça-se sobre a experiência da

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, uma das universidades emergentes no contexto latino-americano nos últimos quinze anos em busca de elementos que permitam pensa-la como laboratório de experiências de ruptura contra o colonialismo. Algumas das questões que nos movem nessa empreitada são aspectos referentes a diálogos interculturais, a integração latino-americana e perspectivas que permitam nos aproximar da ideia do bem viver. A pergunta que nos mobiliza nesse artigo é: que aportes a UNILA têm trazido nesses sentidos?

Diante desses questionamentos, temos acompanhado o desenvolvimento e a luta da UNILA na busca por firmar-se como universidade de integração latino-americana, estabelecendo um diálogo intercultural não só com a participação de estudantes brasileiros mas também com paraguaios, argentinos, guaranis, entre outros. Baseamos essa pesquisa em documentos institucionais para compreender suas intencionalidades na busca por brechas descoloniais.

Teceremos essa caminhada a partir do esboço do cenário de recrudescimento neoliberal que vem acometendo as Universidades nesse início de século, objetivando sinalizar os desafios postos a estas instituições até, por fim, chegar à experiência da UNILA.

2. Cenário atual: neoliberalismo e o esvaziamento da universidade

Desde o início da década de 1980 o mundo começou a viver sob a imposição de uma sociedade neoliberal. Iniciado pelos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, este programa político foi depois assimilado por instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, e posto em prática por vários governos de distintos países. (DARDOT & LAVAL, 2016). Operado pelos centros de poder de diversas regiões, o programa político foi se transformando e logo o neoliberalismo se afirmou como um triunfo mais ideológico e cultural do que econômico, já que assenta-se na derrota das forças populares e na reestruturação capitalista (BORÓN, 1999). Quando pensamos de acordo com as contribuições de autores descoloniais, como Acosta (2016), Segato (2012) e Cusicanqui (2010), compreendemos o neoliberalismo como atualização da lógica colonial que visa a operacionalizar o projeto de desenvolvimento e modernidade euro-nortecentrado, mantendo o Sul Global como sua periferia e massa de manobra.

No campo econômico, podemos perceber que muito da agenda neoliberal ainda está por se cumprir, já que a completa retirada do Estado desse aspecto ainda não se completou. E isso

em virtude de diversos elementos, sejam de ordem política, econômica ou social. A crise de 2008 nos Estados Unidos, que levou o governo a intervir fortemente para evitar a falência total de uma das maiores empresas privadas do país e símbolo do *American Way of Life*, a General Motors, é apenas o exemplo mais anedótico das inúmeras dificuldades que o programa neoliberal tem tido para se implementar por completo no campo econômico. No caso do Brasil, diversos ramos da máquina estatal recém em 2017, sob os auspícios de um governo nascido de um golpe, começam a ser privatizados, como é o caso de diversos aeroportos.

Mas no campo ideológico, podemos perceber que o neoliberalismo conseguiu seu maior triunfo, não só pela derrota das forças populares, mas principalmente pelas próprias características do programa neoliberal. “O neoliberalismo repousa sobre a dupla constatação de que o capitalismo inaugurou um período de revolução permanente na ordem econômica, mas que os homens não se adaptam espontaneamente a essa ordem de mercado cambiante” (DARDOT & LAVAL, 2016, p.90). É para adaptar o homem¹ a essa nova ordem que se fez e se faz necessário *mudar o próprio homem*, para que se construa um novo equilíbrio entre a forma como ele vive e se submete às condições econômicas. (Idem).

Para a imposição de sua ideologia, a lógica neoliberal necessitou que esse novo homem fosse pensado como *empreendedor*. Mais do que na vida econômica, o homem modelo é o homem empresa em todas as dimensões da vida. Nesse sentido, é um competidor voraz, sempre em busca de valorizar seu capital humano, sua criatividade para empreender. Esse empreendedorismo é pensado como a capacidade de cada sujeito “se tornar empreendedor nos diversos aspectos de sua vida ou até mesmo de ser o empreendedor de sua vida” (Ibidem, p. 151). Esse é o aspecto do triunfo ideológico neoliberal mais marcante para a sociedade atual: o dogma de que está na capacidade individual de ser empreendedor de si mesmo toda a responsabilidade de aceder às necessidades primordiais da vida humana. Se o *homem empreendedor* falha enquanto tal, é por sua única e inteira incapacidade.

Soma-se a isso, a avassaladora tendência a mercantilização de direitos, convertidos agora em “bens” ou “serviços” (BORÓN, 1999). É o caso da educação pública: na ideologia neoliberal, ela é vista como parte do mercado e não mais como um direito ou o campo de formação cultural de uma sociedade – ela passa a ser entendida como treinamento de habilidades demandadas pelo mercado, garantindo a empregabilidade do sujeito (BORÓN,

¹ Neste artigo utilizamos o termo *homem* recorridamente para marcar a designação neoliberal masculina, heterossexual, branca, católica-protestante como seu padrão normativo.

2008). Dependerá do sujeito, com sua capacidade de empreendedor, estar apto ou não às necessidades mercadológicas.

Se o neoliberalismo tem se empenhado em mudar o signo da educação de direito à mercadoria, seja no campo ideológico ou no econômico, é importante assinalar que esse empenho ainda não chegou ao seu estágio final. Soma-se a isto o estabelecimento de metas (índices, *rankings*, etc) como produtos a serem alcançados pela educação mercantilizada. Apesar disso, pensamos que este cenário idealizado pelos neoliberais e em muitos aspectos já presenciado nos sistemas educativos e nas instituições escolares ou superiores, ainda está em disputa. Está em disputa porque a educação é feita por sujeitos e nem todos estão dispostos a se verem como empreendedores de uma sociedade que privilegia o viver melhor de um indivíduo em detrimento do viver mal para muitos outros. Nos espaços educativos está em disputa porque nem todas as pessoas, instituições ou sistemas se doam a uma lógica formativa exclusiva para o mercado.

Nas universidades, essa disputa se dá em diversos aspectos. A própria institucionalização das novas universidades teve uma participação de movimentos reivindicatórios em sua gênese. Também se dá na incorporação de novos sujeitos nas universidades, seja através de políticas afirmativas, seja através da participação de pessoas de diferentes nacionalidades como é o caso da UNILA. Esta nova composição possibilita um terreno fértil para repensar sobre a prática e a democracia nas IES. Para Chauí,

A universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim que vemos no interior da instituição universitária a presença de opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da sociedade como um todo. (CHAUÍ, 2003)

Se por um lado há essa disputa em curso contra a mercantilização, por outro é importante assinalar que há um esvaziamento na função própria da universidade. Ao modificar o objetivo central da Universidade para a simples formação técnica para o mercado, o neoliberalismo a esvazia de conteúdo social, de (re)formativo cultural. Para Ernani Fiori, “*a cultura é a alma da civilização, e o centro consciente de elaboração e renovação da cultura é a universidade*” (FIORI, 1992, p. 21). É essa a função primada da universidade e ao tirar seu papel de elaborador e renovador da cultura e transformá-lo em preparador técnico de empreendedores esvazia-se seu conteúdo, mesmo seu significado enquanto instituição.

Assim pensada, a estratégia neoliberal é retirar o sentido de integração comunitária

inerente à universidade – de pensar e repensar a vida da comunidade a partir de seu artefato cultural para a construção de um bem viver para sua civilização – e, ao esvaziar seu sentido, construir uma instituição que privilegie o empreendedorismo dos mais capazes e aptos para que esses vivam melhor, independente de como viva sua civilização.

3. Em busca de brechas descoloniais na universidade

O Neoliberalismo, enquanto política e imposição de um modo de vida de adaptação às exigências de tempo histórico significa, segundo Franklin: “*mercado, tecnociência, organização eficaz e tecnicismo produtivista*” (SILVA, 2006, p. 199). Esta dinâmica tem seus desdobramentos na concepção de universidade como organização social, modelo extraído da lógica empresarial. Para o autor, ocorre um processo de desinstitucionalização da universidade para o qual se inscrevem vários fenômenos: a heteronomia (novos paradigmas extrínsecos a instituição), a privatização e a subordinação ao mercado com a absorção de critérios ligados ao tecnocratismo economicista (idem).

Este movimento vai de encontro a ideia de educação como um bem público, consequentemente obstaculizando a responsabilidade social da universidade na formação humana. Compreendendo a insuficiência da formação profissional (especializada) e a necessidade da formação cultural para compreender e pensar o mundo, suas contradições e iniquidades. Nesta direção apostamos na nossa condição de sujeitos históricos para imaginar outras possibilidades na busca do Bem Viver.

A ideia da educação superior como bem público diz respeito, introdutoriamente, a construção de sentidos nos processos formativos e na produção de conhecimentos universitários para além dos interesses particulares. Assim, estabelecendo pontes entre o fazer a universidade e as necessidades sociais e políticas numa vertente de democratização da sociedade e seus múltiplos espaço-tempo-estruturais e instituições. Pensar projetos de país objetivando desconstruir diferentes forma de dominação, exclusões e práticas de desvalorização da vida, num movimento aberto de estudos, debates e interlocuções com os diferentes segmentos da sociedade.

A ideia de bem público significa projetar a universidade para todos, inclusiva, democrática, num movimento de constituição de qualidade social. Construção e reinvenção da cultura levando em conta suas experiências históricas para projetar o futuro.

A universidade do século XXI será certamente menos hegemônica, mas não menos

necessária. A sua especificidade enquanto bem público reside em ser ela a instituição que liga o presente ao médio e longo prazo pelos conhecimentos e pela formação que produz e pelo espaço público de discussão aberta e crítica que constitui. (SANTOS, 2004, p. 114)

A formação cultural diz respeito a uma racionalidade ampliada, para além das especialidades do mundo acadêmico, envolvendo reflexões ético-políticas para compreensão e atuação no mundo. Um conhecimento prudente para uma vida decente, como refere Santos (2004). A sensibilidade ética diz respeito a necessidade de potencializar solidariedades, empatia, respeito a diversidade epistemológica, reciprocidade e outros valores que direcionam nosso olhar em busca da igualdade e da liberdade.

Fiori (1992, p. 20) conceitua a universidade como a culminância de um processo cultural. Para ele, as gerações vão passando de uma para outra os seus feitos, não como produtos acabados, mas para serem refeitos a partir das experiências de vida das novas gerações. Esse processo cultural, obra do espírito, da espontaneidade e da liberdade, vai se tornando cada vez mais consciente.

A universidade na perspectiva do Bem Viver, como um processo em construção e sem fim, significa cuidar da vida em sua totalidade e outros processos de interesse social. Como conceito trazido dos povos originários de Nossa América, o Bem Viver entende que todos fazemos parte de uma só comunidade, incluída a natureza (Pachamama), e, dessa forma, todas nossas práticas interferem na totalidade da vida. A partir desse conceito, pode-se instrumentalizar a ideia de que ninguém pode viver melhor sem que muitos – ou a natureza – vivam mal e, assim, necessitamos construir um outro paradigma em que todos vivam bem. Pensando a universidade sob essa cosmovisão, podemos pensá-la como contraposta a uma ideia de lógica empresarial-produtivista, onde o empreendedorismo individual e o ranqueamento institucional buscam o desenvolvimento de uns em detrimento de muitos.

Segundo Alberto Acosta, “o Buen Vivir, *na realidade, se apresenta como uma oportunidade para construir coletivamente novas formas de vida*” (2012, p. 201). Essas propostas surgidas de grupos tradicionalmente marginalizados,

Questionam a ética do “viver melhor” na medida em que supõem um progresso ilimitado que nos convida a uma competição permanente entre os seres humanos. Este é um caminho seguido até agora, que permitiu a alguns viver “melhor” enquanto milhões de pessoas tiveram e ainda têm que “viver mal” (ACOSTA, 2012, p. 201).

Diante dessa proposta ética de bem viver, nos perguntamos como seria construir uma

Universidade de novo tipo, que questione a neoliberal mas que também supere a tradicional. Uma das alternativas é considerar a educação como um processo mediador de experimentação de um caminho que vamos tecendo com outros, forjando coligações, parcerias, afetos e desejos no enfrentamento das contradições sociais e políticas do mundo contemporâneo e das nossas próprias contradições. Assim, debatendo em cada momento o possível, socializando narrativas diversas, fortaleceremos pressupostos e sentidos em direção ao bem viver. São percursos que devem ser construídos coletivamente, singularmente, democraticamente, em que se articulem valores como liberdade, igualdade, autonomia e interculturalidade, considerando a diversidade humana.

Na compreensão da antropóloga e ativista de Direitos Humanos Rita Laura Segato (2012), vivemos em um continente cujas maiorias estabelecem uma relação tensa com a educação acadêmica convencional. Ela se processa entre distanciamento e desconfiança, onde nossos países se conhecem muito pouco e intercambiam muito pouco suas experiências, “*a no ser cuando vehiculadas por el gran mercado comprador de ideas, el Norte*” (Segato, 2012, pg.01). A ruptura com o imaginário dominante em nossas Universidades, questiona a hegemonia colonial.

Será preciso romper con ese imaginario, entre otras razones porque no nos ha llevado lejos en la búsqueda de soluciones para nuestras realidades. Como consecuencia de esta equívoca asociación entre prestigio y verdad hemos conseguido una universidad que no produce propuestas de bienestar, que no sabe pensar colectivamente, cuyas metas se realizan en carreras individuales. Sus metas evidentemente no formaron una intelectualidad capaz de pensar el mundo desde aquí y dar soluciones a nuestros problemas. Muy por el contrario, nos han llevado a prácticas imitativas y subalternas en la producción de conocimiento. (Segato, 2012, pg.14)

Nesse sentido, Segato sinaliza como estratégica a elaboração dessas brechas na linguagem dos direitos: direito à educação (acesso e permanência); educação em direitos humanos; direito ao controle social dos conteúdos e métodos por parte das comunidades que a constituem (Segato, 2012). Encontramos, na experiência da UNILA, convergências importantes com as brechas defendidas por Segato.

4. Nesse cenário, a caminhada da UNILA

A UNILA tem seu projeto iniciado em 2007, sua aprovação legal em 2009 e o início das ações em 2010. Um dos principais elaboradores e incentivadores deste projeto é o professor e pesquisador Hégio Trindade. Na conferência proferida na UFRGS, o ex-reitor *protempore* da

UNILA definiu-a como uma “*universidade brasileira, com vocação internacional, sem muros e sem fronteiras*” (TRINDADE, 2017).

O espaço escolhido para implantação dessa Universidade foi Foz do Iguaçu, situada na tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Sua territorialidade expressa o forte desejo de consolidar uma experiência educacional desde a UDUAL em 1967. Foi também proposta no contexto do Mercosul, tendo como missão a integração Latino-Americana reveladora da diversidade cultural de nossos povos. Em seu PDI, fica clara a forte vinculação da UNILA com a proposta de integração regional. A missão institucional atribuída à Universidade consiste em “*contribuir para a integração solidária da América Latina e Caribe, mediante a construção e a socialização da diversidade de conhecimentos necessários para a consolidação de sociedades mais justas no contexto latino-americano e caribenho*” (UNILA, 2013: pg.08). Esse engajamento institucional com o projeto de integração latino-americana a partir de uma formação que dê conta de aspectos éticos e políticos dessa relação com a alteridade ficam mais claros nos objetivos institucionais da UNILA, explicitados logo na sequência:

I – Contribuir para o avanço da integração solidária latino-americana e caribenha desenvolvendo processos de construção de conhecimentos que atendam às demandas sociais, culturais, políticas, econômicas, ambientais, científicas e tecnológicas; II – Constituir a UNILA em instituição diferenciada de ensino superior, no sentido de viabilizar condições de participação de latino-americanos e caribenhos para a formação acadêmica visando à integração dos países da América Latina e Caribe. III – Formular e desenvolver políticas universitárias e programas de cooperação visando à formação acadêmico-científica de profissionais éticos, com espírito crítico e interdisciplinar nos diferentes campos do saber. IV – Promover, mediante a participação da comunidade, diálogos entre saberes que proporcionem condições dignas de vida com justiça social na América Latina e Caribe. V – Desenvolver programas para a formação continuada dos membros da comunidade universitária que viabilizem a construção de conhecimentos políticos, pedagógicos e de gestão (UNILA, 2013, p.)

Sua implantação contou com a presença de pesquisadores de diferentes países latino-americanos e sua estruturação foi feita de forma participativa, com envolvimento de diferentes universidades e órgãos públicos da América Latina, explicitando sua clara vocação regional e atuando numa perspectiva latino-americana. Nessa esteira, atua como órgão suplementar da Reitoria, o Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA-UNILA) cujo objetivo é fomentar a integração regional a partir de um conjunto de ações compartilhadas que envolvem os cursos das diferentes áreas de atuação desde a Engenharia até Letras e Artes, passando por ações de pesquisa e pós-graduação às relações institucionais e internacionais.

Como princípios filosóficos mas também metodológicos, a orientar as práticas de ensino, pesquisa e extensão, bem como a gestão da Universidade estão elencados “*a interdisciplinaridade, a interculturalidade, o bilinguismo e o multilinguismo, a integração solidária e a gestão democrática*” de modo que “*as temáticas latino-americanas e caribenhas sejam exploradas com consistência, nas diversas carreiras (...) ancorando-se no respeito mútuo e na vontade comum de aprender e de pesquisar*”. Estes princípios estão norteados a “*romper com esta lógica da colonização do conhecimento e buscar, assim, a emancipação da América Latina e Caribe questionando os conteúdos sob novos parâmetros, novas perspectivas, gerando novas soluções e valorizando os seres humanos, sem distinções de nenhum tipo*”. (UNILA, 2013, p.15)

A perspectiva de uma integração solidária presente no PDI, pressupõe uma formação e produção de conhecimentos sobre a nossa realidade Latino-Americana, em que a ideia de qualidade desta experiência se pauta, para além da integração econômica, comercial e política, numa interlocução cultural, envolvendo as comunidades universitárias. O estudo de Corazza evidencia a perspectiva intercultural que sustenta a UNILA:

O diálogo intercultural deverá ser um dos pontos centrais do projeto pedagógico, pois se considera que a busca da integração passa necessariamente pelo reconhecimento das diferenças entre as diversas culturas da América Latina. Assim, aprofundar o conhecimento das diferenças certamente favorecerá a identificação das convergências que são importantes para a construção conjunta de novos horizontes (CORAZZA, 2010, p. 80)

Nos aproximamos aí de uma perspectiva de interculturalidade crítica (WALSH, 2009), demandante de experiências mais intensas com a diferença do que aquelas traduzidas em reconhecimento e tolerância. A interculturalidade passa a ser compreendida como ferramenta, processo e projeto que se constrói pelo encontro de corpos-saberes e, segundo Walsh, exige: “*a transformação das estruturas, instituições e relações sociais, e a construção das condições de estar, ser, pensar, conhecer, aprender, sentir e viver diferente*” (Idem, p.4). Essa formação vinculada com a realidade latino-americana, sinaliza uma perspectiva intercultural que abre brechas para um movimento contra-hegemônico apontado por Walsh.

A interculturalidade crítica tem suas raízes e antecedentes nas discussões políticas postas na cena pelos movimentos sociais, e ressalta o seu sentido contra-hegemônico, sua orientação em relação ao problema estrutural-colonial-capitalista e sua ação de transformação e criação (Ibidem, p. 12).

A adoção de uma prática bilíngue e multilíngue também se insere nessa dinâmica. A ideia que lhe dá substrato é a de que possamos nos compreender quando nos expressamos em nossos idiomas maternos. Ainda que tanto o português quanto o espanhol incluam-se no legado colonial, quando apropriadas pelas comunidades submetidas ao sofrimento e à expropriação, tornam-se ferramentas com potencial contra-hegemônico e anti-colonial já que capazes de promover encontros e alianças fora da mediação do capital e do mercado (Cusicanqui, 2010).

Se levarmos em conta o modo como as Universidades alinharam-se aos projetos hegemônicos nos contextos coloniais em que foram inauguradas no “novo” mundo, propostas como a da UNILA abrem brechas potentes, capazes de desestabilizar alguns de seus preceitos constitutivos: o pressuposto nacionalista; o escopo elitista e o Norte como horizonte, respectivamente deslocados por um projeto de integração regional (em que o Brasil possa reconhecer-se e afirmar-se latino-americano), escopo intercultural (onde a diferença será desejada e abraçada); e o Sul passa a ser o eixo irradiador das práticas, das pautas e dos saberes capazes de dar conta dos desafios do presente.

Ameaçada pela conjuntura política atual, a relevância da ainda jovem experiência da UNILA deve ser afirmada enquanto projeto em construção de integração dos corpos-saberes latino-americanos que necessita ser fomentado e apoiado para que novos paradigmas sejam criados na educação superior, oportunizando novas caminhadas que rompam com a colonialidade euro-nortecentrada, com a mercantilização neoliberal e outras diversas formas de opressão tão marcadas no nosso mundo contemporâneo.

A universidade latino-americana pode ter um papel mais protagonista na formação e reconfiguração cultural que aponte novas referências institucionais, no resgate da ancestralidade do nosso pensamento e ao mesmo tempo oportunize a criatividade social, política e cultural de nossa América. Nesse sentido, as possibilidades abertas através da experiência da UNILA devem ser preservadas e defendidas diante dos ataques que pretendem desconfigurar sua identidade. Também consideramos necessário o aprimoramento constante dessas experiências em curso, sabedores de que a universidade numa perspectiva de bem viver envolve articulação entre qualidade acadêmica e social, levando em conta a diversidade epistemológica e cultural do mundo.

Sabemos da grande caminhada a percorrer para a construção de modelos alternativos de universidade. Os desafios, limites e dificuldades são enormes, ainda mais na construção de um outro mundo possível em que o bem viver se relacione com a não exploração do ser humano e

a comunhão com a natureza.

5. Referências Bibliográficas

- ACOSTA, Alberto. “O Buen Vivir – Uma oportunidade de imaginar um outro mundo.” In: BARTELT, Dawid Danilo (org.). *Um campeão visto de perto: Uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Brasília/DF: Heinrich-Böll-Stiftung, 2012. pp. 198-216.
- BORÓN, Atílio. “Os ‘novos Leviatãs’ e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina” In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) *Pós-neoliberalismo II – Que Estado para que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. P. 7-67.
- _____. *Consolidando la Explotación. La academia y el Banco Mundial contra el pensamiento crítico*. Córdoba: Editorial Espartaco Córdoba, 2008. 1 ed.
- CHAUÍ, Marilena. Conferência de abertura da ANPED, 2003.
- CORAZZA, Gentil. A UNILA e a integração Latino-americana In: Boletim de Economia e Política Internacional. Brasília: Ipea, 2010. n. 3
- CUSICANQUI, Silvia Rivera. Violencias (re)encubiertas en Bolivia. Bolivia: Ed. Piedra Rota, 2010.
- DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo/SP: Boitempo Editorial, 2016. 1 ed.
- FIORI, Ernani M. *Educação e Política*. Volume 2. Porto Alegre: LP&M, 1992.
- HOUAISS, Instituto Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001. 1º ed.
- SANTOS, Boaventura. *A universidade do século XXI*. São Paulo: Cortez, 2004.
- SEGATO, Rita Laura. *Brechas descoloniales para una universidad nuestroamericana*, In: Revista Casa de las Américas. Cuba: Jan-mar/2012 N. 266 pp.43-60
- SILVA, Franklin Leopoldo. *Universidade: a ideia e a história*. IN: *Estudos Avançados*. V. 20 n. 56 São Paulo: Instituto de Estudos Avançados USP. 2006. pp. 191-201.
- TRINDADE, Hélió. *Integração Acadêmica Latino-americana*. Ciclo Conferências UFRGS, CRES 2018 - Cem anos da Reforma de Córdoba. Palestra proferida em 22 de novembro de 2017 no salão de festas da reitoria. Porto Alegre.
- UNILA. Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2013-2017. Foz do Iguaçu/PR, 2013. Disponível em: <https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/PDI%20UNILA%202013-2017.pdf>. Acessado em 8 de outubro de 2017.
- _____. Comissão de Implantação da UNILA. Resumo das discussões. 2008-9. Disponível em: https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Comissao_de_Implantacao_UNILA.pdf Acessado em 8 de outubro de 2017.
- WALSH, Catherine. *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. Apresentação em Seminário realizado em La Paz, 2009.

EDUCAÇÃO E DESCOLONIZAÇÃO DE SABERES – o Caso da Escola Virgília Garcia Bessa, Comunidade Quilombola de Castainho.

Caetano De' Carli –
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Thiago Antunes –
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Iago Ferreira –
Universidade Federal Rural de Pernambuco

1. Introdução

Ao olhar a história das políticas públicas no Brasil em relação à educação, observamos que, mesmo com bastante influência do positivismo, a elite política nacional não se preocupou em implantar um sistema educacional, ainda que hegemônico e disciplinador. A estruturação de um sistema escolar público somente se iniciou, a partir da Revolução de 30, ainda assim, com pouca ou nenhuma atenção às especificidades das escolas do campo. As poucas escolas do campo que havia na altura, eram precárias e vinculadas à caridade patronal ou da igreja. A partir da década de 1940, com a formação de um corpo estatal de assistência técnica e extensão rural, algumas escolas foram fundadas dentro desse viés, bem como as políticas públicas de ATER (Leite, 1999). Em relação ao ensino formal, a primeira Lei de Diretrizes e Bases no Brasil, em 1961, também pouco se preocupou em pensar essa temática específica do campo, ainda que o Brasil estivesse vivenciando, nesse período, uma grande efervescência política de movimentos camponeses, como as Ligas Camponesas, o Movimento dos Posseiros de Trombas-Formoso, a formação dos sindicatos rurais, do MASTER etc. Por outro lado, é, a partir dessas experiências de luta que se vinculam um movimento de pedagogos e cristãos progressistas (Movimento de Educação de Base e a Ação Popular Católica) que posteriormente ganharão mais corpo teórico e organizacional através do que se vai entender por Educação Popular e Teologia da Libertação (Leite, 1999). A reflexão sobre a educação do campo nascia, portanto, nessa época, ainda que não tivesse esse nome.

Será a partir da década de 1990, que, inserido em um novo ciclo de luta camponesa no Brasil, o setor de educação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) irá demarcar o termo educação do campo, para se diferenciar, ao mesmo tempo, de uma educação

rural com o viés extensionista clássico e de uma educação popular cada dia mais urbana e institucionalizada nas práticas escolares. Nesse contexto que, em 1997 é realizado o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras das áreas de reforma agrária (ENERA) e, em 1998 a I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo. A partir desses dois eventos que uma série de movimentos, organizações de educadores, intelectuais e militantes irão definitivamente situar politicamente a educação do campo enquanto uma área específica da ação e reflexão pedagógica. Além disso, esse mesmo grupo irá pautar os debates e as políticas públicas na área da educação do campo, como, por exemplo, o Programa Nacional de Educação em Áreas da Reforma Agrária (PRONERA), principalmente a partir de 2003 (Fernandes, 2009 e Arroyo, 2004). Somente em 2012 que foi definida as diretrizes nacionais para a Educação Quilombola na Educação Básica, que conseguiu garantir legalmente algumas bandeiras de lutas históricas do movimento negro e dos movimentos quilombolas como: o fortalecimento da luta pela regularização da terra quilombola como tema escolar, a afirmação da participação da comunidade quilombola nos processos pedagógicos; a relação entre a educação e a história de resistência dos quilombos e a identidade étnica do povo; a exigência de educadores e educadoras quilombolas; a necessidade de uma formação específica para esses educadores; a necessidade de um currículo específico para as escolas em áreas quilombolas; o respeito pela natureza e pelo patrimônio material e imaterial das comunidades; a relação com o desenvolvimento sustentável; a relação da gestão da educação com as lideranças e a organização das comunidades; a merenda relacionada com os alimentos tradicionais das comunidades quilombolas; a necessidade de material didático produzido pelos quilombolas; a relação da estrutura física da escola com as formas materiais das residências das comunidades; a necessidade de legislação escolar específica; a participação das lideranças e da comunidade na condução das políticas públicas; e a necessidade do respeito da autonomia das comunidades e lideranças quilombolas. Assim que, nas áreas quilombolas, a educação do campo visa então debater a temática da terra, mas associando ao histórico de resistência das comunidades negras contra o sistema escravista e a sociedade brasileira pós-escravista (Andrade, De Carli e Dinis, 2015). A educação quilombola emerge, com isso, como uma esfera de uma luta pedagógica antirracista, pelas memórias de resistências e associada ao que se pode denominar de uma cultura contra-hegemônica global negra de periferia, ou como Gilroy (2001) denominou, a cultura do Atlântico Negro.

2. O local da Diversidade na Educação do Campo e na Educação Quilombola

A emergência do conceito de educação quilombola se insere a partir de uma terminologia da práxis, da ação e reflexão dialógica dos povos em luta. A práxis, nesse caso, reconfigura o ato educacional de uma prática bancária para uma prática transformadora e libertadora do território (Freire, 1982). A educação quilombola diferencia-se da terminologia educação do campo, na questão da diversidade conflitiva ou seja, a posição de fronteira ocupada pelas populações quilombolas do Brasil, a partir de um processo de continuidade das relações desiguais de poder entre a população negra do campo e o sistema moderno-urbano-racista-patriarcal-colonial em que vivemos, mesmo com o fim formal da abolição da escravidão em 1888. Arroyo, no *Dicionário da Educação do Campo* (Caldart et al., 2012), afirma o conceito de diversidade como fundamental para se entender a realidade de diferentes culturas e trajetórias de luta dos povos em movimentos que compõem a pauta principal da educação do campo hoje. Segundo o autor,

Um dos princípios que orienta a Educação do Campo é que os seres humanos se fazem, se formam e se humanizam no fazer a história. Consequentemente, a diversidade de formas de fazer a história e o fato de os seres humanos serem reconhecidos como sujeitos de história ou serem segregados da nossa história imprime determinadas marcas no fazer-se, no formar-se, no humanizar-se que exigem reconhecimento na teoria e nos projetos de formação [...] A consciência dessa diversidade, de condicionantes do direito à terra-território, confere uma rica complexidade às lutas do campo e, consequentemente, às lutas por outro projeto de educação do campo num outro projeto de campo e de sociedade. Essas identidades nas lutas por terra-território, pela agricultura camponesa, têm levado a identidades de lutas por projetos de campo, de educação, de formação de educadores (Arroyo, 2012:230-232)

Nesse contexto que as identidades diversas desses grupos, assumem uma posição de fronteira com outras identidades que se inserem no território (algumas enquanto identidades hegemônicas). Essa posição de fronteira é melhor explorada por Arroyo quando o mesmo elucida que

A segregação histórica mais radical nesse campo é a declaração de incapazes de produzir conhecimento reconhecível dirigida aos povos do campo, indígenas, negros, quilombolas e trabalhadores. Consequentemente, seus conhecimentos não serão reconhecidos como conhecimentos porque produzidos por coletivos segregados como incultos e primitivos, como irracionais atolados no misticismo. (Arroyo, 2012:233).

Freire já havia ressaltado esse ponto, em, pelo menos, duas ocasiões no seu livro *Comunicação ou Extensão?*, a gnose da palavra extensão e o contato do agente de extensão rural com as comunidades camponesas. Quando Freire situa vários significados adjacentes à

palavra extensão, ele levanta, entre outros sentidos, a sua associação com a ideia de invasão cultural, ou seja, “através do conteúdo levado, que reflete a visão do mundo daqueles que levam, que se superpõe à daqueles que passivamente recebem” (Freire, 1983:12). Nesse ponto, ele afirma que

O primeiro equívoco gnosiológico da extensão está em que, se há algo dinâmico na prática sugerida por tal conceito, este algo se reduz à pura ação de estender (o estender em si mesmo) em que, porém, o conteúdo estendido se torna estático. Desta forma, o sujeito que estende é, enquanto atar, ativo, em face de “espectadores” em quem deposita o conteúdo que estende. (Freire, 1983:15)

Mais precisamente sobre o trabalho dos agentes de extensão Freire questiona,

Como substituir os procedimentos destes homens frente à natureza, constituídos nos marcos mágicos de sua cultura? A resposta não pode estar na extensão mecanicista dos procedimentos técnicos dos agrônomos até eles. O pensamento mágico não é ilógico nem é pré-lógico. Tem sua estrutura lógica interna e reage, até onde pode, ao ser substituído mecanicistamente por outro. Este modo de pensar, como qualquer outro, está indiscutivelmente ligado a uma linguagem e a uma estrutura como a uma forma de atuar.” 19” (Freire, 1983:19)

O debate colocado por Boaventura de Sousa Santos (2007) a respeito das epistemologias do sul vem, também, a identificar uma problemática próxima a essa, que diz respeito a forma como se elabora e difunde o que se entende como conhecimento socialmente válido e como esse tipo de conhecimento se afirma como superior e único perante uma diversidade epistemológica do mundo.

Santos denomina a *episteme* colonial como Pensamento Abissal, que é recorrente da razão indolente que se caracteriza como a forma de racionalidade que não somente produziu epistemologicamente um outro, como também inviabilizou e desperdiçou todas as suas formas de conhecimentos e experiências. A partir da relação de diferenciação também se estabeleceu, por parte dessa forma de razão indolente, uma relação de inferiorização. Há, segundo Santos, quatro formas mais recorrentes de razão indolente: a razão arrogante, a razão impotente, a razão proléptica e a razão metonímica. Sob essas duas últimas formas de razão indolente, o autor sugere como caracterização da razão proléptica a colonização do tempo, não unicamente para criticar a ideia de progresso e *modernidade*, mas como a própria noção de progresso está relacionada com a noção de atraso e a noção de modernidade se relaciona com a noção de primitivo. A razão metonímica decorre a respeito da forma de classificação social mais sofisticada da epistemologia ocidental de criação de não-existências – a dicotomia. As dicotomias moderno-atrasado, avançado-primitivo, saber-ignorância, homem-mulher, branco-

negro/índio, produtivo/improdutivo sugerem, dessa forma, um modo de inferiorizar o outro. Essas relações epistemológicas (o que o autor denomina de linhas invisíveis) relacionam-se com relações na esfera do direito (as linhas visíveis). Em tempos de globalização esse processo é notório no *regresso do colonial* que representa nas regiões que desenvolveram o contratualismo e o Estado de Bem-Estar Social uma transição a uma situação de pós-contratualismo e nas regiões na qual o contratualismo e o Estado de Bem Estar Social nunca efetivamente se consolidaram ou, na verdade, nunca existiram, um agravamento dessa condição. Essas condições resultaram no surgimento do *fascismo social* que ao contrário do *fascismo político* não emerge como um sistema de governo, mas se estabelece em vários setores da vida social, notadamente na situação de *livre interferência* do Direito e do Estado numa disputa entre grupos econômicos, políticos e sociais fortes com grupos econômicos, políticos e sociais fracos.

Se, portanto, na década de 1960 as linhas abissais que separavam a França da Argélia, ou Portugal de Moçambique eram muito nítidas no desenho do globo, essas linhas se dissiparam, mas continuam mais fortes que nunca nas cidades globais (Santos, 2007). Em Paris, as linhas abissais separam as zonas civilizadas (bairros franceses) das zonas selvagens (bairros argelinos) e em Lisboa, isso também ocorre com os bairros de portugueses e bairros de moçambicanos, angolanos, cabo-verdianos, etc. Defende-se aqui, que essa não é uma realidade diferente nas cidades e nas áreas rurais latino-americanas, apesar de notarmos também, evidentemente, algumas diferenças.

Algumas dessas diferenças dizem respeito a forma como vem sendo debatida a questão do pós-colonial em contextos latino-americanos. Não há como pensar uma ideia de pós-colonialismos na América Latina sem evocar uma ideia de Braudel de *longa duração*. A filiação teórica de alguns autores como Dussel (2009), Quijano (2009) e Casanova (2007) são mais propensas a um marxismo heterodoxo do que a um pós-estruturalismo ou pós-modernismo. Nesse caso o marxismo heterodoxo se situa nas influências de Mariátegui, de Wallenstein e da filosofia, da teologia e da pedagogia da libertação. Além disso, o próprio termo *colonialidade*, no lugar de pós-colonialismos vem a afirmar algumas dessas diferenças, que apesar de tudo, demonstra muita semelhança no tocante ao discurso crítico em relação à epistemologia ocidental e ao padrão de dominação, de poder e de conhecimento eurocêntrico. Para Quijano, colonialidade se estabelece como

um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social quotidiana e da escala societal (Quijano, 2009:73)

A noção de poder em Quijano se estabelece a partir de algumas diferenciações entre o poder que envolve as relações de trabalho, a autoridade do Estado, o domínio da natureza, o domínio do sujeito e o domínio do corpo. Para o autor, de certa forma, as tradições eurocêtricas de conhecimento hipervalorizaram uma dessas formas de poderes, em detrimento da subvalorização de todas as outras. No sistema colonial-patriarcal-capitalista-moderno, essas formas de poderes aparecem tão evidentes que a subvalorização de qualquer de uma dessas formas de poderes só é justificada perante uma ortodoxia eurocêntrica. Grossfoguel (2009), Castro-Gomez (2005), Mignolo (2010) e Maldonado-Torres (2009), vem trabalhando com a amplificação do termo colonialidade, sugerindo as noções de colonialidade do saber e colonialidade do ser e diferenciando-as da colonialidade de poder. Além disso, esses autores vem trabalhando a possibilidade de De-colonizar ou do giro-decolonial como tentativa de construção de uma forma de pensamento social não-eurocêntrica. Santos também vem tentando construir alternativas em relação a isso, notadamente em seus projetos de ecologia dos saberes e sociologia das ausências e sociologia das emergências. Um ponto fundamental na ideia de Santos (2002, 2003 e 2007) é que o diálogo e a valorização dos saberes dos movimentos sociais constitui um ponto-chave nessa virada epistêmica.

Na realidade pós-colonial latino-americana, a ideia de raça (não como categoria biológica mas como discurso) é fundamental para se compreender as formas de diferenciação epistêmica e social que se estabeleceram na época do colonialismo e de certa forma sobreviveram ao mesmo. A partir disso, que Casanova (2007) desenvolve o conceito de *colonialismo interno* para tratar as diferentes formas de violência que as populações nativas sofreram em diferentes processos históricos da guerra de conquista ao neoliberalismo. Para o autor, o processo de *colonialismo interno* está intimamente relacionado a constituição da produção de espaço no capitalismo contemporâneo, ao poder das metrópoles e a intensificação da urbanização do mundo que vem a intensificar a exploração laboral e a segregação social dos camponeses e dos trabalhadores estrangeiros. Citando Lefebvre, o autor grifa que “a cidade moderna intensifica a exploração, organizando-a em toda a sociedade e não somente nas classes operárias, mas também em outras classes sociais não dominantes (Lefebvre *apud* Casanova, 2007:422)”.

Segundo Santos, (2003) no Brasil, entretanto, tanto a questão racial, quanto a questão do colonialismo interno ganham um outro componente que se referem a forma como o discurso nacional foi consolidado hegemonicamente. As teses de Freyre, de luso tropicalismo e da democracia racial constituem-se não enquanto um elemento de diferença, mas de homogeneidade do discurso colonial. Se Bhabha (1999), para o caso indiano, afirma o híbrido como forma de diferenciação de um discurso colonial ambivalente, no caso brasileiro é necessária a verificação sobre de que forma o híbrido se diferencia e de que forma ele se afirma no discurso freyriano. O colonialismo português, ao contrário do colonialismo em contexto francófilo, anglo-saxão ou mesmo espanhol, foi em termos político um colonialismo ambivalente, por não conseguir se firmar plenamente enquanto metrópole, nem plenamente enquanto colônia. A partir de uma analogia baseada na peça *A Tempestade* de Shakespeare, Santos (2003) afirma que a ambivalência do colonialismo português era a de ser ao mesmo tempo Próspero e Caliban. No contexto europeu, Portugal comportava-se enquanto Caliban, subjugado politicamente e epistemologicamente pela Europa do Norte (notadamente a Inglaterra). No contexto latino-americano e africano Portugal comportava-se como Próspero, que, desenvolveu um processo de miscigenação que esteve fortemente relacionado com a violência colonial (ao contrário do que afirma os mitos da democracia racial). A ambivalência do colonialismo português foi repassada ao colonialismo interno brasileiro, desenvolvendo, desde a época imperial uma elite nacional que era Caliban, em níveis de sistema-mundo, mas Próspero contra a população empobrecida, a maioria de ascendência negra e indígena. Nesse caso as camadas de trabalhadores pobres do campo e da cidade constituíram-se no outro do outro (Santos, 2003a).

A percepção de aspectos pós-coloniais na realidade brasileira pode ser evidenciada sobre os mais diversos prismas. Um desses, se estabelece no espaço urbano e no espaço rural. Desde a conquista do território que o processo de colonialismo associa uma relação de violência direta, mas também uma relação de violência epistêmica. Pois se a violência direta é nítida quando falamos da escravidão negra e indígena, das repressões aos quilombos, à resistência indígena, à resistência camponesa, ela também pode ser alvo de reflexões a respeito da *episteme*. A invenção epistemológica do outro, como inferior, trouxe também a invenção epistemológica do território do outro, como um território passível de ser tomado, ou da vida do outro como uma vida passível de ser escravizada. Ou seja, se o índio e o negro não tem alma, também não possuem território ou também podem ser escravizados. Se a relação de trabalho e

de ocupação territorial mudou de forma abrupta nesses mais de 500 anos de História do Brasil, a sobrevivência de um outro como um inferior e de um território do outro, como um território sem saber, sem diversidade, sem vida é muito comum em termos de discurso hegemônico que norteiam, por exemplo as políticas urbanas e as políticas agrárias no país. A favela, por exemplo, é o espaço do outro, sob o qual a cidadania (mesmo garantida de forma legal) é mínima e o uso da violência pelas forças de repressão do Estado é máxima. Os territórios dos quilombolas, dos indígenas e as áreas de reforma agrária possuem uma legalidade do Estado do uso social da terra que não é cumprida pelos aparelhos do Estado, em detrimento dos interesses do agronegócio. Além do que as questões levantadas pelos movimentos sociais urbanos e rurais são comumente tratadas não na esfera política, mas na esfera criminal, como caso de polícia. Assim que tanto na questão urbana, quanto na questão agrária o debate do colonialismo interno, mesmo com todas as especificidades que o caso brasileiro possui, pode nos ajudar a entender as relações sociais a partir de uma noção de estrutura complexa que não contemple necessariamente só o econômico e social, nem só o cultural e o subjetivo. A ideia de um sistema capitalista no Brasil pode não conseguir traduzir as relações sociais de um sistema que é evidentemente capitalista, mas também é patriarcal, colonial, escravista e moderno. Em relação às cidades brasileiras, Maricato (2011) sintetiza essa relação com a *episteme* colonial quando afirma que

A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição às relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política, do favor contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando à cidadania, estão presentes em cada metro quadrado da cidade periférica (Marricato, 2011:131).

Assim que o racismo, o machismo, a homofobia e a intolerância religiosa são formas discursivas pós-coloniais que (na analogia de Santos) operam linhas invisíveis e visíveis nas cidades brasileiras. A operacionalização espacial dessa segregação epistêmica se faz de várias formas no espaço urbano e no espaço rural. Alguns espaços são nitidamente mais desenvolvidos para segregar os negros e/ou os indígenas, e/ou as mulheres, e/ou o público LGBT, e/ou os não cristãos, e/ou os homens e as mulheres do campo. A depender de cada circunstância criam-se muros visíveis e invisíveis bastante nítidos entre os condomínios fechados e as favelas, o latifúndio e as áreas de produção camponesa, as ruas gentrificadas ou empresariais e as ruas desvalorizadas, a suíte do apartamento e o quarto da empregada ou o elevador social e o elevador de serviço. Outros espaços não possuem uma segregação tão nítida, o que leva alguns

autores a adotar que são esses os espaços da diversidade cultural, discurso bastante explorado pelos que vem fazendo as políticas públicas na área da cultura, por exemplo. Entretanto, nesse caso é necessário separar um discurso da diversidade cultural que não evidencia o conflito e a segregação de outro que evidencia. Para isso é necessário entender que “os conceitos de cultura e fronteira requerem-se mutuamente, mas de uma forma que é dinâmica e não estática, que é heterogênea e não homogênea.” (Ribeiro, 2005:80). Nesse caso o multiculturalismo enquanto a coexistência de várias culturas que não se relacionam entre si deve ser diferenciado de uma visão de multiculturalismo construída a partir da posição de fronteira. A posição de fronteira se estabelece “como linha divisória e não como espaço de encontro e de articulação” (Ribeiro, 2005:81). A posição de fronteira não dispersa a segregação daqueles constituídos epistemologicamente como inferior nem nega a ideia de que certas formas culturais apresentam-se em relações a outras a partir daquilo que Gramsci definiu como hegemonia. Pelo contrário, ela ressalta o papel de uma diversidade conflitiva em atos contra-hegemônicos de resistência. Em relação à Educação Quilombola, o diálogo de saberes, assumido em função de uma ação política dos movimentos que compõem o território e de uma reflexão em comunhão com outros agentes, pode localizar temas como a diversidade étnica, os saberes subalternizados, as tradições esquecidas ou invisibilizadas no território a partir de uma posição de fronteira. Posição essa, que muitas vezes, se assume também numa luta do território. Falar de diversidade na sociedade brasileira deve requerer sempre um olhar cuidadoso. Não quero com isso negar a ideia de que somos uma sociedade diversa, pelo contrário. Mas o reconhecimento da diversidade, sem o reconhecimento que as relações de diferenças são constituídas a partir de uma relação de inferiorização e de que as tensões sociais fazem parte integrante dessa diversidade é afirmarmos um discurso ao mesmo tempo complexo, mas hegemônico. Por outro lado, com

o método de caso alargado escolhe um caso ou um número limitado de casos em que se condensam com particular incidência os vetores estruturais mais importantes das economias internacionais dos diferentes participantes numa dada prática sectorial. Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vistas a captar o que há nele de diferente ou mesmo de único. A riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denuncie

o método de caso alargado escolhe um caso ou um número limitado de casos em que se condensam com particular incidência os vetores estruturais mais importantes das economias internacionais dos diferentes participantes numa dada prática sectorial. Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vistas a captar o que há nele de diferente ou mesmo de único. A riqueza do caso não está no que há nele de

generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem (SANTOS, 1983:27).am pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem (SANTOS, 1983:27).

Aprendermos a ideia de uma diversidade conflitiva e a posição de fronteira que se encontram essas diversas formas de culturas (Santos, Meneses e Nunes, 2004) é o primeiro passo para nos atermos, ao mesmo tempo, para uma ideia complexa e contra-hegemônica de continuidade do colonialismo e do escravismo na sociedade brasileira contemporânea. A relação hegemônica entre conhecimentos diferentes e socialmente desiguais possui um projeto político muito nítido no campo, a colonização das diversas culturas e a expansão do capitalismo no território. O conhecimento técnico e especializado adquire um caráter de *pensamento abissal*, tanto em sua forma de inferiorizar o outro, quanto em sua forma de colonizar o outro, ou seja no seu ato de “transmissão de conhecimento” (educação bancária). Nas escolas quilombolas, a ideia de transmissão do conhecimento praticada pela extensão rural e pela escola ao território geralmente se vincula a um ato de colonização cultural. Nesse caso, o território quilombola é visto como um território sem saber, que também implica em ser projetado como um território passível de ser dominado. Visando a superação desse epistemicídio, é importante adicionarmos à teoria da educação quilombola, essa reflexão crítica ao pensamento ocidental que coloca quase sempre o território quilombola como um lugar do atraso e os povos do campo em uma posição de inferioridade. Essa é uma reflexão teórica bastante densa que passa por uma investigação em como as problemáticas da epistemologia ocidental se refletem na lógica escolar do campo, ou seja: na produção das disciplinas escolares, nos currículos, nas metodologias de ensino-aprendizagem, na gestão escolar e nas políticas públicas na área da educação. Para pensarmos em atos de descolonização a partir da educação quilombola, o primeiro passo é considerarmos diversidade de saberes e de produção de saberes desse território. Posteriormente, podemos considerar a educação quilombola como o que Santos (2002) define sendo um processo de tradução inter-cultural – onde o saber dos quilombolas não são invisibilizados nem colocado em posição de inferioridade em relação a outras formas de saberes externas ao território. Além disso, podemos observar ainda, formas de aprendizado entre diferentes saberes do território quilombola como algo tão importante, quanto o próprio saber escolar. Não nos basta simplesmente reivindicamos a construção de uma nova escola quilombola, mas necessitamos construirmos uma nova forma de se pensar a escola quilombola – que invista sobretudo em uma nova forma de construir o seu próprio saber.

3. O caso da Escola Virgília Garcia Bessa, Comunidade Quilombola de Castainho (Garanhuns-PE)

A comunidade quilombola de Castainho, possui 206 famílias e localiza-se no município de Garanhus, no Agreste Meridional do Estado de Pernambuco. A formação desse território data da época da destruição do Quilombo dos Palmares e remete ao histórico de resistência da população negra ao sistema colonial e escravista. Até a década de 1970, a comunidade se reconhecia como Sítio Castainho. Em 1993, essa organização foi formalizada na Associação dos Produtores da Comunidade de Castainho. Nesse período, também, a comunidade passou a reconhecer-se enquanto quilombola, a partir do amparo legal da Constituição de 1988. O título de posse da terra da Comunidade Quilombola de Castainho foi dado em 2015, mas, somente uma parte dos 193 hectares foi redistribuído para as famílias, provocando um baixíssimo rendimento da terra (menos de um hectare por família). Atualmente, a comunidade quilombola do Castainho vive da agricultura familiar, voltada, principalmente, à farinha de mandioca, ao milho, ao feijão e às hortaliças. Nessa comunidade se insere a Escola Municipal Virgília Garcia Bessa, que trabalha com educação infantil e o ensino fundamental I e II.

A pesquisa que vem sendo realizada nessa escola desde 2015 se fundamenta na metodologia de caso alargado de Burawoy e Boaventura de Sousa Santos. De acordo com Santos, esse método consiste em definir critérios de generalizações a partir da especificidade e da riqueza do estudo de caso. Segundo Santos,

o método de caso alargado escolhe um caso ou um número limitado de casos em que se condensam com particular incidência os vetores estruturais mais importantes das economias internacionais dos diferentes participantes numa dada prática sectorial. Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vistas a captar o que há nele de diferente ou mesmo de único. A riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem (SANTOS, 1983:27).

Burawoy (1998) também afirma que o método do caso alargado vem a partir de uma proposta reflexiva de ciência que tenta ao máximo fugir da conceituação positivista de ciência comumente presente nos manuais de metodologia etnográfica. Assim, no lugar de se estabelecer a busca a efeitos contextuais, isolando o pesquisador do objeto de estudo, distanciando-o do mesmo, busca-se nesse método certo engajamento do pesquisador, a fim de estabelecer um nível de interação importante para compreender os silenciamentos, as relações de dominação,

as objetivações e as normalizações presentes no campo. O olhar sobre a ciência reflexiva não requer, entretanto, o abandono da metodologia, mas simplesmente o seu readequamento a padrões metodológicos mais complexos. Em vez de pensar, por exemplo, na não interferência do sociólogo no campo (reactivity), parte-se do pressuposto de que as perguntas devem ser pensadas com a intenção de se criar pequenos estímulos no entrevistado. No lugar de se atribuir um critério rigoroso de seleção de dados do entrevistado (reliability), defende-se simplesmente uma padronização das perguntas a fim de se estabelecer comparações úteis à pesquisa, mas, ao mesmo tempo, abertas às especificidades de cada caso. Em detrimento de se almejar uma produção de dados “puros”, que possam ser aplicados por qualquer pesquisador no futuro, reconhece-se o caráter particular da ação de campo, atentando aos efeitos externos e à condição política do campo etnográfico, com o intuito de, ao máximo possível, estabilizá-los. E, por fim, a garantia da representatividade da pesquisa analisada deve ser feita não como um pressuposto de uma certeza absoluta de que aquela parte representa o todo, mas a partir de critérios cuidadosos na seleção da própria amostragem, bem como da sua abrangência (BURAWOY, 1998 e MENDES, 2003).

Assim, após um período de sete meses realizando conversas com as lideranças das comunidades quilombolas e visitando seus territórios, iniciamos o projeto de extensão a partBurawoy (1998) também afirma que o método do caso alargado vem a partir de uma proposta reflexiva de ciência que tenta ao máximo fugir da conceituação positivista de ciência comumente presente nos manuais de metodologia etnográfica. Assim, no lugar de se estabelecer a busca a efeitos contextuais, isolando o pesquisador do objeto de estudo, distanciando-o do mesmo, busca-se nesse método certo engajamento do pesquisador, a fim de estabelecer um nível de interação importante para compreender os silenciamentos, as relações de dominação, as objetivações e as normalizações presentes no campo. O olhar sobre a ciência reflexiva não requer, entretanto, o abandono da metodologia, mas simplesmente o seu readequamento a padrões metodológicos mais complexos. Em vez de pensar, por exemplo, na não interferência do sociólogo no campo (reactivity), parte-se do pressuposto de que as perguntas devem ser pensadas com a intenção de se criar pequenos estímulos no entrevistado. No lugar de se atribuir um critério rigoroso de seleção de dados do entrevistado (reliability), defende-se simplesmente uma padronização das perguntas a fim de se estabelecer comparações úteis à pesquisa, mas, ao mesmo tempo, abertas às especificidades de cada caso. Em detrimento de se almejar uma produção de dados “puros”, que possam ser aplicados por qualquer pesquisador no futuro,

reconhece-se o caráter particular da ação de campo, atentando aos efeitos externos e à condição política do campo etnográfico, com o intuito de, ao máximo possível, estabilizá-los. E, por fim, a garantia da representatividade da pesquisa analisada deve ser feita não como um pressuposto de uma certeza absoluta de que aquela parte representa o todo, mas a partir de critérios cuidadosos na seleção da própria amostragem, bem como da sua abrangência (BURAWOY, 1998 e MENDES, 2003).

Assim, após um período de sete meses realizando conversas com as lideranças das comunidades quilombolas e visitando seus territórios, iniciamos o projeto de extensão a partir da intermediação de Danielle Ferreira, professora da Escola Virgília Garcia Bessa e do curso de Pedagogia da UFRPE/UAG e de seu Zé Carlos, principal liderança da comunidade. A Escola Virgília Garcia Bessa possui cerca de 30 funcionários, 10 salas de aula, um pátio amplo, cozinha e banheiros estruturadas e atende aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. A partir de reuniões com a direção da escola, com a coordenação das escolas do campo da Secretaria de Educação de Garanhuns, alguns professores e lideranças da comunidade foi nos passado um diagnóstico inicial das principais problemáticas enfrentadas no ambiente escolar: *bullying* envolvendo racismo e violência contra mulher, e uso de drogas ilícitas e lícitas. Essa situação chegou a um ponto crítico: algumas pessoas ligadas à administração escolar, acionaram a polícia para resolver conflitos decorrentes da violência e da entrada de pessoas não autorizadas pela diretoria para consumir e vender drogas. A força policial entrou na comunidade quilombola de Castainho, como habitualmente procede nas periferias urbanas e rurais. Espancou os adolescentes que estavam causando transtornos à escola, o que, por sua vez gerou uma revolta muito grande por parte de alguns integrantes da comunidade. No dia seguinte a esse episódio, um grupo de pais se reuniu em frente à escola, com a intenção de atear fogo ao prédio. Esse impulso foi contornado pelas professoras e pelas lideranças comunitárias que apoiaram, como puderam, a diretora. A partir desse episódio caótico, que a recém-chegada diretora, ao lado da comunidade escolar e das lideranças de Castainho iniciaram uma série de ações que favoreceram processos de transição a uma educação de qualidade. Um ano após esse episódio, a Escola Virgília Garcia Bessa é bem vista na comunidade, vem desenvolvendo de forma muito positiva as atividades pedagógicas e pode, em muitos sentidos, ser considerada uma experiência modelo para outras escolas em áreas quilombolas da região. O projeto de extensão não foi, de forma alguma, o causador dessa melhora, mas se somou aos esforços das professoras, da diretora, da comunidade e dos demais agentes públicos envolvidos nesse processo.

As atividades de extensão se iniciaram com o objetivo de formação de educadores e educadoras nas comunidades quilombolas. Nesse sentido, foi acordado com a diretora e a Secretaria de Educação do município de Garanhuns, trabalharmos durante duas horas com os professores, durante um sábado de cada mês, aproveitando uma ação já existente por parte da secretaria denominada Atividade em Rede. Na atividade do mês de Junho, trabalhamos com a apresentação do documentário: *A Educação Proibida* que provoca diversos questionamentos ao ensino escolar clássico e levanta algumas alternativas a partir de experiências vivenciadas pela Rede de Educação Alternativas. São apresentadas nesse documentário, diversas opiniões de especialistas e pedagogos que questionam práticas absolutamente comuns no dia a dia escolar como: o nivelamento dos estudantes por notas e séries; o engessamento do currículo; a lógica conteudista; o autoritarismo dos professores e diretoria; a necessidade de uma educação que vise a autonomia; a crítica à sociedade escolarizada; a necessidade de implementação de outros métodos pedagógicos de ensino, entre outras temáticas. Ao fim da apresentação do documentário, os professores foram questionados sobre a relação do vídeo e a comunidade, e também fizeram muitas queixas em relação a falta de participação das famílias no cotidiano escolar. Na segunda atividade, trabalhou-se a questão da história da Comunidade Quilombola de Castainho. Essa palestra foi ministrada por Edivane Lopes Isidio, liderança da comunidade quilombola e estudante do curso de pedagogia da UFRPE/UAG. Foi exposto para os professores, servidores e outros agentes que trabalharam no território a memória sobre Palmares, o início da organização da comunidade em uma associação, a luta pelas políticas públicas (que levou, entre outros fatores, a construção de uma escola com Fundamental I e II) e os conflitos fundiários envolvendo o território. Na terceira atividade de formação, houve uma participação mais efetiva da comunidade, principalmente do então recém criado, grupo de mulheres Guerreiras Quilombolas de Castainho. Essa dinâmica contou também com a participação fundamental de um grupo de residentes multidisciplinares em saúde do campo que atuavam na comunidade no período e que já estavam realizando um trabalho de formação com os jovens da escola através de cine-clubes. A realização desse trabalho foi desenvolvida a partir de um contexto muito difícil para a comunidade escolar: o assassinato de uma mulher pelo marido, que se encontrava foragido da justiça e cujo casal possuía dois filhos que eram estudantes da escola. Essa atividade fez parte, assim, de uma série de ações que trabalharam a violência contra a mulher na instituição de ensino. A palestra de formação foi ministrada por Ângela Pereira, psicóloga e integrante da residência em saúde do Campo, que trouxe uma

reflexão acerca do período colonização negra no Brasil, discorrendo também sobre as questões do capitalismo mercantil e do sistema escravista. Após isso, se debateu sobre o papel do negro e da mulher na sociedade atual e a situação específica da mulher negra e pobre. Durante essa palestra, algumas integrantes do grupo de mulheres também falaram sobre sua realidade, ressaltando a necessidade de organização do grupo. As professoras da UFPE Ana Emília Castro e Karina Valença também participaram da atividade oferecendo sua experiência de trabalho na organização do grupo. Posteriormente a isso, os estudantes fizeram uma apresentação baseada num projeto chamado “Maria da Penha vai à escola”, onde a violência doméstica e o machismo foi debatida através de um formato de teatro do oprimido, ao som de um funk. As professoras também ressaltaram a importância de trazer a temática da violência contra a mulher para dentro da sala de aula e relataram a ausência dessa temática nos livros para-didáticos e no currículo. A quarta atividade foi inserida nas comemorações da Semana da Consciência negra da escola, da qual o projeto de extensão foi somente uma pequena parte dos esforços medidos pelo conjunto de agente públicos e comunitários em prol da educação quilombola.

As atividades do dia da consciência negra se iniciaram com apresentações culturais e exposições de diversas turmas. Parte da comunidade, principalmente os pais dos estudantes, estiveram presentes durante o momento. Cada turma, supervisionada por uma professora, desenvolveu um trabalho voltado para a temática, incluindo, a atenção especial para a reafirmação da história e do entendimento da comunidade como quilombola. O projeto de extensão se inseriu nesse conjunto de atividades de duas formas: a exposição para educação infantil sobre reis e rainhas africanas e a oficina de grafiteagem. Na exposição, realizou-se uma intervenção na turma do 3º ano. Primeiramente, se enfocou nas especificidades da cultura africana (alimentação, religião, território, como os negros chegaram no Brasil) e, posteriormente se apresentou alguns costumes dos reis e rainhas da África. Posteriormente, se realizou uma oficina de confecção de máscaras africanas. A oficina de grafiteagem, também possuiu duas etapas: a confecção de pôsteres de autoria dos próprios estudantes e a grafiteagem do muro da escola com temáticas que envolvessem a cultura negra e a educação. A atividade de grafiteagem teve o objetivo de inserir os estudantes, em temáticas que associam a cultura negra global e a identidade local, traduzindo-se num experimento pedagógico em vários níveis: desde a habilidade mecânico-motora, até um trabalho mais profundo em relação à construção identitárias que visou trabalhar aspectos pontuais da realidade escolar (desenvolvimento de

auto-estima e pertencimento à escola), mas também representou um processo de conscientização.

Figura 1 - oficina de grafiteagem na Escola Virgília Garcia Bessa, dia 19/11/2016 – Semana da Consciência Negra.



Além dessas atividades citadas, ainda se realizou oficinas de culinária, de fotografia, de capoeira, de teatro, exposição sobre as personalidades de Castainho, grupo de danças, entre outros. A dedicação da comunidade escolar foi intensa, durante esse período, tendo, as próprias professoras custeado pessoalmente boa parte do material trabalhado nessas oficinas. Esse voluntariado e dedicação ultrapassou as fronteiras da escola, envolvendo a comunidade de Castainho e alguns estudantes do curso de Pedagogia da UFRPE/UAG, como José Aglaílson Maraba, que proferiu a oficina de grafite.

A partir do contato das atividade artísticas (capoeira, danças, teatro, fotografia, pintura, etc) e de pesquisa (narrativas dos moradores da comunidade, hábitos alimentares afrobrasileiros e quilombolas, literatura afro brasileira, etc) realizadas durante a Semana da Consciência Negra, somada com as narrativas dos agentes envolvidos na comunidade, foi possível, de certa forma, mapear as sensibilidades e expectativas em torno da relação escola-comunidade, educação e cultura.

Dessas narrativas, importam-nos, discorrer a respeito de três falas que reportam a três diferentes maneiras de aproximação com o debate. A primeira fala, enunciada por uma das professoras (nomeada, aqui, de P1) da escola que também é quilombola, apontam para uma necessária aproximação, quase que horizontal, entre a comunidade e a escola:

A gente tenta fazer com que a comunidade sinta-se mais dentro da escola e a escola dentro da comunidade, que é o que deve acontecer. Só que para isso acontecer, a escola ela precisa se contextualizar com as coisas da comunidade, para que uma faça parte da outra, para que, também, a história da comunidade ela não se perca. Porque o que a gente mais vê hoje é essa questão da perda de identidade, porque muitos jovens hoje não se veem mais como quilombolas e isso é uma questão que tem que ser tratada desde a educação infantil e a gente não vê muito isso, né? Têm no currículo escolar, é lei, só que, infelizmente, não tá acontecendo. Quer dizer, tá, acontece, mas é paulatinamente, não está no cotidiano, então a importância é essa: unificar a escola com a comunidade. Eu acho que é esse elo que tem que ter. (P1)

A segunda fala diz respeito a entrevista realizada com a gestora da escola (nomeada de P.2) e aponta para a importância de uma articulação entre comunidade e escola, a partir de um protagonismo da escola, ou seja a projeção de um pretenso papel da escola em resgatar a identidade da comunidade. Assim, a gestora fala sobre o evento do dia consciência negra e a relação cultura e comunidade:

Foi um dos momentos mais importantes que a gente esperou, porque estamos inseridos em uma comunidade onde a perda de identidade cultural ela tá muito grande e a gente tentou fazer um resgate cultural desse povo. Então, eu acho que não somente para a gente da escola, mas, para toda a comunidade, foi realmente muito importante, porque a gente tá conseguindo fazer esse resgate e trazer de volta a necessidade de levar a cultura para além do muro da escola, que é o que está acontecendo (P2).

A terceira fala foi realizada com o líder da associação de moradores de Castainho e representante quilombola (nomeado P3). Tal fala, aponta para a necessidade de uma integração escola-comunidade, contudo, inversamente a da gestora, numa relação onde a comunidade pautas suas necessidades e demandas e interfira diretamente no currículo (e não somente no documento curricular) da escola. Assim, a comunidade passa a protagonizar e interferir diretamente no funcionamento escolar:

Nós gostaríamos de ter uma escola com um olhar mais voltado para a comunidade. Porque como nós sabemos ela é administrada pelo município e nós temos certa dificuldade. Porque na maioria das vezes a gente tenta levar a discussão para dentro da escola, a maioria das vezes a gente tenta levar as nossas próprias manifestações para dentro da escola e o município às vezes não abraça, pelo contrário. Quando a gente leva uma discussão cultural para dentro da escola é para que nossa cultura esteja inserida na escola, dentro da questão do ensino da comunidade. [...] Não é porque a gente vê um dia, como

um dia da semana da consciência negra na escola, com apresentação de muitos trabalhos realizados na escola que a gente acha que isso é suficiente. É insuficiente. (P3)

Todas as falas aqui transcritas ressaltam a importância da relação escola - cultura - comunidade para além das atividades desenvolvidas na semana e/ou dia da consciência negra. As falas destacam a necessidade do envolvimento da escola no cotidiano da comunidade, com compromisso para desenvolver uma tarefa importante, que é dotar de sentido e significado as atividades desenvolvidas em diálogo com as demandas e necessidades da comunidade, na construção da identidade e valorização de sua memória e história.

4. Conclusão

As atividades realizadas em decorrência da Semana de Consciência Negra foram muito importante para a inserção de temáticas relativas à cultura do Atlântico Negro e à tradição da própria comunidade, entretanto trataram-se de atividades pontuais. Ultimamente, a equipe dessa pesquisa, somada aos estudantes do curso de pedagogia da UFRPE/UAG, estão trabalhando em parceria com a Escola e a própria comunidade, na elaboração do PPP da Escola. Hoje em dia, a cultura quilombola, a cultura negra global e as tradições da comunidade é presente no cotidiano escolar, mas somente na parte das festividades e em alguns momentos lúdicos. Contamos com a possibilidade de o PPP ser um instrumento de descolonização de saberes, a fim de garantir legalmente que os saberes subalternizados sejam tratados em pé de igualdade, na prática escolar, com os saberes tradicionalmente colocados pelos parâmetros curriculares do Ministério da Educação. Há certos indícios que podem garantir isso como: a presença de professores e funcionários quilombolas na Escola, o acompanhamento de lideranças da comunidade nesse processo desde o começo e a participação da comunidade escolar nesse processo. Sabemos, entretanto, que mesmo com o término desse processo legal de elaboração do PPP, uma prática escolar transformadora, que efetivamente possa ser considerada um processo de descolonização de saberes, só irá ocorrer a partir da luta da comunidade Quilombola de Castainho.

5. Bibliografia

II ENERA. MST –Setor de Educação (Org.). II Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária. Luziânia, DF, 2015.

ANDRADE, Bruno, DE CARLI, Caetano; e DINIZ, Bruno. O fim do Escravismo e o Escravismo sem Fim. Colonialidade, Direito e Emancipação Social no Brasil. Direito y Práxis. Vol 6, n. 10, Rio de Janeiro, 2015.

ARROYO, M.G.; CALDART, R.S.& MOLINA, M.C.(Orgs..) Por uma Educação do Campo. Petrópolis: Vozes, 2004.

ARROYO, Miguel. A Educação Básica e o Movimento Social do Campo. Em: ARROYO, Miguel, CALDART, Roseli e MOLINA, Mônica C. Por uma Educação no Campo. Editora Vozes, 4ª edição. Petrópolis. 2004.

ARROYO, Miguel. Diversidade. Em: CALDART, Roseli (et all) (org). Dicionário da Educação do Campo. Editora Expressão Popular. 2012

BHABHA, Homi. “A Outra Questão. O Esteriótipo, a Discriminação e o Discurso do Colonialismo. Em Bhabha, Homi. O Local da Cultura. UFMG, 1999.

BURAWOY, Michael “The Extend Case Method”. Sociological Theory 16:1 March Berkeley. 1998

BRASIL. Senado Federal. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96. Brasília : 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Proposta Preliminar. 2016.

CASANOVA, Pablo González. “Colonialismo Interno”. Em Casanova, Pablo González. En publicacion: A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas Boron, Atilio A.; Amadeo, Javier; Gonzalez, Sabrina. 2007.

CALDART, Roseli e MOLINA, Mônica C. Por uma Educação no Campo. Editora Vozes, 4ª edição. Petrópolis. 2004.

CALDART, Roseli. A Escola do Campo em Movimento. Em: ARROYO, Miguel, CALDART, Roseli e MOLINA, Mônica C. Por uma Educação no Campo. Editora Vozes, 4ª edição. Petrópolis. 2004

CALDART, Roseli. Sobre Educação no Campo em: SANTOS, Clarice (org.) Por uma Educação do Campo. Campo –Políticas Públicas Educação. INCRA/MDA. Brasília, 2008.

DE CARLI, Caetano. Sonhos de Abril – Luta pela terra e a reforma agrária no Brasil e em Portugal. Os casos de Eldorado dos Carajás e Baleizão. Tese de Doutorado. Centro de Estudos Sociais/Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2014.

DE CARLI, Caetano, ANTUNES, Thiago e SILVA, Iago. Sete pontos para se Pensar a Educação do Campo. Anais do I Seminário Internacional Curupiras Diversidade de Saberes para Alternativas Sociais. Vol 1. Recife, 2016.

EISENBERG, Peter L. (1970) Modernização sem mudança a indústria açucareira em Pernambuco: 1840-1910. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Diretriz de uma Caminhada, em: ARROYO, Miguel G., CALDART, Roseli, MOLINA, Mônica C. (Org.) Por uma Educação do Campo. 4ª. Edição, Petrópolis. Vozes, 2009. P. 133-146

FERNANDES, Bernardo M. (2013) “Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial” in Stédile, João Pedro (Org.) A Questão Agrária no Brasil – volume 8: Debate

sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 173-238.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 4ª. Ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 2014.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido, 6ª edição. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1978.

FREIRE, Paulo. Comunicação ou Extensão? 8ª. Edição. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1983.

GILROY, Paul O Atlântico Negro. Editora 34. 2001

GRAMSCI, Antônio. Cadernos do Cárcere (vol. 2: os intelectuais. O Princípio Educativo. Jornalismo). 4ª edição. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2006.

HALL, Stuart. A identidade em Questão em: A identidade Cultural da pós-modernidade. V. 11, DP&A, 2006. FANON, Franz. Os Condenados da Terra, Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1968 Capítulo 1 DA Violência 23-85

HESPANHA, Pedro (1984) “Marx contra os camponeses?” Revista Crítica de Ciências Sociais. 13, 86-89.

LEITE, S.C. Escola Rural: urbanização e políticas educacionais. São Paulo: Cortez. 1999.

ILLICH, Ivan. Sociedade sem escolas. 7ª. Edição. Vozes, Petrópolis, 1985. P.5-67.

MARX, Karl. (1984). O 18 de Brumário de Louis Bonaparte. Lisboa: Edições

Avante. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1852/brumario/index.htm>.

MARICATO, Erminia. O Impasse da política urbana no Brasil. Editora Vozes. RJ. 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. (2013) “Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente” in Stédile, João P. (Org.) A Questão Agrária no Brasil – volume 7: o debate na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 103-172.

QUIJANO, Anibal. “Colonialidade do Poder e Classificação Social”. Em Santos, Boaventura e Meneses, Maria Paula (org). Epistemologias do Sul. Almedina. Coimbra, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para Além do Pensamento Abissal: Das Linhas Globais a uma ecologia dos saberes. Revista Crítica de Ciências Sociais, 78. Coimbra. 2007 3-46.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Os Conflitos Urbanos no Recife: O Caso Skylab” Revista Crítica de Ciências Sociais. 11, 10-60. 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2002) “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências” Revista Crítica de Ciências Sociais. 63, 237-280.

SANTOS, Boaventura de Sousa “Entre o Próspero e o Caliban”. Novos Estudos, 66. 2003

SANTOS, Boaventura de Sousa (2003) "Poderá o direito ser emancipatório?" Revista Crítica de Ciências Sociais. 65, 3-76.

SANTOS, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula; Nunes, João Arriscado (2004) “Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo” in Santos, Boaventura de Sousa (Org.) Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Porto: Edições Afrontamento, 19-101.

SAUER, Sérgio (2013) “Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a demanda por terra no século XXI” in Stédile, João Pedro (Org.) A Questão Agrária no Brasil – volume 8: Debate

sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 167-188.

STÉDILE, João Pedro (Org.) (1994) *A Questão Agrária Hoje*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.

STÉDILE, João Pedro (Org.) (2005a) *A Questão Agrária no Brasil – volume 1: O debate tradicional: 1500 – 1960*. São Paulo: Expressão Popular.

STÉDILE, João Pedro (Org.) (2005b) *A Questão Agrária no Brasil – volume 3: Programas de Reforma Agrária: 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular.

STÉDILE, João Pedro (2013) “Tendência do Capital na Agricultura” in Stédile, João PEDRO (Org.) *A Questão Agrária no Brasil – volume 8: Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000*. São Paulo: Expressão Popular, 19-38.

TORRES, Nelson Maldonado. “La Descolonización y el giro des-colonial”. Tabula Rasa, Bogotá, 2008

WOORTMANN, Ellen F. (1995) *Herdeiros, parentes e compadres: colonos do sul e sitiantes do nordeste*. Brasília: Editora da UNB.

FOCO EM ESTUDOS DE CASO E RELATOS DE EXPERIÊNCIA: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA¹

Cleber Ori Cuti Martins –
Universidade Federal de Santa Maria
Gustavo Oliveira Kwiatkowski –
Universidade Federal de Santa Maria

1. Introdução

Desde 2007, o Brasil vem desenvolvendo políticas públicas na área de educação direcionadas para qualificação dos(as) futuros(as) docentes da área de licenciatura. Essas políticas surgem da compreensão, por parte dos gestores públicos, de que a melhoria da educação brasileira está relacionada com a melhor formação dos professores. Assim, a prioridade na agenda política deu-se por programas que visassem criar condições para o aprimoramento da formação docente e redução da evasão nos cursos de licenciatura.

No universo de iniciativas voltadas para enfrentar o déficit educacional brasileiro, coube a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) o papel de induzir e fomentar a formação de profissionais da educação básica e estimular a valorização do magistério. O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) foi uma das políticas adotadas pela Capes objetivando o aprimoramento da formação docente, a redução da evasão nos cursos de licenciatura e a aproximação entre as instituições de Ensino Superior e as de Ensino Médio com a inserção dos licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública.

Transcorridos cerca de dez anos do PIBID, a pesquisa *Impactos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência na formação docente e nos cursos de licenciatura no Brasil* propõe examinar, sob a ótica das Políticas Públicas, os impactos do Programa na formação docente e nos próprios cursos de licenciatura permitindo confrontar suas metas com os resultados, no sentido de construir parâmetros analíticos sobre os efeitos do Programa no que ele se propôs a fazer. A pesquisa se desenvolverá em quatro etapas. Apresentamos, aqui, as considerações preliminares provenientes da primeira etapa da pesquisa.

¹Este trabalho resulta da primeira etapa do projeto de pesquisa *Impactos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência na formação docente e nos cursos de licenciatura no Brasil* apoiada pelo programa Fundo de Incentivo à Pesquisa (FIPE Júnior) da Universidade Federal de Santa Maria.

Nesse primeiro momento, objetivou-se a realização de um mapeamento acerca do que vem sendo produzido sobre o Pibid desde sua elaboração como política pública. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica visando a aproximação com a temática e a construção de parâmetros teóricos sobre o Pibid que auxiliarão nas etapas seguintes da pesquisa. A seleção de artigos, monografias, dissertações, teses, livros e capítulos de livros norteou-se pela procura nos periódicos nacionais classificados no portal *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e no Portal de Periódicos da Capes. Os trabalhos foram selecionados a partir da palavra “Pibid” nos títulos e/ou nos resumos.

A partir do levantamento realizado, chegou-se a cinco eixos temáticos que vêm orientando as investigações nas quais o Pibid é objeto de pesquisa. O primeiro eixo enfatiza o Pibid enquanto política pública para a educação buscando analisar o programa no que concerne ao seu contexto de surgimento, objetivos, impactos e resultados a longo prazo. O segundo eixo se preocupa em analisar e avaliar os significados do Pibid junto aos participantes do projeto e os impactos, percebidos por estes, do programa na formação docente e nos cursos de licenciatura.

O terceiro eixo de trabalhos compreende a descrição e análise das atividades realizadas e das temáticas trabalhadas nas escolas pelos diversos subprojetos locais oriundos do programa. A relação do Pibid com outros programas de valorização e formação docente, assim como a aderência das Instituições de Ensino Superior (IES) e o preenchimento das vagas abertas pelo programa constituem um quarto eixo de trabalhos. O último eixo compreende a discussão sobre as bases epistemológicas que norteiam as práticas dos bolsistas.

De modo geral, o levantamento mostrou que o Pibid vem sendo alvo de muitos trabalhos acadêmicos, principalmente devido a realização de eventos exclusivos para apresentação dos resultados do Programa, além de publicações específicas para exposição das atividades realizadas pelos diversos subprojetos abrangidos pelo Pibid. A maioria dos estudos, no entanto, são qualitativos e de caráter local enfatizando as atividades realizadas nas escolas e a percepção dos participantes sobre o programa. Contudo, considerados em seu conjunto, esses estudos oferecem uma visão ampla sobre os impactos do Pibid na formação de docentes e nos cursos de licenciatura apontando tanto seus aspectos positivos quanto negativos no que se refere a relação entre os objetivos do Programa e os caminhos trilhados pelos seus egressos.

No que diz respeito à estrutura deste trabalho, na seção subsequente, buscamos apresentar alguns aspectos gerais acerca da produção bibliográfica sobre Pibid. Na sequência,

descrevemos os cinco eixos temáticos que vêm orientando as investigações sobre o Programa. Por último, expomos algumas considerações gerais acerca da produção científica do Pibid.

2. Panorama Geral da Produção Bibliográfica sobre o Pibid

No interior da literatura sobre as políticas públicas para a formação de professores, o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) apresenta um espaço modesto, porém, muito significativo. Investigando os artigos publicados pelos periódicos disponibilizados no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), que tem realizado um inovador e importantíssimo trabalho de divulgação da ciência no/do país, e as teses, dissertações, monografias, capítulos de livros e livros encontrados no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), chega-se a um panorama de menor pujança. Uma pesquisa a partir da expressão “Pibid” nos títulos e resumos (em Todos os índices) revela cifras modestas: no SciELO, 130 artigos são listados, enquanto, no Portal de Periódicos da Capes, 19 trabalhos são encontrados.

Para compreender de modo amplo os trabalhos encontrados que possuem o Pibid como seu objeto principal, organizou-se, primeiramente, os trabalhos por tipo de estudo/abordagem (Quadro 01), classificando os trabalhos em *estudos gerais (ou dedutivos)* ou em *estudos de caso (ou indutivos)*.

Quadro 01. Número de trabalhos sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) por tipo de estudo

	Artigos	Teses	Dissertações	Monografias	Capítulos de Livro	Livros	Total
Estudos gerais ou dedutivos	26	1	0	0	1	1	29
Estudos de caso ou indutivos	104	3	9	1	3		120
Total	130	4	9	1	4	1	149

Fonte: Elaboração própria.

Os estudos gerais (ou dedutivos) tendem a abordar o Programa de forma holística, realizando análises sobre o Pibid que contemplam todas as suas dimensões – nesse caso, trabalhando principalmente com a Legislação regulamentadora do Programa – ou elaborando

análises comparativas– as quais abrangem uma amostra de vários subprojetos alocados no interior do projeto principal ou uma dimensão específica do Pibid. Esses estudos procuram compreender o Pibid na sua totalidade objetivando esclarecer, além dos seus resultados e impactos de modo geral, um panorama amplo da implementação do Programa. Apesar da importância desse tipo de estudo avaliativo de caráter global, são encontrados, na literatura do Pibid, apenas 29 trabalhos com essas características e, na sua maioria, são artigos que comparam o Programa com outras iniciativas de iniciação à docência. Estudos dedutivos que enfatizam a análise dos editais e das portarias do Pibid.

Os estudos de caso (ou indutivos), por sua vez, trabalham aspectos específicos do Programa. O escopo de análise desse tipo de estudo abrange, além da percepção dos envolvidos diretamente com o Programa, a descrição das atividades realizadas pelos subprojetos no interior de Instituições de Ensino Superior (IES) até uma perspectiva mais geral sobre o Programa na IES. Os estudos de caso sobre o Pibid são numerosos, totalizando 120 trabalhos. Tratam-se de estudos de caráter local predominantemente qualitativos e enfatizam subprojetos e instituições específicas. A análise dos dados explicita uma preponderância de estudos de caso no âmbito das pesquisas sobre o Pibid.

Em uma perspectiva temporal, a produção bibliográfica sobre o Pibid tem se mantido estável desde a implementação do Programa em 2012. O quadro abaixo (Quadro 02) possibilita uma maior compreensão da distribuição temporal dos trabalhos sobre o Pibid no período que se estende da sua concepção em 2007 até o presente momento (2017).

Quadro 02. Número de trabalhos sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) por ano (2007-2017)

	Artigos	Teses	Dissertações	Monografias	Capítulos de Livro	Livros	Total
2007	0	0	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0
2011	2	0	0	0	0	0	2
2012	30	1	1	0	0	0	32
2013	24	0	2	1	0	0	27
2014	24	1	2	0	4	1	32
2015	17	0	2	0	0	0	19
2016	21	2	1	0	0	0	24
2017	12	0	1	0	0	0	13
Total	130	4	9	1	4	1	149

Fonte: Elaboração própria.

No período entre 2007 e 2010, não houve produção científica acerca do Pibid devido a esse ser o período de concepção, formulação e implementação inicial do Programa. Nesse período, os materiais bibliográficos encontrados acerca do Pibid são principalmente editais e portarias que regulamentavam a implementação do Programa, projeto e subprojetos no interior das IES. As primeiras ações concretas do Pibid só ocorrem no ano de 2012. Contudo, em 2011 já se encontram alguns trabalhos sobre o Programa, esses trabalhos de caráter geral enfatizam principalmente os aspectos burocráticos do Pibid, o papel da Capes no fomento a formação docente e as expectativas ao redor do Pibid enquanto política pública.

A partir de 2012, quando se deu a implementação concreta do Programa e os subprojetos realizaram suas primeiras atividades nas escolas participantes, a produção bibliográfica sobre o Pibid cresceu significativamente e tem se mantido constante. A exceção foi o ano de 2017 com apenas 13 trabalhos – o que ocorreu principalmente pelas discussões sobre a permanência ou não do Programa.

O presente levantamento teve como alvo os trabalhos publicados em periódicos ou presentes nos bancos de dados do SciELO e do Portal de Periódicos da Capes. Contudo, além das publicações em periódicos, cabe ressaltar que o Pibid promove seminários anuais locais, regionais e nacionais para a apresentação e divulgação de trabalhos sobre as atividades realizadas pelos subprojetos e análises sobre o Programa. A concepção do Pibid se assemelha com a concepção das Bolsas de Iniciação Científica (BICs) visto que os pibidianos assim como os bolsistas de iniciação científica têm como uma de suas tarefas publicar os resultados de seus trabalhos em eventos acadêmicos.

3. Mapeamento Analítico-Temático – Cinco Eixos Teóricos

A partir do levantamento realizado no SciELO e no Portal de Periódicos da Capes, chegou-se a cinco eixos temáticos que vêm orientando as investigações nas quais o Pibid é objeto de pesquisa. Os eixos temáticos foram construídos a partir da leitura dos resumos dos 149 trabalhos analisados. Alguns trabalhos poderiam ser classificados em mais de um eixo temático. Contudo, decidiu-se por localizá-los apenas no eixo temático no qual eles apresentavam maior aderência. A maior ou menor aderência de um trabalho a um eixo temático específico, quando o resumo não deixou claro o eixo ao qual o trabalho pertencia, deu-se pela análise das palavras-chaves e do título do trabalho. Uma ressalva importante a destacar é que a

aproximação com tal temática, com base na leitura dos resumos, está sujeita ao caráter sintético desse tipo de texto e às variações nos modos como são construídos. Explanados no quadro abaixo (Quadro 03), encontram-se os números de trabalhos sobre o Pibid por eixo temático.

Quadro 03. Número de trabalhos sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) por eixo temático

	Artigos	Teses	Dissertações	Monografias	Capítulos de Livro	Livros	Total
Pibid na ótica das políticas públicas	19	0	1	0	1	1	22
Percepção dos participantes sobre o Programa	61	3	7	1	2	0	74
Experiências docentes	25	1	0	0	1	0	27
Relação intra e interinstitucional	16	0	1	1	0	0	18
Epistemologia e teorias pedagógicas	9	0	0	0	0	0	9
Total	130	4	9	1	4	1	149

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro eixo temático engloba os trabalhos que procuram investigar *o Pibid sob a ótica das políticas públicas* para a formação docente. Os trabalhos nessa perspectiva buscam analisar o Programa no que concerne ao seu contexto de surgimento, concepção, formulação, objetivos, impactos e resultados a longo prazo. Totalizando 22 trabalhos, esse conjunto só apresenta um estudo avaliativo de caráter geral sobre o Pibid. A pesquisa qualitativa de Bernadete Angelina Gatti *et al*, realizada em 2014, intitulada *Um estudo avaliativo do Programa institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID)*, foi uma avaliação externa do Programa encomendada pela Capes e se configura como o único estudo de caráter geral sobre o Pibid. A pesquisa de Gatti *et al* (2014) apresenta importantes indicadores e resultados do Programa. Contudo, o Programa cresceu significativamente após 2014 indicando a necessidade de novas avaliações gerais e a complementação de uma análise quantitativa. Os estudos nesse eixo são predominantemente qualitativos e enfatizam subprojetos e instituições

específicas. Também encontramos nesse eixo estudos dedutivos que enfatizam a análise dos editais e das portarias do Pibid.

Nesse eixo, alguns trabalhos apresentam questões instigantes para o objetivo dessa pesquisa. O artigo de Morosini e Martelet (2015), *O programa de bolsas de incentivo à docência (PIBID) e a abordagem do ciclo das políticas: estabelecendo relações entre a formação de professores, a universidade e o contexto emergente*, promove uma análise ampla aproximando o programa com a abordagem do ciclo de Políticas. Em relação ao contexto de emergência do programa, Farias e Rocha (2013), em *PIBID: uma política de formação docente inovadora?*, explicitam os elementos contextuais em que se delineou o Pibid e como esse programa se enquadrou em um conjunto de políticas públicas referentes à educação no processo de modernização nacional. Quanto aos objetivos, o artigo de Gonzatti e Vitória (2014), *Formação de professores: algumas significações do PIBID como política pública*, apresenta os principais objetivos de curto e longo prazo do programa e em que aspectos o mesmo se imbrica com os temas emergentes da formação docente. Franceschett et al (2012), em *O PIBID como política pública de permanência no Ensino Supervisor e de Formação de professores: um estudo de caso*, analisa as potencialidades e os impactos do Pibid enquanto uma política pública de valorização do magistério e de permanência dos licenciandos no Ensino.

Já no que concerne ao caminho seguido pelos egressos, Felício (2014), em *O PIBID como “terceiro espaço” de formação inicial de professores*, conclui que, apesar do Pibid se constituir como uma política pública fundamental para uma formação inicial de professores de qualidade, os bolsistas do Programa almejam o Ensino Superior para o exercício da docência. Santos e Moraes (2015), no artigo *O Pibid e a trajetória profissional de licenciados em Química*, reconhecem que a opção primordial dos bolsistas do Programa é pela educação permanente, representada pela formação como pesquisador, e a atuação como docente é postergada para o futuro ou como um projeto alternativo em suas trajetórias profissionais. Schirmer et al (2013), em *Onde estão os egressos do PIBID/UFSM/Subprojeto Física?*, apontam que, embora o PIBID seja um projeto de iniciação à docência, esta não é a principal opção profissional dos egressos, na medida em que a grande maioria está cursando Pós-Graduação em nível de mestrado e/ou doutorado.

O segundo eixo norteador dos trabalhos referentes ao Pibid enfatiza *a percepção dos participantes sobre o Programa* preocupando-se em analisar e avaliar os significados do Pibid junto aos participantes do projeto e os impactos, percebidos por estes, do programa na formação

docente e nos cursos de licenciatura. Este eixo tem como preocupação central analisar e avaliar os significados do Pibid junto aos participantes do projeto, isto é, aborda o Programa pela ótica dos bolsistas, supervisores e coordenadores de área e os impactos, percebidos por estes, do Programa na formação docente dos bolsistas e nos cursos de licenciatura. Uma questão, abordada de inúmeras maneiras, norteia as pesquisas realizadas nessa perspectiva: qual a influência do Pibid na formação dos bolsistas?

Com base no material coletado, vários resultados são encontrados e, em sua grande maioria, apontam para uma importância ímpar do Programa na formação inicial e continuada de professores. Os artigos destacam: a importância e os benefícios do Pibid à formação docente (SOUSA, 2012; TINTI, 2012; TOBALDINI, 2012; VICENTE; LEITE, 2014; PEREIRA; LIMA, 2016); a melhoria no desempenho acadêmico dos bolsistas do Programa em termos de formação integral do professor, considerando-se os saberes da prática profissional e os saberes acadêmicos (LANZARINI; ABREU, 2013); a articulação entre teoria e prática como uma forma de inserir o estudante na sua prática profissional (FELÍCIO et al, 2014; LANZARINI; ABREU, 2013; MARTINS FILHO, SOUZA, 2016); a aproximação entre universidade e escola no processo de iniciação à docência (TINTI, 2012; FERNANDES; MENDONÇA, 2013); a influência do Pibid na valorização do magistério e no prosseguimento da carreira e a relevância do Programa como instrumento de promoção da formação profissional do professor (MIRANDA; VIANA, 2013).

Abrangendo quase metade dos trabalhos acadêmicos sobre o Pibid, esse é o eixo mais significativo e numeroso. No total, são encontrados 74 trabalhos enfatizando a percepção dos participantes sobre o Programa. Além da quantidade significativa de artigos (61), têm-se um número importante de teses (3), dissertações (7) e capítulos de livro (2).

As *experiências docentes* constituem o assunto principal do terceiro eixo de trabalhos compreendendo a descrição e análise das atividades realizadas e das temáticas trabalhadas nas escolas pelos diversos subprojetos locais oriundos do programa. Esse eixo, apesar de englobar uma grande maioria da produção científica acerca do Pibid, totalizando 27 trabalhos, não apresenta significativa contribuição ao objetivo da presente pesquisa. Os trabalhos se orientam pela exposição e descrição da participação dos bolsistas nas aulas, realização de oficinas planejadas com a coordenadora do projeto e com a professora supervisora da escola, atividades de reforço para as crianças com baixo desempenho escolar e dificuldades na leitura, escrita, resolução de problemas matemáticos, etc.

A *relação intra e interinstitucional* no âmbito do Pibid constitui o quarto eixo temático. Abrangendo os trabalhos sobre a relação do Pibid com outros programas de valorização e formação docente e a relação entre os subprojetos e as escolas participantes, assim como a aderência das Instituições de Ensino Superior (IES) e o preenchimento das vagas abertas pelo programa, esse eixo engloba 18 trabalhos. Encontram-se, nesse eixo, trabalhos que exemplificam muito bem os dilemas enfrentados pelo Programa no que tange a sua implementação, cooperação e conflito entre os participantes do Pibid. Apesar da grande adesão das escolas participantes ao Programa, ainda há o relato de muitos conflitos.

O último eixo temático compreende a discussão sobre as *epistemologias e teorias pedagógicas* que norteiam as práticas dos bolsistas. Os bolsistas são orientados, pelas diretrizes do Pibid, a realizarem uma prática interdisciplinar, contudo, as escolas ainda se encontram muito hostis a esse tipo de proposta se organizando de modo disciplinar. Maiores discussões são necessárias sobre as questões epistemológicas e sobre as teorias pedagógicas mobilizadas pelos bolsistas, supervisores e coordenadores de área na sua prática docente visto que existem poucos trabalhos com essa temática tendo sido encontrados apenas 9 trabalhos abrangendo essa perspectiva sobre o Pibid. Esses trabalhos, na sua maioria, tratam sobre concepções de conhecimento escolar, condições epistemológicas que fundamentam as práticas dos bolsistas do programa e interdisciplinaridade.

De modo geral, os trabalhos destacam às percepções dos alunos que participam do Pibid sobre a carreira docente e/ou sobre sua formação profissional e também a percepção dos professores supervisores sobre o significado e implicações da experiência para sua formação e para sua sala de aula. Outros trabalhos abordaram análises de subprojetos de alguma instituição; discussão das similaridades com outros programas de incentivo ao ensino e com a disciplina Estágio Supervisionado; mudança de postura do estudante bolsista em relação às disciplinas de caráter didático e no que se refere aos conhecimentos e saberes pedagógicos, dentre outros.

O levantamento mostrou que o Pibid vem sendo alvo de muitos trabalhos acadêmicos, principalmente devido a realização de eventos exclusivos para apresentação de resultados do Programa, além de publicações específicas para exposição das atividades realizadas pelos diversos subprojetos abrangidos pelo Pibid. A maioria dos estudos, no entanto, são qualitativos e de caráter local enfatizando as atividades realizadas nas escolas e a percepção dos participantes sobre o Programa. Porém, considerados em seu conjunto, podem oferecer uma visão mais larga sobre os impactos do Pibid para a formação inicial de docentes para a educação

básica, e para as próprias IES e escolas. As pesquisas enfatizaram, de modo geral, os aspectos positivos do Programa e mostraram ações compartilhadas e os movimentos das instituições e dos sujeitos na direção da formação qualificada dos professores. No entanto, a leitura atenta de alguns trabalhos demonstra alguns aspectos negativos do Programa no que se refere a relação entre os seus objetivos e os caminhos trilhados pelos egressos do Programa.

As análises acerca dos impactos do Pibid são parciais, isto é, tendem a enfatizar a visão de um dos grupos participantes (bolsistas, supervisores e coordenadores), além de serem análises de cunho qualitativo e baseadas na percepção dos participantes sobre o programa. Os estudos do Pibid enquanto política pública não compreendem estudos de avaliação e monitoramento, os únicos estudos avaliativos do Pibid como política pública são os estudos realizados pela própria Capes e os estudos externos encomendados pela Capes.

4. Considerações finais

O levantamento de estudos que abordam a temática do Pibid permitiu identificar as análises presentes na literatura disponível em âmbito nacional e compreender o modo como se vem discutindo esse programa. As discussões sobre o Pibid presente nas publicações de periódicos, nas dissertações e teses defendidas junto aos programas de pós-graduação no país, assim como nas apresentações nos eventos nacionais das áreas de Educação, Políticas Públicas, entre outras, podem apontar os efeitos do programa junto à comunidade acadêmica e as implicações diretas e indiretas na formação docente, nos cursos de licenciatura e nas escolas atendidas pelo programa.

O Pibid se apresenta como responsável pelo enfrentamento da questão da melhoria do ensino nas escolas públicas, especificamente nas que apresentam desempenho baixo segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que mede, desde 2007, o desempenho estudantil das escolas básicas e pela diminuição da evasão dos cursos de licenciatura. Contudo, os benefícios do Programa ficam restritos aos estudantes participantes, não se estendendo para os demais e para o curso de licenciatura como um todo. A formação de um corpo de estudantes-bolsistas qualificados não redundará, em termos de tendência, no exercício profissional nas escolas de Ensino Médio, objetivo principal do Pibid. Os resultados dessa etapa foram apresentados na 32ª Jornada Acadêmica Integrada da Universidade Federal de Santa Maria por meio de apresentação oral.

5. Referências

- CAPES. **Relatório de gestão PIBID 2009-2013**. Brasília: Capes, 2014.
- FARIAS, I. M. S.; ROCHA, C. C. T. PIBID: uma política de formação docente inovadora? **Revista Cocar**, v. 6, n. 11, p. 41-50, 2013.
- FELÍCIO, H. M. dos S. O PIBID como “terceiro espaço” de formação inicial de professores. **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 42, 2014.
- FERNANDES, M. J. S.; MENDONÇA, S. G. L. Pibid: Uma contribuição à política de formação docente. **EntreVer - Revista das Licenciaturas**, v. 3, n. 4, p. 220-236, 2013.
- FRANCESCHETT, M. N.; GIROTTO, E. D.; MORMUI, N. M. O PIBID como política pública de permanência no Ensino Supervisor e de Formação de professores: um estudo de caso. **Educare et. Educare**, v. 7, n. 13, 2012.
- GATTI, B. A.; ANDRÉ, M. E. D. A.; GIMENES, N. A. S.; FERRAGUT, L. **Um estudo avaliativo do Programa institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID)**. São Paulo: FCC/SEP, 2014.
- GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011. p. 13-296.
- GONZATTI, S. E. M.; VITÓRIA, M. I. C. Formação de professores: algumas significações do PIBID como política pública. **Revista Cocar**, v. 7, n. 14, p. 34-42, 2014.
- LANZARINI, J. N.; ABREU, R. S. de. Programa institucional de bolsas de iniciação a docência da UNISC: integrando reflexão, teoria e prática na formação de professores. **Congresso Internacional de Educação à Distância**, vol. 19, 2013.
- MARTINS FILHO, L. J.; DE SOUZA, A. R. B. PIBID e docência: práticas e cenários. **Diálogo**, n. 33, p. 39-56, 2016.
- MIRANDA, L. R.; VIANA, I. C. PIBID um contributo para o (des) encantamento do licenciando em geografia do IFRN—um estudo de caso. **HOLOS**, v. 5, 2013.
- MONTANDON, M. I. Políticas públicas para a formação de professores no Brasil: os programas Pibid e Prodocência. **Revista da ABEM**, Londrina, v. 20, n. 28, p. 47-60, 2012.
- MOROSINI, M. C.; MARTELET, M. O programa de bolsas de incentivo à docência (PIBID) e a abordagem do ciclo das políticas: estabelecendo relações entre a formação de professores, a universidade e o contexto emergente. **Educação Por Escrito**, 2015.
- SANTOS, B. F. dos; MORAES, J. de J. O Pibid e a trajetória profissional de licenciados em Química. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 12, n. 27, 2015.

SCHIRMER, S. B.; CORREIA, D.; SAUERWEIN, I. P. S. Onde estão os egressos do PIBID/UFSM/Subprojeto Física? **Anais do IX Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – IX ENPEC**, Águas de Lindóia, São Paulo, 2013.

SOUSA, M. do C. de. Formação Docente nas Licenciaturas da UFSCar: Contribuições do Pibid. **Espaço Plural**, v. 13, n. 26, 2012.

TINTI, D. S. PIBID: um estudo sobre suas contribuições para o processo formativo de alunos de Licenciatura em Matemática da PUC-SP. **Dissertação de Mestrado**. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012.

TOBALDINI, . G. Implicações do PIBID para a formação inicial e continuada de professores de Química. **Anais do XVI ENDIPE**, UNICAMP–Campinas, 2012.

VICENTE, M. F.; LEITE, Y. U. F. O impacto do programa institucional de bolsas de iniciação à docência–PIBID–para a formação inicial de professores. **Congresso Nacional de Formação de Professores**. Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2014. p. 2643-2655.

O PROGRAMA DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E AS AÇÕES EXTENSIONISTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

Terena Souza da Silva Koglin –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
João Carlos de Oliveira Koglin –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo apresentar reflexões iniciais sobre a contribuição do Programa de Extensão Universitária - PROEXT - para a viabilização das ações extensionistas nas Universidades Públicas Federais. Para o desenvolvimento deste trabalho consideramos a ideia de que a extensão universitária viabiliza a relação transformadora entre universidade e sociedade através de um processo educativo, cultural e científico e possibilita à comunidade universitária se enxergar de maneira diferente e acompanhar o processo histórico de transformação da sociedade.

Diante do contexto histórico de uma educação subordinada às classes dominantes, a universidade foi sendo transformada de um espaço cultural em uma fábrica de mão de obra qualificada com ênfase em pesquisas tecnológicas que atendam as demandas do mercado. É a chamada transnacionalização do mercado de serviços universitários, defendida por organismos multilaterais, aliada à redução de investimentos nas universidades, justificada pelos governos como não sendo um gasto essencial (SANTOS, 2010).

O cenário que se formou exige que a universidade se reformule para que possa estar apta a enfrentar a herança do descaso com as questões sociais. O foco principal deve ser a formação humana possibilitando que seus membros tenham uma compreensão da realidade, consigam identificar os desafios e apontar alternativas para seu enfrentamento (FREIRE, 1989).

Portanto, defende-se que a universidade necessita priorizar o ensino interdisciplinar e integrado à extensão e à pesquisa, descaracterizando a visão mercadológica da pesquisa, o caráter assistencialista da extensão e a visão tecnicista do ensino e esta está presente na Política Nacional de Extensão Universitária: "A Extensão Universitária, sob o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre Universidade e outros setores da sociedade". (RENEX, 2012)

Ainda segundo este documento, a ausência de ações de extensão pode contribuir para a mera reprodução dos padrões hegemônicos de ensino e a mercantilização das atividades acadêmicas. Portanto, a extensão universitária baseada nas diretrizes interação dialógica, interdisciplinariedade e interprofissionalidade, indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que busque impactar a formação do estudante e a transformação social, torna-se indispensável à universidade.

O movimento estudantil, na década de 1960, inspirado no movimento estudantil de Córdoba na Argentina, contribuiu para a construção de uma nova imagem da extensão universitária a partir da realização de ações direcionadas ao proletariado urbano e rural e às classes mais populares (NOGUEIRA, 2001). Salientamos que este movimento foi silenciado pelo período de repressão militar, de 1964 a 1985.

Após o processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, retoma a extensão universitária em documentos legais: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

Neste contexto e com o apoio do movimento docente a extensão ganha, em certos aspectos, espaço dentro do governo federal. Entretanto na década de 1990 as ações desenvolvidas eram de cunho assistencialista e sem aporte de recursos financeiros específicos, problema decorrente da ausência do Estado (SILVA, 2012).

O primeiro programa de financiamento da extensão universitária nas Universidades Públicas - PROEXTE - foi criado em 1993 após intensa articulação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras - FORPROEX - junto à Secretaria de Educação Superior - SESU - do Ministério da Educação.

O Programa teve um período de interrupção durante os anos de 1995 a 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e foi retomado a partir de 2003, no governo Lula, quando em 2008 foi institucionalizado como Programa de Apoio à Extensão Universitária - PROEXT. Recentemente o programa sofreu novamente uma interrupção que teve seu último edital lançado em 2015 para apoio de ações extensionistas em 2016.

O PROEXT foi criado para apoiar as ações extensionistas, principalmente, aquelas voltadas para a inclusão social, e para consolidar a institucionalização destas ações nas Instituições de Ensino Superior. Além disso, o programa tinha como propósito tornar mais eficazes os esforços empreendidos pelo Ministério da Educação para a área de extensão

universitária e fortalecer, incentivar o apoio das instituições, no desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento social.

Segundo dados publicados na Revista PROEXT SESU/MEC nº2 (MEC/SESu, 2007) e de acordo com os editais do Programa de Apoio à Extensão Universitária, o programa contou em sua primeira edição - 2003 - com o aporte financeiro de R\$ 4,5 milhões, distribuídos entre 89 programas/projetos de IFES. Em 2004, o MEC publicou dois editais, ampliando o programa às universidades estaduais e destinando um total de R\$ 6 milhões para a execução de 159 programas/projetos de extensão, distribuídos entre 49 IFES e 14 universidades estaduais. O PROEXT de 2005 incluiu em um edital único as instituições federais e estaduais, mantendo o investimento de R\$ 6 milhões em 178 programas/projetos de 53 instituições federais e 28 estaduais.

Em 2006, em razão da lei eleitoral - Lei 9.504 de 1997 -, o programa foi novamente disponibilizado apenas para as instituições federais. O investimento realizado foi de R\$ 4,5 milhões para o desenvolvimento de 99 programas/projetos de 57 IFES. Neste mesmo ano, em uma ação articulada entre os Ministérios das Cidades e da Educação foi publicado edital dedicado a programas e projetos que apoiassem as políticas públicas, desenvolvidas pelo Ministério das Cidades. O investimento realizado foi de R\$ 1,5 milhão em projetos destinados à implantação de sistemas de informações que auxiliassem estados e municípios no planejamento e desenvolvimento urbano. Este edital contemplou 34 programas/projetos de 27 instituições federais (MEC, 2016).

O edital PROEXT MEC/Cultura, proveniente da parceria entre Ministério da Educação e Ministério da Cultura, em 2007, aprovou 50 projetos e investiu o total de R\$1.219.761,48 milhão em projetos destinados à temática cultura. Neste mesmo ano, o MEC lançou edital PROEXT/2007/SESU onde investiu R\$ 6 milhões em programas/projetos de extensão distribuídos entre universidades federais e estaduais, passando para R\$ 8 milhões em 2008, distribuídos em 122 projetos/programas. O edital PROEXT MEC/Cultura de 2008 aprovou 97 projetos e investiu, aproximadamente, R\$ 3,5 milhões (MEC, 2016).

A partir de 2009, houve o reconhecimento da importância do Programa de Apoio à Extensão Universitária com o aporte orçamentário de R\$ 19 milhões, oriundos de uma ação conjunta entre os Ministérios da Educação, Trabalho e Emprego, Cultura e o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Além desta opção para financiamento de projetos de extensão, foi publicado pelo Ministério da Educação e Ministério das Cidades edital para

financiamento de ações que visassem à capacitação dos municípios, em relação ao uso de sistemas de informações geográficas fornecido pelo governo. O edital PROEXT SESU/MEC aprovou 411 programas/projetos e o edital MEC/Cidade investiu, aproximadamente, R\$ 900 mil em 18 projetos (MEC, 2016).

Em 2010, o Ministério da Educação buscou apoio, do Ministério da Cultura, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Trabalho e Emprego, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, para a publicação de edital com a previsão de investimentos no montante de R\$ 30 milhões. O referido edital aprovou 473 programas/projetos de instituições federais e 77 de instituições estaduais. O edital MEC/Cidade de 2010 investiu, aproximadamente, R\$ 1 milhão em projetos (MEC, 2016).

Segundo dados divulgados no site do MEC (2012), em conjunto com outros órgãos e Ministérios, investiu no PROEXT 2010 o montante de 35 milhões para apoiar 709 programas/projetos. Em 2011 o valor investido totalizou 70 milhões.

A proposta do Programa de Extensão Universitária, conforme edital lançado em março de 2012, contou com a participação de outros Ministérios como Ministério da Integração Nacional, Ministério da Justiça, Ministério das Comunicações e Ministério dos Esportes. Cada Instituição de Ensino Superior pode concorrer ao total máximo de R\$ 6,4 milhões a serem aplicados em projetos e programas de extensão universitária. Em relação às áreas temáticas abrangidas pelo programa, foram identificadas algumas variações ao longo de suas edições.

Nos últimos três anos houve um acréscimo considerável em relação aos editais propostos. Para o ano de 2014 foram investidos 84 milhões em 826 projetos/programas, em 2015, este valor passou para até aproximadamente R\$ 15 milhões, e em 2016, o governo manteve o padrão possibilitando que as instituições apresentassem propostas para concorrer até o valor máximo de aproximadamente R\$ 16 milhões¹. (MEC/SESu/DIFES, 2016).

Diante do crescente investimento realizado em ações de extensão universitária através do PROEXT, conforme dados apresentados acima, percebe-se uma importante ressignificação do tema tanto para as IFES quanto para o governo. Entretanto, cabe salientar que quando exaltamos os recursos investidos nos últimos anos, o fazemos tendo a consciência de que ainda

¹ O MEC, até o momento, não disponibilizou um relatório com o total de projetos e programas apoiados em 2015 e 2016 bem como seus respectivos valores, de forma que apresentamos aqui uma previsão de valores à época do lançamento dos referidos editais PROEXTs.

assim não são suficientes para atender a demanda extensionista das Instituições Públicas e contribuir para o desenvolvimento da função social das Universidades. Sobre isso é importante destacar a crise política e econômica que o país tem vivenciado nos últimos anos, esta situação veio a comprovar a fragilidade do programa com sua interrupção a partir de 2016.

2. Universidade e extensão

2.1 Compromisso social da extensão universitária

Inicialmente o compromisso social das universidades era o ensino, com a revolução industrial e o novo sistema de produção as instituições passaram a priorizar a formação de mão de obra com o propósito de servir aos interesses de grupos sociais dominantes. Neste período a pesquisa, outra função da universidade, começa a delinear seus primeiros traços com o objetivo de descobrir novos conhecimentos e a universidade assume a função de transmitir o saber produzido através da prestação de serviços e oferta de cursos para os excluídos dos bancos escolares. Este saber era produzido e disseminado de forma intencional em razão dos interesses das classes dominantes (FAGUNDES, 1986).

No entendimento do que defendia Florestan Fernandes (1989), para que a Universidade cumpra sua essência, sua função social, ela deveria se democratizar, se abrir à sociedade, romper o monopólio do saber e contribuir para a desconstrução do pensamento colonial. Para o autor a extensão universitária possibilita à comunidade universitária se enxergar de maneira diferente e acompanhar o processo histórico de transformação da sociedade. Este processo contribui para a construção de uma nova mentalidade universitária.

A extensão, até pouco tempo, era considerada como atividade extracurricular dos cursos de graduação, demonstrando o caráter acessório que ela representava ou ainda representa para algumas instituições de ensino superior e para o próprio Estado. Entretanto, cabe destacar que com a aprovação do Plano Nacional de Educação, 2014-2024, as instituições passam a ter como uma de suas metas a curricularização da extensão, o que significa incorporar atividades de extensão às matrizes curriculares dos cursos de graduação.

Diante do exposto, parece evidente a relação social da universidade com o meio onde está inserida, mas é preciso definir a forma como esta relação será estabelecida. Para Freire (2006:36), a relação entre universidade e sociedade não pode ser autoritária, o conhecimento é constituído nas relações do homem com o mundo e passa pelo processo de aperfeiçoamento na

problematização crítica destas relações e, portanto, não pode ser apenas transmitido. A realidade e a cultura da população público alvo das ações de extensão não deve ser ignorada, a universidade precisa saber observar, escutar e aprender para que em conjunto com a comunidade possa trabalhar na construção de um novo saber.

Nas últimas décadas especialistas tem debatido sobre que papel a extensão deve ter e qual seu espaço de atuação, e este debate tem convergido para a definição de uma função social cuja responsabilidade é a de ajudar a transformar a sociedade. Para Santos (2010) as universidades são consideradas como as únicas capazes de fornecer uma resposta comprometida e criativa para o enfrentamento aos desafios da responsabilidade social, entretanto é importante salientar que a função social da universidade não desresponsabiliza o Estado de suas atribuições.

A extensão é aqui considerada como um instrumento de projeção social, e o senso comum de que a universidade é uma mera produtora de recursos humanos qualificados e de conhecimento precisa ser revisto para que esta se torne efetivamente uma instituição social com o objetivo de trabalhar de forma articulada as políticas públicas e sociais. Para buscar uma reforma alternativa à globalização e uma nova política nacional, Santos (2010) sugere a união da universidade, do Estado e da própria sociedade.

O I Plano Nacional de Extensão foi aprovado em 1998 e trazia como conceito de extensão a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a relação entre universidade e sociedade (NOGUEIRA, 2000).

Durante a elaboração do Plano Nacional de Extensão, uma das questões defendidas foi a responsabilidade que a universidade tem em participar da transformação social brasileira. Ao assumir posição na transformação da sociedade brasileira, a universidade deve se abrir de forma a viabilizar o exercício da cidadania para superação da exclusão que impede grande parte da população de exercer seus direitos sociais, políticos e econômicos (NOGUEIRA, 2000).

Para o Fórum a extensão deve ser capaz de articular o ensino e a pesquisa e de propiciar a relação transformadora entre universidade e sociedade. Esta relação é considerada como oportunidade de aprendizado para os docentes e discentes, e estes deveriam levar de volta à universidade o saber aprendido e estabelecer uma reflexão teórica, para que se produzisse um novo conhecimento, baseado no confronto entre teoria e prática.

A universidade é uma instituição que está, diretamente, conectada com os anseios e necessidades da sociedade, e isto acontece de forma mais intensa, através da relação que é

estabelecida entre a universidade e a população de determinada região onde a instituição está inserida. A integração ocorre, principalmente, por necessidade e interesse de ambas as partes, seja por iniciativa de movimentos sociais regionais, associações de bairro, sindicatos, movimento estudantil, etc.

O desafio dos que pensam a política de extensão e dos que desenvolvem extensão universitária é refletir sobre a função social das instituições e trazer para debate a importância da integração com o ensino e a pesquisa. O propósito deste novo entendimento do papel da extensão e da universidade não é responsabilizá-las pela solução dos problemas sociais do país, mas sim encontrar alternativas que propiciem o cumprimento de sua função social.

O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão debateu intensamente uma nova proposta para a Política Nacional de Extensão Universitária, aprovada em 2012, e reforça como diretriz a interdisciplinaridade, interprofissionalidade e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O documento traz ainda em seus objetivos a reafirmação da Extensão como um processo acadêmico indispensável na formação do estudante, assim como na qualificação do docente e na relação de intercâmbio com a sociedade e necessidade de buscar o reconhecimento por parte do poder público e da sociedade da importância da atuação da extensão universitária e uma nova concepção de universidade pública (RENEX, 2012).

2.2 Programa de Extensão Universitária - PROEXT

O Programa de Extensão Universitária – PROEXT – é uma política de incentivo e fomento à extensão universitária com ênfase na inclusão social. Criado em 2003, tem o objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas (BRASIL, 2008; MEC, 2016).

O PROEXT é uma política pública criada pelo governo brasileiro, sendo representada pelo Ministério da Educação – MEC –, por intermédio da SESu/DIPES, e em parceria com o Ministério da Integração Nacional, Ministério da Justiça, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Instituto do Patrimônio Artístico Nacional,

Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2008).

Para o desenvolvimento desta política pública são selecionados, através de edital público, projetos e programas de extensão universitária a serem financiados em âmbito nacional nas diversas áreas. Para garantir a abrangência e a universalidade do programa o edital considera como critério na avaliação a participação de estudantes universitários e a participação de agentes externos à universidade. Desta forma o PROEXT reafirma a ideia de que a extensão é parte integrante do tripé universitário composto por ensino, pesquisa e extensão.

Segundo o edital PROEXT 2016, o Programa é um instrumento que abrange programas e projetos de extensão universitária, "com ênfase na formação dos alunos e na inclusão social nas suas mais diversas dimensões, visando aprofundar ações políticas que venham fortalecer a institucionalização da extensão" tendo como objetivos:

- a) Apoiar as Instituições Públicas de Educação Superior no desenvolvimento de programas e projetos de extensão, que contribuam para a implementação de políticas públicas e o fortalecimento da extensão universitária;
- b) Potencializar e ampliar os patamares de qualidade da extensão universitária na formação dos alunos associando a sua natureza pedagógica à missão das Instituições de Educação Superior Públicas e Comunitárias;
- c) Estimular o desenvolvimento social e o espírito crítico dos estudantes, bem como a atuação profissional pautada na cidadania e na função social da educação superior;
- d) Contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira por meio do contato direto dos estudantes extensionistas com realidades concretas e da troca de saberes acadêmicos e populares;
- e) Dotar as Instituições Públicas e Comunitárias de Educação Superior de melhores condições de gestão de suas atividades acadêmicas de extensão para os fins prioritários enunciados nesse programa.

Atualmente podem apresentar propostas as seguintes instituições: Universidades Públicas Federais, Universidades Públicas Estaduais, Universidades Públicas Municipais,

Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros de Educação Tecnológica e Universidades Comunitárias² (MEC, 2016).

As propostas devem apresentar programas ou projetos afins com as atuais políticas públicas, em especial com as políticas sociais, e envolver os estudantes de graduação regularmente matriculados na instituição. O edital também prevê a relação das projetos/programas com a sociedade. São priorizados projetos que tenham impacto social, "pela ação de superação dos problemas sociais, contribuição à inclusão de grupos sociais, ao desenvolvimento de meios e processos de produção, inovação e transferência de conhecimento e à ampliação de oportunidades educacionais, facilitando o acesso ao processo de formação e de qualificação" (MEC, 2016).

Também são priorizadas propostas que tenham "Relação multilateral com os outros setores da sociedade, pela interação do conhecimento e experiência acumulados na academia com o saber popular e pela articulação com organizações de outros setores da sociedade, com vistas ao desenvolvimento de sistemas de parcerias interinstitucionais", que contribuam na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas (MEC, 2016).

O escopo do referido Programa estabelece que os temas a serem abordados pelas instituições participantes deverão seguir os diagnósticos realizados pelo próprio governo. Desta forma, as ações deverão enquadrar-se nas seguintes linhas temáticas: Educação; Cultura e Arte; Pesca e Aquicultura; Promoção da Saúde; Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Rural: Agroecologia e Produção Orgânica; Redução das desigualdades sociais e combate à extrema pobreza; Geração de Trabalho e Renda por meio do Apoio e Fortalecimento de Empreendimentos Econômicos Solidários – EES; Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro; Direitos Humanos; Promoção da Igualdade Racial; Mulheres e relações de gênero; Esporte e Lazer; Comunicação; Desenvolvimento regional: inclusão produtiva, defesa civil e acesso à água Nacional; Justiça: Cidadania, Inclusão e Direitos; Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão Social; Meio Ambiente e Recursos Naturais; Relação entre Estado e Sociedade, Promoção da Participação Social e Políticas para a Juventude e Modernização da Gestão Pública: Fortalecimento da gestão pública nas esferas Federal, Estadual e Municipal por meio da utilização de soluções tecnológicas disponibilizadas no Portal do Software Público Brasileiro (MEC, 2016).

² As Instituições Comunitárias foram incluídas nos Editais PROEXT a partir do Edital lançado em 2015 que previa aporte de recursos a serem executados durante o biênio 2016/2017.

3. Considerações finais

A extensão universitária é o principal vínculo da Universidade com a sociedade, portanto é de crucial importância lutar por práticas extensionistas com caráter humanista e que efetivem a ideia de comunicação de saberes defendida por Paulo Freire. É preciso barrar a disseminação da vertente que defende a extensão como transmissão vertical de conhecimento, assistencialista, desconsiderando a cultura e o conhecimento popular.

Neste contexto, a extensão universitária deve se integrar à sociedade, onde as demandas são muito grandes. Para formar um cidadão mais crítico, o aluno em suas atividades acadêmicas extensionistas deve estar próximo da realidade, percebendo que o sistema em que está inserido é desigual. Com isso, abre-se uma janela para novos conhecimentos, novos saberes, e principalmente, potencializar a formação para além do mercado, possibilitando uma formação mais humana e social.

O Fórum de Pró-Reitores de Extensão, constituído por representantes da área de extensão das universidades brasileiras, defende que a extensão possa ter maior autonomia para o desenvolvimento de ações voltadas aos interesses e necessidades da sociedade e o desenvolvimento social. O Grupo tem um importante papel na busca por novas alternativas e formas de investimentos para o financiamento das atividades de extensão, aspecto importante para a efetivação da função social da extensão universitária, principalmente dentro do contexto de corte de recursos em que as Universidades Públicas Federais estão inseridas.

O PROEXT se consolidou como a principal fonte de financiamento das ações extensionistas desenvolvidas pelas Instituições Públicas na última década, e embora estes recursos não sejam suficientes para atender a demanda extensionista o programa tem um significado de extrema importância para que as Universidades, especialmente as federais, possam trilhar o caminho pela busca de sua efetivação enquanto instituição social.

As medidas de austeridade adotadas pelo atual governo de Michel Temer impactaram fortemente as possibilidades de atuação extensionista das Instituições de Ensino Superior Públicas com o cancelamento do Programa de Extensão Universitária, tendo seu último edital publicado em 2015. Neste sentido, salientamos a importância e urgência da comunidade universitária e demais órgãos representativos reivindicarem a retomada do Programa assim como sua ampliação para que a instituição social Universidade possa desenvolver extensão

universitária e buscar alcançar sua função de formar seres humanos, cidadãos comprometidos com o enfrentamento das questões sociais e da construção de uma sociedade menos desigual.

4. Referências

- BRASIL. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 02.11.2016.
- _____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 28/10/2016.
- _____. **Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008**. Institui o Programa de Extensão Universitária - PROEXT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6495.htm>. Acesso em: 05.11.2016.
- _____. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 20/08/2017.
- BOTOMÉ, Silvio Paulo. **Pesquisa Alienada e Ensino Alienante - o equívoco da extensão universitária**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes; São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos; Caxias do Sul, RS: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 1996.
- _____. **Extensão Universitária: Equívocos, Exigências, Prioridades e Perspectivas para a Universidade**. In: FARIA, Doris Santos (Org). Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. P. 159-175.
- FAGUNDES, JOSÉ. **Universidade e compromisso social: extensão, limites e perspectivas**. Campinas: Unicamp, 1986.
- FARIA, Dóris Santos de (Org.). **Construção conceitual da extensão na América Latina**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. Editora Cortez, 1989. São Paulo.
- FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. 11ª. Ed., São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- _____. **Extensão ou comunicação?**. 13ª. Ed., São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- JEZINE, Edineide Mesquita. **Multiversidade e Extensão Universitária**. In: FARIA, Doris Santos (Org). Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. P. 127-140.
- MEC. [on-line] Site do **Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso em: 01.11.2016.
- _____. **Revista PROEXT nº2**. 2007. Disponível em: <<http://www.ic.uff.br/~celso/artigos/PROEXT.pdf>> Acesso em 05.11.2016.
- _____. **Editais PROEXT**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/235-programas-e-aco-es-1921564125/PROEXT-programa-de-extensao-universitaria-1806153218/12243-PROEXT-apresentacao>>. Acesso em: 29.10.2016.

_____. MEC/SESu/DIFES. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192> Acesso em: 16/11/2016.

Mota, Ana Elizabete. **Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina**. Revista de Sociologia: *Configurações* [Online], 10 | 2012. Disponível em: <http://configuracoes.revues.org/1324> ; DOI : 10.4000/configuracoes.1324. Acesso em: 31/ 08/2017.

NOGUEIRA, Maria Das Dores Pimentel. **Extensão Universitária no Brasil: uma Revisão Contextual**. In: FARIA, Doris Santos (Org). Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. P. 57-72.

PNUD – Relatório de desenvolvimento humano 2010 – **A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano**. Disponível em
<http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Complete_reprint.pdf> Acesso em 06.11.2016.

RENEX - FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. **Plano Nacional de Extensão Universitária**. (Coleção Extensão Universitária; v.1) Ilhéus: Editus, 2001.

_____. **Plano nacional de extensão**. Brasília: disponível em <<http://www.renex.org.br/documentos/>> Acesso em 29.10.2016.

_____. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Brasília: disponível em <<http://www.renex.org.br/documentos/>> Acesso em 30.10.2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade do século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra, 2008.

_____. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 3ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> >. Acesso em: 15/11/2016.

EDUCAÇÃO PÚBLICA E ESTADO: da Mercantilização à Conquista de Direitos Sociais

Margarete Hirdes Antunes—
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

Este trabalho nasce da provocação aceita para pensar, discutir e defender a Educação pública como um projeto de mobilidade social alternativo garantido por um Estado maximizador de políticas sociais capazes de superar o processo de mercantilização da educação no Brasil em contraponto à oferta da política austera de desmantelamento de direitos sociais, especialmente na área da educação, vivenciada no país, no biênio 2016/2017.

A Educação pública nos últimos dois anos tem se ressentido com inúmeras desproteções do ponto de vista pedagógico, social, legal e econômico. Dia após dia neste período, os educadores são sobressaltados com decisões dos governos federal e estadual que colocam em prática verdadeiros ataques aos direitos dos cidadãos brasileiros, que vão desde cortes orçamentários aos programas educacionais até decisões políticas unilaterais reformistas que atingem diretamente a política pública da educação.

Neste recorte de crises de governo que repercutem significativamente nas crises de Estado, que entendo importante visibilizar, trago a modalidade da educação à distância pública como uma alternativa solidária capaz de garantir o direito à emancipação dos sujeitos trabalhadores, uma vez que a educação é um dos instrumentos de transformação da sociedade.

A proposta do trabalho adveio das conversas no Programa de Política Social e da caminhada de luta junto aos profissionais da educação da rede pública estadual e federal e também dos Sindicatos das respectivas redes, intensificadas no período referido, em contestação ao desmantelamento que vem sofrendo a educação pública, e propõe um desvelamento sobre o modelo de Estado que estamos experimentando questionando se esse modelo daria conta de trabalhar numa perspectiva de sociedade mais humana.

O caminho que tento percorrer neste texto prevê estruturalmente três partes; a primeira parte, pretende discutir o papel do Estado como provedor de políticas sociais capazes de equalizar as desigualdades e fazer desaparecer as subalternidades minimizando ou suprimindo a dualidade entre escola para pobres e escola para ricos; a segunda pretende explorar a educação mercantilizada e a terceira parte explora a reflexão sobre a educação pública hoje e a

possibilidade da educação à distância nessa esfera se transformar em um grande projeto de mobilidade social alternativo às políticas de austeridade partindo de um Estado forte que se preocupa em dar respostas para os problemas promovendo a “distribuição dos recursos educacionais e da valorização de outras epistemologias ou modos de conhecer”.

2. Desenvolvimento

2.1 Estado provedor X Estado mínimo

O que entendo por Estado provedor?

O conceito que quero trazer é o de Estado que nasce na base da sociedade, o Estado que a sociedade deseja e necessita, é o Estado amplo no sentido de oferta de políticas públicas, de justiça social, democratizado e articulado pelos movimentos sociais, onde os direitos básicos dos cidadãos sejam garantidos, onde haja distribuição de riqueza, conceito este muito próximo do conceito defendido, pelo professor Boaventura que designa “o estado social como resultado de um compromisso histórico entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital”. Dentro do conceito de Estado provedor, máximo, forte, o trajeto desenhado por Santos (2003, p.), admite que:

o Estado social assenta, assim, na ideia da compatibilidade (e até complementaridade) entre desenvolvimento econômico e proteção social, entre acumulação de capital e legitimidade social e política de quem a garante; em suma, entre capitalismo e democracia.

Interessa-me aqui explorar as possibilidades da educação pública como estratégia de emancipação social dos cidadãos, a partir de uma discussão sobre o papel do Estado.

Para iniciarmos a conversa sobre Estado, proponho alguns questionamentos que possam identificar do que estou falando, que Estado estamos vivendo?, que Estado interessa aos brasileiros e que Estado neste momento histórico tem sido definido para pautar a vida dos cidadãos no Brasil, lançando um olhar para os poderes que compõem este Estado e questionando a participação deles na oferta de um modelo de Estado garantidor de direitos sociais; no campo que interessa ao nosso texto, a legislação e a política social praticada, está servindo para orientar uma educação mais autônoma e reflexiva, dando conta das transformações do mundo globalizado¹, oferecendo possibilidades de lutas contra hegemônicas

¹Segundo Behring (2003, p.41 nota), Chesnais atribui o termo globalização às *business management schools* norte-americanas, que identificam este processo como sendo benéfico e necessário, ao qual todas as economias devam adaptar-se. Nesta ótica, a liberalização e a desregulamentação da economia são processos naturais. Chesnais propõe uma outra abordagem o de *mundialização da economia*.

através de uma educação revolucionária, ou orienta uma educação reprodutora que aliena e conduz a manutenção da ordem vigente, da classe dominante?

Todos estes questionamentos podem ser respondidos hoje com muita clareza, a política austera do governo brasileiro após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, iniciou uma avalanche de propostas que atendem ao modelo neoliberal e atentam contra direitos sociais conquistados com muita luta pelos brasileiros. Nessa esteira, o direito à educação como princípio constitucional, é ameaçado, ele deveria estar relacionado à busca dos ideais de igualdade que caracterizam os direitos sociais expressos por um sentimento de igualdade material que se realiza por meio do reconhecimento estatal dirigido à garantia de padrões mínimos de acesso a bens econômicos, sociais e culturais a quem não conseguiu atingi-los por meios próprios.

Este princípio, deveria garantir os direitos fundamentais, nos remetendo a ideia de que quando negado o direito, este deve ser reivindicado, e o não oferecimento gerará mal-estar político jurídico e social.

Entendo que o não oferecimento estatal de direitos sociais e a necessidade muitas vezes de recorrer ao Poder Judiciário visando garantir esses direitos estaria ligado ao irrealizável Estado de Bem Estar Social no Brasil, uma vez que, no momento que temos os direitos conquistados e garantidos na Constituição, e estes direitos não estejam implantados e implementados de fato pela política de Estado, pelo executivo, ela é buscada junto ao poder judiciário, no entanto esse movimento resulta em uma armadilha, ou seja, o simples acesso não garante o direito reconhecido e tampouco amplia suas possibilidades de pensar e reformular a política, amparo-me em **Lauris**, que diz: “

“o papel da política pública de acesso à justiça, não manifesta a garantia de livre desenvolvimento democrático do indivíduo dentro do Estado, mas a abertura de redes

Conforme Boaventura de Souza Santos, a globalização processo simultaneamente hegemônico e contra-hegemônico – e as relações entre o local e global. Apresenta a tese de que para entender a situação do Brasil, por exemplo, neste contexto global, é preciso entender a situação pós-colonial particular do país, tratando de evitar a importação de um debate baseado em outros contextos sociais. Além disso, ele apresenta o conceito de “multiculturalismo emancipatório”, que reconhece a diferença entre culturas – superando o formalismo da mera adição de elementos das culturas dominadas nas margens da cultura dominante – mas também reconhece as diferenças internas em cada cultura. Boaventura Santos também apresenta a sua posição epistemológica, aquela que ele chama de pós-modernismo de oposição (fazendo questão de diferenciar sua posição daquela que diz que não se pode mais falar dos grandes problemas da modernidade). Para ele, vivemos problemas modernos – que precisam ser enfrentados – para os quais a ciência moderna não tem solução e, portanto, é “preciso um outro tipo de produção científica mais multicultural”. Finalmente, Santos fala da educação como um campo privilegiado para a criação do que ele chama “subjetividades paradigmáticas”.

de ação e luta social empreendidas em diferentes escalas de realização de direito. (2015, p. 421).

Poderia dizer que tal questão ainda me remete a outras interrogações que julgo importantes para o debate sobre a caminhada de avanços que estávamos alcançando com os governos de esquerda², de 2003 a 2015, na busca tímida de um Estado máximo, forte, provedor³. A Constituição atual teria surgido e mesmo nos governos progressistas poderíamos dizer que não houve investimento necessário na área da Educação, e por esse motivo também nunca alcançamos padrões mínimos de cidadania?

Entendo que a expressão das vontades políticas neste momento não está contida tácita e expressamente na lei, em seu espírito pretensamente democrático, se assim o fosse, permaneceria no caminho gradual dos anos anteriores, nos governos Lula e Dilma perseguindo índices melhores na diminuição da pobreza, continuaria contemplando a busca por uma sociedade mais humana, igualitária e menos comprometida do ponto de vista do mercado, [...]“é nesse sentido que os direitos sociais diminuem o status dos cidadãos como mercadorias.” (ESPING-ANDERSEN, 1993).

A legislação brasileira é contraditória, ao mesmo tempo em que recomenda em seu artigo 3º que o ensino será ministrado nos princípios de: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância [...] gestão democrática do ensino público; valorização da experiência extraescolar; e vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais, (LDB,1996), vive neste governo pós impeachment discussões como a “Escola sem Partido”, que fere social e juridicamente a liberdade da escola e sua tarefa reflexiva e ainda em seu artigo 4º, prevê o acesso aos níveis mais elevados de ensino como uma conquista , segundo a capacidade de cada um, como se a todos os indivíduos fossem oferecidas desde o nascimento, as mesmas condições de ascensão aos mais altos níveis de ensino e educação, a respeito disso,

² Boaventura (2016) esclarece que: "Esquerda é o conjunto de teorias e práticas transformadoras que, ao longo dos últimos 150 anos, resistiram à expansão do capitalismo e ao tipo de relações econômicas, sociais, políticas e culturais que ele gera e que assim procederam na crença da possibilidade de um futuro pós-capitalista, de uma sociedade alternativa, mais justa, porque orientada para a satisfação das necessidades reais das populações, e mais livre, porque centrada na realização das condições do efetivo exercício da liberdade. A essa sociedade alternativa foi dado o nome genérico de socialismo". p.74.

³ Segundo Boaventura “um tipo de estado cuja melhor concretização teve lugar nos países europeus mais desenvolvidos depois da segunda guerra mundial”.

proponho uma reflexão filosófica com base na contribuição de Jonh Rawls, que concebe a justiça como equidade:

[...] os dois princípios de justiça se expressam da seguinte forma: a. Toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos;
b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade. (2000).

No entanto, entendo que, quando discutimos o Estado, a justiça social e as políticas sociais não há como desvinculá-lo do modelo econômico adotado pelo mundo que é um projeto que vem massacrando e deteriorando a dignidade humana, a vida das pessoas.

O processo de globalização a que me referi acima, está intimamente ligado à política neoliberal do capitalismo, uma nova versão do liberalismo clássico, que provoca níveis frenéticos de desenvolvimento no âmbito financeiro. Fiori (1997), chama atenção no texto: Globalização, hegemonia e Império, para esse fenômeno, onde coloca que:

Não é difícil perceber que a visão mais comum do fenômeno da globalização projeta sobre o final do século XX -como se já fosse uma realidade - uma versão atualizada da ideologia econômica liberal. Haveria chegado a hora, finalmente, em que a livre circulação dos capitais, a despolitização dos mercados, a gestão autônoma da moeda e o livre comércio entre os povos transformaram em fato o ideal sonhado por Dudley North, em 1961, “de que o mundo inteiro não fosse mais do que um só povo, ao interior do qual as nações fossem como pessoas”.

As proposições neoliberais, de acordo com NEGRÃO (1996), nasceram do Consenso de Washington⁴, realizado para debater as reformas econômicas que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina, orientações estas, que se referiam ao questionamento do papel do estado na sociedade e na economia, para diminuir sua interferência sobre estes setores.

A política neoliberal possui características marcantes e selvagens, entre eles estão: concentração do capital, da riqueza e da propriedade; a desvalorização do trabalho, a especulação financeira. O cenário internacional do início dos anos 90 foi marcado pelo

⁴ A respeito dos Consensos, Lautier escreve: “Os consensos também são “mortais”, particularmente o primeiro deles, o Consenso de Washington. Assim, é preciso reconsiderá-los. Stiglitz, em um capítulo intitulado *Is there a ‘Post-Washington Consensus’ Consensus?* 29 escreve: “Se hoje existe um consenso sobre as estratégias a promover nos países pobres, ele só trata de um ponto: que o Consenso de Washington não trouxe resposta”. O consenso sobre o fim dos consensos é a última forma de consenso e negação do debate. Ele permite poupar-se dos ridículos e mortíferos processos de autocritica nos quais o estalinismo se enterrou. O novo consenso não exige nem punição, nem reparação, apenas adesão.

crescimento da hegemonia do modelo ora descrito, por grandes potências capitalistas, e esse movimento foi acompanhado por uma profunda transformação no mundo do trabalho, no que se refere à qualidade, produtividade, terceirização de serviços, privatização e etc..., associado ao surgimento inesgotável de novas tecnologias que provocam numa escala progressiva, a exclusão social, promovendo a exploração de nações periféricas e semiperiféricas e transformando os cidadãos em meros consumidores.

Mas, convém registrar que a perversidade desse modelo capitalista, congrega ainda uma legião de consumidores que num curto prazo de tempo, não o serão mais, principalmente se analisarmos o Brasil, considerando a grande massa de desempregados, bem como, a população do sistema carcerário em progressão, justamente em função do processo de desumanização que o modelo promove, será possível projetar o caos e anunciar o fim desse projeto societário vigente e em crise⁵?

É característica desse modelo, como referi acima, o afastamento do Estado em relação à gestão da economia, é restrita sua participação, não conseguindo mais, em função de sua dependência econômica, proteger e garantir os direitos dos trabalhadores e, para favorecer o mercado, tende através das privatizações desfazer-se do patrimônio público, atendendo interesses do capital privado, conforme o sociólogo Claus Offe:

um Estado desses torna-se muito dependente dos investimentos privados e começa a fazer o que as empresas quiserem para não perder força econômica, vira uma relação desigual, em que o mercado tem todas as fichas na mão. Em última instância, isso acaba afetando a confiança da democracia se as decisões estão sendo tomadas, onde não temos influência. (CLAUS OFFE, 1989).

No Brasil, a aceleração do projeto neoliberal se deu com o plano Real em 1994; era meta atrair capitais internacionais para que, com o ingresso das divisas oriundas desses investimentos, o país pudesse cumprir com seus compromissos de pagamento de dívida externa, gastos em serviços, etc.

O impacto de todas as crises econômicas mundiais, “tigres asiáticos” até a recessão dos Estados Unidos em 2001, deflagrou a diminuição da oferta mundial de capital para os países “emergentes”, fazendo com que a política econômica nacional ficasse cada vez mais dependente do capital internacional, repercutindo imediatamente no mundo do trabalho, causando desemprego, diminuição dos salários e um crescimento assustador da economia

⁵ Crise do Capitalismo, resulta, segundo FRIGOTTO, da incapacidade do sistema fazer circular e fazer consumir produtivamente as mercadorias produzidas, indica que a crise é um elemento constitutivo, estrutural do capitalismo (1996,79-80).

informal, paralelo a isso se propaga à ideia de que para aumentar a oferta de emprego é preciso diminuir direitos trabalhistas, e o Estado representado pelo governo, propõe alterações legais para amparar a nova ordem vigente, desobrigando-se de um atendimento universal dos direitos básicos da população, desenvolvendo apenas políticas compensatórias, conforme Freire;

[...] O discurso ideológico da globalização procura disfarçar que ela vem robustecendo a riqueza de uns poucos e verticalizando a pobreza e a miséria de milhões. O sistema capitalista alcança no neoliberalismo globalizante o máximo de eficácia de sua malvadez intrínseca. Há um século e meio Marx e Engels gritavam em favor da união das classes trabalhadoras do mundo contra sua espoliação. Agora necessária e urgente se fazem a união e a rebelião das gentes contra a ameaça que nos atinge, a da negação de nós mesmos como seres humanos submetidos à “fereza” da ética do mercado. (1996)

Busquei o modelo econômico em vigor, para lançar um olhar mais crítico sobre o desgaste político que ele vem sofrendo e as dificuldades postas na implantação e implementação de políticas públicas, quando há desigualdade, dependência e ilusão de desenvolvimento.

Qual foi o grande problema dos governos de esquerda que fizeram o povo imaginar que estavam trilhando um caminho de avanços e conquistas rumo às políticas sociais emancipatórias?

2.2 A Mercantilização da Educação, o Banco Mundial, o Bid e a Política Educacional Brasileira

A Educação não é mercadoria, não é passível de venda e nem de compra, Sader prefaciando Mészáros atribui o enfraquecimento da educação pública ao crescimento do sistema privado, deu-se ao mesmo tempo em que a socialização se deslocou da escola para a mídia, a publicidade e o consumo.

O que está em curso no país são as reformas da previdência, reforma trabalhista e reforma da escola que retiram direitos dos trabalhadores, transformando tudo em serviço e mercadoria.

É fácil perceber o quanto um modelo econômico interfere nas políticas públicas adotadas pelos países; com relação ao Brasil, foco principal deste trabalho, o financiamento da educação pública recebe forte influência das recomendações do Banco Mundial.

De acordo com ALTMANN:

a forte influência exercida pelo banco na política macroeconômica brasileira irradia-se sobre diversos setores, entre eles, a educação, (...) os créditos concedidos são parte

de projetos econômicos que integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados. (2002)

O Banco Mundial em sua caminhada de cooperação com a área educacional vem gradativamente aumentando sua participação, é hoje um articulador da relação econômica entre os países do terceiro mundo e atua junto com o Fundo Monetário Internacional, no que diz respeito às negociações da dívida externa e também nos processos e globalização de mercados.

Segundo Gonzáles, (1990) o banco considera como investimentos sociais os financiamentos à saúde e nutrição, à educação, à questão populacional, ao desenvolvimento urbano e ao abastecimento de água e saneamento. Na metade da década de 70, saúde e educação foram os eleitos entre os mais importantes, tendo em vista o seu potencial para a redução da pobreza. O setor social brasileiro recebeu, no período 70/90, cerca de 15% do total de créditos concedidos pelo BIRD, sendo 1,6% para a educação.

Diferente do Banco Mundial que tem os seus olhos no mundo, o BID, que também é um provedor de recursos para o Brasil, possui seu olhar no desenvolvimento regional da América Latina e Caribe.

O financiamento está sempre condicionado a programas de ajuste, reformas e metas acompanhadas pelos organismos que citei no parágrafo anterior, assim, [...] “a equipe do banco e o FMI trabalham em estreita cooperação no monitoramento do desenvolvimento econômico e na formulação de aconselhamento político”. (Banco Mundial, 1997, p.53), evidenciando o controle dos referidos organismos sobre as políticas que interessam ao capital, ao mercado.

O que recomenda o Banco Mundial e o BID, e por que o Brasil precisa seguir estes conselhos, em parte já respondemos, entretanto vamos tentar aprofundar.

O Estado Brasileiro, mesmo com uma economia forte, é um dos estados-nação, que alega não ter recursos financeiros disponíveis para atender a todos os projetos sociais necessários, e por isso pede dinheiro emprestado aos bancos internacionais, que por sua vez, possui critérios para os empréstimos, ex.:o país beneficiado com os recursos externos, precisa obedecer à lei de custo-benefício, para aumentar a eficácia dos recursos investidos, dessa forma o estado deve intervir minimamente na política econômica, passando para a iniciativa privada a tarefa de regular a vida em sociedade, incluindo a educação.

Em face disso, a quem cabe a regulação da política educacional brasileira? qual é o projeto político dos bancos para as políticas sociais, em especial para a educação?

Na tentativa de esclarecer a respeito das questões postas, Coraggio explicita:

O Banco Mundial sugere, dentre as estratégias para superação da crise educacional, parcerias com a iniciativa privada, dada a experiência administrativa considerada exitosa e a possibilidade de colaborar para o estabelecimento de um novo padrão de gestão. Assim, a transferência da lógica de mercado para as relações educacionais remete ao entendimento da escola como empresa, dos alunos e pais enquanto consumidores e da aprendizagem como produto, relegando os demais aspectos da realidade educacional. (1998, p.102)

Afirma ainda, Leher, que “a educação é um requisito para a globalização pois, cumpre uma função ideológica ao responder às necessidades do Capitalismo de operar as contradições do sistema, respondendo às necessidades do capital” (1998, p.84).

Diante disso seria a escola, o instrumento para a articulação e mobilização entre as classes sociais?

2.3. As possibilidades de emancipação de uma sociedade a partir da escola, dentro de um contexto de exclusão

A escola é, explicitamente, uma instância específica e diferenciada na organização da educação nacional.

Há certezas sobre as inúmeras propostas e possibilidades que podem surgir, que estão surgindo e é emergencial que surjam para dar conta da escassez de democracia que só aumenta em todas as áreas, “as outras economias”, “as epistemologias do Sul”, “a sociologia das “ausências e das emergências”, indicam e sustentam nessa direção amparando outros paradigmas para oferta de Educação numa perspectiva de solidariedade e comunhão para transpor este momento de frenético retrocesso.

Está assim a escola identificada e contextualizada e com suas atribuições bem definidas. Paralelo a Instituição escola como instância estratégica do sistema educativo na esfera política-administrativa, acontece a constituição da escola como “objeto do conhecimento” no plano acadêmico. À medida que vão se realizando os desígnios de universalização do sistema escolar, tal como proposto pelos Pioneiros da Escola Nova, e na proposta da LDB em 1948, começam a aparecer às estatísticas relativas ao seu desempenho. E ao lado das cifras referentes a investimentos financeiros, na formulação de tão ampla rede, começam a se evidenciar os sinais de desempenho insatisfatório, expresso nas estatísticas de evasão, repetência e baixo desempenho dos alunos em testes de rendimento. E as reflexões e os estudos de desempenho vão demonstrar, ao contrário do que a lei estabelece que as escolas não são tão autônomas

assim, são determinadas por um conjunto de múltiplas determinações exteriores a ela e que determinam de forma verticalizada, as condições concretas de seu funcionamento.

Muitos autores em seus estudos se filiaram à leitura teórica marxista do problema, vinculando a origem dos problemas de desempenho dos sistemas educativos à natureza excludente do capitalismo e defendiam nos debates a possibilidade de êxito de um projeto de escola para todos. A grandiosa obra de Gramsci, discutida e aprofundada por Demerval Saviani, Miguel Arroyo e Gaudêncio Frigotto, ampliou a discussão acentuando as determinações culturais, sociais, econômicas e políticas da escolarização, mas sempre na tentativa de descobrir “a escola possível”, a escola que atendesse não a reprodução do capitalismo pela reprodução do proletariado, mas a escola que atenderia aos interesses da classe trabalhadora como um todo, “cujo vetor de organização política e técnica são as próprias relações sociais de produção vividas concretamente pela classe trabalhadora e onde o trabalho se constitui no princípio educativo fundamental” (p.226)

As escolas não são máquinas, educadores/educadoras não são operadores de máquinas, não são passivos, as escolas são organizações, forma social, construção sócio histórica, em grupo, seres humanos, sujeitos que vivem com base em suas significações, e no sentido que tem para eles estas significações, ampara Charlot, essa atribuição de sentido aos objetos por meio de símbolos é um processo contínuo. A ação não é uma simples consequência de atributos psicológicos, não é também uma simples consequência de fatores externos como as estruturas e os papéis sociais, mas resulta de um profundo processo de significados, que estão sempre emergindo, num estado de fluxo e sujeito a mudanças. (p.75)

Ora, não basta definir normas, diretrizes, com seus valores proclamados, estes sempre serão relativizados pelo desenvolvimento de interesses, não bastam leis para fazer mudar, os processos de mudanças requerem processos complementares muito mais complexos, que envolvem a economia, a política e todos os seus entrelaçamentos, não basta implantar programas de Avaliação de desempenho escolar para identificar o caos da educação, sem destinar os recursos previstos para a área, como forma de minimizar as desigualdades e a dominação.

Tratarei aqui, de focar um pouco, dentro do contexto explorado no trabalho, de que forma pode, a escola pública como instituição estatal, se reinventar do ponto de vista político pedagógico diante de um quadro de dependência, de escassez de recursos, de política compensatória e de responsabilidade mínima do Estado.

As possibilidades de transformação do cenário que estamos vivendo neste biênio arrasador do ponto de vista ético e público, exigem a elaboração de um projeto de mundo, Leonardo Boff conversando com Boaventura em uma entrevista diz que o povo brasileiro e suas alternativas estão nascendo, transitando por um universo novo a se descobrir.

Ora, se o modelo econômico anda de mãos dadas com a economia, há que se reinventar a economia, a respeito de “outras economias” elenca e explica SANTOS (2017).

Economia solidária, economia popular, economia social, economia andina, economia feminista, economia da autogestão, economia familiar, economia comunitária e economia campesina, (...) Não são exatamente sinônimos-nem sempre os sujeitos que vivem determinadas experiências se reconhecem nas outras- mas o sentido que as aproxima revela uma diversidade relevante de atividades econômicas que, apesar das diferenças, guardam semelhanças, no que diz respeito à gestão, à organização do trabalho e à relação com a natureza e a comunidade. É justo dizer que as diferentes experiências compartilham formas alternativas em prol de outra economia.

A princípio a escola está aí para todos, a exclusão é legitimada como democrática, quem consegue obter sucesso merece o que recebe depois e o que não consegue, é uma pena, o sujeito entra na escola, vindo de uma cultura dominada, ausente, desrespeitada, de um meio social desconsiderado, e quando fracassa, somente lamentamos.

A inclusão social e o papel da escola dependem do vínculo com o projeto maior de inclusão, porque as escolas não existem fora do contexto que as criou, estamos todos dentro da lógica do sistema, lógica dominante e outras lógicas de produção muito perversas.

O problema reside justamente aí, no embate político de dominação global e a possibilidade de emergência de novos valores que fazem a inclusão, a transformação e consequentemente a possibilidade de um novo projeto societário.

A partir de uma releitura da história que nos remete aos planos econômicos, políticos, institucionais e psicológicos, vimos a necessidade de uma práxis no campo pedagógico ideológico e político que se comprometa com um trabalho de revolução, de desocultação, favorecendo o nascimento de um grupo-sujeito, mobilizando um novo vir-a-ser e operar para que isso tenha consequências nas formulações das políticas públicas em educação.

3. Considerações reflexivas

Nessa perspectiva, é possível encaminhar algumas considerações; a atual legislação parte do Estado (União, Estados e Municípios) mas não se concretiza num modelo neoliberal, as comunidades, não entram senão na tangente, uma sociedade inclusiva e autônoma indicaria uma ênfase nos sujeitos coletivos concretos, num poder público marxiano; os estudantes não atuam como sujeitos, é necessário abortar a educação bancária; os profissionais da educação não são sujeitos de sua formação e a valorização não depende fundamentalmente de sua prática ou apenas sua prática; a organização dos cursos deve realmente ser autônoma, a critério da instituição escolar, proporcionando o caráter de criação pedagógica dentro de projetos cuja intencionalidade e desejo se gesta na vida das comunidades, nos valores, suas significações e não em pesadas cargas programáticas de conteúdos sem significação, dessa forma parece que a política educativa deixaria de se inspirar no mercado, nas formulações mágicas e cruéis dos programas de governo e nas orientações de quem financia, para se construir uma rede eficaz de educação escolarizada que vai além dos calendários e dos mandatos eletivos, mas se prolongam numa temporalidade aberta de maturação humana. A Educação à distância pública poderia então, se constituir em uma possibilidade de acesso das comunidades de educadores à formação permanente.

4. Referências

- BEHRING, Elaine. Política Social no contexto da crise capitalista. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 301-321.
- BERHING, ELAINE. Desafios contemporâneos das políticas sociais. Revista Katalysis, vol.14 no.1 Florianópolis .Jan./June 2011
- BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996.
- CHARLOT, Bernard. A Etnografia da escola. In: Em Aberto, Brasília, ano 11, n.53, jan. /Mar. 1992.
- COUTO, Ronaldo Costa. A História Viva do BID e o Brasil. ABDR: Editora Afiliada. 1999.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-124.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia. Saberes indispensáveis à prática educativa. Rio de Janeiro. Paz e terra. 1998.
- FRIGOTTO, G. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. Escola S.A. – quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996a. p. 75-105.

- FRIGOTTO, G. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Ed. Cortez, 1995.
- FRIGOTTO, G. Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira / organizador Gaudêncio Frigotto. Rio de Janeiro :UERJ, LPP, 2017.144 p.
- GAIGER, Luis Inácio Germany. SANTOS, Aline Mendonça. (org) Solidariedade e ação coletivo: trajetórias e experiências. São Leopoldo.UNISINOS.2017
- GANDIN, L.A. HYPOLITO, A.M. Dilemas do nosso tempo. Globalização, multiculturalismo e conhecimento (entrevista com Boaventura de Souza Santos). Revista Currículo sem fronteiras.v.3,n.2, pp.5-23, jul/dez 2003
- GONÇALES, M. J. Forero et al. O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas. Brasília: IPEA, 1990. 174p.
- LAURIS, Élide. Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, Vol.06, N.10, 2015, p.412-454. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/15412>>. Acesso em: 26 ago. 2015.
- LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia ?. Cad. CRH [online]. 2010, vol.23, n.59, pp. 353-368. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v23n59/10.pdf>>. Acesso em:19 julho.2017
- LEHER, R. Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo, 1998.Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, USP, São Paulo, 1998.
- LICHTENSZTEJN, S.; BAUER, M. Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial Nogueira. Vera Maria Rodrigues Cad. Saúde Pública vol.20 no.3 Rio de Janeiro May/June 2004Direito à saúde: um convite à reflexão, 2004.
- MARX, Karl. Crítica da Filosofia do Direito de Hegel. Lisboa: Editorial Presença [s.d]
- MÉSZÁROS,I.A Educação Para Além Do Capital.
- NEGRÃO, J. J. O. O governo FHC e o neoliberalismo. Lutas Sociais, São Paulo: Neils/Xamã, n. 1, p. 103-111, 1996.
- RAWLS, John. O Liberalismo Político. Tradução de Dinah Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.
- SADER, E (Org.). Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.
- SANTOS, Aline Mendonça. Questão social, desemprego, precarização e produção da pobreza: os reflexos para a produção da economia solidária no Brasil. Revista PRAXIS SOCIOLOGICA, Nº 20. CASTILLA-LA MANCHA:UCLM, 2016. Disponível em: <<http://www.praxis sociologica.es/images/PDF/2016-20/praxisn20.pdf>>. Acesso em:20 jul.2017
- SANTOS, Boaventura de Sousa. "Estado, sociedade, políticas sociais: o caso da política de saúde", Revista Crítica de Ciências Sociais, 23, 13-74, 1987.
- _____. "Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências", Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, 237-280, 2002.
- _____. “A difícil democracia: reinventar as esquerdas”. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

A MERCANTILIZAÇÃO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD COMO ESTRATÉGIA NEOLIBERAL PARA A MANUTENÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL

Alexandra Domingues –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Neusa Chaves Batista –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

1. Introdução

Nesta pesquisa que se situa em sua fase inicial, pretende-se analisar o papel da Educação a distância como política pública de ampliação do acesso ao Ensino Superior. Bem mais especificamente no que tange aos processos de formação inicial de professores para a educação básica que ocorram através da EaD. A modalidade de educação a distância que se organiza de forma associada a Universidade Aberta do Brasil surge a partir de uma iniciativa do Ministério da Educação em parceria com outros entes federativos tendo como um de seus objetivos principais a oferta de formação inicial e qualificação para a maior quantidade possível de professores e trabalhadores da educação básica. Em um primeiro momento a Universidade Aberta do Brasil possuía como objetivo atender professores e equipes diretivas que já estivessem em atividade nas escolas e instituições de ensino, porém na atualidade os cursos a distância possuem um público mais genérico que vai desde funcionários de escola e professores até outros profissionais que possuam interesse em uma formação mais autônoma e em formato diferenciado da educação presencial. De acordo com a ABED (Associação brasileira de Educação a distância) o principal público desta modalidade, agora referindo-nos mais especificamente a cursos ofertados por instituições mantidas pelo governo federal, pertence a populações de zonas periféricas do Brasil que possuem dificuldades geográficas e econômicas de acesso às cidades melhor desenvolvidas econômica e culturalmente. Salienta-se que a Educação a distância, como modalidade de educação é instituída juridicamente no Brasil a partir da promulgação do decreto 5622/2005 que hoje encontra-se revogado pelo decreto 9057/2017. O decreto 9057/2017 regulamenta o artigo 80 da LDB, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/1996 o qual discorre sobre a educação a distancia em todos os níveis e modalidades de educação no Brasil. Já a Universidade Aberta do Brasil como sistema de formação constituído por universidades públicas é instituída pelo decreto 5800/2006, nele são dispostos os objetivos e finalidades da UAB. É importante salientar que esta pesquisa não

possui o objetivo de avaliar as condições e possibilidades tecnológicas que o formato operacional da Educação a distância pode proporcionar aos seus alunos e alunas; preocupa-nos, e é questão primordial para essa pesquisa o quanto a educação a distância como política pública pode ou não aliar-se com um tipo de formação professoral que se viabiliza como emancipatório ou reprodutor de desigualdades. Dessa forma vimos como objetivo necessário na formação de professores que se utiliza do sistema UAB a instrumentalização intelectual crítica dos professores que irão atuar em regiões carentes e com pouco desenvolvimento. Visto que este preparo irá, por conseguinte instrumentalizar intelectual e culturalmente seus alunos para o exercício consciente da cidadania, exercício este que possibilitará uma importante transformação na sociedade já que objetivará um país mais justo e solidário. A intencionalidade do fazer professoral, ou seja, a importância da futura prática do educador deve refletir um aprendizado comprometido com uma sociedade íntegra. Nesse sentido o propósito da formação professoral não deve reflexionar desde lógicas mercadológicas e superficiais onde a constituição profissional de professores organiza-se de forma técnica e descontextualizada de seu papel na atividade social. O capitalismo é um formato de exploração da economia, que visa através do lucro, mercantilizar todos os artefatos necessários à vida humana. Com a justificativa de expansão da Educação Superior, que não é provisão obrigatória do Estado (lei 9394/96), esta estrutura econômica observa na educação um terreno fértil para sua ação. Nesse sentido pretende-se analisar de forma crítica a expansão da Educação Superior a partir dos anos de 1960, década caracterizada pela abertura das instâncias educacionais para o capital privado. Para realizar esta reflexão tem-se como instrumento de pesquisa a análise da influência do Plano Diretor de Economia do Estado (1995), desenvolvido pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira. Este documento, que sugere que o Estado assuma o perfil de uma empresa capitalista, torna-se uma base fecunda para a assunção de uma Economia Gerencial por parte do Estado.

2. Desenvolvimento

A pesquisa tenciona a formação de professores na modalidade a distância a partir da ampliação do ensino privado no Brasil desde a reforma universitária de 1968. Neste contexto, aparecem dois atores principais: apesar do contexto repressivo desse período histórico, de um lado, professores, intelectuais progressistas e estudantes pleiteiam uma educação mais crítica, engajada socialmente e com mais vagas no sistema público, ou seja, sugerem investimentos na

ampliação de vagas e recursos nas instituições públicas de educação superior e por outro lado a elite conservadora da época aliada importante do regime militar (1964-1985), objetivando a manutenção de um sistema de educação classificatório e excludente, estabelece a elaboração de um plano de expansão do ensino superior que favorece a ampliação significativa das instituições privadas de educação e a consolidação de seus interesses. A situação política daquele período requereu ajustes na educação superior, o que foi feito pela reforma universitária instituída pela lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968 (MANCEBO, MARTINS E VALE 2015). Esta reforma torna-se uma das primeiras regularizadoras de um perigoso processo de parcerias público-privadas que pretenderão garantir a formação do desenvolvimento intelectual no Brasil. Referimos desenvolvimento intelectual, pois se considera que é na Educação Superior através das universidades e em seus programas de graduação e pós-graduação que se produz o conhecimento científico nas mais variadas áreas de conhecimento. Em tese, o conhecimento produzido e compartilhado através das instituições públicas de ensino superior objetiva a aplicação na sociedade, ou seja, a melhoria das condições de convivência dos cidadãos envolvidos na sociedade. A reforma de 1968 pode ser entendida da seguinte forma:

“Do ponto de vista político, constitui resposta a uma pressão por acesso ao ensino superior, demanda claramente colocada no seio da sociedade civil, de modo específico entre duas camadas médias. Do ponto de vista técnico, procura atender a uma exigência de racionalização, tanto no sentido de conter a expansão desordenada deste nível de ensino, quanto de prover os meios para que as instituições pudessem vir a oferecer mais e melhor ensino, num ambiente onde a participação estudantil fosse posta sob controle” (Vieira, Freitas, 2003, p. 132)

A partir desta reforma algumas instituições privadas, com pequenas exceções, como o caso da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, começam a operar a partir de uma lógica conservadora e mercantilista. Lógica conservadora, pois se alia ao pensamento de algumas instituições civis morais e religiosas, como grupos sociais e igrejas, e mercantil, pois objetivam bem mais o lucro financeiro e a preservação do status social das camadas populares do que a ampliação de um tipo de formação que esteja comprometido com a melhoria das condições sociais do país.

Pensando particularmente no caso da formação de professores, neste momento histórico inicia-se a constituição de um tipo de desenvolvimento professoral que se preocupa bem mais com a inserção no mercado de trabalho do que com a particularidade emancipatória que deve resguardar a atuação dos profissionais da educação. Em 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso este processo de expansão das instituições privadas no Brasil segue

crescente. O documento elaborado por Luiz Carlos Bresser Pereira, Paulo Paiva, Pedro Malan e José Serra, entre outros, intitulado: PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, aconselha o estado a claramente perseguir um modo eficiente e gerencial de desenvolvimento o qual deve tornar-se mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, ou seja, a educação e outros direitos sociais deixam de ocupar um espaço de investimento para oficialmente tornarem-se desembolso desnecessário para o estado. Neste sentido a educação passa então a ser vista pelos empresários e investidores de mercado como um empreendimento com possibilidades amplamente lucrativas. Já em 2003, a partir do governo Luis Inácio Lula da Silva as instituições públicas iniciam um novo processo de expansão com a criação dos Institutos Federais, concursos para professores nas instituições públicas de formação superior, concursos para técnicos administrativos em educação e reorganização dos planos de carreira dessas duas categorias profissionais, porém apesar dos avanços citados o sistema de ensino privado ainda segue fortalecido durante o governo Lula. Neste período histórico bem recente são inaugurados e ampliadas os sistemas de políticas de bolsas e financiamentos estudantis como são exemplos o prouni e o fies. Sobrelevamos que a manutenção desses programas é responsável pelo acesso de jovens e trabalhadores a educação superior, no entanto acredita-se que tais mecanismos de acesso devem ocupar um espaço de fugaz de investimento governamental o investimento contínuo deve ser realizado em instituições públicas, pois é através delas, das instituições públicas, que a população tem resguardado o seu direito a educação. A expansão do setor privado consolidada principalmente após o Plano Bresser obedece a pressão de setores que se voltam para o ensino de massa, esta forma de transmissão de conhecimento não possui comprometimento com a Educação em seu sentido transformador o qual já foi mencionado durante o desenvolvimento deste artigo. No mercado da instrução que se abre freneticamente para os lucros estão pessoas com formações das áreas mais diversas como administração, economia e publicidade, formações essas mais voltadas para o sentido empreendedor e de adestramento da profissão. Nesse contexto mercantil, surgem e ampliam-se em oferta vários cursos de licenciatura em educação a distância que oferecem formações rápidas e autônomas. No recorte que compartilhamos da pesquisa trazemos o caso das segundas licenciaturas de duas instituições privadas que oferecem a formação professoral como uma complementação de renda Tais instituições trazem dois apresentadores de televisão aberta que se encaixam muito bem no perfil do mercado publicitário, visto que são bonitos, populares, heterossexuais, chefes de família e muito bem sucedidos financeiramente. As empresas que

sustentam o sentido empreendedor dado por essas campanhas pertencem ao grupo Kroton, que possui como slogan a frase: paixão por educar. Tal empresa investe massivamente em uma publicidade favorável a esse sistema de educação trazendo à tona todas as vantagens dos estudos a distância. O caso das segundas licenciaturas traz a oferta de segundas formações em licenciatura como oportunidade de complemento salarial. A frase imperativa e emblemática da peça publicitária aconselha: torne-se professor e aumente sua renda. Entendemos que a frase e a propaganda veiculadas pela mídia nacional abrem espaço para problematizar o sentido de formação que estas empresas, que possuem um modo de atuação comprometido com o mercado, executam através dos modos de produção com os quais estão comprometidas e acostumadas a lidar. Há na frase, que trás consigo toda uma perspectiva corporativa e um tipo de confusão quase constrangedor entre a formação docente e o papel subjetivo e ético que resguarda a atuação do professor. Entendemos que o professor é um dos profissionais que abriga a força e a amplitude para reconfigurar a situação de desigualdade do país. Nestas formações, ofertadas por essas empresas privadas a escola se situa apenas como um meio de acesso aos artefatos capitalistas. Deixando assim de unir-se aos objetivos de transformação com vista à justiça social, para se unir aos objetivos do capital. Neste sentido se dá a importância de instituições de educação superior que invistam em pesquisa e extensão. Nesse sentido se dá a importância de fortalecer o sistema público de educação e a própria universidade aberta do Brasil com objetivos críticos e currículos engajados no fortalecimento da instrução dos docentes por ela formados. A universidade deve produzir pesquisas que beneficiem a comunidade, as pessoas, o meio ambiente, a sociedade e não o capital. Por esses motivos observamos a necessidade de que os cursos de formação de professores objetivem uma formação problematizadora e reflexiva.

A lógica que percebe a profissão docente como uma mera complementação de renda, possui mecanismos de controle complexos, que visam entre outros desarticular a construção de uma classe trabalhadora consciente de seus direitos. Por isso, enxergamos essa expansão mercadológica da formação de professores como uma estratégia neoliberal para a manutenção da desigualdade social, visto que opera a partir da formação ou deformação da consciência.

2.1 Procedimentos metodológicos

A escolha metodológica da pesquisa é algo que deve refletir a seleção teórica do pesquisador. O método aproxima o problema e o objetivo da pesquisa. A investigação deve

suscitar uma ampla discussão e uma conclusão que abranja a hipótese do problema inicial. É possível observar que a pesquisa preocupa-se com a realidade social de um grupo e por este motivo desenvolver-se-á de forma qualitativa.

O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos. Por isso não existe um “continuum” entre abordagens quantitativas e qualitativas, como muita gente propõe, colocando uma hierarquia em que as pesquisas quantitativas ocupariam um primeiro lugar, sendo “objetivas e científicas”. (MINAYO, 2008, P. 21)

Tem-se como questão de pesquisa a potencialidade da educação a distancia como política pública que pode ou não se aliar a um tipo de formação professoral que procure ocupar um espaço de emancipação social ou de reprodução de desigualdades. Para tanto ao realizar o recorte dessa pesquisa que ainda está sendo gestada optamos por assumir um caráter exploratório-reflexivo a partir da revisão bibliográfica atual sobre o tema de pesquisa que nos instiga observar. São instrumentos de coleta e análise de pesquisa os dados disponíveis na Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED, no ministério da Educação através do sistema Universidade Aberta do Brasil e também na literatura educacional considerando a posição teórico-metodológica crítica no que se relaciona com a formação de professores e sua posterior atividade na educação básica. O documento elaborado durante o período em que o sociólogo Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil, intitulado como plano diretor da reforma do aparelho do estado também serve como argumentação para a análise da fase em que efetivamente o estado brasileiro assume a prática gerencial como estratégia para elaboração de políticas educacionais. O período ditatorial do Brasil que se estende entre os anos de 1964 a 1985 é fonte de pesquisa para compreender o quanto a formação de professores no Brasil ainda possui marcas de repressão e autoritarismo. Através do que podemos analisar até agora se pode concluir ainda que provisoriamente, visto que como já mencionado na introdução, a pesquisa ainda se desenvolve, não é aleatório que a educação privada permaneça se desenvolvendo de forma tão rápida e vigorosa. Os mecanismos neoliberais de controle visam ampliar uma classe trabalhadora sem consciência de seu lugar social, sem consciência de seus direitos e por isso corrompida por angústia de acessar os bens sociais capitalistas. Somente uma nova pedagogia, colaborativa e engajada pode vislumbrar um novo ciclo cidadão. A educação pode e deve expandir-se, porém, tal expansão deve ocorrer de forma comprometida com a modificação da nossa sociedade.

3. Considerações finais

A essência transformadora da escola confronta-se com o *modus – operandi* de uma sociedade que valoriza a concorrência, o individualismo e a conformidade, entretanto uma das maiores implicações que pode ser observada pela reprodução deste tipo de conduta no ambiente escolar, reside no fato de que a profissão professor, não é uma profissão qualquer, ao passo que a profissão docente carrega em si possibilidades, talvez maiores que as de outras profissões, para operar a partir de uma logicidade sensível há um modo de vida cooperativo e generoso. Há uma dimensão política na formação de professores, e enquanto esta dimensão acompanhar o pensamento capitalista, não existirá expectativa para melhores dias. Enquanto nós, professores, estudantes e trabalhadores das mais diversas categorias profissionais nos deixarmos açoitados pelos mecanismos opressores de quem nos ataca e explora, não existirá força para outro tipo de organização social. A Educação é a maior arma que a classe trabalhadora possui em suas mãos para poder manter a sua dignidade. A partir da Educação como um todo, mas principalmente, a partir da escrita e da leitura dos números e da vida, que os cidadãos comuns podem compreender seus direitos a terra, a saúde e a Educação entre outros. É preciso saber ler e interpretar para compreender que a roda capitalista se fortalece a partir das nossas vulnerabilidades. De acordo com Santos (1998) há, pois, que buscar alternativas de sociabilidade que neutralizem ou previnam esses riscos e abram caminhos a novas possibilidades democráticas. Quando se abre mão da rigorosidade teórica e da amorosidade ao sonho da transformação ao ensinar, para lidar apenas com dados e números consonantes aos projetos meritocráticos do governo, como o caso da provinha Brasil¹ e outros, começa-se a compactuar com a manutenção equivocada de um tipo de vida mesquinho e prepotente. O professor tem papel fundamental na construção de uma educação mais democrática. É preciso reverter valores individuais para valores solidários. É emergente nos munirmos enquanto povo, de uma pedagogia mais reflexiva e participativa ancorada em uma formação consciente. Neste sentido tenciona-se o sentido de direito à educação, empreendido pela Constituição Federal do Brasil, lei do ano de 1988. A CF de 1988 constituiu-se como o primeiro e grande marco da sociedade democrática no nosso país. Após um período ditatorial de 21 anos, vivenciado entre os anos 1964 a 1984, a pressão popular por liberdade a partir do golpe dos militares (1964) leva

¹ A provinha Brasil é uma prova aplicada pelo INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que visa avaliar as competências desenvolvidas pelos alunos do segundo ano do ensino fundamental. (Fonte: <http://inep.gov.br/provinha-brasil>)

brasileiros e brasileiras as ruas para exigir eleições diretas para presidente no ano de 1985 para mais tarde consolidar-se como um país democrático através da referida legislação. O direito a Educação figura entre os direitos sociais inscritos no capítulo II da nossa constituição. No entanto este é um dos direitos mais afetados pela crescente desigualdade demandante pela falta de oportunidades justas para os cidadãos que pertencem às classes menos favorecidas. Conforme já referido durante a apresentação do tema de pesquisa, a Educação vem assumindo um caráter gerencial sendo vista como um grande negócio lucrativo para o estado e para seus parceiros privados. O estado se beneficia através de apoios políticos e a iniciativa privada se beneficia a partir da isenção de impostos e de investimentos públicos. De modo geral a estratégia governamental que se efetiva através deste movimento liberal para a Educação revela que as oligarquias nacionais pretendem continuar a oferecer um tipo de ensino diferente para o povo e para as classes abastadas, ou seja, uma escola de pobre para os pobres e uma escola de rico para os ricos. Nas escolas de educação básica há falta de estrutura e professores desmotivados, pois são vítimas dos severos abusos aos seus direitos. Nas escolas de educação básica das classes abastadas além de todo o financiamento privado garantido pelo preço alto das mensalidades cobradas há incentivo público, através de bolsas e estrutura logística renovada através de ruas asfaltadas e segurança ao seu dispor, os seus professores são motivados pelas instâncias mercadológicas de concorrência empreendida pelo capital. A expansão das instituições superiores está intimamente ligada a um nicho comercial que se cria a partir da falta de investimento na estrutura pública de ensino. No entanto de acordo com as legislações educacionais o sistema público de ensino deverá equacionar oportunidades iguais aos cidadãos em período de formação básica, porém com professores que terminam suas graduações sem entender ao menos sobre as tecnologias básicas de construção das operações linguísticas e matemáticas, como no caso de muitos estudantes, futuros professores, formados através de instituições mercantis de educação a distância a escola pública torna-se reprodutora da desigualdade. Em um país de tantas diferenças poder estudar é um ato político de revolução, nesse sentido ampliar o acesso a educação aliado a interesses capitalistas é algo que não pode passar sem ser percebido por nós, pesquisadores da área da educação.

4. Referências

ABED – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Censo ead.br: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil. São Paulo: Pearson Education do

Brasil, 2010. Disponível em:

http://www.abed.org.br/censoead/CensoEaDbr0809_portugues.pdf Acesso em 03/02/2018.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:. Acesso em: 22 mai. 2017.

BRASIL, Decreto- Lei 5622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o artigo 80 da lei número 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/dec5.622.pdf> Acesso em: 02 de fev. de 2018

BRASIL, Decreto- Lei 9057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o artigo 80 da lei número 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm Acesso em: 02 de fev. de 2018

BRASIL, Decreto- Lei 5540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5540.htm Acesso em: 20 de jan. de 2018

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em Acesso em: 22 mai. 2017.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995.

GATTI, B. Formação de professores no Brasil: características e problemas. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n 113, p. 1355 -1379 out-dez. 2010.

GADOTTI, Moacir. História das ideias pedagógicas. São Paulo: Ática, 1999.

KROTON. Portal Ensino – Kroton Institucional. Disponível em <<http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 03 fev. 2018

MANCIBO, Deise; JUNIOR, João dos Reis Silva; LÉDA, Denise Bessa. O trabalho nas instituições de Educação Superior. RBPAE, Goiás, v. 32, n. 3, p. 739 a 757 set-dez. 2016.

MAUÉS, Olgaídes Cabral; BASTOS, Robson dos Santos. As políticas de educação superior na esteira dos organismos internacionais. . RBPAE, Goiás, v. 32, n. 3, p. 699 a 717. set-dez. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. In:_____. (org.) Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 27ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

SANTOS, Boaventura (1999). Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. RJ: Contraponto



CRIMINOLOGIA, SEGURANÇA PÚBLICA E SELETIVIDADE

JUVENTUDE E VIOLÊNCIA NO BRASIL: Concepções e Interfaces com os Direitos Humanos

Vagner Silva da Cunha –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O presente trabalho discute as juventudes presentes no contexto da sociedade brasileira, caracterizadas pelas suas múltiplas inserções em diversos grupos sociais multifacetados tais como: jovens veganos, trabalhadores, funkeiros, artistas, jovens preocupados com o meio ambiente entre muitos outros. De outra banda temos dicotomização da juventude: a juventude dos jovens ricos e dos jovens pobres. Aos primeiros todos os sonhos são possíveis, bem como o acesso aos bens socialmente e culturalmente produzidos. Acrescido do livre trânsito, isto é do direito de ir e vir e ocupando espaços nas cidades. A utilização do seu tempo vital, não é entendida como privilégio, mas uma interdecorrência do seu estado juvenil.

Em contrapartida aos jovens desafortunados resta-lhes a criminalização a pobreza, limitadas possibilidades à educação formal, o trabalho precarizado na condição de moto-bois, flanelinhas, guardadores de carro, dentre muitos outros. Vivem marginalizados nas grandes cidades, sem pertencimento a lugar algum, nos territórios da miséria em que convivem. Absolutamente largados, jogados ao “Leo” a “deus dará”. Historicamente foram considerados uma categoria social marginal, criminosa, perigosa passível de macular os demais estratos sociais inserindo-os no mundo do crime. Em outros contextos, ela é tida como docilizada, portanto necessitando ser salva, pois apta ao trabalho precarizado. Daí emergem os discursos higienistas e salvacionistas, referentes à juventude. Neste instante plasmam-se no imaginário social expressões consagradas até os dias atuais: o jovem tem o espírito da mudança. A mocidade é a salvação do país.

2. Concepções das juventudes no Brasil e suas interfaces com os Direitos Humanos e a violência difusa contemporânea

Tendo como referencia a categoria social juventude, e compreendendo que esta pode ser investigada, olhada, a partir de referencias próprias, de acordo com cada área de conhecimento, acrescida de divergências teóricas de fixação deste período (WAISELFISZ, 1988), a ONU (Organização das Nações Unidas) através das resoluções 40/14 e 50/87 de 1995

compreende a categoria social juventude como uma faixa etária compreendida entre os 15 e 24 anos.

Já a terra do sol nascente o Japão inova: classifica como “jovem” o cidadão até os 35 anos. As ponderações na variação desta faixa etária são bastante razoáveis, já que a juventude categorizada como um grupo social em constante mutação sofre múltiplas influências políticas, econômicas e sociais no contexto em que vive (HAMMES, 2005).

Tendo consciência que os jovens como sujeitos sociais pertencem a um universo plural e multifacetado, imersas em inúmeras dimensões como as de gênero, moradia, grupos étnicos diversificados, os autores ponderam que devemos nos reportar as juventudes brasileiras (VELOSO, BARBOSA, 2012). Assim, encontramos grupos de jovens inseridos em grupos diversos em inúmeros contextos: jovens funkeiros, ambientalistas, veganos, aqueles em busca do lazer através da música, bem como os inseridos nas mídias digitais entre muitos outros (BARBOSA, 2012).

Apartando as divergências na fixação das faixas etárias, adotamos como referência, o Estatuto da Juventude por ele ser considerado uma verdadeira política pública, marco legal demarcatório, voltado aos anseios, interesses e aspirações dos jovens. Estamos nos reportando a lei nº 12852 de 5 de agosto de 2013, que em seu parágrafo primeiro define os jovens como cidadãos categorizados na faixa etária entre os 15 e 29 anos (OLIMPIO, 2013).

Tendo como referência a juventude em seu universo cultural, assim dispõe o dicionário do pensamento social do século XX:

Considerada distinta da cultura dominante, a cultura da juventude refere-se a símbolos, crenças e comportamentos singulares dos jovens na sociedade. A expressão tem dois usos. Primeiro, representa os valores e normas da população jovem em geral na sociedade, e segundo, inclui os ideais e práticas dos subgrupos juvenis específicos tais como grupos subculturais ou contraculturais. [...] As discussões e estudos sobre a cultura da juventude resultaram em literaturas um tanto distintas, tratando dos anos de adolescência (início e meados da adolescência), do estagio da juventude (fim da adolescência e início da vida adulta). Está em questão em que medida as atitudes e comportamento dos jovens se desviam das normas da sociedade (adultas ou juvenis) e o apoio relativo dado pela juventude a tipos particulares relacionadas a seus pares, (OUTHWAIRE, BOTTOMORE, 1996, p. 167).

Como podemos constatar, a juventude pode ser concebida como uma etapa de transição para a idade adulta presente, caracterizada, em seus traços culturais: sexo, drogas, Rock and Rool, cabelos compridos, cigarro na boca e nos tempos atuais a calça jeans rasgada (ROCHA, 2012), referendada por diversos atores (CERRANO 2003; HAMMES, 2005; LEITE, 2015; OLIVEIRA, 2001).

Contudo, este olhar, precisa ser cuidadoso, devendo se desviar das armadilhas epistemológicas previamente traçadas uma vez que se tem a tendência de romantizar a figura do jovem, num eterno projeto para o futuro, repleto de indefinições permanentes. Assim esquece-se de concebê-lo como um verdadeiro sujeito, senhor de suas duvidas, anseios, escolhas, tais como: a luta pelo primeiro emprego, busca da instrução formal, as relações ambíguas com o universo familiar. Logo, a categoria social juventude se configura num eterno vir a ser, dificultando a efetivação de políticas públicas para a sua efetiva proteção, bem como a construção de espaços físicos e sociais que garantam sua participação dando-lhes voz e vez, pacificando os territórios (BARBOSA, 2012)

Assim, com o perpassar do tempo, neste estágio da existência, estes sujeitos sociais adquirem características próprias, singularidades do próprio ser que lhes acompanharão pelo resto da vida. Eles são contestadores, críticos, rebeldes e atrevidos, tentando demarcar seu lugar no mundo, procurando descortinar o sentido da existência humana, assumindo protagonismo em seu viver.

Por conseguinte, eles aspiram mudanças sociais através de sua inserção nos grupos, aos quais são atribuídos valor ao universo de seu imaginário social, destarte:

A participação dos jovens brasileiros em dois episódios diferenciados de ação coletiva: o movimento estudantil dos anos de 1960 e os caras pintadas em 1990. Assim, se entende melhor os jovens que foram levados da idade participativa de “estudante” (anos 1960) a outra qualificada pela noção abrangente de cidadão em 1992 (HAMMES, 2005, p. 60)

Seguindo a lógica da participação, estes jovens preocupados com as mudanças sociais no século XXI estão vivenciando nos tempos atuais, nova espécie de processo civilizador: o processo ambientizador, ou seja, mais especificamente, uma nova etiqueta, roupagem, verdadeira alteração de norte, de comportamento, incorporando, aderindo, o discurso e as práticas ambientais. Neste contexto para estes sujeitos sociais, questões como a reciclagem do lixo, o super aquecimento do planeta são absolutamente importantes, indispensáveis (BORGES,SILVA, DUBEUX VERONESE, PEREIRA CARLOS ALBERTO MESSEDER, 2012).

Paradoxalmente, em nosso cotidiano, também se fazem presentes os jovens apáticos, conservadores, reprodutores da ideologia dominante, não aparentando desejar nenhuma mudança social (OLIVEIRA, 2001). Exemplos não nos faltam: os jovens de classes média e alta da sociedade. Extremamente narcisistas, vaidosos, competitivos, são aqueles universitários

oriundos destes estratos sociais, que concebem a instrução formal e o trabalho não como advindos de uma construção social, histórica coletiva, mas como um instrumental a ser referendado para seu conforto material, *status*, numa valorização absolutamente objetiva, pessoal, ultimando superioridade, poder, prestígio, em suma: ascensão social concatenada com a tirania da informação e do dinheiro, verdadeiras fábulas do atual modelo de globalização; verdadeiramente cruel e nefasto aos mais pobres (SANTOS, 2001).

Como podemos aquilatar, o universo juvenil apresenta contradições: ele é ao mesmo tempo fascinante, arriscado, maravilhoso. No atual ciclo da modernidade que vivemos o da hipernovidade (LIPOVESTKY, 2004). Assim, o homem atualmente continua na sua incansável busca da milenar fórmula do elixir da eterna juventude. Logo, todos têm que aparentarem serem jovens, reproduzindo estes traços juvenis: nas redes sociais, no Facebook, que simbolicamente representam a personificação de Narciso “o eterno vaidoso”, nesta sociedade da decepção e da frustração, temos então uma verdadeira tirania da juventude e do individualismo (LIPOVESTKY, 2007). Esta realidade contrasta com a de outros períodos históricos, que vivemos, num passado longínquo. No Brasil imperial, por exemplo, almejavam-se a respeitabilidade proporcionada pela velhice, e todos buscavam parecerem mais velhos havendo, inclusive, produtos específicos, como cremes para simular o envelhecimento e produtos para tornar as têmporas grisalhas (VELOSO, BARBOSA, 2012, p. 19)

Contudo, no que concerne a trajetória juvenil assim nas sociedades tradicionais reguladas pelo Estado, o futuro das gerações era mais ou menos determinado, previsível, os filhos muitas vezes seguiam o ofício dos pais. Por via de consequência, a vida era de certa maneira, adaptada, previsível concatenada com as relações fordistas do mundo do trabalho. As inúmeras gerações que seguiam a mesma profissão ou ofício do tronco familiar retratam esta realidade. Inúmeros médicos, advogados, engenheiros são o retrato vivo deste contexto. Neste sentido, seguir um caminho já delimitado, um trajeto possível era absolutamente viável e sob certo sentido até meritório, reconhecido socialmente pelas seguintes razões: a educação formal, o serviço militar, o próprio casamento eram canais legítimos de ascensão social, onde ocorria a mudança de classe através dos canais institucionalizados de modo viável, previsível, planejado, desejado, muitas vezes de forma ardorosa pelos jovens da classe média (FERREIRA, 1955).

Este fenômeno é conhecido como mobilidade social, que se caracteriza pela passagem de uma classe social a outra; reforçando o mito do modo de produção capitalista em que existe oportunidade para todos. Hoje, entretanto, a configuração do capitalismo não permite mais

ascensão social, esta só era possível no *WelfareState*, em que o emprego era para toda a vida, projetando um futuro radioso para a juventude.

Atualmente, vivemos um contexto absolutamente diferente, do ter sobre o ser, como bem mostra o psicólogo alemão Erick Fromm:

Mas mesmo sem análise teórica, os dados observados mostram de maneira mais clara que nossa espécie de “procura da felicidade” não produz bem estar. Somos uma sociedade de pessoas notoriamente infelizes, solitários, ansiosos, deprimidos, destrutivos, dependentes pessoas que ficam alegres quando matamos o tempo que duramente tentamos poupar (FROMM, 1976, p. 27).

Está análise de Fromm, neste particular pode se conectar com a do filósofo Gilles Lipovetsky (2004) que desvela que vivemos num período de profundo individualismo e da procura do eu em detrimento dos demais, num derradeiro culto narcisístico associado a um longo porvir consumista, em que a motivação é acima de tudo: satisfação pessoal é estar bem, num gozar sem limites (LIPOVETSKY, 2004). Assim enuncia o filósofo francês:

Hipermodernidade: uma sociedade liberal caracterizada pelo movimento, pela fluidez, indiferente como nunca se foi aos grandes princípios estruturantes da modernidade, que precisam adaptar-se ao ritmo hipermoderno para não desaparecer, hiper narcisismo: época de um Narciso que toma ares moderno, responsável, organizado eficiente e flexível e que, dessa maneira rompe com o Narciso dos anos pós modernos, hedonista e libertário (p. 27).

Assim as contradições, ambiguidades, são as características deste ciclo da modernidade que hoje estamos vivendo. Logo, nunca se falou tanto em magreza e preservação da saúde mantendo um corpo saudável, valorizando-se o protótipo do corpo da juventude. Paradoxalmente: aumenta-se o número de idosos, cresce os obesos no mundo, proliferam-se as doenças crônicas embora as pessoas tenham acesso às informações científicas a respeito desses temas.

Estamos na era da mundialização dos conflitos, produzindo transformações na estrutura e no espaço social das regiões do planeta desencadeando novos conflitos sociais e novas formas de conflitualidades (SANTOS, et al, 2011, p. 13).

Por via de consequência, provavelmente o futuro dos jovens, será diametralmente diferente do que vivemos hoje. Estamos sob a égide de uma sociedade fragmentada por diversos tipos e níveis de exclusão onde o individualismo e a privação relativa se fazem presentes (YOUNG, 2002), num verdadeiro salve-se quem puder diário. Como poderemos ver a seguir:

O movimento de uma sociedade inclusiva para uma excludente envolve a desestruturação dos mercados de trabalho: a criação de uma situação em que amplos

setores da população são economicamente precários ou de fato excluídos [...] neste ínterim, as mesmas forças do mercado que transformam o mercado de trabalho produzem no mundo novo, um estilo de vida e consumismo de cujas entranhas emergem num individualismo que permeia a sociedade [...] o neopositivismo começa a fundir infrator racional e cidadão racional, com efeito, o ladrão oportunístico é vazado num mesmo molde que o comprador impulsivo (YOUNG, 2002, p. 194).

Sendo assim, neste contexto, num mundo absolutamente conturbado e contraditório em que vivemos, é impossível saber, nem temos como prever qual será o ofício da juventude das próximas gerações, quais serão suas experiências tecnológicas, profissões e identidade de gênero? Não vislumbramos hoje um legado cultural a ser transmitido, nem experiências a serem divididas, acolhidas, compartilhadas num futuro vindouro (LEITE, 2015).

3. Direitos Humanos e violência: categorias sociais presentes no universo juvenil

Em momentos históricos distintos juventude é entendida de diversas maneiras. Assim ela precisa ser vigiada, controlada punida. De outra banda, em outros contextos ela é saudada, contemplada, como sujeito de direitos (CERRANO, 2003).

Seguido este mesmo fio condutor ela sempre foi urdida como problema e solução. Problema no sentido de produção, criação de situações difíceis e emblemáticas Inter decorrente desde período da existência: abuso no uso do álcool e drogas, gravidez precoce, vida escolar conturbada, ausência de políticas públicas¹. Assim, na percepção da maioria da sociedade, seus membros os “jovens pobres” poderiam com suas práticas sociais, macular os outros segmentos sociais tidos como puros, através da violência levando-as ao mundo do crime. E também como solução na medida em que a juventude docilizada e controlável seria maleável, subserviente as regras estatuídas pelo modo de produção capitalista. Assim, surgem diferentes falas de sujeitos sociais diversificados, a juventude é uma categoria social de muita força, a transformação do Brasil está nas mãos da juventude, o jovem é questionador por natureza, por conseguinte resolvem os problemas (LEITE, 2015).

Este caráter de dualidade se faz presente em diversos contextos de nossa formação histórica, os jovens a partir dos vinte e um anos de idade deveriam cumprir suas penas nas galés, em virtude dos crimes cometidos, principalmente os desafortunados. (SANTOS, 2004).

¹ Para Sandoval (2002) os jovens se constituem em preocupação das autoridades políticas, sociais religiosas e econômicas da América Latina, uma vez que podem ser um grupo de pressão social, se constituem num segmento social necessário e apto a decidir eleições, representam indubitavelmente, massa consumidora de inegáveis proporções.

Posteriormente, já no início do século XIX, começa a juventude a ser vista como desamparada, em decorrência do crescimento demográfico nas cidades (RIZZINE, 1997) servindo de mão-de-obra barata para a expansão capitalista. Assim, não lhe restava alternativa: simplesmente o trabalho nas fábricas. Logo:

A recuperação destes menores, portanto, dar-se-ia não mais pelo simples encarceramento numa instituição de caráter industrial, deixando transparecer a pedagogia do trabalho visto como principal recurso para regeneração daqueles que não se adequável aos regimes produtivos vigentes (SANTOS, 2004 p. 216).

Contemporaneamente, nos dias atuais não tivemos alteração deste quadro, os exemplos são fartos:

- E) O extermínio dos jovens na Chacina da Candelária; o incidente serviu de substrato para a criação da ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente).
- F) Formação de grupos de justiceiros, que de forma cruel matam jovens principalmente negros, pobres da periferia, ampliando o espectro da violência difusa nas grandes cidades, tornando o cotidiano uma ameaça constante (BARREIRA, 2008).
- G) Violência policial voltada contra a mocidade pobre, miserável, presente nas favelas das grandes cidades. Neste contexto vigoram as seguintes regras: atira primeiro, depois faz as perguntas necessárias!

Neste sentido, a trajetória do jovem Tadeu² morto pela brigada militar é absolutamente emblemática, ou seja, é um retrato vivo da violência policial que vitimiza jovens pobres das periferias e das zonas rurais (KUCINSKI, 2015).

- H) Temos também em nossa história: Vetusto os antigos orfanatos, o vetusto Código dos Menores a FEBEM (Fundação de Bem Estar do Menor) que relegam a história da juventude, entendendo que eles põem em risco os espaços públicos, as ruas e as praças engrossando o grupo de “perigosos”, logo eles tem que estar trancafiados, apartados do convívio social.

Logo, é absolutamente necessário controlar a pobreza moral, política e higienicamente (OLIVEIRA, 2001). Isto significa separar cada vez mais os jovens ricos dos jovens pobres. Criar espaços educacionais e de lazer destinados às diferentes classes sociais. Estabelecendo

² O moço Tadeu, foi um jovem de dezoito anos vítima da violência policial da Brigada Militar. Abandonado pelo pai, surrado pela mãe, fazia bicos na periferia. Foi arrastado para um matagal junto com seu amigo Boquinha acusado de furto de automóvel. Boquinha foi fuzilado e Tadeu espancado até morrer. Um clássico exemplo da violência e truculência da polícia militar (kucinsk,2015).

assim nichos segregatórios. O mais assustador é de que estes *apartheids* sociais vão sendo constituídos e legitimados como processos legítimos e naturais.

Zygmunt Bauman na sua metáfora do jardim (aqui estamos fazendo uma analogia com a juventude relegada) mostra a expulsão das ervas daninhas do jardim, recebendo as mesmas o tratamento de refugo da modernidade, verdadeiro lixo humano. Assim os seres humanos são considerados verdadeiramente supérfluos e descartáveis (BAUMAN, 1988, 2001; LAFER, 1988).

A partir de Bauman (2001) entendemos que estas instituições foram criadas para receber a juventude que necessita de punição e controle assim, precisa ser vigiada de forma constante. Uma vez que elas são a representação presente no imaginário social das ervas daninhas expulsas do jardim da modernidade; só lhes restando ficar no lugar que lhe é destinado.

Bauman, em um dos seus muitos livros, que trata especificamente da juventude, o autor, desvela que os jovens são entendidos como uma verdadeira lata de lixo na indústria do consumo, absolutamente dispensáveis.

Assim comenta o sociólogo a respeito da situação vivida hoje pela juventude, não sendo nada otimista a respeito de seu futuro:

De fato, os jovens não são plena e inequivocamente dispensáveis. O que a salva da disponibilidade total – embora por pouco e lhes garante certo grau de atenção dos adultos é sua real, e mais ainda, potencial contribuição a demanda de consumo: a existência de sucessivos escalões de jovens que significa o eterno suprimento de “terras virgens” inexploradas e prontas para o cultivo, sem a qual simples reprodução da economia capitalista, para não mencionar o crescimento econômico, seria quase inconciliável. Pensa-se sobre a juventude como um novo mercado a ser comodificado e explorado (BAUMAN, 2013; p. 52).

Diante deste quadro, é absolutamente necessário que o Estado retome o seu papel de indutor do desenvolvimento social, formulando políticas públicas com a participação da juventude, desconstruindo arraigadas formulações que identificam a juventude como um problema social inserindo-as no campo das lutas pelos direitos ultimando a consolidação da democracia, fortalecendo o campo democrático e emancipador entre Estado e sociedade civil (SPOSITO, 2003).

Assim, os municípios com sua capacidade de intervenção e permeabilidade a participação social, uma vez que é o órgão do Estado, instância do poder, que esta fisicamente mais próxima dos indivíduos, se tornando uma unidade de gestão adequada para resolver problemas complexos do dia a dia, deve assumir seu protagonismo na elaboração de políticas públicas para a juventude.

Todas as situações acima descritas demonstram que os direitos humanos na sua interface com a juventude, tem sido tratada de forma absolutamente ambígua e contraditória, haja vista a covardia do Estado e da sociedade civil organizada diante dos genocídios contemporâneos perpetuando a cultura da morte em detrimento a da vida (MIGNOLO, 2010).

Temos absoluta convicção que a violência difusa contemporânea que se espalha em todos os recônditos sociais é justificada pelo ideário dos direitos humanos compreendido de forma avessa as suas finalidades, em que os interesses do capital se sobrepõem ao dos trabalhadores, em que invasões de países, exploração dos trabalhadores, o trabalho escravo são justificados tendo como primazia o lucro em detrimento da solidariedade.

Esta violência pode ser entendida como uma espécie: “Jogo de cadeiras na qual um segundo de distração pode levar a derrota irrevogável, a exclusão sem apego [...] a ser atirado para fora do veículo por um movimento brusco” (BAUMAN, 2009, p. 53).

Contudo existem outros componentes que dão vida, ajudando a compreender este cenário absolutamente multifacetado, se não vejamos: a estetização dos atos de violência, por conseguinte ela se torna absolutamente instrumentalizada, publicizada, apropriada pelos meios massivos e por uma infinidade de produtos e produções culturais (ROCHA, 2012). Assim, se criam, e se implementam as condições necessárias para a percepção do Brasil como um lugar absolutamente selvagem inóspito, perigoso.

Este cenário é produzido pela propaganda absolutamente estilosa produzida pelos mais diversos meios de comunicação, dos cenários cotidianos da violência urbana, dificultando a desterritorialização da juventude e sua utopia de buscar novos territórios a serem pacificados, que dêem espaço e acolhida.

A violência também demonstra seu caráter performático no universo das mídias digitais, que se constituem em canais de comunicação do jovens com o mundo que os circundam (ROCHA, 2012). Basta dar uns cliques para entrar em contato virtual, no mundo do crime, o internauta. Na tela do computador aparecem armas de todos os tipos, fotos de morros, dos componentes das quadrilhas, reprodução de diálogos e links elogiando, convidando a entrar no Comando Vermelho. São os paradoxos de uma estetização bárbara, desumana, descortinando o discurso de uma violência mediatizada (ROCHA, 2012).

Ainda, segundo Rocha (2012) a imagem mediatizada do universo violento, adere à pele como uma espécie de tatuagem servindo para os grupos excluídos, como um meio, uma maneira de obter atenção, num verdadeiro gradiente do poder falar, do poder ter, do poder aparecer,

traços de uma notoriedade absolutamente trágica, fatalística, trazendo em seu bojo a violação dos direitos humanos como possibilidade concreta palpável efetivável, presente no horizonte do dia a dia.

Os efeitos dessa violência são absolutamente devastadores, formando no imaginário social a percepção do ideário mais reacionário dos direitos humanos.

Para esta visão, entendimento, direitos não devem ser universalizados. Sempre houve em diversas épocas setores e classes sociais que tomavam unicamente para si o exercício do acesso a direitos. Os demais eram servilizados, escravizados, tinham suas vidas desprezadas, degradadas e destruídas pela ação (ou inação) dos que detinham hegemonia (RUIZ, 2014 p. 181).

Logo, as políticas higienistas ganham corpo e forma no discurso racista e xenofóbico. Outra derivação deste reacionário conservador é que os direitos, quaisquer que seja, devem existir somente para as pessoas ditas como politicamente corretas, excluindo-se um enorme contingente de trabalhadores pobres desempregados ou subempregados, imigrantes sem documentos, cidadãos absolutamente comuns relegados aos asilos ou vítimas das austeridades fiscais ditadas pelo capitalismo, bem como aqueles mais martirizados pelo injusto sistema prisional (SANTOS, 2014; RUIZ, 2014).

Entretanto o enfrentamento, o embate pela implementação dos direitos humanos pressupõe a superação das categorias epistêmicas do Estado mínimo e do relativismo absoluto do pensamento pós moderno, combatendo resistindo a todas as formas de manifestação da violência difusa do mundo contemporâneo. Verdadeiramente ele se constitui numa contra hegemonia feito em nome da lei e do direito (SANTOS, CHAUI, 2013).

Representa, pois acima de tudo, a gramática da dignidade, respeito ao livre arbítrio humano, construído por grupos sociais excluídos e discriminados, que não podem ser protegidos, amparados pelos direitos adstritos plano do mero individualismo. Neste sentido, é absolutamente indispensável, condição *sinequa non* a construção de outra globalização, que se contraponha a tirania do dinheiro e da informação, fábulas do atual modelo como bem mostra o geógrafo brasileiro Milton Santos:

O novo dinheiro torna-se onipresente fundado numa ideologia, esse dinheiro sem medida se torna a medida geral reforçando a vocação para considerar a acumulação como uma meta em si mesma. Na realidade, o resultado desta busca tanto pode levar a acumulação para (alguns como aos endividamentos para a maioria) nestas condições firmar-se um círculo vicioso dentro do qual o medo e o desamparo se criam mutuamente e a busca desenfreada do dinheiro tanto é uma causa como uma consequência do desamparo e do medo (2001, p. 56).

O florescimento dos direitos humanos nestes tempos difíceis, um período de “trevas da humanidade” emerge do longo e às vezes tormentoso processo de aprendizagem de que as pessoas devem considerar as demais como iguais, numa relação de horizontalidade, respeito e acima de tudo cordialidade.

Sua doce presença é sentida em nossos corações quando presenciamos a aflição de sua violação (HUNT, 2009) uma vez que a maioria da população não é objeto de direitos humanos, é objeto de discurso de direitos humanos, como bem mostra o sociólogo português Boa Ventura de Souza Santos (SANTOS, 2014).

Por via de consequência se aparta de forma taxativa, de qualquer tipo de violência, não justificando nenhum tipo de barbárie em seu nome, como temos atualmente na invasão estadunidense sobre os povos, justificada pelo discurso dos direitos humanos, como antigamente já tinha feito o imperador Napoleão Bonaparte nos povos então dominados. Nem muito menos está a serviço das ideologias que preconizam o lucro, o assistencialismo, o clientelismo transformando a história da humanidade num balcão de negócios degradante, insensato e desumano em prol em defesa deste modelo de globalização na perspectiva neoliberal, na qual, o livre mercado a mão invisível do mercado preconizada pelo economista Adam Smith é que deve dar as cartas na vida social. (HAYEK, 1990).

Sempre que os seres humanos estiverem condenados a viver na pobreza, sendo que a plenitude da vida lhe seja cerceada a consequência é lógica insofismável absolutamente inequívoca: os direitos humanos estão sendo violados, a injustiça e a barbárie estão dando as cartas, logo a iniquidade esta mais viva do que nunca, reduzindo os direitos humanos a gramática dos belos discursos de ocasião, inviabilizando os sonhos utópicos de um novo mundo(SARLETE, 2001).

4. Referências:

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Sobre educação e juventude**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

BAUMAN, Zigmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BARBOSA, Livia. **Juventude e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012.

BARREIRA, Cezar. **Cotidiano despedaçado**: cenas de uma violência difusa. Universidade Federal do Ceará. São Paulo: Pontes Editoras, 2008.

BORGES, Silvia; DUBEUX, Veranise; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder. A teoria na prática é outra: os conhecimentos sobre o meio ambiente e as práticas sustentáveis de universitários cariocas. In: BARBOSA, Livia. **Juventude e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 159-180.

CERRANO, Paulo Cezar Rodrigues. **Juventude e cidades educadoras**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

FERREIRA, Pinto. **Sociologia**, tomos 1 e 2. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1955.

FROMM, E. **Ter ou ser**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1976.

HAMMES, Lucio Jorge. **Aprendizados de convivência e formação do capital social**: um estudo sobre grupos juvenis. Tese de doutorado. São Leopoldo, RS: Julho de 2005.

HAYEK, Friedrinch. **O caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KUCINSKI, Bernardo ET al. **Bala Perdida**: A violência policial no Brasil e os desafios para a superação. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEITE, Tiago Pereira. **Jovens na esquina**: dramas e sociabilidades entre jovens e periferia. Porto Alegre: Trajeto Editorial, 2015.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade da decepção**. São Paulo: Manuele, 2007.

MIGNOLO, Walter. *Desobediência epistêmica*. Buenos Aires: Ediciones Del Signo, 2010.

OLIVEIRA, Carmen Silveira. **Sobrevivendo ao inferno**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

OLIMPIO, Cleber. **Estatuto da Juventude Comentado**: considerações sobre a lei nº 12582 de 8 de agosto de 2013. Esboço histórico aspectos sociais e jurídicos sobre o direito do jovem. São Paulo: Redel, 2013.

OUTHWAIRE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**. Rio de Janeiro: Ed Universitária Santa Ursula, Amais, 1997.

ROCHA, Rose Maria de Melo. Juventudes, comunicação e consumo: visibilidade social e práticas narrativas. In: BARBOSA, Livia. **Juventude e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012, p. 238-276.

RUIZ, Jefferson de Souza. **Direitos Humanos e concepções contemporâneas**, São Paulo: Cortez, 2014.

SANDOVAL, Mario. *Jovens del Siglo XXI. Sujetos y actores em uma sociedade em Camleio*, Ediciones, UCHS, Santiago, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUÍ, Marilena. **Direitos humanos democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista dos Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização do pensamento único a consciência universal**. Rio de Janeiro: Recorde, 2001.

SANTOS, José Vicente et al. **Violência e Cidadania**: Práticas sociológicas e Compromissos sociais. Porto Alegre: Sulina Editora da UFRGS, 2011.

SANTOS, Marco A. C. Criança e criminalidade no início do século. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004.

SARLETE, Ingo Wellgang. **Dignidade da pessoa e direitos fundamentais na constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SPOSITO, Marília. Políticas da Juventude na América Latina: Identificação de desafios. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia. **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003.

VELOSO, Letícia; BARBOSA, Livia. Introdução. In: BARBOSA, Livia (org.) **Juventudes e gerações no Brasil contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2012.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: REVAN Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

WASELFSZ, Júlio Jacobo. **Os jovens de Brasília**. Brasília: Edições Cortez, 1988.

AS EXPERIÊNCIAS SOCIAIS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA: (RE) PENSANDO AS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Ana Rita Costa Coutinho –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
João Vitor Bitencourt –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Maria Inês Nunes Barcelos –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

1. Introdução

O fenômeno da violência contra a mulher compreende-se enquanto um fenômeno complexo e multidimensional. Os estudos sobre esse fenômeno, bem como em relação à violência de gênero, têm demonstrado que a violência contra a mulher está presente em todas as classes sociais: atinge mulheres adultas, crianças e também idosas. A Lei Maria da Penha (1.340/2006) se constitui enquanto um avanço significativo, nos últimos anos, no que se refere às estratégias de resposta e proteção para a mulher que vivencia processos sociais de violência doméstica e/ou intrafamiliar, em especial no âmbito da articulação/materialização das ações de caráter público e estatal.

Na cena contemporânea, esse fenômeno tem tido maior visibilidade no plano das políticas públicas de atendimento/enfrentamento. No entanto, ainda é permeado por inúmeros desafios no bojo da sociedade atual, composta por raízes estruturais que se fundamentam no machismo e no sexismo através do modo de produção capitalista e patriarcal, portanto as formas de violência contra a mulher continuam a fazer parte de práticas consideradas “generalizadas”.

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma análise das experiências sociais das mulheres em situação de violência doméstica, especialmente no que se refere à produção da seletividade dos crimes de gênero. Teve como embasamento os resultados da coleta de dados, realizada através de entrevistas com mulheres que estavam sendo atendidas pela rede de proteção sócioassistencial. A dissertação em questão teve como objetivo “identificar as experiências sociais das mulheres em situação de violência e suas estratégias de enfrentamento, na rede proteção especializada no município de Porto Alegre/RS, Centro de Referência de Atendimento à Mulher Márcia Calixto”.

2. Caminho Metodológico

O estudo constituiu-se enquanto uma pesquisa qualitativa, de abordagem não probabilística, sob a perspectiva histórico-estrutural com base na teoria social marxista. Foram 6 (seis) mulheres entrevistadas através de entrevistas semiestruturadas, gravadas e transcritas. Também foi utilizada a técnica de História Oral Temática, com uso de roteiro elaborado a fim de se obter maior profundidade nos dados a serem coletados. O uso dessa técnica permitiu um diálogo de maior intensidade com o entrevistado.

Por fim, os dados foram submetidos à análise temática de Bardin (1977), a autora conceitua a análise de conteúdo como sendo “um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (BARDIN, 1977, p.42).

Esse tipo de análise compreende várias etapas: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados/inferência/interpretação; leitura compreensiva do conjunto do material selecionado. (DESLANDES; GOMES; MINAYO, 2008). Ainda no âmbito da análise dos resultados provenientes da coleta de dados da dissertação, entende-se que a abordagem qualitativa visa à compreensão, de forma detalhada, dos significados e características do fenômeno apresentado, possibilitando a apreensão da natureza dos fenômenos sociais estudados

Nesse sentido foi possível, para a elaboração do artigo em questão encontrar respostas objetivas e subjetivas sobre as crenças e valores culturais, bem como concepções críticas de quem vivenciou o fenômeno em questão. Richardson (1999, p.90) sinaliza que a pesquisa qualitativa se caracteriza pela compreensão do fenômeno estudado, o que possibilita maior apreensão da realidade e dos significados e características dos fenômenos sociais.

No próximo subitem, o artigo procura se apoiar na perspectiva da criminologia crítica, apresentando um diálogo com as políticas públicas de enfrentamento a violência contra a mulher com base na análise de alguns resultados da dissertação.

3. LEI MARIA DA PENHA E A CRIMINOLOGIA CRÍTICA: quais os diálogos possíveis frente às formas de violência contra a mulher?

As opressões vivenciadas no cotidiano feminino dentro e fora do ambiente doméstico refletem negativamente na vida de inúmeras mulheres e integrantes familiares, influenciando de forma negativa a estrutura social. Parte-se do pressuposto que a sociedade moderna reproduz a violência contra a mulher

em todas as instituições sociais, sejam elas: a família, a igreja, comunidade, os meios de comunicação, os serviços públicos, entre outros.

Nesse sentido, o Estado reproduz o pensamento hegemônico, normatizando, punindo e selecionando quem deverá sofrer as consequências de uma sociedade desigual. Pensando a contradição desta realidade social, entende-se que é inegável a importância da atuação dos movimentos feministas na criação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher. Destaca-se que, nos últimos anos, diante da organização de movimentos políticos e sociais, tal como em função da visibilidade de documentos nacionais e internacionais (dados e pesquisas) a violência doméstica contra mulher tomou maior visibilidade no cenário público.

No Brasil, no tocante ao código penal, é importante ressaltar que, antes do advento da Lei Maria da Penha, não existia lei específica sobre a violência doméstica e não havia um tratamento diferenciado para os casos de violência doméstica contra a mulher.

Nos casos de violência, aplicava-se a Lei nº 9.099/1995, que criou os Juizados Especiais Criminais, os quais julgavam os crimes de menor potencial ofensivo, cuja pena não excedia a dois anos. Esses juizados serviam para tratar somente as questões criminais, no geral as penas aplicadas aos agressores de mulheres consistiam em “cestas básicas”. Apesar dos avanços após o advento da Lei Maria da Penha, bem como outras formas de organização e resposta ao fenômeno nos últimos anos, os desafios da eliminação de todas as formas de violência contra a mulher permanecem no contexto social brasileiro. Os motivos dessa persistência advêm de nossas raízes culturais conservadoras “que torna essa forma de violência naturalizada; assim a sociedade tende a ser despolitizada, individualizada, tratada em função de suas consequências e abstraída de suas determinações sociais” (CHAUI, 2000 apud BARROCO, 2001).

Embora haja uma maior visibilidade sobre esse fenômeno na atualidade, a violência contra a mulher possui uma dimensão que vai além do que está posto na realidade material da vida cotidiana. Ainda que a Lei Maria da Penha tenha sido criada no intuito de punir os agressores de mulheres “o Estado ainda carece de reformulações quanto ao tratamento prestado às mulheres” (COUTINHO, 2015, p.106).

Nesse sentido, como aponta Miranda (2015, p.13) em seus estudos, é preciso construir um diálogo entre o movimento feminista e os espaços estatais (aqui se destaca a crítica ao sistema penal), relações que serão marcadas por “articulações construídas em um ambiente marcado por impasses, negociações e conflitos”. Esse diálogo faz-se necessário devido a inúmeras questões que apontam para a fragilidade estrutural das questões de gênero versus o sistema penal punitivo pautado na

criminologia tradicional. Se por um lado somos testemunhas de uma inovação no sistema penal quanto à garantia de uma Lei específica para mulheres em situação de violência, por outro, têm-se as queixas das usuárias dos serviços em relação ao atendimento prestado nas instituições estatais. No que tange à Lei, entende-se que ela garante maior rigor na legislação penal através de medidas e ações interventivas, no entanto, concorda-se com Resende e Mello (2014, p.4) que:

A Criminologia Crítica vem procurando demonstrar a falsa realidade oferecida pelo sistema penal enquanto garantidor da igualdade social, desmistificando sua simbologia e seu falso discurso ao tentar resolver os conflitos domésticos e familiares, procurando um “culpado”, gerando estereótipos, impedindo, assim, uma proteção eficaz a mulher por meio do sistema penal. Além de estar diretamente ligada ao conflito social procurando demonstrar a seletividade e a arbitrariedade do Direito Penal [...] a intervenção do Estado através do Direito Penal, tão almejada pela sociedade, não propiciou uma redução dos conflitos domésticos e familiares contra a mulher, devido à atuação do sistema penal, sobre as classes sociais mais frágeis, sendo assim, indiferente à violência estrutural

Evidencia-se que a violência estrutural do modo de produção capitalista reflete naturalmente, em função de seu caráter de exploração e dominação de classe, formas de violências reproduzidas na conjuntura social e urbana, influenciando também a seletividade e a arbitrariedade do Direito Penal sobre as classes sociais mais frágeis – que na realidade social brasileira se constituem enquanto mulheres negras, pobres e residentes de territórios periféricos. A violência estrutural do modo de produção capitalista, segundo Silva (2004 p.2-3):

Trata-se do uso da força, não necessariamente física (ainda que não se abdique dela quando necessário), capaz de impor simultaneamente regras, valores e propostas, quase sempre consideradas naturais, normais e necessárias, que fazem parte da essência da ordem burguesa, ou seja, formam sua natureza.

As respostas e o enfrentamento a esse fenômeno se esbarram em desafios estruturais – problemas de classe social, gênero, raça/etnia – materializados no cotidiano urbano, doméstico e familiar. Nesse cenário, é imprescindível analisar um dos resultados determinantes, analisado na coleta de dados da dissertação em questão, como refere Coutinho (2015, p.114-116):

A mulher ainda sofre com os estigmas e mitos[...] as políticas públicas de enfrentamento carecem de ações descentralizadas que considerem todas as diferenças (gênero, raça/etnia classe social e território) [...] A luta de classes é expressa nas necessidades reais vividas estabelecidas a partir de uma divisão social baseada na discriminação de gênero, classe, valores étnicos e discriminação econômica.

Considerando esses aspectos, busca-se problematizar as desigualdades de gênero, raça/etnia e classe social, observando a (re) vitimização das mulheres atendidas pelo poder

judiciário e pela rede de enfrentamento/atendimento¹ (que serão demonstradas e abordadas no decorrer do artigo) originando a violência institucional através das intervenções pautadas na perspectiva da criminologia tradicional, que considera os indicadores sociais e os estereótipos de marginalização, preconceito, pobreza e condição econômica.

Nessa lógica, é importante considerar, enquanto parte constitutiva do processo social e histórico de resistência a esse fenômeno, as abordagens de gênero e do movimento de mulheres e/ou feminismo nos embates atuais contra o machismo e o patriarcado², em especial no que se refere à seletividade penal em relação às interseccionalidades³ de gênero, raça/ etnia e classe social. Concorde-se com Pinto (2009, p.15) que o feminismo:

(...) é um movimento que produz sua própria reflexão crítica, sua própria teoria [...] pode se conhecer o movimento feminista a partir de duas vertentes: da história do feminismo, ou seja, da ação do movimento feminista, e da produção teórica feminista nas áreas da História, Ciências Sociais, Crítica Literária e Psicanálise. Por esta sua dupla característica, tanto o movimento feminista quanto a sua teoria transbordou seus limites, provocando um interessante embate e reordenamento de diversas naturezas na história dos movimentos sociais e nas próprias teorias das Ciências Humanas em geral.

A presença política e social do movimento feminista, em especial a partir da segunda metade do século XX, representa o processo de construção crítica de indivíduos e organizações coletivas no que diz respeito à temática em questão, ainda segundo Pinto não se tratou de “defender a existência de uma mulher essencial, mas de uma mulher que se fez mulher historicamente, em uma dialética de dominação e resistência” (ibid, p.21).

4. O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: contexto de desafios e contradições na realidade brasileira

¹ De acordo com a Secretaria de Políticas para Mulheres do Governo Federal, a rede de enfrentamento está articulada entre os serviços governamentais, não governamentais, comunidade e ONGs. Por essa característica, ela é muito mais ampla que a rede de atendimento, pois engloba vários setores da sociedade civil e supõe o desenvolvimento de estratégias de prevenção e de políticas, na garantia de empoderamento e construção da autonomia das mulheres. (BRASIL, 2010). A rede de atendimento preconiza um conjunto de ações e serviços de diferentes setores/áreas (em especial, da Assistência Social, da Justiça, da Segurança Pública e da Saúde), as quais devem primar pela qualidade e integralidade do atendimento, à identificação e aos encaminhamentos adequados das mulheres em situação de violência.

² Patriarcado significa operar segundo a ideologia patriarcal, que torna natural essa relação de dominação-exploração, mantendo as mulheres em situação de submissão (SAFFIOTI, 2004).

³ A categoria “interseccionalidades” pode se referir à “multiplicidade de diferenciações que, articulando- se a gênero, permeiam o social[...] noção de interação entre formas de subordinação possibilitaria superar a noção de superposição de opressões. Por exemplo, a ideia de que uma mulher negra é duplamente oprimida (PISCITELLI, 2012, p. 199-202).

A categoria gênero, nos estudos feministas, possibilitou um novo olhar sobre as desigualdades entre homens e mulheres, sendo “uma categoria social que também pode ser entendida como relações de poder (SCOTT, 1988)”. O debate acerca da construção/desconstrução dos estigmas sobre os sexos feminino e masculino contribuiu para o entendimento sobre o caráter social das desigualdades estabelecidas, com isso se visa “desmistificar papéis e qualidades construídas socialmente, mas naturalmente atribuídas às mulheres e aos homens” (CISNE, 2012, p.51).

Dessa forma, gênero também pode ser compreendido como “símbolos culturais evocadores de representações, organizações conceitos normativos como grade de interpretação de significados, organizações e instituições sociais” (SCOTT apud SAFFIOTI, 2004, p. 47). No entanto, ao afirmar que as relações de gênero foram categorias socialmente construídas, também é aceito o seu caráter transversal que, assumido no cotidiano, atribui, da mesma forma, as diferenças de classe social, econômicas e étnico-raciais que perpassam as relações de gênero, como destaca Izumino (2004):

A categoria de gênero foi utilizada para designar as relações sociais entre os sexos, reordenando as definições dos papéis sexuais, enquanto papéis socialmente definidos para os sexos. “Seu uso rejeita explicitamente as justificativas biológicas [...] o gênero se torna, aliás, uma maneira de indicar as construções sociais – a criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios aos homens e mulheres.

A violência de gênero intensifica a desigualdade social, na medida em que a relação de gênero se apresenta como modo de organização da vida social, a partir do processo da separação entre o público e o privado. Essas separações implicaram a própria divisão sexual do trabalho, conforme descreve Soihet (2009, p.371):

Tais teorias sobre a violência, construídas e instauradas por homens, restritivas da liberdade e autonomia femininas, que convertem uma relação de desigualdade, por si só confirmam uma forma de violência. As mulheres não são tratadas como sujeito e o objetivo é impedir sua fala e sua atividade. Nesta perspectiva, a violência não se resume a atos de agressões físicas, decorre de um processo de normatização, na cultura, na discriminação e na submissão feminina.

Homens e mulheres vivem sob dadas condições objetivas e subjetivas que são produto dessas relações e que assumem configurações impactantes no modo de produção capitalista, permeada pela violência estrutural em consonância ao modelo patriarcal. A construção social dos “sexos” tem sua raiz nas bases estruturais da sociedade de produção, cujas necessidades humanas têm na sociabilidade sua determinação central. Entende-se que são produtos dessas

relações, no entanto, suas resistências se efetivam “na dialética da relação entre objetividade e subjetividade, entre ser e consciência. A diversa forma de opressão vivenciada pelas mulheres pressupõe as desigualdades de gênero” (CISNE, 2012).

Portanto, ao debater a violência de gênero, bem como as formas de violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher na sociedade brasileira no âmbito penal/judicial, deve-se ressaltar a importância de incorporar uma análise crítica aplicando as discussões acerca de gênero, feminismo e criminologia crítica. Apesar de considerar o fenômeno em questão enquanto complexo e multidimensional, atingindo diversos segmentos sociais, vale considerar, no que se refere ao contexto brasileiro, como demonstra o Mapa da Violência (2015), que o feminicídio “caiu 3,7% entre as mulheres brancas. Entre as mulheres negras ocorreu o oposto, a taxa aumentou 35% no mesmo período. Em 2013, a cada 5 mulheres assassinadas, três eram negras”.

Analisando esses dados pode-se evidenciar que no Brasil a violência atinge de forma particular as mulheres negras, impactando negativamente no cotidiano desse segmento social, sobretudo na vida de mulheres que vivenciam dificuldades socioeconômicas. O racismo e a pobreza, construídos historicamente no país, reproduzem diferentes formas de vulnerabilidade social na vida destas mulheres. O documento “Mulheres Negras e Violência Doméstica” (CARNEIRO, 2017, p.19), publicado pelo Geledés Instituto Mulher Negra, destaca que:

Raça e sexo são categorias que justificam discriminações e subalternidades, construídas historicamente e que produzem desigualdades, utilizadas como justificativas para as assimetrias sociais, que explicitam que mulheres negras estão em situação de maior vulnerabilidade em todos os âmbitos sociais [...] As barreiras realizadas pelo racismo e pela pobreza fazem com que mulheres negras vivenciem no seu cotidiano múltiplas formas de violências e estresses, como nas dificuldades de acesso aos serviços de saúde e na baixa atenção às especificidades da saúde das mulheres negras; pela reificação de estereótipos das mulheres negras; pela desvalorização da cultura e religiosidade africana; pelas violências produzidas pelas forças de segurança do Estado, do crime organizado e de milícias, sofrendo maior exposição às drogas; por serem as principais vítimas do tráfico de mulheres, entre outras violações.

Frente às assimetrias sociais de discriminações e subalternidades, percebe-se que as “violências produzidas pelas forças de segurança do Estado” são visíveis nos dados analisados através da dissertação “as experiências sociais das mulheres em situação de violência e as estratégias de enfrentamento” (COUTINHO, 2015). No estudo, em meio a diversos resultados problematizados, evidenciou-se que: as mulheres buscam em um primeiro momento os serviços de saúde; a exposição por anos em relacionamentos abusivos traz às mulheres sérios agravos

para a saúde; a falta de apoio por familiares, amigos e como fatores obstaculizantes da rota crítica; a cultura patriarcal permanece impregnada nas relações familiares e na sociedade como um todo; existe um reconhecimento pelos direitos das mulheres, mas até a sua efetividade há uma grande lacuna.

Essa perversa realidade é responsável pela situação de vulnerabilidade em que se encontra a maioria das mulheres negras brasileiras. As mudanças ocorridas no plano político, por exemplo, em que a democracia,⁴ apontam para contínuos exercícios do direito de eleger representantes nos três níveis: federal, estadual e municipal, não significa que vivamos em perfeito estado democrático. A democracia pressupõe o efetivo exercício do ir e vir. Isso não é uma realidade verdadeira para a população afro-brasileira. As mulheres estão em pequeno número nos espaços de representação política não atingindo a cota de 30% estabelecida em lei.

No que se refere às mulheres negras, o quadro de dificuldades aumenta. Ressalta-se que a situação socioeconômica, política e cultural de mulheres negras, em geral, é ruim e encontra-se abaixo da linha da pobreza, possuindo baixa escolaridade e em situação de exclusão social. Mulheres negras ainda não conseguem acessar e estar contempladas nas políticas públicas de saúde (tratamento e identificação de doenças específicas); de saúde mental; ao tratamento de DST/HIV/Aids; à violência sexual e racial; ao trabalho; à educação e à habitação. Além das violências já citadas, as mulheres negras são agredidas pela violência ideológica que se manifesta na negação da identidade, sofrendo imposição de padrões estéticos de mulheres brancas. As adolescentes negras são vítimas de exploração, servindo para nutrir o turismo sexual e tráfico de mulheres.

No intuito de dar voz às demandas das mulheres participantes do estudo segue abaixo algumas falas importantes para a análise das desigualdades de gênero, raça/etnia e classe social, no que diz respeito às violências produzidas pelas forças de segurança/proteção do Estado brasileiro. As narrativas a seguir mostram os fatores que dificultam ou até mesmo neutralizam as mulheres que buscam apoio na rede de enfrentamento. Abaixo, o relato de um caso acompanhado no Juizado Especializado em violência Doméstica e Familiar:

⁴ No que tange a “Democracia no Brasil”, acerca dos avanços constitucionais do período de redemocratização das últimas décadas (de soberania e sistema político), é importante salientar a ideia de Heringer (2002, p.64) de que “O Brasil passou por um grande processo de mudanças ao longo dos últimos anos, no que diz respeito às relações raciais”, no entanto “a percepção do país como uma democracia racial é cada vez menos consensual, e hoje diferentes setores da sociedade têm sua agenda política marcada pelo debate sobre o racismo como elemento constitutivo de nossa sociedade.” (ibid.p.64)

*“Na segunda vez que eu falei com a assistente dela (da Juíza) [...] ela conversou com os dois, **ela quis fazer conciliação, porque tanto anos de casados, mas na realidade me arrependo muito...** (no caso de ter procurado o juizado), **porque pareceu que a juíza ela muito a favor dele** (marido policial), essa foi a impressão que eu tive dela (juíza), porque ele me desmoralizou tanto na frente dessa juíza que eu me senti mais lixo...” (Joana, 58 anos, negra, residente da periferia da POA). ”*

A naturalização da violência contra a mulher está presente no discurso dos profissionais, conforme narrativa de Joana. Ao materializar a LMP (11340/2006) – que definiu a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma das formas de violação de direitos humanos – no âmbito da conciliação concretiza-se de forma controversa a própria legislação brasileira. Abaixo, para análise, seguem duas falas:

*“O juiz não deu a minha protetiva, porque a casa era propriedade dele, e (...) a moça que me atendeu (...) disse assim, nós vamos marcar uma audiência... Eu disse “negativo”, **marcar uma audiência pra bater de frente com ele, isso traz risco de vida, porque eu vou sair de uma audiência direto pra casa dele, eu não vou ter lugar pra ir**, eu vim buscar ajuda(...) eu não estou pedindo a casa dele pra mim, eu estou pedindo segurança” (Olympe, 49 anos, negra, residente da periferia de POA). ”*
*“Eu lutei muito pra conseguir tirar ele do meu lar, mas ele acabou tendo que morar ali, **não consegui de maneira alguma, porque não era violência física**, então acharam que não precisava a Maria da Penha” (Simone, 68 anos, branca, residente de um bairro de alta classe média). ”*

Percebe-se, nas narrativas acima, que as mulheres se sentem desprotegidas, isso acontece porque o Estado ainda não tem (de forma objetiva) como garantir proteção às reais necessidades das mulheres em situação de violência. O fato de colocar as partes frente a frente revitimiza a mulher que já está fragilizada. Ainda, manter o agressor em contato permanente vítima (nesse caso, ambas por decisão judicial continuaram dividindo o mesmo espaço doméstico) coloca a mulher em risco – exposta a novos episódios de violência. Notam-se as dificuldades/desafios do aparelho Estatal para lidar com as questões de violência de gênero, em especial a que é acometida dentro do lar, em todas as narrativas evidenciou-se a irresolução das reais necessidades das mulheres que procuram apoio na rede de enfrentamento.

É imprescindível a consideração das particularidades das trajetórias de vida de cada mulher entrevistada, contudo podem-se perceber demandas coletivas e contradições no que se refere à busca por respostas frente às situações de violência.

5. Considerações Finais: contribuições para o tema

Evidenciam-se as desigualdades de gênero, raça/etnia e classe social, e se observa a (re) vitimização das mulheres atendidas pelo poder judiciário e pela rede de atendimento,

originando a violência institucional através das intervenções pautadas na perspectiva da criminologia tradicional, que considera os indicadores sociais e os estereótipos de marginalização, preconceito, pobreza e condição econômica. Concorde-se com Carneiro (2017, p.311), através da fala do entrevistado “Waiselfisz”, que no Brasil “vítima-se hoje seletivamente. Além disso, as brancas, muitas vezes, são melhores atendidas, enquanto negras são deixadas de lado. Há toda uma estrutura de segregação e seletividade da violência”.

A igualdade (democracia) racial, como mito, cristaliza ao longo do tempo o preconceito nas relações sociais, e o esconde. Segundo Ianni (1987, p.332) ao mesmo tempo em que nega a desigualdade racial, implicitamente a reafirma, reconhecendo que o negro pode tornar-se branco, que o polaco pode tornar-se brasileiro, que o bugre pode tornar-se cristão. Mas essa metamorfose, concebida ideologicamente, apenas ocorre ao nível dos indivíduos, porquanto coletivamente continuarão a ser chamados negros e bugres. E, sobretudo, com base nos mesmos estereótipos. Trata-se, portanto, de uma violência silenciosa, não física, mas devastadora e implacável. Nessa lógica, evidenciam-se os preconceitos/estereótipos reproduzidos, quase que “naturalmente”, nas relações sociais cotidianas no âmbito do sistema penal, mais especificamente na busca por respostas frente à situação de violência.

Pensar sob a luz da perspectiva crítica, acerca da violência de gênero e das formas punitivas, nos remete ao entendimento sobre a ineficácia e os desafios da rede de atendimento e do sistema penal/judicial, no que se refere à proteção das mulheres em situação de violência. Dessa forma, urge a necessidade de repensar o modelo de Estado reprodutor das desigualdades de gênero, raça e etnia. A superação desses obstáculos, contudo, não é simples, implica, como primeiro passo, desconstruir uma cultura pautada no machismo e no heterossexismo, próprios da sociedade patriarcal. Para Hannah Arendt (1990, p.335) isso ocorre, pois, o “estranho” é um símbolo assustador pelo fato da diferença em si, da individualidade em si, e evoca (...) uma definida tendência a destruir. Conforme visto nessa produção científica: apesar de se constituir enquanto um fenômeno universal, complexo e multidimensional, a violência contra a mulher, no país, tem cor e classe, portanto é preciso um avanço nessa questão, em especial através da incorporação das discussões de gênero, raça/etnia e classe social nas políticas públicas de atendimento/enfrentamento. Tem-se como aparelho reprodutor das desigualdades de gênero o Estado, que reproduz em suas decisões judiciais valores que perpetuam o sistema patriarcal e sexista. Ainda são visíveis às discriminações contra a mulher, que sofre com os estigmas e mitos

a seu respeito, na busca de respostas às suas demandas cotidianas, o que também está relacionado ao tratamento tradicional pelo sistema de segurança e proteção social.

Considera-se que a incorporação da crítica feminista contemporânea pode possibilitar o desvendamento de tais contradições existentes, contribuindo na reflexão para possíveis mudanças críticas e construtivas. Nessa lógica, percebe-se a necessidade de inclusão da criminologia crítica no trabalho desenvolvido pela rede de atendimento à mulher em situação de violência, que se desenvolve por oposição à Criminologia Tradicional, e segundo Santos (2005, p.1) é “construída pela mudança do objeto de estudo, deslocado da criminalidade, como dado ontológico, para a criminalização como realidade construída”.

6. Referências

ANDRADE, Camila Damasceno De. **Por uma criminologia crítica feminista**. Rev. Espaço Acadêmico nº 183-agosto/2016- mensal. Dossiê: Feminismo, Machismo e a Cultura do Estupro- Ano XVI- ISSN 1519.6186. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/download/32348/17063>>. Acesso em: 10/09/2017.

ARENT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 1990.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. São Paulo. Cortez, 2001.

BRASIL. **Lei N.º 9.099, de 26 de setembro de 1995**.

CARNEIRO, Suelaine. **Mulheres Negras e Violência Doméstica: decodificando os números**. Suelaine Carneiro - São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra, 2017.

CISNE, Mirla. **Feminismo e consciência de classe no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2014.

COUTINHO, Ana Rita Costa. **As experiências sociais das mulheres em situação de violência e as estratégias de enfrentamento**. Dissertação de Mestrado, PUCRS. 2015.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília (Orgs.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 27 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

Heringer, Rosana. **Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 18. 2002.

IANNI, Octávio. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo; Brasiliense, 3ª ed.:1987.

IZUMINO, Wânia Pasinato. **Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero**. São Paulo: Annablume/ FAPESP, 2004.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MIRANDA, Cynthia Mara. **Os movimentos feministas e a construção de espaços**

institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil. 2015.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Feminismo, história e poder.** Disponível em <http://flacso.org.br/files/2016/10/03.pdf>. Acessado em 17 de dezembro de 2017.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, 1990. Disponível em: <<https://ia600308.us>.

[archive.org/21/items/scott_gender/scott_gender.pdf](https://ia600308.us/archive.org/21/items/scott_gender/scott_gender.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PISCITELLI, Adriana. **Interseccionalidades, direitos humanos e vítimas.** In: MISKOLCI, Richard; PELÚCIO, Larissa. *Discursos fora da ordem: sexualidades, saberes e direitos.* São Paulo: Annablume, 2012.

SAFFIOTI, H.B.I. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Juarez Cirino. **A criminologia crítica e a reforma da legislação penal.** 2005.

VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. Punir, Proteger, Prevenir? **A Lei Maria da Penha e as limitações da administração dos conflitos conjugais violentos através da utilização do Direito Penal.** 2015. 224 f.: il. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7487/1/000472535-Texto%2BCompleto-0.pdf>> Acesso em: 05/11/17.

RESENDE, Victória Katryn de Lima Resende; MELLO, Marília Montenegro Pessoa de. **Desmestificando o direito penal nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.** Universidade Federal de Pernambuco. 16ª Jornada de Iniciação Científica - 12ª Semana de Integração Universidade Católica e Sociedade. Medidas alternativas abolicionistas como uma solução apropriada para os conflitos da violência doméstica contra a mulher. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry; e colaboradores. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SOIHET, Raquel. Formas de violência, relações de gênero e feminismo. In: PISCITELLI, Adriana; MELO Hildete Pereira de; MALUF, Sônia Weidner et.al. (Orgs.). **Olhares feministas.** Brasília: Ministério da Educação, 2009.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015 homicídio de mulheres no Brasil.** Brasília: OPAS/OMS, ONU Mulheres, SPM e Flacso, 2015 Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acessado em 22 de janeiro de 2018.

A CRIMINALIZAÇÃO DO NÃO TRABALHO NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior –
Universidade Federal do Rio Grande - FURG

1. Introdução

O trabalho confere status social, e o socialmente aceito como trabalhador também é admitido como integrante da sociedade. Por outro lado, paira a desqualificação social sobre aqueles que não exercem atividade laboral. Daí que advêm estigmas similares à vagabundagem e à vadiagem.

Entretanto, a problemática se avulta quando essa moralidade adentra no campo jurídico e o não trabalho é criminalizado, isto é, o Estado, via legislação, considera como ilicitude penal o fato de alguém não trabalhar. Ocorre que a questão não pode ser dissociada do desemprego estrutural que atinge os países de capitalismo dependente, e, ademais, tal repressão penal não atinge os ricos, que prescindem do trabalho para a aquisição de renda para a sobrevivência.

Diante disso, pelo método hipotético-dedutivo, por intermédio da análise bibliográfica e legislativa sobre o tema, objetiva-se analisar criticamente a postura punitiva, expressa na legislação brasileira da atualidade, direcionada às pessoas que não trabalham, à luz da criminologia crítica. Com isso, busca-se a detecção da criminalização da pobreza no aparato legislativo brasileiro, o que permite fundamentar políticas públicas antidiscriminatórias condizentes com a dignidade da pessoa humana e com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Primeiramente, abordar-se-á a criminalização da ociosidade como estratégia de dominação de classe; em seguida, analisar-se-á criticamente a Lei das Contravenções Penais; e, derradeiramente, discorrer-se-á sobre a importância das políticas públicas para a luta contra a criminalização do não trabalho.

2. A criminalização do não trabalho como expressão da dominação de classe

É impossível a análise de um sistema penal sem a compreensão das relações sociais concretas que o embasam (FOUCAULT, 2011; RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004). A própria elaboração de leis penais está submetida aos jogos políticos e aos interesses culturais e sociais, fazendo refém o modelo repressivo penal estatal.

Rusche e Kirchheimer (2004) expõem que os sistemas penais não estão vinculados somente à luta contra o crime, mas também às relações sociais de produção. Deveras, “os diferentes sistemas penais e suas variações estão intimamente relacionados às fases do desenvolvimento econômico” (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 23).

O materialismo-histórico de Marx (2008, p. 47) conduz a uma visão crítica das relações jurídicas e, portanto, também do sistema jurídico punitivo. Elas não existem por si sós, pois são fundadas nas relações materiais de existência:

A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Batista (2012, p. 79, grifo da autora) explica que “o pensamento marxista foi eixo fundamental para a emergência de um olhar desconstrutor das *verdades* jurídico-penais do iluminismo”, passo essencial para a fundação da criminologia crítica. A orientação classista das criminalizações e do poder punitivo, instrumentos de controle social, revela a hegemonia do capital. Logo, “a criminologia e a política criminal surgem como um eixo específico de racionalização, um saber/poder a serviço da acumulação de capital” (BATISTA, 2012, p. 23).

Destaca-se que, conforme Sweezy (1976), deve-se contraditar a orientação que incumbe ao Estado o papel de mediação dos conflitos sociais, no interesse da sociedade, haja vista que, acompanhando as lições marxistas, a função principal do Estado nas sociedades capitalistas é manter e impor a estrutura de classes, protegendo as relações sociais em torno da propriedade privada. O Estado, logo, é uma instituição que disfarça a dominação de classe, simulando imparcialidade e neutralidade para tratar de interesses que são antagônicos e irreconciliáveis entre as classes (ENGELS, 1984).

Especificamente em relação ao Direito Penal moderno, Pachukanis (1988) aduz que ele serve à manutenção do domínio de classe, de opressão das classes exploradas. A jurisdição penal figura como um apêndice do aparelho policial, onde as medidas penais são utilizadas principalmente contra as classes subalternas. O autor critica as teorias do Direito Penal que consideram a sociedade como um todo, no seu conjunto, à medida que deformam a realidade, porque as classes possuem interesses opostos e contraditórios. A política penal daí derivada é modelada pelos interesses da classe que domina a sua realização.

O sistema penal, destarte, é um artifício, integrante da superestrutura jurídica, para a defesa dos interesses dirigentes. Trata-se de “uma arma imediata na luta de classes. Quanto mais aguda e encarniçada se torna esta luta [de classes], tanto mais a dominação de classe encontra dificuldades em se efetivar no interior da forma jurídica” (PACHUKANIS, 1988, p. 126). E não teria como ser diferente, pois “os pensamentos da classe dominante são, em todas as épocas, os pensamentos dominantes”, de modo que a elite dispõe dos meios da produção material e intelectual (MARX; ENGELS, 1998, p. 48). Assim sendo, “apenas o completo aniquilamento das classes permitirá a criação de um sistema penal imune a todo elemento antagônico” (PACHUKANIS, 1988, p. 125).

Uma breve apreciação do Código Penal brasileiro (BRASIL, 1940) espelha a proteção ampliada conferida ao patrimônio, como expressão do resguardo da propriedade privada. Basta ver que o crime de lesão corporal (artigo 129) é punido com detenção, de três meses a um ano, e o crime de abandono de incapaz (artigo 133) é punido com detenção, de seis meses a três anos, enquanto, em contrapartida, o crime de furto é punido com reclusão, de um a quatro anos, e multa.¹

Batista (2012, p. 80) é precisa quando afirma que o discurso criminológico de legitimação via norma jurídica do processo de acumulação de capital é uma concepção “vendida como ‘teoria científica’”, “uma teoria legitimante do capitalismo. Não é à toa que [...] o maior indicador criminal continua sendo o das infrações envolvendo a propriedade privada”. Somado a isso,

ao se cotejar o tratamento penal dispensado aos crimes patrimoniais “dos pobres” (furto, roubo, etc.), pelo menos em sentido *lato sensu*, em contraposição aos crimes praticados pelas classes imunizadas (sonegação fiscal, apropriação indébita previdenciária, crimes contra licitações, concorrência desleal, etc.) é flagrante a desigualdade da repressão dispensada pelo legislador, a despeito da lesão ao patrimônio público ser muito mais nocivo à sociedade do que a perpetrada contra o indivíduo. (RIBEIRO, 2013, p. 122, grifo da autora)

Alias, Ribeiro (2013) pontua que a legislação brasileira historicamente é vasta na previsão e punição de crimes contra o patrimônio, o que é observável tanto nas Ordenações Filipinas quanto nos Códigos Penais, inclusive atingindo o Projeto de Lei nº 236/2012, que visa

¹ Esclareça-se que a comparação ora realizada não possui o intuito de corroborar o aumento da punição da lesão corporal ou do abandono de incapaz, mas sim de expor o quanto os delitos contra o patrimônio possuem preferência punitiva diante de outras ilicitudes penais.

a instituir o Novo Código Penal brasileiro. Dado o escopo da presente pesquisa, mister a análise da Lei das Contravenções Penais, cuja contravenção penal de vadiagem materializa mais evidentemente a criminalização da pobreza.

3. A “Lei” das Contravenções Penais: análise crítica

A Lei das Contravenções Penais (BRASIL, 1941) é, na verdade, um Decreto-lei – Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 –, outorgado durante a ditadura civil do Estado Novo de Getúlio Vargas. Ou seja: trata-se de uma norma jurídica imposta por um Poder Executivo que violenta e antidemocraticamente se manteve no poder, e não por meio de um Poder Legislativo democraticamente eleito.

As diferenças comumente destacadas entre uma infração penal estatuída na Lei das Contravenções Penais e no Código Penal são a menor lesividade aos bens jurídicos tutelados pelas contravenções penais e a pena prevista. Para as contravenções penais são determinadas prisão simples e multa (artigo 5º), bem como “a incapacidade temporária para profissão ou atividade, cujo exercício dependa de habilitação especial, licença ou autorização do poder público”, e “a suspensão dos direitos políticos” (denominadas penas acessórias de interdições de direitos pelo artigo 12).

A previsão da suspensão dos direitos políticos descortina o óbvio: o cunho político de uma norma jurídica elaborada durante um regime de Governo não democrático. A prisão simples, embora não intitulada como reclusão ou detenção, penas privativas de liberdade adotadas pelo Código Penal de 1940, objetiva essencialmente o mesmo efeito, qual seja, a privação da liberdade do condenado.

A criminalização do não trabalho é outra tônica expressada na Lei das Contravenções Penais. O artigo 59 dispõe:

Art. 59: Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses.

Parágrafo único: A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena.

A desqualificação social sobre os “vagabundos” é um discurso de poder, construído socialmente e adotada pelo Poder Público, porque “a condenação do vagabundo é o caminho

mais curto entre a impossibilidade de suportar essa situação e a impossibilidade de transformá-la profundamente” (CASTEL, 2012, p. 136-137). Castel (2012) remonta à orientação francesa da Idade Média, que é perfeitamente visualizada na atualidade brasileira, no sentido de que os “vagabundos” eram censurados socialmente, recebiam severa repressão policial – e esse também era o sentido das políticas públicas –, e eram tidos como potenciais criminosos, ameaçadores da ordem pública.

A contravenção penal de vadiagem mais retrata uma norma jurídica penal contra a pobreza do que contra algo cuja intervenção estatal repressiva seja a medida mais adequada. Em última análise, a permanência da contravenção penal de vadiagem no sistema jurídico brasileiro desempenha a finalidade simbólica de assegurar a punição dos considerados “vagabundos”, mantendo uma situação de emergência e garantindo um artefato punitivo que a qualquer momento pode incidir sobre um caso concreto (BARROS, 2016).

Isso fica nítido quando se sobressai do contexto do artigo em comento que a existência de renda que assegure a subsistência, ou a aquisição de renda para a mesma finalidade em momento posterior à condenação definitiva, torna o fato atípico (na primeira hipótese) ou extingue a pena (na segunda hipótese). Percebe-se que os ricos, segundo a dicção da Lei das Contravenções Penais, podem desfrutar da ociosidade sem a ameaça jurídica de incorrer nas sanções da contravenção penal de vadiagem.

Tal repressão é estendida pelo artigo 14, inciso II, da Lei das Contravenções Penais, que estabelece a presunção de periculosidade aos condenados pela contravenção penal de vadiagem. Ademais, o artigo 15, inciso I, do mesmo dispositivo jurídico, determina aos condenados pela vadiagem a internação “em colônia agrícola ou em instituto de trabalho, de reeducação ou de ensino profissional, pelo prazo mínimo de um ano” (BRASIL, 1941).

Além disso, a contravenção penal de mendicância foi revogada expressamente somente em 2009, pela Lei nº 11.983. O artigo 60 da Lei das Contravenções Penais previa a pena de prisão simples, de quinze dias a três meses, para quem mendigasse “por ociosidade ou cupidez²”. O parágrafo único do mesmo artigo, outrossim, dispunha: “aumenta-se a pena de um sexto a um terço, se a contravenção é praticada: a) de modo vexatório, ameaçador ou fraudulento; b) mediante simulação de moléstia ou deformidade; c) em companhia de alienado ou de menor de dezoito anos” (BRASIL, 1941).

² “Ambição; avidez; cobiça” (LUFT, 2000, p. 209).

Pode-se compreender, contudo, que o discurso moralizador, que vincula pobreza e criminalidade, cuja “regeneração” do pobre deve ser intermediada pelo trabalho, é refutado pela Constituição brasileira. Com efeito, o artigo 5º, inciso XLVII, do texto constitucional, proíbe penas de trabalhos forçados.

Conclui-se, junto com Greco (2016), que *a contravenção penal de vadiagem não foi recepcionada pela Constituição brasileira de 1988*, porquanto viola princípios e direitos fundamentais, tais como: a dignidade da pessoa humana, porque pune uma situação que traduz a pobreza, que não deve ensejar repressão penal estatal; a igualdade, porque o ócio dos ricos não é sequer socialmente desfavorável, enquanto o ócio dos pobres é punido pelo Estado; a liberdade, porque, por um lado, interfere na autonomia pessoal para a realização do projeto de vida eleito, e, por outro lado, desconsidera que a desigualdade e a pobreza são produtos do modelo socioeconômico que estrutura a sociedade brasileira, e não meramente fruto de conjunturas individuais; a intervenção mínima, porque os “costumes”, bem jurídico pretensamente protegido pela contravenção penal de vadiagem e vinculado a questões de ordem eminentemente moral, não ostenta relevância suficiente a exigir uma intervenção penal; e a lesividade, porque não ofende bens jurídicos de terceiros e, como corolário, deve rejeitar o tratamento de caráter penal.

Tal decisão repercute na presunção de periculosidade aos condenados pela contravenção penal de vadiagem e na internação estipulada pelo artigo 15 da Lei das Contravenções Penais, que perderão a razão de existir. Diga-se mais:

Já passou da hora de ser revogado o Decreto-Lei nº 3.688/41. Se o legislador entender que, de acordo com os princípios penais fundamentais, alguns tipos penais ainda se coadunam com a nova ordem constitucional, deverão (sic) transformá-los em crimes, como aconteceu com o porte ilegal de armas, a direção sem habilitação etc. O restante dos tipos penais, que não se amoldam mais a um Estado Democrático de Direito, devem ser abolidos, evitando-se que o Direito Penal intervenha no direito de liberdade sem que, para tanto, haja necessidade, ofendendo, assim, a dignidade da pessoa humana, princípio maior de nosso ordenamento jurídico. (GRECO, 2016, p. 820)

A manutenção da vigência da contravenção penal de vadiagem é inadmissível. O caráter de criminalização da ociosidade do pobre é explicitado pelo dispositivo legal que a estabelece, mas a inércia do Legislativo corrobora o que é patente: o Estado está a serviço dos interesses das classes dominantes. Mesmo assim, as normas constitucionais, notadamente o artigo 3º, que estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de

discriminação negativa, projetam um Estado que não é compatível com a criminalização do não trabalho do pobre. E é nesse sentido que as ações estatais de um modo geral e políticas públicas devem ser guiadas.

4. A importância das políticas públicas para a luta contra a criminalização do não trabalho: contra a seletividade penal e o mito da ressocialização via pena

Zaffaroni (2001) comenta que o sistema penal está estruturalmente construído de forma que imprime uma seletividade dirigida, mormente aos setores vulneráveis. Tal situação é agravada na América Latina diante do contexto de capitalismo periférico e da destacada violência operacional dos sistemas penais.

Conforme Lopes Jr. (2006, p. 19), o sistema penal é autofágico: “primeiro vem a exclusão (econômica, social, etc.), depois o sistema seleciona e etiqueta o excluído, fazendo com que ele ingresse no sistema penal”. O cumprimento da pena não elimina o estigma que permanece sobre a pessoa, consubstanciando-se em “um ciclo vicioso, que só aumenta a exclusão social e mantém a impunidade dos não-excluídos (mas não menos delinqüentes)”.

Nessa esteira que a seletividade do sistema penal brasileiro provoca injustiça social, haja vista que o poder punitivo recai precipuamente sobre os excluídos. A pena, sobre a qual o discurso jurídico-penal correntemente confere a finalidade de reintegração social, opera justamente o oposto, dessocializando segregando e neutralizando aqueles tidos como inimigos sociais. A intervenção repressiva deve ceder espaço, então, a políticas públicas emancipatórias (KHALED JR., 2015). De fato,

a futilidade da punição severa e o tratamento cruel podem ser testados mais de mil vezes, mas enquanto a sociedade não estiver apta a resolver seus problemas sociais, a repressão, o caminho aparentemente mais fácil, será sempre bem aceita. Ela possibilita uma ilusão de segurança encobrindo os sintomas da doença social com um sistema legal e julgamentos de valor moral. (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 282)

Não se pode olvidar, contudo, que as políticas públicas são contraditórias porque buscam a satisfação dos interesses antagônicos das elites e dos trabalhadores. São políticas que impescindem de participação estatal ativa, proporcionando “a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos” (PEREIRA, 2009, p. 174).

Tanto é que a categoria trabalho é ambivalente quando sua análise ocorre no interior de uma sociedade baseada no sistema capitalista. Quando a orientação estatal das políticas públicas se volta essencialmente para o fornecimento de meios para que as pessoas adquiram um trabalho no mercado de trabalho, como meio primordial para a obtenção de renda, contribui-se para a manutenção da dominação da classe capitalista, à medida que incentiva trabalhadores a se submeterem a um regime de trabalho explorado, típico da servidão moderna. Isto é:

A exigência de trabalho, no sistema capitalista, para se alcançar a “emancipação”, representa um paradoxo: submissão (subordinação ao mercado) para a autonomia (emancipação). O trabalho é visto como meio inevitável para se superar qualquer condição de carência, e as políticas sociais invariavelmente objetivam conceder ou facilitar o acesso dos necessitados ao trabalho. No modelo socioeconômico capitalista, o trabalho – malgrado não se lhe negue a relevância humana – é mero instrumento para a acumulação de capital daquele que o explora, em detrimento do trabalhador. O reforço da necessidade inevitável do trabalho, nos moldes que privilegia o capital, é mais uma demonstração de intervenção estatal para a manutenção do modelo hegemônico vigente (capitalismo). (CABRAL JÚNIOR; COSTA, 2016, p. 237)

Diante disso, a contravenção penal de vadiagem é mais um exemplo da intervenção estatal para a manutenção de um modelo de trabalho explorado em relação à classe trabalhadora. As políticas públicas para o enfrentamento dessa situação devem assumir uma dupla função: o desmascaramento da estrutura desigual e excludente da sociedade brasileira, assumindo a educação política papel fundamental nesse processo para a formação da consciência crítica; e a tomada de medidas que almejem a não discriminação da ociosidade e da pobreza.

Ademais, urge a revogação da contravenção penal de vadiagem, ou a declaração de sua não recepção constitucional quando analisada diante de casos concretos em apreciação judicial. Do contrário, manter-se-á vigente mais um dispositivo, consolidado em uma norma jurídica, de criminalização da pobreza.

E já está mais do que evidente que o sistema penal não é o meio adequado para o enfrentamento das questões sociais. Sustentar o aumento das penas previstas para os delitos, a intensificação da repressão punitiva, o encarceramento, e outras situações de exaltação do poder punitivo, inclusive apoiadas em juízos moralistas, é completamente descabido diante da análise da criminologia crítica.

É preciso abandonar o mito da ressocialização por intermédio da pena, que serve discursivamente à legitimação da sanção penal, sustentada pela crença da benevolência do poder punitivo (ROSA; KHALED JR., 2015). Com efeito, segundo a teoria agnóstica (ou

negativa) da pena, a pena é um exercício de poder. A pena não comporta uma finalidade racional, e não se fundamenta no campo jurídico, mas sim no plano político³. Representa a distribuição de violência, uma coerção que impõe privação de direito ou dor; não repara nem restitui, e é contra a ideia de uma prevenção especial positiva (CARVALHO, 2008; ROSA; KHALED JR., 2015; ZAFFARONI et al., 2011). “O tão sonhado êxito na ressocialização soa como mero artifício ardiloso de justificação, ou na melhor das hipóteses, como promessa utópica irrealizável”, máxime diante do ambiente de holocausto do sistema penitenciário brasileiro (ROSA; KHALED JR., 2015, p. 86).

Pode-se arguir, ainda, que se de fato fosse concretizada a ressocialização almejada discursivamente para a legitimação da pena, a modelagem do sistema penal, voltada à manutenção dos interesses dominantes, provocaria um tipo de ressocialização: a domesticação dos corpos para a manutenção do sistema capitalista. É descartável a pretensão de que a estrutura sobre a qual está consolidado o sistema penal permitisse uma ressocialização que não significasse subalternidade ao sistema socioeconômico.

Pelo até então exposto, fica evidente que devem ser abandonados os questionamentos acerca da pobreza como causa ou não da criminalidade, haja vista que o que se verifica é justamente o oposto: é a criminalização secundária⁴ que acentua a seletividade do sistema penal contra os oprimidos⁵ (BATISTA, 2012; RIBEIRO, 2013). Baratta (2004, p. 172, grifos do autor) acrescenta:

³ Apesar disso, para Carvalho (2008, p. 140, grifos do autor), “o direito penal e processual penal resultam ainda necessários como alternativas à política, apresentando-se como tecnologia de minimização da violência e do arbítrio punitivo. Pautar visão realista sobre o fenômeno da pena, alijando-se da busca metafísica de legitimação do ilegítimo (*esquizofrenia secular*), permite realizar diagnóstico menos equivocado do problema da sanção penal na atualidade e, em consequência, reelaborar os discursos no sentido de obstaculizar ao máximo as estruturas do poder punitivo.”

⁴ “Criminalização primária é o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas. [...] Criminalização secundária é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que acontece quando as agências policiais detectam uma pessoa que supõe-se tenha praticado certo ato criminalizado primariamente, a investigam, em alguns casos privam-na da sua liberdade de ir e vir, submetem-na à agência judicial, que legitima tais iniciativas e admite um processo (ou seja, o avanço de uma série de atos em princípio públicos para assegurar se, na realidade, o acusado praticou aquela ação)”. (ZAFFARONI et al., 2011, p. 43)

⁵ Zaffaroni et al. (2011, p. 46-47, grifos do autor) explica que “os atos mais grosseiros cometidos por pessoas sem acesso positivo à comunicação social acabam sendo divulgados por esta como *os únicos delitos* e tais pessoas como *os únicos delinquentes*. A estes últimos é proporcionado um acesso negativo à comunicação social que contribui para criar um *estereótipo* no imaginário coletivo. Por tratar-se de pessoas *desvaloradas*, é possível associar-lhes todas as cargas negativas existentes na sociedade sob a forma de *preconceitos*, o que resulta em fixar uma *imagem pública do delinquente* com componentes de classe social, étnicos, etários, de gênero e estéticos. O estereótipo acaba sendo o principal critério seletivo de criminalização secundária [...]. A seleção criminalizante secundária conforme o estereótipo condiciona todo o funcionamento das agências do sistema penal, de tal modo que o mesmo se torna inoperante para qualquer outra clientela”.

As maiores *chances* de ser selecionado para formar parte da "população criminal" parecem de fato concentradas nos níveis mais baixos da escala social (subproletariado e grupos marginais). A posição precária no mercado de trabalho (desemprego, subemprego, falta de qualificação profissional) e defeitos de socialização familiar e escolar, que são características daqueles que pertencem aos níveis sociais mais baixos e que na criminologia positivista e grande parte da criminologia *liberal* contemporânea são indicados como as causas da criminalidade, revelam ser conotações cuja base o status criminoso é atribuído.⁶

A criminalização do não trabalho no Brasil, portanto, reflete um poder punitivo seletivo, de índole inquisitorial, que visa ao controle e disciplinamento das classes subalternas, via Direito Penal. O discurso jurídico-penal de proteção do todo social é desconstruído na prática por um sistema jurídico inclinado à proteção dos interesses elitistas.

5. Considerações finais

Desnudar a estrutura socioeconômica sobre a qual se ergue o sistema penal revela o sentido da política criminal, que está associado à manutenção e imposição violenta dos interesses da elite, bem como ao controle e à domesticação das classes subalternas. A pretensão de neutralidade e imparcialidade que o discurso científico correntemente atribui à punição é refutada pela criminologia crítica, tendo em vista que a história da política criminal moderna é intimamente atrelada ao desenvolvimento do capitalismo.

Por conseguinte, a criminalização do não trabalho do pobre e a proteção do patrimônio privado são formas assumidas pelo sistema jurídico. Por um lado, reforça-se a imposição da exploração do trabalho por intermédio de uma norma jurídica, sob o engodo de proteção do todo social, que falsamente é a finalidade de uma norma penal; e por outro lado, o Direito preserva, como superestrutura, os interesses da elite, criminalizando uma situação que revela as falhas socioeconômicas do sistema – uma sobreposição de um discurso irreal para velar a ruptura social provocada pelo próprio sistema.

⁶ Tradução livre de: "Las máximas *chances* de ser seleccionado para formar parte de la "población criminal" aparecen de hecho concentradas en los niveles más bajos de la escala social (subproletariado y grupos marginales). La posición precaria en el mercado de trabajo (desocupación, subocupación, carencia de calificación profesional) y defectos de socialización familiar y escolar, que son característicos de quienes pertenecen a los niveles sociales más bajos y que en la criminología positivista y en buena parte de la criminología *liberal* contemporánea son indicados como las causas de la criminalidad, revelan ser más bien connotaciones sobre cuya base los estatus de criminal son atribuídos."

Como a política criminal é direcionada ao controle de corpos, isto é, às classes subalternas, é lógico que o encarceramento massivo e a figura do potencial criminoso sejam vinculados ao pobre. A produção dos meios intelectuais também é dominada pela classe que detém o poder.

Nesse contexto, a criminologia crítica, aliada às concepções marxistas, possui a virtude de desnudar a relação existente entre a sociedade capitalista moderna e as práticas adotadas pela política criminal. O pobre, nesse cenário, além de principal vítima de uma sociedade excludente e desigual, sofre as consequências da repressão estatal penal.

A contravenção penal de vadiagem é um exemplo da manutenção do domínio de classe. Aos ricos, a possibilidade de desfrutar do ócio e da ausência de trabalho, situação desacompanhada da previsão de responsabilização criminal; aos pobres, a criminalização do não trabalho. Sustenta-se, portanto, que a legislação brasileira criminaliza o não trabalho do pobre, ratificando uma culpabilização individualizante – alheia à estrutura – como expressão simbólica da opressão histórica sobre a classe trabalhadora.

6. Referências

BARATTA, Alessandro. **Criminología crítica y crítica del derecho penal**: introducción a la sociología jurídico-penal. Tradução de Álvaro Búnster. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2004.

BARROS, José Ourismar. A pessoa em situação de rua e a vida que não merece ser vivida. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. (orgs.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. Cap. 7, p. 157-177.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 dez. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 24 nov. 2017.

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gular; COSTA, Eder Dion de Paula. Trabalho como limite ao neoliberalismo e à livre iniciativa. **Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 227-246, jul./dez. 2016.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. 10 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Tradução de Raquel Ramalhete. 39 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GRECO, Rogério. A Constituição Federal de 1988 e a não recepção da contravenção penal de vadiagem. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. (orgs.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. Cap. 40, p. 795-821.

KHALED JR., Salah H. Justiça Social e seletividade penal: ensaio de desconstrução da narrativa de justificação do poder punitivo. In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante (orgs.). **Direito e Justiça Social**: a construção jurídica dos direitos de cidadania. Rio Grande: Editora da FURG, 2015. p. 133-175.

LOPES JR., Aury. **Introdução crítica ao processo penal**: fundamentos da instrumentalidade constitucional. 4a ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LUFT, Celso Pedro. **Minidicionário Luft**. São Paulo: Ática, 2000.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PACHUKANIS, Evgeny Bronislavovich. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social**: temas & questões. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIBEIRO, Neide Aparecida. A trajetória da criminalidade patrimonial nas legislações brasileiras à luz da criminologia crítica. **Direito em Ação**. Brasília, v. 10, n. 1, p. 99-129, jan./jun. 2013.

ROSA, Alexandre Moraes da; KHALED JR., Salah H. **In dubio pro hell I**: profanando o sistema penal. 2ª ed. amp. rev. e mod. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Tradução de Gizlene Neder. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SWEEZY, Paul M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**: princípios de economia política marxista. Tradução de Waltensir Dutra. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Tradução de Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. 5ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. **Direito penal brasileiro**: teoria geral do Direito penal. v. 1. 4ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

ONDE O ESTADO ESTÁ?

Flávio Antônio Manfrin –
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

1. Introdução

Este texto visa apresentar reflexões empírico-teóricas do papel do Estado e sua articulação com a sociedade na intensão de verificar seus limites e fronteiras frente as demandas sociais. Assim como o seu posicionamento coadunado com atores sociais na formulação das políticas públicas. Para isso buscou-se nos resultados empíricos da pesquisa de Flávio Antônio Manfrin do ano de 2016, sobre o Programa de Educação de Jovens e Adultos como política pública de reinserção social, realizada na Penitenciária Agrícola de Chapecó. Que traz uma análise dos resultados da efetividade das políticas educacionais atrás das grades na qual estabelece a participação dos atores sociais na definição e promoção das políticas públicas. Recorre-se também, aos clássicos da literatura, para um resgate teórico dos conceitos de Estado, sem intensão de aprofundar na discussão de suas posturas e visões. Contudo, objetiva-se aproximar das concepções teóricas de Philip Abrams sobre o Estado-nação e em Timothy Mitchell dos difusos limites do Estado em relação à sociedade para reforçar ponto de vista do autor sobre o tema a ser discutido.

2. Concepções de Estado

Hegel, Marx e Weber, personificaram o Estado em seus conceitos. Em Hegel (1997), o Estado, é um todo ético organizado, é a própria unidade da vontade universal e subjetiva. Que para Marx é um sistema de dominação de classes. Já segundo Weber, Estado é uma forma moderna de agrupamento político, caracterizado por manter o monopólio da violência e domínio legítimo sobre um determinado território. Nesse sentido, mesmo que esses pensadores tenham apresentado visões divergentes sobre o Estado, de certa forma, convergem para um ponto. O estado como um aparato político. Abrams (1977) sugere: para estudar o Estado em sua essência é necessário ir além desses conceitos.

[...]Em otras palabras, lo que aqui sugiero es que el estado, al igual que la ciudad y la familia, es un objeto espurio de preocupación sociológica y que ahora debemos ir más allá de Hegel, Marx, Stein, Gumpowicz y Weber, desde el análisis del estado

hasta la preocupación por las realidades de la subordinación social (ABRAMS. 1977, p. 28).

Ou seja, dos clássicos, traz-se uma forte referência ao Estado como aspecto presente no cotidiano social e político, cristalizado em determinados limites. Assim como Bentham *apud* Abrams (1977) quando se refere ao Estado como ente governamental, no qual, o governo se apropria do Estado para se fazer Estado.

Para Abrams (1977) o conceito de Estado vai além de uma amostra estratificada. Sugere incorporá-lo no conceito de Estado-nação, que tanto se apresenta em sua forma objetiva, como um sistema formado por instituições, quanto subjetiva, presente na mente das pessoas como ideia. No contraponto está a sociologia política, que a mais de um século tenta definir, sem sucesso os limites entre o Estado objetivo e subjetivo - na busca de uma separação do político do social.

De acordo com Runciman *apud* Abrams:

La sociología política surge de la separación entre lo político – y más específicamente el estado – y lo social. Está construida como un intento de dar una explicación social del estado, considerándolo un agente político concreto o una estructura distinta de las agencias sociales y de las estructuras de la sociedad en la que éste opera, prejudicándolas y siendo prejudicado por ellas. Se nos ha dicho que es esta “distinción [...] la que hace posible una sociología de la política” (RUNCIMAN apud ABRAMS, 1977, p. 19).

Tendo em vista as diversas formas de estudar o Estado e entender a sua atuação, propõe-se fundamentar a reflexão, nos conceitos de Abrams, considerando na composição do Estado e os argumentos de Mitchell no que se refere aos seus limites. Cabe ressaltar, que mesmo a visão marxista sobre o Estado não tenha vingado, um argumento de Engels, não citado no *Political Power em Social Classes*, no qual refere-se ao Estado da seguinte forma, “*el Estado se nos presenta el mismo como el primer poder ideológico sobre el hombre*”. Segundo Abrams (1977), merece ser considerada.

Partindo desses pressupostos pretende-se trazer os argumentos de Abrams para um recorte da vida social, onde as instituições estão mais presentes e os atores envolvidos se encontram em um ambiente peculiar. O Sistema Penal e suas relações com a sociedade e os indivíduos privativos de liberdade. Na intenção de ver como se comporta a teoria nesse contexto empírico.

2.1 Componentes institucionais do Estado

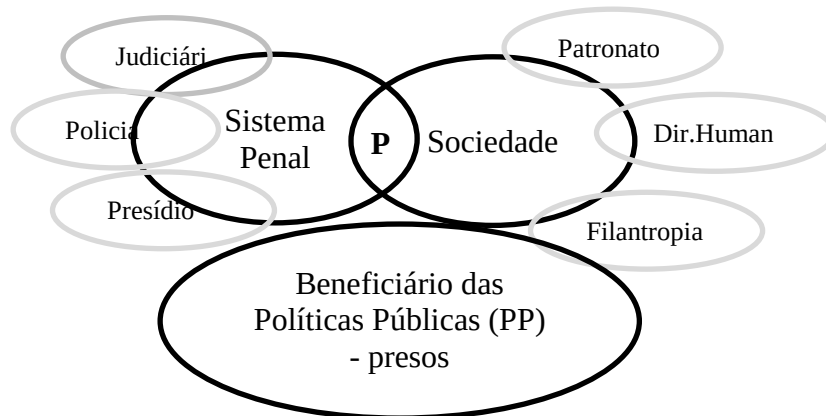
O Sistema Penal que é composto por várias instituições que visam representar o poder do Estado na construção da ordem social, policial, judiciária e penitenciária. Cada uma dessas instituições possui propósitos próprios que agregados ao das outras instituições do mesmo sistema promovem as políticas públicas que deverão dar conta dos problemas criados pela sociedade ou pelo próprio Estado no que diz respeito a segurança. Essas políticas, vão afetar, com mais ou menos intensidade, a sociedade e os indivíduos e até as próprias instituições. Propõe-se então, refletir sobre os impactos de uma política pública definida por cada uma dessas instituições. Qual a participação de outras esferas na definição dessas políticas? Qual a participação da sociedade? E finalmente qual a participação do beneficiário final das políticas elaboradas em esferas institucionais?

No sentido, que Abrams(1977) questiona “o que é Estado”? Este texto remete a indagação de “onde o Estado está”? Para Montesquieu o Estado estaria representado pela tripartição, Executivo, legislativo e judiciário. Mas se o Estado for visto como uma unidade, seu poder seria indivisível. E esta afirmativa seria um tanto questionável ao que propõem Abrams (1977). Nesse sentido, poderia o Estado como uno, ser visto como um fenômeno abstrato. Já que sua concretude estaria representada pelas instituições. Mas onde estaria a sociedade, na abstração ou na concretude?

Considerando que o Estado objetivo seria formado pelas instituições e pela sociedade civil organizada e a abstração estaria na ideia de Estado. Sociedade e instituições estatais estariam em um campo de disputa de poder e conflito entre elas, que afetaria as definições das políticas públicas por dependerem de articulação política. Para tentar compreender essas relações focalizamos a reflexão nas políticas do Sistema Penal, mais precisamente na atuação das instituições na elaboração das políticas públicas de reinserção social.

Para representar a participação das instituições no processo de formulação das políticas públicas, será usado um organograma para visualizar a composição institucional e participação social na definição e promoção da agenda voltada ao atendimento dos egressos do Sistema Penal na perspectiva de reinserção social. A representação é empírica e foi elaborada pelo autor, com base em sua pesquisa na Penitenciária Agrícola de Chapecó no ano de 2016.

Grau de participação na elaboração de políticas públicas para os egressos do sistema penal



Fonte: Dados Primários elaborados pelo autor, 2017.

A representação do organograma consiste em mostrar as várias instituições que participam na elaboração das políticas públicas marcadas por limites difusos. Pois as articulações promovidas pelas instituições do Sistema Penal são impositivas fora dele, por se tratarem de órgãos fechados que possuem um consenso entre eles. O poder concentrado no Estado se representa por meio das instituições, como afirma Abrams.

Las instituciones inmediatamente presentes del “sistema de estado” - y, sobre todo, sus funciones coercivas - constituyen el objeto principal de esta tarea. Se trata esencialmente de sobreacreditarlas como una expresión integral del interés común, dissociada limpidamente de cualesquiera de los intereses sectoriales y de toda estructura (clase, iglesia, raza, y así sucesivamente) asociada a ellos (ABRAMS, 1977. p. 53).

Nesse sentido, as propostas elaboradas pelas instituições do Estado, visam essencialmente o bem comum. Mesmo que para a sociedade, não passe de um benefício. No qual lhe é permitida uma participação mínima, voltada, mais efetivamente, no processo de execução das políticas, por exemplo, abrindo acessos ao mercado de trabalho para os egressos. Assim, aos beneficiários finais cabe acatar as definições estabelecidas pelas instituições estatais.

2.3 Objetivação x subjetivação do Estado

Além do que está representado no esquema, as políticas públicas passam por várias instancias que as definem. Mas nesse caso, em especial, pretende-se discutir como o Estado se

manifesta por meio da instituição penitenciária que compõem o Sistema Penal. Para demonstrar que a presença do Estado é objetiva e violenta na execução das penas, é articulador na elaboração das políticas públicas e imaginário na visão da sociedade e dos indivíduos que compõem o ambiente prisional. Portanto a ideia de Estado se encontra na significação percebida das pessoas sobre a atuação do Estado. Em um processo de vinculação do Estado a uma figura. Que na afirmação de Stein¹ essa percepção ocorre da seguinte forma: *“el rey es la encarnación de la idea pura del estado” a loo creencia del niño estadounidense de que “el presidente es la mejor persona del mundo”*. A ideia de estado tem representação significativa na realidade política, mas não se presta como definição de Estado.

Para identificar, mais nitidamente as representações do Estado apresentadas por Abrams (1977), procuramos trazer a reflexão para as instituições do Sistema Penal, onde a ação coerciva do Estado é mais evidente, seus limites parecem ser mais identificáveis, onde sua presença e/ou ausência remete a noção de sistema-ideia. É nas instituições que a presença do Estado se apresenta marcada pela ação repressiva e sua ausência na negligência ao atendimento das aspirações dos cidadãos. É nesse ambiente, que o poder da violência instituído no Estado atua tanto sobre os indivíduos quanto nos atores sociais. Nos indivíduos como justificativa de correção dos desajustes sociais. Nos atores sociais, como instituição que tem o poder de definir as normas de controle da ordem. Reforçando a ideia de que há uma representação de Estado. Seria nas instituições que o Estado se legitima ou o Estado que legitima as instituições?

Em Abrams (1977), não se identifica o Estado como aspecto polarizado, mas com forma abstrata e imprecisa e ao mesmo tempo presente e concreto. Concretude que se identifica no processo de promoção das políticas públicas. As quais precisam passar por inúmeras instâncias e órgãos de articulação, para sua legitimação. Mesmo após sua homologação pelo órgão competente, se efetiva pela ação do Estado que garante a continuidade, mesmo que as instituições mudem.

Essa forma permanente e abstrata do Estado se identifica ao estudar as políticas públicas considerando certos movimentos analíticos a um tempo metodológicos e teóricos. Para isso é necessário abandonar a ideia de público como qualificativo para os fins de ação de governo do Estado, considerando sua destinação ao coletivo tal como alicerçada em normas e leis. Como

¹ L. Von Stein. *Das Koeigturn*, Leipzig, 1850. Citado em E.Shraepler, *Quellen zur Geschichte der sozialen Frage in Deutschland*, Musterschmidt Verlag, Berlin, Gotinga, 1960, p. 130; J. Hess y D. Haston, *“The Child’s Changing Image of the President”*, *Public Opinion Quarterly*, vol. XXIV, num. 4, 1960, p.632.

postulado por Michel Foucault ao enfatizar a dimensão governamental a partir da ideia de governo.

Se a forma do Estado se consolida pelas ações institucionais de governos, tal qual afirmam Lima e Castro² em seu artigo, “Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)”³, que os planos, ações e tecnologias do Estado, não são formuladas só a partir de organizações administrativas, mas também de diferentes modalidades de organizações que estão fora desse âmbito mas que exercem funções institucionais. Como as ONGs e movimentos sociais, assim como em organismos multilaterais de fomento e de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. Isto implica dizer que a identificação de problemas sociais, a formulação de planos de ação institucional, se dá concretamente em múltiplas escalas espaciais, com temporalidades variáveis, no entrecruzamento de amplos espaços de disputa, muitas vezes desconectados entre si em aparência, conquanto sua implementação mais direta possa estar - mesmo que dependente de forças sociais para além do local ou nacional - circunscrita a um espaço mais restrito, e a avaliação de seus resultados nem mesmo chegue a acontecer. Tal desconexão é efeito dos modelos analíticos que visam entender os dispositivos do Estado adotados como portadores da racionalidade tão perseguida na ciência política, e que calcam a percepção da mesma numa lógica fortemente marcada pela ideia de Estado. Parece que cenários atuais e históricos nos leva a perceber o quanto as políticas são geradas, financiadas e avaliadas fora das fronteiras estritas de seus territórios por feixes de agências e agentes, princípios e práticas que os trespassam.

Em suma, redes sociais muito abrangentes, conteúdos simbólicos e formas sociais variadas, e muitas vezes em confronto entre si, participam dos jogos de poder que se estabelecem em torno do reconhecimento de um conjunto de relações sociais como matéria para intervenção Estatal, nomeando-as e gerando programas de ações sobre as mesmas, dotados de amplo reconhecimento social, com fundos estáveis que os suportem, com estratégias e táticas de ação a eles acopladas.

² a Professor Titular de Etnologia do Departamento de Antropologia e do PPGAS do Museu Nacional(UFRJ). É bolsista de Produtividade em Pesquisa 1B do CNPq. E-mail: acslima@gmail.com. b Professor Associado IV de Antropologia na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, onde atualmente coordena a Licenciatura em Ciências Sociais. E-mail: castro.jpm@gmail.com.

³ Uma versão distinta deste texto foi primeiramente publicada como “Política(s) Pública(s)” em *Raça: novas perspectivas antropológicas*. Osmundo Pinho e Livio Sansone, organizadores. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia: Editora da Universidade da Bahia, 2008, pp351-392. Para essa publicação ele sofreu acréscimos e alterações.

É no imaginário, que se identifica os extremos das instituições, fortes, coercivas e racionais, em outro a ideia subjetiva do povo, do Estado impreciso, ilusório e utópico, mas se entrelaça na transversalidade de suas ações. Se para Mitchell, os limites do Estado são difusos, também as ações das instituições envolvidas em formular as políticas públicas vão além de seus limites, o Estado. Então, até onde uma instituição ou entidade pode chegar sem interferir na ação de outra? Até onde ela é Estado, ou deixa de ser?

A transversalidade nas políticas públicas das instituições seriam a composição do Estado racional-sistêmico como regulador e mantenedor da ordem pública. O Estado subjetivo-ideológico se apresentaria como ideia incorporado na percepção de um Estado promotor do bem estar social, ou seja, um Estado que se faz presente quando se necessita dele – o Estado ideologizado. Que, mesmo não estando materialmente presente no cotidiano comunitário, mantém-se vivo na ideia que se tem de Estado.

Para Mitchell (2015), o intento de se construir uma ideia definitiva de estado é utópico, pois seus limites são difusos, que se entrelaçam por redes, arranjos institucionais e práticas políticas que somente podem ser identificadas em seus contornos. Nesse sentido afirma que é mais coerente a definição como um constructo ideológico, marcado por linhas fronteiriças imaginárias.

Tanto Abrams quanto Mitchell, concordam no sentido em que o Estado material está mais presente no cotidiano das pessoas, mas a visão ideológica imaginário se faz presente na visão do Estado sistêmico, pelo fato de permitir-se ideologizá-lo como um fenômeno incorporado na mente das pessoas.

Nessa perspectiva, o Estado, seria um aparato político que mantém a ordem social, promove as políticas públicas e atende as demandas sociais, ou seja, o Estado como Sistema e o Estado como Ideia, em um Estado-Nação como foi o que foi teorizado por Philip Abrams? Se assim for, a paz e a ordem favoreceriam a manutenção do Estado, porque em momento de estabilidade a sociedade sustenta a estrutura do Estado como “estado-bom”, na visão das pessoas, precisando minimamente dele. No caos, o Estado seria exigido com sua presença constante e presente. E, é nesse momento o “estado-ruim” mostraria seu poder e também sua vulnerabilidade frente as demandas sociais e sua capacidade de reação institucional.

O Estado e sociedade se entrelaçam em redes colaborativas no sentido em que ambos atuam um sobre o outro e sobre si mesmos. Em um processo sistêmico de integração e colaboração. No qual, a sociedade civil, as organizações, empresas, indústrias, etc. Mantém o

Estado por meio de pagamento de impostos e tributos. Nesse sentido, o Estado é dependente das instituições sociais. Por outro lado, em contrapartida, o Estado presta serviços e promove políticas públicas para a sociedade e instituições privadas e sociais. Nesse sentido a sociedade como mantenedora do Estado seria submissa a ele? A sociedade seria a responsável por manter o leviatã, vivo?

Se a sociedade mantém o Estado, então qual seria o limite fronteiro entre Estado e sociedade, se para Weber, “O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si - com êxito - o monopólio da coação física legítima” (Weber, 1982, p. 98). Se comunidade humana prevê coletividade e coletividade prevê relações entre seus membros, para os adeptos da concepção realista como Jellinek (2002), afirma que, sendo o Estado uma unidade coletiva, uma associação, e esta unidade não é uma ficção, mas uma forma necessária de síntese de nossa consciência que, como todos os fatos desta, forma a base de nossas instituições, então tais unidades coletivas não são menos capazes de adquirir subjetividade jurídica que os indivíduos humanos.

Nesse sentido, as instituições que compõe o Estado, são o próprio Estado, inserido em uma sociedade de pessoas que mantém as instituições. Eis o paradoxo, como diferenciar algo do outro, se não existem limites claros e precisos? Como incluir algo que já está incluso e como definir limites entre elementos do mesmo conjunto? As mesmas pessoas que formam a sociedade, forma o Estado.

Trazendo a discussão para o projeto de tese. Como pensar na reinserção social, se os indivíduos privados de liberdade estão inclusos na sociedade, em uma instituição de reclusão que faz parte do Estado, assim como os trabalhadores das fábricas, do comércio, os alunos das escolas, os doentes dos hospitais, todos estão no contexto social, assim como os presídios estão para a sociedade e para o Estado.

3. Considerações finais

Concluindo, O Estado não é a realidade que está por trás da máscara da prática política. É ela própria a máscara que impede a prática política como ela é. Há um sistema estatal: um nexo palpável de prática e estrutura institucional centrada no governo e mais ou menos extensa, unificada e dominante em qualquer sociedade. Há, também, uma ideia de

Estado, projetada, provisionada e varia dentro, em sociedades diferentes, em horas diferentes e momentos diferentes. Ao estudar o Estado como sendo uma entidade, agente, função ou relação acima e acima do sistema de Estado e da ideia de Estado cria-se uma dificuldade de entender o Estado. O Estado surge como uma estruturação dentro da prática política; Começa sua vida como uma construção implícita; Ela é então reificada - como a *res publica*, a reificação pública, não menos - e adquire uma identidade simbólica evidente progressivamente divorciada da prática como um relato ilusório da prática. A função ideológica é estendida a um ponto em que tanto conservadores como radicais acreditam que sua prática não é dirigida uma para a outra, mas para o Estado: o mundo da ilusão prevalece. A tarefa do sociólogo é desmistificar; E neste contexto que significa atender aos sentidos em que o Estado não existe, e não àqueles em que ele faz.

4. Referências

ABRAMS, Philip (1977), “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”, in: Antropologia del estado, Vol. 1, N° 1, pp. 17 -70

HEGEL, Georg Wilíelm Friedrich, 1770-1831. Princípios da filosofia do direito / G.W.F. Hegel; tradução Orlando Vitorino. - São Paulo: Martins Fontes, 1997.

JELLINEK, Georg. *Teoria Geral do Estado*. Fundo de Cultura Econômica. México: 2002, p. 379.

MARX, Karl. A ideologia alemã. 9º ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MITCHELL, Timothy. Sociedad, economia y el efecto del estado. In: ABRAMS, Philip; GUPTA, Akhil; MITCHELL, Timothy. Antropologia del Estado. Mexico, FCE, p. 145-187, 2015.

WEBER, Max, 1996. A política como vocação, p. 56.

_____, Max. Ensaio de sociologia. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

PACTO PELOTAS PELA PAZ E A CULTURA DO CONTROLE DE DAVID GARLAND

Cássio Berg Barcellos
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

1. Introdução

Alguns poderiam questionar o que há de comum entre a obra de David W. Garland professor da Universidade de Nova York da área do direito e sociologia desde 1997¹, cuja autoria focou-se na sociologia da punição, e o PACTO PELOTAS PELA PAZ. Estudando os textos de GARLAND na disciplina de Política, Penalidade e Exclusão Social (1ºsem/2017), do Prof. Dr. Bruno Rotta, do mestrado em direitos sociais do PPGD-UFPEL percebeu-se que ainda que ele não estivesse em nosso país ou estudasse a situação criminal brasileira, dispunha em seus artigos diversas situações assemelhadas ao nosso cotidiano. Assim, encontrou-se a obra “A Cultura de Controle: Crime e Ordem Social em Sociedade Contemporânea” e lá se confirmou o que se suspeitava! O direito brasileiro, as políticas públicas, os organismos estatais e a sociedade civil se equiparam em regras, comportamentos, e soluções, obviamente guardadas as devidas proporções, àquelas mencionadas por GARLAND ao estudar sobre os EUA e a Grã-Bretanha.

Por sua vez, a cidade de Pelotas, através do governo municipal, em 11.08.2017 apresentou “um projeto” à sociedade civil com diversas ideias focadas em eixos da atuação de modo a priorizar o atendimento as demandas relacionadas à segurança pública.

Assim, através do método analítico qualitativo e analítico comparativo, de caráter bibliográfico e documental, em que objetivamos cotejar as experiências mencionadas na obra com aspectos relacionados ao **“projeto” disponível ao público em geral**, e assim aferir, de acordo com as suas peculiaridades, situações nas quais os procedimentos e providências narradas por GARLAND serviram de referencial como estratégia de ação. Adotamos, também, aspectos empíricos desse pesquisador, já que operador na área de segurança pública.

¹ Vide biografia no site eletrônico da Faculdade de Nova Iorque: <<https://its.law.nyu.edu/facultyprofiles/index.cfm?fuseaction=profile.biography&personid=19938>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

A base de pesquisa, além da citada obra foi na busca de informações públicas do Pacto, de modo a aferir se a comunidade geral a quem é dirigido, inclusive a mesma que precisa aderir, possui condições de se informar e opinar a respeito, independentemente de intervenções de órgãos de controle (Câmara de Vereadores/Ministério Público).

Em seguida, entendeu-se por perscrutar as disposições acessíveis do Pacto, aliada à pesquisa de mídia jornalística (eletrônica e escrita), a qual mostrou possuir maior documentação a respeito, de modo a enxergar o conteúdo da obra de GARLAND nas ações municipais.

Alerto, por oportuno, que não se encontrarão nas linhas seguintes observações sobre o cunho político partidário das partes envolvidas, seja do município, de possíveis técnicos, ou mesmo da forma pela qual se mantém a estrutura responsável pelo encaminhamento das proposições do Pacto, em que pese a existência de pessoas desejosas neste intento, já que não si situa no escopo deste trabalho.

2. O livro de Garland e o(s) pacto(s) pela paz

O livro *A Cultura de Controle: Crime e Ordem Social em Sociedade Contemporânea*”, de 438 páginas, pela Editora Revan, 2008, tratando da cultura do controle do crime e da Justiça Criminal na Grã-Bretanha e Estados Unidos, focando nos momentos de transição do chamado previdenciário-penal, cujo lapso temporal teria se dado a partir de 1890 até os anos 1970/1980, com a transição para o (pós)modernismo-penal. A primeira, sinteticamente, com caráter correccional dos infratores, adotando práticas inclusivas desenvolvidas por técnicos, validadas pela Justiça, com penas alternativas, acompanhamento familiar, liberdade condicional, com estudos na figura dos criminosos e em especial daqueles denominados marginalizados em decorrência da evolução do capitalismo e a transição do Welfare State para o Estado moderno, o qual ascendeu ao (pós)modernismo-penal trajado de ações retribucionistas aos infratores, ou seja, prisões preventivas, monitoramento eletrônico, encarceramento em massa, adoção do discurso de “lei e ordem” e “quanto maior rigor, melhor”, assim como provocação do engajamento da sociedade civil no combate ao crime e a cultura do medo, associado à emergência da ação. Aspectos estes que iremos apontar no cotejamento do PACTO PELOTAS PARA A PAZ.

Antes de adentrar no projeto do município de Pelotas, cabe destacar que a expressão PACTO PELA PAZ ou projetos com esta nomenclatura não são exclusivos deste município do

Sul do País, havendo várias “experiências” em diversas regiões relacionadas ao comprometimento do Poder Público ao enfrentamento à violência. Neste sentido, o Estado do Maranhão estatuiu o programa através da Lei Estadual nº10.387, de 21 de dezembro de 2015, onde estabelece os parâmetros de funcionamento. Também encontramos referência na prefeitura de Paraty/RJ, a qual divulgou o texto no sítio eletrônico com as áreas de atuação e atividades executadas/ em andamento e metas para 2018².

O PACTO PELOTAS PARA A PAZ, por sua vez, foi precedido de diversas reuniões entre a prefeita municipal de Pelotas com órgãos públicos e entidades da sociedade civil, de forma a discutir de forma preliminar um Plano Municipal de Segurança Pública³. O projeto, foi desenvolvido através de consultoria pelo Instituto Cidade Segura com apoio da COMUNITAS (entidade civil sem fins lucrativos), a qual através do PROGAMA JUNTOS teria firmado a parceria⁴. Assim, como o próprio material de divulgação contido no sítio eletrônico da COMUNITAS esclarece⁵, após o diagnóstico da situação no município elaborou-se o projeto composto de cinco eixos e ações estratégicas, cujo o texto base situa-se no sítio eletrônico da prefeitura - <http://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>.⁶ e cujo folder foi entregue aos participantes na solenidade de lançamento em 11.08.2017.

O fundamento do lançamento de tal Pacto, tal como nas outras localidades se deu pelos registros ascendentes de fatos criminosos, em especial delitos contra a vida, o que teria despertado na sociedade civil o MEDO DO CRIME, sendo que a SENSACÃO de insegurança passou a permear as áreas urbanas e rurais de forma que pressões políticas, de opinião pública, e mídia passaram a tornar-se a tônica de uma sociedade marcada pela rápida difusão de “informações/emoções”. Ressalvo, que não somente a sensação é fator determinante, mas um dos elementos fundamentais na cultura comportamental, afetando o que chamamos a opinião pública e reflexamente os agentes políticos.

² O projeto pode ser vislumbrado em: <http://www.pmparaty.rj.gov.br/page/noticiasdetalhes.aspx?chave=pacto-pela-paz>, Acesso em 30.11.2017.

³ <http://www.comunitas.org/portal/em-forum-prefeita-de-pelotas-apresenta-frente-de-seguranca-publica-apoiada-pelo-juntos/> onde consta vídeo esclarecendo como se deu o processo prévio à elaboração do Pacto. Acesso em 30/11/17.

⁴ http://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-11/livretosegurancaffff_1.pdf, acesso em: 30 nov. 2017.

⁵ Este material foi divulgado na segunda quinzena de novembro de 2017 contendo informações até então não existentes no sítio eletrônico do município.

⁶ No livreto “O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: O CASO DO PACTO PELOTAS PELA PAZ – A experiência da cidade na prevenção à violência por meio de estratégias proativas e integradas de segurança pública. Local onde se esclarece a metodológica adotada e os diagnósticos realizados para confecção do projeto. Disponível em : http://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-11/livretosegurancaffff_1.pdf

3. Estrutura do Pacto Pelotas para a Paz

Por ocasião dos anos 90, GARLAND alerta que o crime veio a ser referido como risco de todo dia, que deve ser habitualmente estimado e administrado de forma semelhante com que lidamos com o trânsito⁷, além do que pesquisas de opinião apontam que a maioria das pessoas acredita que o problema é grave e piora⁸.

Assim, neste cenário, com base em dados criminais de 2016, e parciais de 2017 (já que o pacto lançado no segundo semestre do ano) foi disposto o projeto PACTO PELOTAS PELA PAZ nos seguintes cinco eixos publicizados, o quais serão numerados de forma a auxiliar as observações a respeito:

- a) PREVENÇÃO SOCIAL – com as seguintes atividades: a1) Justiça Restaurativa (Criar uma rede de prevenção à violência junto ao Judiciário; a2) Criança Protegida (ações de prevenção à gravidez na adolescência, treinamento para a paternidade e a maternidade e o fortalecimento do cuidado na primeira infância.; a3) Escola da Paz (capacitar as escolas a desenvolver metodologias de prevenção à violência; a4) Segunda Chance (ações em parceria com a FASE e a SUSEPE, para aumentar as atividades de ressocialização; a5) Cada Jovem Conta: desenvolvimento de um programa de detecção precoce de comportamento de risco, a partir dos nove anos.

Em que pese a ideia ser realizada no âmbito municipal, constata-se que parte do plano conta com o emprego de agentes externos para execução de atividades preventivas. No caso da Justiça Restaurativa (a1), apontada por GARLAND como uma forma de resgate do previdenciarismo-penal, na forma de aproximação da vítima e o autor do delito pelo Poder Judiciário, assim como atividades preventivas em locais de potencial conflituosidade, há a necessidade da adesão do Poder Judiciário local⁹, sendo que em Pelotas, desde 2011 tais atividades vem sendo aplicadas via CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, com ampla realização de atividades em comunidades e educandários municipais. No caso desta urbe, passou-se adotar como política de governo e, portanto, indutora com participação efetiva da administração superior a um projeto já em andamento. As ações de

⁷ P.245.

⁸ P.246.

⁹ O CNJ disciplinou a Justiça Restaurativa através da Resolução 225/2016, de forma a unificar o procedimento em âmbito nacional, ao passo que narrou que há mais de 10 anos tais atividades vinham sendo implementadas com sucesso por diferentes tribunais. A respeito, vide <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82457-aprovada-resolucao-para-difundir-a-justica-restaurativa-no-poder-judiciario-2>. Acesso em: 04 dez. 2017.

prevenção relacionadas à infância e juventude (a2), a municipalidade possui maior capacidade de atuação seja na área da educação escolar, saúde, assistência social, sendo que as atividades relacionadas a esta área podem contar com especialistas já integrantes do corpo de servidores, além da existência de materiais diversos do Ministério da Saúde focado na área da maternidade.; A Escola da Paz (a3) como estratégia baseia-se nos princípios da redução dos conflitos, sendo que já são executadas atividades ao longo do tempo na cidade através de multiagências, tais como o CEJUSC da Justiça Estadual, GPRED da Polícia Federal no RS, PROERD¹⁰, além de outras, com eventos e palestras, além da política pública educacional e de segurança denominada “Prevenção antes da Repressão” com o encargo à Guarda Municipal¹¹; Já o projeto Segunda Chance (a4), tem sido experiência no aproveitamento da mão-de-obra prisional para, por exemplo, reforma de órgãos públicos municipais, como forma de ressocialização pelo trabalho na forma prevista na Lei de Execuções penais, mediante convênios¹². Relativamente ao Cada Jovem Conta (a5), pela imprensa toma-se conhecimento que dentro do mesmo haverá por parte da Prefeitura adesão ao programa Jovem Aprendiz, ou seja, não há especificidade, ao menos pública, das atividades nesta estratégia, já que o que está divulgado refere-se a programa de detecção precoce de comportamento de risco¹³, situação que não retira o mérito da ação ¹⁴.

O eixo prevenção social abarca os aspectos sociais focados no ensino com atenção especial na criança e adolescente, e nos casos relacionados a maternidade/paternidade – saúde, identificados como os mais vulneráveis no momento. Já os aspectos de Justiça Restaurativa e Segunda Chance são característicos do previdenciarismo penal, o qual, segundo GARLAND, o foco se dá no indivíduo, com medidas ressocializadoras¹⁵.

O segundo eixo, encontra-se relacionado com a gênese do projeto, em que se constatou que os índices de ocorrências criminais atingiram cifra elevada, assim dispondo:

¹⁰ Garantido no Plano Municipal de Educação para o decênio 2011-2020, instituído pela Lei municipal nº5.871/2012.

¹¹ Instituído pela Lei municipal nº 6.303/2015, além da lei orgânica da Guarda Municipal (Lei municipal nº3.284/90), art.1º, §3º, XVIII.

¹² Decorrentes de convênios entre a SUSEPE e o município, já iniciados na legislatura anterior (2015), e embasados na Lei municipal nº5754/2010:< <http://www.rs.gov.br/conteudo/225176/parceria-entre-susepe-e-prefeitura-de-pelotas-viabiliza-trabalho-a-aposados>>, Acesso em: 04 dez. 2017.

¹³ Para conhecimento do CIP – Comitê Integrado de Prevenção e sua reunião:<<http://www.pelotas.com.br/noticia/cip-reune-se-para-avaliar-o-trabalho>> Acesso em: 07 dez. 2017.

¹⁴ http://www.diariopopular.com.br/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=MTI4NjQx&id_area=Ng==> Acesso em: 30 nov 2017.

¹⁵GARLAND, 2008, p.104.

b) JUSTIÇA E POLICIAMENTO: b1) instituição do Prêmio Pelotas pela Paz, a ser lançado em 2018, integrado para a BM, PC e GM pela redução dos índices violência; b2) Viva Pelotas, premiando agentes de segurança por apreensões de armas de fogo ilegais; b3) Repressão integrada a homicídios, com aumento da investigação de delitos de homicídios e a Justiça reduz o número de Júris; b4) Pedestre Seguro: com avaliações mensais dos locais com maiores índices de roubo a pedestres.

As formas de atuação previstas nos itens b1 e b2 relacionam-se a meios para incentivo as ações focadas na segurança pública pelas agências atuantes nesta esfera. Chama atenção que os mencionados incentivos não contemplam a todos os órgãos integrantes da esfera segurança pública estatuída no art.144 da Constituição. Curiosamente, escutaram-se vozes dissonantes com severas críticas a tais medidas, arguindo que a apreensão seria um ato decorrente de sua obrigação natural, por outro lado, haveria abusos como uma forma dos agentes se locupletarem de tal benefício. Tais medidas não são originais, tais como o “pacto” e foram empregadas em outras localidades.¹⁶ Agregue-se a isso que tais argumentos ignoram meios de valorização daqueles que enfrentam indivíduos que se utilizam dessas ferramentas para vitimizar o próprio agente do estado. Ou seja, o ambiente no qual os armamentos são apreendidos decorrem de situações em sua maioria de elevado risco, em especial nos casos de policiamento preventivo ostensivo. Enfim, foi promulgada a Lei municipal 6.500 de 22.09.2017, pendente de regulamentação, de forma a elevar a efeito os procedimentos para tal remuneração.

As estratégias estampadas em b3 e b4 focam-se nos delitos nos quais os índices analisados apresentaram predominância e, que, influem na sensação de segurança, já que cometidos em geral com emprego de armas de fogo (daí a inter-relação com as estratégias b1 e b2, e com violência, situações de maior impacto. A investigação de homicídios (b3) é atribuição das polícias judiciárias civil e federal e a implementação de “aumento” investigação independe de implementação de políticas públicas municipais, assim como a realização de Júris, afeto ao Poder Judiciário e, contrariamente ao divulgado, aumentando-se as taxas de elucidação aumentam a realização das ações penais. Todavia, como forma de integração de um grande projeto não há óbice que tais atos venham a ser divulgados como ações vinculadas ao Pacto, como ideia de integração interinstitucional. Já as avaliações de locais com índices de maior incidência criminal, trata-se do emprego de técnica de análise criminal no mapeamento de ocorrências (dependente dos registros levados a efeito junto aos organismos policiais) com adoção de variáveis que possibilitem aferir padrões de comportamento dos infratores a definir

¹⁶ Lei estadual 8.345/2002, regulamentada pelo Dec. Estadual 12.556/11/BA; Dec. Estadual 31.564/16/MA.

estratégias para combate ao delito. A coleta de tais dados e seu tratamento já era prevista ao Observatório de Segurança Pública¹⁷, integrante do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

Ainda que não disposto, mas também a difusão do numeral 153 em situação de equivalência ao 190 como meio de ação rápida por parte da força pública municipal, mostram-se como meios pelos quais GARLAND identificou no processo de transformação do sistema criminal nos EUA e Inglaterra, quando estilos novos foram adotados de modo REATIVO, com a crescente profissionalização, equipamentos, sistemas de informação, em detrimento do tradicional patrulhamento¹⁸, práticas gerenciais e autocontrole, além da comercialização da justiça¹⁹- ascensão da vigilância privada.

O terceiro eixo refere-se as fiscalizações administrativas:

c) Fiscalização Administrativa: c1) Carro Legal, com a fiscalização dos estabelecimentos que vendem peças usadas de veículos e peças usadas de celulares, serão alvos prioritários de fiscalização, e aqui cita o objetivo de reduzir mercado de receptação de produtos roubados; c2) Cidade Tranquila: com a criação do Código de Convivência Democrática, aplicação de ação integrada de fiscalização com forças policiais das 22h às 04h, em locais de venda para reduzir o consumo de álcool nas ruas.

As estratégias aqui desenvolvidas também se relacionam com o segundo eixo, porém não é demonstrado como se dará a fiscalização quanto as peças objeto de furto/roubo (c1) nos citados estabelecimentos que em regra são afetas ao DETRAN (desmanches) e à Polícia Civil. Já o Código de Convivência Democrática (c2), dependem de diversas instâncias até se consolidar, pendendo qualquer ação neste sentido de elaboração, apreciação e votação legislativa, e dada a dimensão que se procura alcançar, poderá se transformar em meio válido para tomada de ação, ou ser desnaturada de modo a se transformar em mero conteúdo programático. Considerando que este instrumento foi entregue à Câmara de Vereadores em 30.11.2017 cabe trazer apontamentos a respeito:

“Sob inspirações de cidades que viveram elevações da violência e criaram mecanismos para reverter o avanço dos índices, o Código irá conferir poder de polícia administrativa à **Guarda Municipal**, que juntamente com as forças de segurança, será o braço direito do Pacto ao valorizar o exercício da cidadania, responsabilizar as condutas que infrinjam as normas de convivência harmônica, fomentar a ocupação do espaço público e diminuir a perturbação do sossego. O regramento do consumo de

¹⁷ Neste sentido, artigos 8 e 9 da Lei municipal 5.595/2009.

¹⁸ GARLAND, 2008, p.255.

¹⁹ Ibid., p.257.

bebidas alcoólicas em vias públicas ou locais de uso comuns e a fiscalização de condutas que coloquem em risco ou a vida ou a integridade das pessoas são outros dos pontos centrais da proposta.

A prefeita Paula Mascarenhas esclareceu que o principal objetivo do Código é oferecer uma **metodologia educativa e não punitiva** ao promover o resgate de noções de direitos e deveres da cidadania. A expectativa é de a iniciativa se consolidar como o embrião capaz de possibilitar que a cultura de paz, idealizada no Pacto, seja uma realidade no futuro.

(...)

Ao defender a relevância do CC, o juiz e diretor do Foro de Pelotas, Marcelo Malizia Cabral, o tituló como “o **Código de Defesa da Liberdade**” e justificou que o município precisa lembrar as regras mínimas de civilidade perdidas como o tempo”. (grifos no original)

Neste código são estipuladas multas em graduações de leve a gravíssima, sendo fixadas multas em caso de ocorrência. No caso, haverá a ocupação de um vazio, pelo aspecto cível daquilo que GARLAND revela como fenômeno da pós-modernidade em que:

“A aplicação de multas administrativas pela polícia e o emprego de vias alternativas à acusação formal; penalidades fixas e audiências sumárias até então submetidos a processo integral; a descriminalização de condutas que antes eram rotineiramente levadas à justiça criminal; aplicação de multas para delitos que um dia chegaram a ensejar condenações com direito a livramento condicional – todas as medidas geraram o efeito prático de restringir a criminalização.”²⁰

Afere-se o discurso de “lei e ordem”, (citado no material informativo também como fonte de inspiração), cuja ideia perpassa a maximização de ações do Estado em face de seu cidadão, porém sem o aprisionamento, mencionado por GARLAND como política de abordagem, ressaltando que nos EUA ainda que houvesse a prisão, não havia necessariamente o processo ou punição²¹.

Em tese como estratégia deste eixo, realizada ao longo do tempo, desde o início do Pacto ações de policiamento integrado e ostensivo em regiões da cidade denominada Operação Cidade Tranquila, situação que levou a atribuir como resultados positivos do projeto e a publicidade de redução de índices que o ensejaram²².

O quinto eixo:

- d) TECNOLOGIA: d1) Sispaz, com o desenvolvimento de um sistema integrado para acompanhamento da situação de cada jovem em situação de risco, junto ao MP; d2) Olho Vivo, aumentando o número de câmeras de monitoramento nas ruas da

²⁰ GARLAND, 2008, p.260.

²¹ Ibid., p. 262.

²² <http://diariodamanhapelotas.com.br/site/pacto-dados-mostram-reducao-nos-indices-de-criminalidade/> . Acessado em: 06 dez. /2017.

cidade com parcerias dos empresários; d3) Cerca Eletrônica em estacionamentos, postos de gasolina, criando uma rede de leitura de placas de carro interligadas ao sistema da PRF e do governo do Estado; d4) Cidadão da Paz, com elaboração de aplicativo Whatsapp interligado com o CIM – Centro Integrado de Monitoramento, com moradores;

O emprego da tecnologia se afigura como uma das estratégias capitalistas relacionada à “conscientização de segurança”, em que, segundo GARLAND, a indústria da segurança privada alimenta as inseguranças e os medos públicos, e assim, mudam a rotina das pessoas²³.

Desta maneira as pessoas:

Passaram a gastar tempo trancando as portas, ocultando bens de valor, ligando e desligando alarmes, deixando as luzes acesas nas casas vazias, não abrindo a porta para estranhos, limitando a quantidade de lixo que deixam nas calçadas e restringindo severamente sua conduta em lugares públicos, por medo de chamar atenção para si próprios como vítimas em potencial. ”²⁴

Logo, soluções tecnológicas como do Olho Vivo (d2) dependem a aceitação por parte do empresariado haja vista o elevado custo operacional. O grande risco de tal solução é a criação futura de uma taxa de monitoramento como forma de custear o sistema acaso haja, por exemplo, o desencanto por parte dos financiadores quando aferido a relação emprego x custos x resultados. O cercamento eletrônico (d3) também traz grande inovação e de indubitável auxílio, porém extremamente oneroso, e pendente de apreciação das formas de compartilhamento das informações. Situações de tecnologia para prevenção de crime são disponíveis, contudo, porém o custo se lastreia na proporção do sentimento e da emergência do crime. Já o emprego de aplicativos de celulares interligados à uma Central de Monitoramento (d4) caminha naquilo que GARLAND chama de “estratégia de responsabilização”²⁵ em que se busca a formação de uma rede otimizada, direcionada, relativamente informal, de modo a complementar o controle do crime, valendo-se dos cidadãos.

O quinto eixo vincula-se à política municipal de urbanização:

e) URBANISMO: e1) Estudo de Impacto de Segurança, em que novos empreendimentos devem realizar medidas de prevenção ao seu entorno. e2) Espaço Coletivo, ações para que a população ocupe espaços públicos à noite, para aumentar a vigilância natural.

²³ GARLAND, 2008, p.343.

²⁴ Ibid., p.343.

²⁵ GARLAND, 2008, p.269

No que tange ao espaço coletivo (e2) o emprego de elementos externos como auxiliares da vigilância segue a proposta mencionada acima por ocasião do item d. No que tange a urbanização e estudos de impacto de segurança e medidas preventivas por novos empreendimentos segue com uma forma de transferência da responsabilidade estatal em que bairros planejados e condomínios fechados realizem uma estrutura dotada de procedimentos vinculados à segurança privada, ou no mínimo com o custeio de equipamentos a serem destinados ao poder público como medida compensatória de suas instalações. Não mencionado, mas de primordial importância, o estudo de impacto nos casos de regularização fundiária, onde inúmeras áreas foram tomadas formando bairros nos quais formam-se becos, vielas, que impedem o acesso normal pelo poder público, serviços de emergência entre outros. A título de curiosidade, a Guarda Municipal possui atribuição legal para colaborar nos casos de empreendimentos de grande porte²⁶ (?).

4. Conclusão

Neste breve espaço, constatamos que a obra de GARLAND ainda que focada no estudo criminológico norte-americano e britânico mostra-se atual e condizente com as práticas adotadas no âmbito da segurança pública em terras brasileiras. Políticas públicas, e estratégias mencionadas em sua obra assemelham-se, ainda que o direito que pautar a ação criminal (direito escrito) seja distinto. A importação de conceitos deve ser observada e avaliada, já que há peculiaridades exclusivas no contexto nacional.

Cabe ressaltar que o PACTO PELA PAZ não é exclusividade do município de Pelotas, mas sua principal característica é o aproveitamento de uma estrutura de segurança pública gestada anos antes por ocasião dos grandes eventos (2014-2016), quando municípios que apresentaram projetos ao governo federal receberam verbas para implementação de centrais de monitoramento, aquisição de veículos, aquisição de materiais operacionais (dispositivos eletrônicos de contenção, uniformes, materiais não letais e armamentos). Também, o aproveitamento da estrutura dos denominados gabinetes de gestão integrada (GGI-M) o qual tem sido demandado na forma de auxiliar com seus membros natos e convidados. Outro mérito é o aproveitamento de projetos já iniciados por ocasião da administração anterior e a inclusão

²⁶ art.1º, §3º, XV, da Lei municipal 3.284/90.

dos realizados pelas outras agências (dos executivos estaduais, federais, Judiciário) em forma de unificação de um discurso e análise de correlação entre os efeitos buscados pelos mesmos.

Verifica-se o enaltecimento pelo poder público municipal, por ocasião do eixo de JUSTIÇA E POLICIAMENTO do papel da Guarda Municipal, a qual por ocasião da EC nº82/14 incluindo o §10º no art.144 da CF, ensejou a municipalização da segurança pública, sobrevivendo a Lei nº10.022/2014 que estabeleceu os parâmetros de atuação para Guardas Municipais nesta área.

Ressalvamos, porém, a falta de publicização do projeto de modo a deixá-lo acessível à sociedade de modo que se possa acompanhar o andamento de todos os eixos e estratégias (tal como feito pela cidade de Paraty/RJ em seu sítio eletrônico), inclusive as em gestação, e, portanto, criticá-las e não serem algo de conhecimento exclusivo do poder executivo e apresentado em circunstâncias que podem ensejar dúvidas quanto aos benefícios que podem resultar, ainda mais em épocas que se polemizam interesses políticos. Ainda, apesar do sítio eletrônico da prefeitura possuir notícias relativas ao pacto, os procedimentos mostram-se espalhados sem concatenação exigindo do interessado ampla busca para reunião das informações, sendo que a página eletrônica destinada ao projeto não mantém uma sequência das ações.

Por derradeiro, GARLAND nos traz importantes mensagens e uma delas é de que “os governos começaram a reconhecer uma verdade sociológica básica: os mais importantes processos de produção da ordem e conformidade são processos visceralmente sociais, situados dentro das instituições da sociedade civil, e não fruto da ameaça incerta de sanções legais”²⁷. Assim, para que o Pacto possa se protrair no tempo não se pode perder o norte da prevenção, e para que não seja um projeto midiático a necessidade da cautela quanto aos seus efeitos que somente ao longo do tempo produzirão resultados, já que possuindo a ideia de pacificação com certeza exerce atividade de controle social, e sua grandeza também pode ser o obstáculo ao seu sucesso, já que um dos pontos que levaram a derrocada do previdenciarismo, cuja técnica preponderava, foi seu distanciamento do público, quando a justificar eventuais falhas ou mesmo esclarecer suas incompletudes. Afastou-se da opinião pública, dos organismos sociais apoiadores (tais como sindicatos, associações, grupos de apoio), tentando manter-se sob o argumento da autoridade, da técnica, quando na verdade os ciclos de governo se alternam e assuntos (projetos) que se prorrogam por mais de uma legislatura tendem a ser cancelados,

²⁷ GARLAND, 2008, p.272.

postergados, renomeados, e fatiados com apropriação da parte positiva exclusivamente, sem as correções necessárias ao conjunto originalmente previsto.

5. Referências Bibliográficas

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro, Revan, 2008.

Ação de prevenção social do Pacto Pelotas pela Paz é aprovada. **Diário Popular**, Pelotas 17 nov. 2017. Disponível em: <http://www.diariopopular.com.br/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=MTI4NjQx&id_area=Ng==> Acesso em: 30 nov. 2017.

Em Fórum, prefeita de Pelotas apresenta frente de segurança pública, apoiada pelo Juntos. Comunitas.org. Disponível em: <http://www.comunitas.org/portal/em-forum-prefeita-de-pelotas-apresenta-frente-de-seguranca-publica-apoiada-pelo-juntos/>. Acesso em: 30 nov. 2017.

MEIRELLES, Alessandra. CIP reúne-se para avaliar o trabalho. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Pelotas 14 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br/noticia/cip-reune-se-para-avaliar-o-trabalho>> Acesso em: 07 dez 2017.

NYU LAW FACULTY. Disponível em:<<https://its.law.nyu.edu/facultyprofiles/index.cfm?fuseaction=profile.biography&personid=19938>> Acesso em: 27 nov. 2017.

O Papel dos Municípios na Segurança Pública: O caso do Pacto Pelotas pela Paz. COMUNITAS e INSTITUTO CIDADE SEGURA. Disponível em : <http://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-11/livretosegurancaffff_1.pdf>, acesso em: 30 nov. 2017.

PACTO: Dados Mostram Redução nos Índices de Criminalidade. **Diário da Manhã**, Pelotas, 13 out. 2017. Disponível em: <<http://diariodamanhapelotas.com.br/site/pacto-dados-mostram-reducao-nos-indices-de-criminalidade/>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

Parceria entre Susepe e prefeitura de Pelotas viabiliza trabalho a apenados. **Governo do Estado do RS**. Porto Alegre. 25 set. 2015. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/225176/parceria-entre-susepe-e-prefeitura-de-pelotas-viabiliza-trabalho-a-apanados>>, Acesso em: 06 dez. 2017.

Pacto pela Paz. Prefeitura de Paraty-RJ. Paraty 29 set. 2017. Disponível em: <<http://www.pmparaty.rj.gov.br/page/noticiasdetalhes.aspx?chave=pacto-pela-paz>> Acesso em 30.11.2017.



DIREITOS HUMANOS E ACESSO À JUSTIÇA

OS DIREITOS HUMANOS E A DEMOCRACIA: o acúmulo de significantes vazios como entrave para uma real efetivação

Alexandre Neves Sapper –
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Humberto Zechlinski Xavier de Freitas –
Universidade Católica de Pelotas

1. Introdução

Os Direitos Humanos e a Democracia são dois conceitos caros para um Estado de Direito, visto que ambos são gerados por conquistas, entraves e diálogos constantes. É inegável que ambas concepções são fundamentais para a sociedade, assim, o presente trabalho tem por objetivo apresentar a concepção de Significante Vazio, tendo como conceito basicamente a idéia de ser um “significante sem significado”. No que diz respeito aos Direitos Humanos, primeiramente, sempre há a noção de primordialidade, ou seja, muitas vezes eles aparecem como Princípios, que norteiam as normas. Não se questiona, obviamente, o conteúdo ou a importância dos Direitos Humanos, mas, objetivamente, o que são os Direitos Humanos? Na verdade, todos os Direitos são Direitos Humanos. Seja no Código Penal, que pune o criminoso, ou a CLT, que protege, ou o Código Civil, que regula diversas questões condizentes diretamente com a questão da dignidade etc.

A luta pelos Direitos Humanos se pauta justamente pela sua concretização. Mas como concretizar algo que não se tem objetivado? Os significantes vazios são uma categoria da Teoria do Discurso proposta pelo autor Ernesto Laclau e, como foi dito anteriormente, são significantes sem significados, seja pela sua falta de precisão conceitual ou – e é o caso dos Direitos Humanos – a abundância de significados que acabam se dispersando. É uma incongruência lógica, pois o excesso é o fator essencial, no caso dos Direitos Humanos, que desencadeia a sua falta de precisão conceitual.

A questão da Democracia encontra o mesmo entrave. Qualquer questão que tenha cunho autoritário é tido como abuso de democracia. Mas afinal, que conceito de Democracia está sendo utilizado em determinado momento? No Brasil a conquista da Democracia é pautada na conquista do voto. São muitas vezes tidas como sinônimo. Democracia (formal, direta, indireta, participativa etc). Como conceituar especificamente um termo que não é específico? O presente trabalho visa, desta forma, desmistificar o que costumeiramente é chamado de “clamor por

direitos” para apresentar um pequeno esclarecimento para uma real efetivação de direitos. Assim, deve delimitar o que se busca. A questão do signo para a Teoria do Discurso é substancial. Muitas vezes temos o relato de pessoas indignadas afirmando “terem os seus direitos!”. Mas que direitos elas estão buscando? Muitas vezes as pessoas que estão afirmando terem direitos não sabem que direitos são esses.

Então, a proposta de uma possível hipótese para o respectivo resumo é a de uma maior delimitação nos conteúdos a serem pleiteados pelas comissões de Direitos Humanos e de Democracia, a fim de uma maior efetivação. A metodologia deste trabalho é essencialmente teórica, pautando nos últimos 30 anos de história política do Brasil, tendo como marco referencial a Constituição Federal de 1988 e as obras que sustentarão o referencial teórico, delimitando os Direitos Humanos inseridos na CF 88 não somente nos Direitos Fundamentais, mas em outros títulos também. Também serão demonstrados alguns aspectos a nossa Democracia e os possíveis porquês de ela ter a sua conceituação erroneamente vinculada ao Direito de voto (e não o de sufrágio) no Brasil.

2. As estruturas hegemônicas e as articulações na teoria discursiva de Ernesto Laclau: o surgimento dos conceitos de direitos humanos e democracia

O termo “hegemonia” se refere a uma forma particular de dominação na qual uma classe torna legítima sua posição e obtém aceitação, quando não apoio irrestrito, dos que se encontram abaixo. Até certo ponto, toda dominação baseia-se em coerção e no potencial de uso da força. Este tipo de poder, no entanto, é relativamente instável. Para que a dominação seja estável, a classe governante precisa criar e manter estilos de ampla aceitação de pensar sobre o mundo que definam sua dominação como razoável, justa e no melhor interesse da sociedade como um todo. O respectivo termo, então, refere-se tanto aos mecanismos e bases sociais da dominação quanto ao fato da própria dominação. Como conceito, focaliza atenção em como dominação e subordinação são definidas como parte da estrutura normal da sociedade e incluídas no arcabouço institucional dos principais aspectos da vida social, desde a família à educação e à religião organizada.

Nos termos acima descritos é verossímil a afirmação de que o cenário e a dinâmica internacional em que atuam os grandes Estados periféricos não são novos e imparciais, mas se

organizam em torno de estruturas hegemônicas de poder político e econômico (GUIMARÃES, 2002).

O conceito de “Estruturas Hegemônicas” no subtítulo do presente texto é preferível ao de Estado Hegemônico, pois segundo o professor Samuel Pinheiro Guimarães:

“Por Estado Hegemônico se pode entender aquele Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem Potência ou coalizão de Potências que possa impedi-lo de agir (GUIMARÃES, 2002, p. 25).”

O filósofo argentino Ernesto Laclau rebate contundentemente a concepção acima em sua obra (e de sua esposa Chantal Mouffe) intitulada *Hegemonia y Estrategia Socialista: hacia una radicalización de la democracia* a concepção vigente de Hegemonia, colocando que

“el concepto de hegemonía no surgió para definir um nuevo tipo de relación em su identidad específica, sino para llenar um hiato que se había abierto em la cadena de la necesidad histórica. Hegemonia hará alusión a uma totalidad ausente y a los diversos intentos de recomposición y rearticulación que, superando esta ausencia originaria, permitieran dar un sentido a las luchas y dotar a las fuerzas históricas de una positividad plena (LACLAU; MOUFFE, 2006, p. 31)”

A produção do caráter hegemônico proposto por Laclau não diz respeito simplesmente á uma totalidade fechada e caracterizada no uno, mas sim de uma compilação de demandas que não possuem um objetivo comum, mas uma insatisfação não resolvida e múltiplas necessidades. Neste sentido, seguem corroborando os respectivos autores:

“Construir el concepto de hegemonia no supone, pues, um mero esfuerzo especulativo en el interior de um contexto coherente, sino un movimiento estratégico más complejo, que requiere negociar entre superficies discursivas mutuamente contradictorias (2006, p. 129)”.

Acerca da citação acima pode-se elencar simultaneamente os Direitos Humanos e a Democracia, pois ambos possuem considerável gama de demandas que não possuem um objetivo comum e muitas necessidades, dificultando a sua especificação.

O discurso possui um caráter plural de fundamentação, sendo a sua formação corroborada por uma série de fatores, como defendem Laclau e Mouffe, afirmando que “a totalidade estruturada resultante da prática articulatória nós chamaremos discurso” (idem).

Nestes termos, pode ser explicitada a concepção acima mencionada proposta por Joanildo Burity, que diz

O que se ganha com a introdução da categoria “discurso”, especialmente no que se refere às noções de sistematicidade, relações e diferenças que constituem o horizonte de sentido das identidades que ali se encontram, poderia se perder inteiramente se a crítica do essencialismo da totalidade resultasse numa mera pulverização dos elementos antes supostamente integrados por um princípio imanente e externo a eles. Se a lógica diferencial e relacional da totalidade discursiva (resultante de práticas articulatórias, hegemônicas) fosse ilimitada, só haveria novamente relações de necessidade - seja na direção de um novo sistema fechado (estruturalismo), seja da proliferação incontrolada e irreduzível de diferenças (certas leituras de Foucault ou do pósmodernismo). Este equívoco só pode ser desfeito levando-se em consideração o exterior constituído por outros discursos que limita e ameaça a integridade de um dado discurso, e sem o qual, mais radicalmente, a identidade deste inexistente (BURITY, p. 11).

Ou seja, um discurso é determinado por sua prática articulatória, sendo esta anterior à formulação e identificação de um discurso específico. O surgimento das articulações pode parecer aleatório e involuntário, se for determinado o estudo isolado de cada articulação. Mas o agrupamento e plurais articulações em um momento específico passam a tomar sentido sob uma justificativa determinada: a existência de um “exterior constitutivo” de um discurso antagônico, portanto.

No que tange à especificidade do conceito de articulação nos autores supra mencionados, colabora Daniel de Mendonça:

“Articulação é uma prática que se estabelece entre elementos que, num primeiro momento, não estão articulados entre si. Assim, a prática articulatória agrega esses elementos transformando-os em momentos. Portanto, um elemento quando ingressa na articulação, e em relação a esta, deixa seu status de elemento e assume a condição de momento diferencial. A articulação entre esses momentos diferenciais resulta necessariamente na modificação de suas características, ou melhor, numa alteração semântica de seus conteúdos particulares anteriores ao ingresso na prática articulatória. O resultado da prática articulatória é o discurso (MENDONÇA, 2006, p. 82)”.

Na concepção de articulação, estão imbricados os denominados elemento e momento, sendo sua elucidação proposta por Laclau e Mouffe da seguinte maneira: “chamaremos momento às posições diferenciais, que aparecem articuladas no interior de um discurso. Chamaremos, ao contrário, elemento a toda diferença que não se articula discursivamente” (LACLAU e MOUFFE, 2004, p. 143). Os elementos são os caracteres dispersos antes de formar um sentido, já o momento é o sentido discursivo composto de

elementos, justamente o que ocorre na formação dos Direitos Humanos e Democracia.

A prática articulatória está comprometida com os conceitos acima elencados. Para explicar o respectivo envolvimento conceitual, segue ainda Mendonça:

A consequência fundamental da prática articulatória é a possibilidade de, a partir desta, especificar separadamente a identidade de cada elemento/momento discursivamente articulado. A compreensão desse ponto é a decisiva para o entendimento da riqueza e da complexidade da categoria da articulação. Afirmar que se pode discernir elementos/momentos numa articulação é supor primeiramente que a prática articulatória não é um complexo dado e necessário. Esta não é também a simples soma de elementos que, articulados entre si, tornam-se momentos. Se admitir que a prática articulatória é um complexo dado e necessário e o resultado de uma simples soma dos seus elementos/momentos constituintes, ela simplesmente torna-se impossível, uma vez que se está retirando desta a sua característica de constantemente construir novos sentidos (MENDONÇA, 2006, p. 82).

Céli Pinto também redige sobre o tema, afirmando:

Ao definir o discurso como uma totalidade estruturada pela prática articulatória, Laclau está assumindo a precariedade da totalidade, sua provisoriidade, mas ao mesmo tempo, indicando que a prática articulatória segue sempre o caminho de “construir uma tentativa de dominar o campo da discursividade”. Os resultados desta trajetória não são possíveis de serem previstos a priori, nem no sentido de alcançar a totalidade, nem um momento de grande fragmentação. (PINTO, 1999, p. 62).

Assim, pode-se auferir, com relação às citações acima, que a prática articulatória não é um instrumento de chegada à realidade, mas é a própria prática de constituição das relações sociais nas relações políticas. Laclau ainda aponta que a matéria-prima da prática articulatória são os elementos que são transformados em momentos, ou seja, diferenças que não estavam articuladas entre si e que, a partir de um determinado momento, envolvem-se num processo articulatório, tendo em vista um ponto nodal e um corte antagônico em comum a tais diferenças. Celi Pinto adverte o seguinte sobre esta categoria:

Contudo, é importante que seja percebido o fato de que a distinção entre estas duas categorias não tem limites claros, pois, por um lado, há sempre elementos, por outro, cada momento nunca é completamente um momento, pois isto acarretaria o fim da possibilidade da prática articulatória (PINTO, 1999).

A afirmação acima expõe um fator importante – e determinante – para a teoria discursiva de Laclau e Mouffe: o fato de ser o discurso contingente e precário. A seguir, serão apontados alguns aspectos acerca dos significantes vazios.

3. A imprescindibilidade dos significantes vazios para uma formação hegemônica do discurso: o porquê da não-efetivação dos direitos humanos e da democracia

A busca pela aceitação popular é mister para formação de uma base sólida nos meandros da massa, para tanto, são usadas categorias retóricas que Ernesto Laclau nomeou de significantes vazios. Estes ocorrem quando um discurso tem universalizado em demasia seus conteúdos, quando esse passa a fazer sentido a uma multiplicidade de identidades, a ponto de ele se tornar incapaz de ser significado de forma exata (MENDONÇA, 2006, p. 84). Justamente o que ocorre quando são tratados temas acerca dos Direitos Humanos e da Democracia, visto a amplitude conceitual que são atribuídas a estas duas categorias. Como foi afirmado na introdução do presente trabalho, somente no dicionário de Ciência Política do autor Norberto Bobbio são encontrados 15 tipos¹ de

Democracia.

É evidente no objeto deste breve texto a observância de diversos significantes vazios, como os Direitos Humanos e a Democracia, por exemplo. Pois ambos os termos se formam em uma infundável soma de fatores que se dispersam separadamente, porém, apesar de um significante vazio ser um significante sem significado em função de uma polissemia de sentidos que faz com que este esvazie seus conteúdos específicos, é possível perceber a existência de seus limites (idem, p. 85).

Ainda sobre a formação do significante vazio é pertinente salientar, segundo o professor Daniel de Mendonça, que

“Ao mesmo tempo em que os limites de um significante vazio impedem a sua expansão significativa e ameaçam sua existência, esses servem também para afirmar a própria constituição dessa cadeia discursiva, unindo ainda mais as diferenças por ela agregadas, tendo em vista que o limite antagônico é idêntico a todas as identidades constituidoras do significante vazio, gerando, pois, a união dessas diferenças em torno de um luta comum: contra algo que, de uma forma ou de outra, impede a constituição dos elementos dessa cadeia de equivalências. (idem, p. 86)”.

Nos sentidos acima propostos acerca do conceito de significantes vazios, pode-se afirmar que o caráter “agregador” deste conceito é fundamental para a sua concretização. Cite-se, por exemplo, a “busca pela democracia” no Brasil na década de 1980, melhor especificando no movimento “Diretas Já!”. Neste movimento, foram encontrados diversas gamas discursivas que formaram uma identidade única “Diretas já!”, mas os elementos que a compuseram não

tenham, objetivamente, o caráter de buscar especificamente a Democracia, visto que o Movimento das donas de casa, o Movimento pela sindicalização, os próprios defensores dos Direitos Humanos etc, estiveram presentes nas manifestações, não tendo diretamente qualquer relação com a busca da Democracia.

No item abaixo, serão abordados alguns aspectos sobre o caráter antagônico das demandas (ou discursos). A abordagem dos respectivos conceitos não é relevante para os objetivos proposto neste trabalho.

4. Um breve apanhado do caráter antagônico na formação discursiva e considerações finais

A existência do termo “antagonismo” proposto por Laclau/Mouffe está diretamente ligada com os limites por ele proposto, pois como segue ensinando Mendonça:

“Em linhas gerais, o antagonismo representa a impossibilidade da constituição de um sentido objetivo, ou positivo, de uma formação discursiva. Sabe-se, a partir dos pressupostos da teoria do discurso, que a produção de sentidos por um sistema discursivo é sempre precária, contingente e limitada pelo seu corte antagônico. Justifica-se o seu caráter precário, pois os sentidos constituídos por um determinado sistema discursivo estão sempre tendentes a serem alterados na relação com os demais discursos dispostos no campo da discursividade, que é o espaço no qual os discursos disputam sentidos hegemônicos (idem, p. 70)”.

Na afirmação acima mencionada pode-se auferir, com relação ao discurso político, que a formação discursiva está em constante formação e ebulição e, também, que o seu caráter antagônico é essencial para sua caracterização. Pois termina por gerar uma representação na sua oposição, ou seja, gera um “terceiro indivíduo” dentro de sua própria formação. No caso específico da Democracia, o discurso que a defende o faz, justamente alegando a “falta de Democracia”, buscando-a. De maneira mais sintética é possível afirmar que as caracterizações embrionárias dos conceitos jurídicos abordados neste texto estão justamente na sua não efetivação, ou não concretização.

As “lutas” pelos Direitos Humanos e pela Democracia, então, de acordo com a Teoria do Discurso de Essex, se dão justamente pela sua falta. Mas o que, afinal, se busca quando se procura “uma maior regulamentação dos Direitos Humanos”? Ou “uma Democracia mais efetiva”? Muitas dessas questões se dão pela falta de conceituação precisa acerca dos termos; No exemplo da Democracia o que ocorre se dá justamente na formação do seu conceito, pois

ela é tida pela participação popular que se dá por meio do voto. Assim, genericamente falando, a Democracia, na maioria dos meios de comunicação, é ter o direito a voto. Se assim não ocorre, não é Democracia. Ora, inúmeros são os exemplos nos quais o Direito a voto não dá uma real noção de Democracia, tampouco garante uma maior participação da população. Semelhantemente ao que ocorre com os Direitos Humanos, sendo estes espalhados por todo o ordenamento jurídico brasileiro e supranacional (que ocorre com os Tratados que versam sobre Direitos Humanos que não atingiram quorum de emenda Constitucional).

Não podemos exigir ou buscar uma maior efetivação do que não sabemos precisar, visto a vastidão de Direitos Humanos que são garantidos. A pergunta correta seria “Quais Direitos Humanos queremos?”, delimitando a exigência dos Direitos a serem pleiteados.

5. Bibliografia

- ABBGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2000.
- FOUCALD, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2008.
- DUSSEL, Enrique. **Filosofia de la Libertación**. Madrid, 1983.
- JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- LACLAU, Ernesto. **A política e os limites da modernidade**. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque (Org). **Pós-modernismo e política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.
- _____; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estratégia socialista: Hacia una radicalización de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- _____. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión. 1993.
- _____. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires: Ariel. 1996.
- _____. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- _____. **Misticismo, retórica y política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- MENDONÇA, Daniel de. **Democracia sem Democratas: uma análise da crise política no governo João Goulart (1961-1964)**. Porto Alegre: tese de doutorado defendida em 2006 no Programa de Pós-Graduação strictu sensu em Ciência Política da UFRGS.
- RIBEIRO, Darcy. **América Latina: A Pátria Grande**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DO MEDIADOR JUDICIAL: Resolução N° 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça

Vanessa Souza da Silva –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Marcelo Oliveira de Moura –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

A Resolução nº 125/2010 institui a “Política Judiciária Nacional de Tratamento dos Conflitos de Interesses” e consolida a atuação do Conselho Nacional de Justiça como ator público diretamente comprometido com a produção e execução de políticas públicas de pacificação social, cuja implementação depende do seu acompanhamento, monitoramento e controle.

No Brasil, o instituto da mediação começou a se tornar realidade a partir da implementação da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça.

A Resolução em tela, surge como um novo paradigma na Administração da Justiça Brasileira e, dentre outras providências, orientou os Tribunais de todo o país na implantação de políticas públicas para o Tratamento Adequado da Resolução de Disputas no âmbito do Poder Judiciário, especialmente a mediação, de forma estruturada e padronizada.

A mediação é um processo judicial que, além de auxiliar as pessoas a tratarem seus conflitos, é uma porta que se abre diante de nossos olhos e que mostra uma lógica diferente daquela apresentada na lide dos processos judiciais. Essa lógica – adversarial – estimulava o lado mais perverso das pessoas que, na ânsia de buscarem culpados, acabavam destruindo o que de fértil ainda poderia existir em suas relações.

Além disso, passados sete anos da incorporação e prática da mediação na maioria dos tribunais, em 26 de dezembro de 2015, entrou em vigor a Lei nº 13.140, intitulada a Lei da Mediação, que veio dispor sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Essa lei instituiu o marco legal da mediação no Brasil e culminou com significativas alterações no Código de Processo Civil, cuja entrada em vigor se deu em 16 de março de 2016.

Os princípios da mediação e o seu propósito humanizador de proporcionar a escuta e dar nome e voz às partes apresenta-se como um bálsamo para as feridas expostas daqueles que travavam uma guerra judicial, num mar de processos sem rostos, na busca de culpados.

A partir desse momento a mediação judicial passou a encontrar seu lugar de fundamentação filosófica e metodológica na conhecida mediação institucional.

2. Modelo de capacitação adotado pelo CNJ

Historicamente, a capacitação dos mediadores judiciais no Brasil teve início em 2000, após a elaboração do primeiro curso de formação de mediadores judiciais promovido pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB/ DF). Na época, sentiu-se a necessidade de se elaborar um manual que reunisse, de maneira condensada e simplificada, a teoria autocompositiva relativa à mediação, para ser utilizado por mediadores judiciais, nos diversos projetos piloto que passaram a ser desenvolvidos no país pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria da Reforma do Judiciário.

Por meio do esforço de magistrados, procuradores e advogados que formaram o então denominado Grupo de Pesquisa e Trabalho em Arbitragem, Mediação e Negociação da referida Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, foi elaborado o Manual de Mediação Judicial, que adotou como modelo básico o procedimento relacionado à mediação cível, visando a atender, especificamente os mediadores que atuavam no âmbito do Poder Judiciário (AZEVEDO, 2009).

O Manual de Mediação Judicial adotado pelo CNJ apresenta-se como um complemento na formação do mediador judicial. Contempla um referencial teórico voltado para a prática, no desenvolvimento de técnicas e habilidades seguido por mediações supervisionadas acompanhadas das avaliações dos usuários. O seu conteúdo programático é dividido em capítulos e serve para que o mediador e o gestor do programa de mediação judicial possam seguir parâmetros recomendados para o exercício da mediação. Adota uma abordagem pragmática do exercício da mediação, apresentando-se como um texto de apoio aos Cursos de técnicas e habilidades em Mediação de Conflitos, oferecidos no âmbito do Poder Judiciário.

Seguindo uma abordagem pedagógica, básica para o início da prática em mediação, o Manual de Mediação divide-se em doze capítulos com um conteúdo teórico que possibilita,

mesmo àqueles profissionais que nunca tiveram contato com a prática da mediação, entendê-la e reconhecer seus fundamentos, seu propósito e a metodologia do processo e de suas etapas.

No primeiro capítulo, que aborda a moderna teoria do conflito, o objetivo pedagógico é a compreensão, por parte do mediador, de que o conflito é inevitável e que pode ser uma força positiva para o crescimento; que existem diferenças entre processos construtivos e destrutivos de resolução de disputas; que o conflito desenvolve-se em espirais (e por que está escalada de conflito é tão importante na gestão de disputas) e, ainda, que um conflito pode melhorar ou piorar dependendo da forma com que se opta perceber o contexto conflituoso.

No segundo capítulo, traz-se a Teoria dos Jogos, que tem como objetivos pedagógicos: a compreensão das dinâmicas competitivas e cooperativas e seus reflexos em curto, médio e longo prazo; a importância do Equilíbrio de Nash para o planejamento de sistemas de resolução de conflito; por que se opta por muitas ações competitivas sem se considerarem seus resultados de médio e longo prazo; a compreensão sobre a importância da teoria dos jogos como marco teórico na teoria autocompositiva.

O terceiro capítulo discorre sobre o Panorama do Processo de Mediação, apontando como objetivos pedagógicos: a definição do que é a mediação de conflitos; os objetivos que legitimam a mediação; os agentes e fatores da mediação; a compreensão do desenvolvimento procedimental da mediação e a conscientização dos principais aspectos relacionados ao ciclo de formação do mediador.

O quarto capítulo trata sobre os fundamentos de negociação e aponta como objetivos pedagógicos: a compreensão da diferença entre negociação baseada em interesses e negociação posicional; a distinção da negociação posicional e da negociação baseada em interesses; identificação de técnicas essenciais, como a separação de problemas de pessoas (despersonificação do conflito), criação de opções de ganho mútuo, utilização de critérios objetivos e melhor alternativa a um acordo negociado; distinção entre negociação distributiva e negociação integrativa e os conceitos de posição (ou interesse aparente) de interesse (ou interesse real).

O quinto capítulo apresenta a sessão de mediação e tem como objetivos pedagógicos: a preparação do ambiente para uma mediação; identificação dos principais componentes de uma declaração de abertura eficaz; identificação de questões, interesses e sentimentos necessários para a adequada compreensão da relação conflituosa e práticas para estimular, nas partes, mudanças de percepções e atitudes.

O sexto capítulo trata do *Rapport* – o estabelecimento de uma relação de confiança – e aponta como objetivos pedagógicos: estratégias básicas para a atuação do mediador; componentes comunicativos relacionados à despolarização do conflito; compreensão de alguns componentes na mediação relacionados ao ambiente emocional; entendimento acerca da pacificação na mediação como ação pessoal a ser estimulada nas partes e a identificação de comportamentos pacificadores e despacificadores nas suas ações.

O sétimo capítulo trata do controle do mediador sobre o processo de mediação, e tem como objetivos pedagógicos: estabelecimento de estratégias básicas relacionadas à condução da mediação; compreensão de algumas habilidades comunicativas fundamentais à condução da mediação; identificação de técnicas para manter o controle da mediação; identificação de abordagens e posturas profissionais que refletem elevada qualidade social e auxiliam na condução da mediação.

O oitavo capítulo trata sobre ferramentas ou instrumentos para provocar mudanças e estimular o desenvolvimento da mediação.

O nono capítulo trata do desenvolvimento de habilidades autocompositivas e se propõe a fazer com que o mediador identifique que alguns componentes de competências comunicativas necessárias a uma eficiente mediação; também visa a transformar alguns discursos hostis em pedidos, reconstruir uma afirmação utilizando linguagem neutra e sem viés, assim como fazer uso de perguntas voltadas ao esclarecimento de interesses reais.

O décimo capítulo aborda a mediação e o Processo Judicial e tem como objetivos pedagógicos: o conhecimento dos princípios norteadores da mediação de conflitos; a identificação de alguns componentes éticos fundamentais relacionados à mediação e à compreensão da relação entre o mediador e outros operadores do direito, como o magistrado e o advogado. No décimo primeiro capítulo, o Manual aborda a qualidade em processos autocompositivos, propondo que o mediador identifique que componentes pessoais e organizacionais de programas de mediação judicial com elevada satisfação de usuário; compreenda alguns indicadores de qualidade que mensurarão o grau de sucesso do mediador e compreenda o ciclo de formação do mediador e a sua importância.

No décimo segundo e último capítulo, trata das Políticas Públicas e da Resolução Adequada de Disputa (Resolução 125/10-CNJ).

No seu conteúdo programático, o Manual de Mediação Judicial reúne fundamentos teóricos/práticos que se preocupam em enfatizar o caráter autocompositivo da mediação e dar

ênfase à lide sociológica, fazendo uma distinção da lide processual, heterocompositiva. Sem discorrer sobre os diferentes modelos de mediação, a sua estrutura baseia-se na mediação como uma negociação colaborativa assistida por um terceiro facilitador.

As questões juridicamente tuteladas são colocadas num plano secundário, e dá-se ênfase aos interesses subjacentes dos envolvidos numa disputa judicial.

O acordo não figura como o principal objetivo, sendo uma consequência do restabelecimento da comunicação e das possíveis relações restabelecidas com a mediação. Aponta o magistrado como um dos agentes da mediação, na indicação do serviço e na garantia dos direitos legais necessários à homologação do acordo ou no seguimento do tramite processual, quando necessário. Cuida em manter os princípios da voluntariedade dos envolvidos (em querer participar do processo de mediação), da confidencialidade, neutralidade e imparcialidade dos mediadores e da garantia de uma decisão informada construída pelos mediandos.

Enfatiza a importância de proporcionar um espaço apazível, com mesas redondas, água, cafezinho e balas, para proporcionar aos mediandos um ambiente diferente do de uma sala de audiência. Também estimula a manutenção do caráter informal da mediação, com tempo e prazos flexíveis e a participação opcional dos advogados durante as sessões de mediação.

Valoriza o desenvolvimento de uma relação de confiança entre os mediadores e os mediandos, já que inicia por um acolhimento afável e respeitoso, expondo de forma clara como ocorre o processo de mediação e os princípios que norteiam o papel do mediador, bem como a sua expectativa em relação aos resultados da mediação.

Garante que a mediação seja um espaço de escuta, com sessões conjuntas ou individuais (cáucus) que podem ter a duração de até três horas, com a possibilidade de vários encontros. Dessa forma, garante que os princípios da mediação, conduta ética do mediador e a vontade dos mediandos sejam garantidos e respeitados.

Ao discorrer sobre a Resolução 125/10-CNJ, contempla o código de ética do mediador, que figura como fundamental na formação desse profissional. Além disso, trata de dar orientações sobre o estágio supervisionado, de fundamental importância para a certificação do mediador judicial. Ainda, explica sobre as funções do NUPEMEC/TJRS e da estrutura organizacional dos CEJUSCs em que deverão atuar os mediadores.

3. Os princípios éticos da Mediação Judicial

A qualidade do mediador judicial, fundamental para o êxito da implantação da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, passa pela observância do código de ética, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, também contemplado na Resolução 125/10. Os princípios de confidencialidade, competência, imparcialidade, neutralidade, independência, autonomia e respeito às leis vigentes devem ser norteadores da prática do mediador judicial, conforme o Código de Ética de Conciliadores e Mediadores – Emenda nº 1 de 31.01.13 da Resolução 125/10 do CNJ:

- (§1º) No que se refere à confidencialidade, o mediador judicial tem o dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese;
- (§2º) da competência: o mediador judicial tem o dever de possuir qualificação que o habilite à atuação judicial, com capacitação na forma desta Resolução, observada a reciclagem periódica obrigatória para formação continuada;
- (§3º) da imparcialidade: o mediador judicial tem o dever de agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho, compreendendo a realidade dos envolvidos no conflito e jamais aceitando qualquer espécie de favor ou presente;
- (§4º) da neutralidade: o mediador judicial tem o dever de manter equidistância das partes, respeitando seus pontos de vista, com atribuição de igual valor a cada um deles;
- (§5º) da independência e autonomia: o mediador judicial tem o dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo-lhe permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo obrigação de redigir acordo ilegal ou inexecutável;
- (§6º) em respeito à ordem pública e às leis vigentes, o mediador judicial tem o dever de velar para que eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes.

Os princípios éticos apresentam-se como fundamentais na garantia da autonomia do mediador dentro do Poder Judiciário. Embora a presença do magistrado e dos advogados seja de fundamental importância para legitimar o rito processual, no campo da mediação judicial o mediador torna-se o principal condutor do processo, sem a interferência de terceiros que não estejam legitimamente envolvidos no conflito. Ainda que o método proposto pelo CNJ valorize a presença dos advogados nas sessões de mediação, cabe ao mediador garantir que prevaleçam os princípios norteadores e essenciais da mediação, para que os mediados não percam o protagonismo do processo, o que descaracterizaria o propósito autocompositivo da mediação.

Dentre os princípios éticos do mediador, Daniel Bustelo (2009) destaca a importância da confidencialidade, uma vez que garante que a atuação do terceiro (mediador) possa ser equidistante, quando legitima a fala de ambos os medianos, permitindo que estes percebam o mediador no seu lugar de terceiro, que não emite juízos de valor sobre o que é trazido durante as sessões de mediação.

A possibilidade de se sentirem legitimados para falar sobre suas preocupações, dúvidas, sentimentos de medo, raiva e outros fará também com que se escutem melhor, transferindo o interesse de escuta do terceiro (mediador) para a outra parte com quem se encontra em conflito. Da mesma forma, podemos pensar sobre os princípios da neutralidade e imparcialidade, como garantia aos mediandos de que o papel do mediador é de facilitador do diálogo, sem interferir nas decisões ou privilegiar um ou outro na condução do processo de mediação.

A postura ética do mediador é revestida de um poder, o qual não deve ser visto no sentido subjetivo da palavra, mas no sentido de poder *de não julgar*, no poder *respeitar a vontade do outro*, no poder *facilitar um diálogo que leve à construção de pontes e à criação de laços de respeito e empatia entre os envolvidos*.

A responsabilidade do mediador em garantir, durante o processo de mediação, a igualdade, o respeito à autonomia da vontade e o empoderamento dos envolvidos na solução de seus conflitos requer, sobretudo, uma postura ética. O “modo de ser” do mediador, que se traduz numa posição neutra, imparcial e de não julgamento, será determinante na sua intervenção e no sucesso de uma mediação.

A mediação não se resume a um acordo, mas ao entendimento das diferenças, ao respeito às singularidades de cada um e ao entendimento de que é possível lidar com as diferenças sem desrespeitar ou desvalorizar os valores culturais, morais e éticos de cada mediando.

A observância da conduta ética do mediador e da essência da mediação, no meio judicial, apresenta-se como uma preocupação constante na formação e supervisão dos mediadores judiciais. Havemos de considerar que atuar numa instituição em que a figura do magistrado e os princípios legais são preponderantes não é tarefa fácil e se trata de um caminho a ser construído.

3. Considerações Finais

O Conselho Nacional de Justiça, ao criar uma resolução que determina ao Judiciário a implantação de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses resolvidos no seu âmbito, vem mostrar que o modelo liberal de jurisdição tem sido insuficiente para atender os anseios dos jurisdicionados. Isso ocorre haja vista que o Estado, nesse modelo, apresenta-se com o poder soberano de dizer o Direito.

O seu foco de atenção não é apenas o indivíduo com os seus interesses e conflito, mas, sim, ver esse indivíduo como participante de um contexto social que não está limitado à soberania estatal. Propõe que o cidadão passe a ser responsável por si, pela evolução social, mundial e por ter respeitados os seus direitos fundamentais, sendo corresponsável pela jurisdição (ALBERTON, 2003).

A criação de um espaço menos beligerante, em que a jurisdição centrada na figura do juiz passa a ser realizada por outros sujeitos, que poderão encontrar num espaço público a resolução de seus conflitos, apresenta-se também como uma possibilidade do efetivo exercício da jurisdição, que passa a ser exercida por outros atores e não apenas o juiz (ALBERTON, 2003).

Os métodos usualmente chamados como “alternativos” à jurisdição, exercidos no espaço jurisdicional, enfrentam a dificuldade de afastar a jurisdição do modelo tradicional, cujo tratamento dos litígios é direcionado pelo e para o juiz.

O caráter interdisciplinar da formação dos mediadores vai ao encontro de uma ação comunicativa, que apresenta a participação da sociedade na pacificação como exercício da cidadania, o que possibilita o exercício da mediação.

A experiência obtida como mediadora e formadora de mediadores judicial leva-me a concluir que a inclusão de um método autocompositivo de tratamento de conflitos – que se contrapõe à lógica institucional heterocompositiva dominante no Judiciário – não é tarefa fácil.

A mediação apresenta-se como uma quebra de paradigma e, embora também esteja a serviço da jurisdição, logo, do jurisdicionado, encontra resistência de muitos magistrados que não conseguem ver a mediação como meio possível de tratar e prevenir os conflitos judicializados.

Diante do desafio apresentado, a formação dos mediadores, reconhecidos como auxiliares da Justiça, apresenta-se como de fundamental importância na garantia dos direitos

dos cidadãos e na promoção da pacificação social. Tornar-se um bom mediador, além do conhecimento teórico, depende da constante reflexão de sua prática no contexto institucional em que atua.

A transposição da profissão de origem para exercer a função de mediador não é tarefa fácil, pois exige a desconstituição do já posto para a construção de outro papel, que exige observância e autoconhecimento. O mediador deve ter um compromisso moral com os mediando e se manter fiel aos princípios éticos, sobretudo no que se refere a confidencialidade, neutralidade, imparcialidade e autonomia das partes.

No que se refere à formação do mediador judicial, embora o Manual de Mediação Judicial contenha um conteúdo apropriado para a capacitação de mediadores que atuam no âmbito judicial, o curso básico inicial de 40 horas, proposto pelo CNJ, torna-se insuficiente para a formação do mediador, já que representa tão somente um ponto inicial para a prática da mediação. Nesse caso, os encontros de formação continuada e a supervisão aparecem como primordiais na continuidade da formação do mediador.

4. Referências Bibliográficas

ALBERTON, G. S. **Da Jurisdição-Soberania à Jurisdição-Participação.**

Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, São Leopoldo, 2003.

ALBERTON, G. S. Artigo: Mediação: Uma Proposta Possível.

Coordenadora do Núcleo de Estudo da Escola Superior da Magistratura–AJURIS/RS. Coordenadora dos Encontros de Formação Continuada dos Mediadores Judiciais do NUPEMEC/TJRS, 2012.

ALMEIDA, R. A. ALMEIDA, T. HERNANDES, M. C. **Tribunal Multiportas:**

investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ALMEIDA, R. A. ALMEIDA, T. HERNANDES, M. C. **Tribunal Multiportas:** investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

AZEVEDO, A. G. **Manual de Mediação Judicial.** Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD, 2012.

AZEVEDO, A. G. Políticas públicas para formação de mediadores judiciais: uma análise do modelo baseado em competências. **Meritum** – Belo Horizonte – v. 7 – n. 2 – p. 103-140 – jul./dez. 2012.

BRANDONI, F. **Construcción de calidad en el ejercicio del mediador**. En F. Brandoni (comp.). Hacia una mediación de calidad (p. 25-57). Buenos Aires: Editorial Paidós, 2011.

BRASIL. **Manual de Formação de Instrutores e Supervisores**. Brasília/ BRA: Ministério da Justiça. 2013.

CNJ. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____. **Recomendação Nº 50 de 08/05/2014** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1241>>. Acesso em: 2017.

CALCATERRA, R. A. **Mediación Estratégica**. Barcelona/España: Gedisa Editorial, 2006.

MORAIS, J. L. B. SPLEN, F. **Mediação e Arbitragem Alternativas à Jurisdição**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012

SIX, J. F. **Dinâmica da Mediação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA COMO PROMOVEDOR DO ACESSO À JUSTIÇA

Marcelo Oliveira de Moura –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)
Mário Fernando Carvalho Ribeiro –
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
Valdenir Cardoso Aragão –
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

1. Introdução

O presente estudo propõe-se a debater algumas questões referentes ao tema acesso à justiça, passando pelo conceito de acesso à justiça, bem como o movimento ocorrido posterior a Segunda Guerra Mundial, e chegando ao Brasil como forma de garantir direito a todos, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988.

O acesso à justiça remete ao estudo jurídico por meio dos Núcleos de Prática Jurídica que se concretiza pelo serviço prestado pelos professores orientadores e alunos que estagiam na disciplina de prática jurídica, disciplina essa obrigatória para colar grau no curso de direito.

Esse serviço jurídico prestado pela universidade visa fornecer aos estudantes um contato direto com um público que muitas vezes não tem condições de obter um atendimento num escritório privado.

Nesse sentido, há uma importância social tanto para quem atende como para quem recebe esse atendimento. Sendo o Núcleo de Prática Jurídica um espaço de conscientização da cidadania, pelo papel que desempenha na sociedade, as pessoas que procuram o núcleo com o serviço prestado pelos estudantes, e principalmente pelas Faculdades de Direito. Esse serviço é parte integrante da formação do bacharel em direito, portanto há um fundo humanístico no atendimento dessas pessoas de baixa renda, pois é uma etapa que deve ser cumprida pelo estudante no curso de Direito.

Questões que serão tratadas com o objetivo de verificar e apontar se realmente ocorre a promoção do acesso à justiça como forma de fomentar uma política social, ao mesmo tempo, que propicia ao aluno uma visão mais humanística da realidade social.

2. Acesso à justiça

2.1 O acesso à justiça: um direito fundamental

Reconhecido como direito fundamental, o pleno acesso ao Judiciário, em sua acepção normativa, encontra-se disposto no art. 5º, XXXV e LXXIV, da Constituição Federal Brasileira de 1988: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” e “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

A Carta Magna de 1988 conferiu o direito de petição aos órgãos públicos em defesa dos direitos, contra a ilegalidade e abuso de poder, impedindo a exclusão da apreciação do Poder Judiciário de qualquer lesão ou ameaça a direito, e, garantindo que ninguém será processado por autoridade incompetente.

O acesso à justiça, como um direito fundamental, recomenda-se uma atuação sintonizada com outros mecanismos estruturais e organizada das comunidades, numa ação direta no local dos fatos, ali procurando resolver situações que normalmente não chegariam jamais ao Poder Judiciário, quer pela ausência dos poderes constituídos, quer pelos altos custos de um processo, em razão das despesas diversas, como papéis, documentos, e trabalhos de profissionais, quer pela demora na tramitação dos feitos, uma marca que se propaga e que já se torna, infelizmente, uma realidade constrangedora e desestimulante para buscar a justiça nos fóruns e tribunais.¹

Para Paulo César Santos Bezerra² quando se pensa em acesso à justiça, não se está apenas observando o aspecto formal, nem mesmo o seu caráter processual. Coloca-se como um valor que antecede a lei e o processo.

Assim, a garantia do acesso à justiça legitimamente efetivado e positivado pela Constituição resulta um direito fundamental.

Ingo Sarlet³ salienta que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos dos seres humanos reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado. Os direitos fundamentais nascem e se desenvolvem com as

¹ TORRES, Jasson Ayres. *O acesso à justiça e soluções alternativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005., p. 26.

² BEZERRA, Paulo César Santos. *Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.119-120.

³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6.ed. rev. Atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p.35

Constituições nas quais foram reconhecidos e assegurados.⁴ O acesso à justiça deve ser concebido como o mais fundamental dos direitos, como um dos princípios básicos processuais, como também uma garantia constitucional fundamental.⁵

De forma que tendo todo o espírito da Constituição eminentemente social, de justiça social, depreende-se que o acesso à justiça, a par de ser um direito do cidadão, guinda-se à qualidade de direito fundamental constitucionalmente garantido.⁶

2.2 Obstáculos do acesso à justiça

A discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno complexo que envolve vários fatores, para Boaventura de Sousa Santos⁷ a contribuição da sociologia consistiu em investigar sistemática e empiricamente os obstáculos ao acesso à justiça com o objetivo de propor soluções para que melhor pudessem superá-los. Concluiu que nos resultados dessa investigação ficou demonstrado que são três tipos de obstáculos: econômicos, sociais e culturais.

Referiu-se o mencionado autor que no obstáculo econômico do acesso à justiça diante de um mundo globalizado apresentou-se “nas sociedades capitalistas em geral, os custos da litigação eram muito elevados e que a relação entre o valor da causa e o custo da sua litigação aumentava à medida que baixava o valor da causa.”⁸

Nesse ponto, é importante salientar que o fator econômico compreende as custas processuais e também aos honorários advocatícios, e que as pessoas de baixa renda muitas vezes impossibilitada de arcar com essas despesas não buscam o judiciário para terem o seu direito reconhecido. Deve-se ressaltar também, em virtude da situação financeira, pessoas que vivem em comunidades carentes passam pelo constrangimento da necessidade de se auto declararem pobres para obterem a assistência judiciária gratuita por meio da Defensoria Pública ou de um Núcleo de Prática Jurídico vinculado as Faculdades de Direito.

⁴ Idem, p.42.

⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)*, São Paulo: Saraiva, 2003, p.68.

⁶ BEZERRA, Paulo César Santos. Op. cit. p.121.

⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução à Sociologia da Administração da Justiça*. Revista Crítica de Ciências Sociais Nº 21, Coimbra, nov.1986, p.20.

⁸ Idem, ibidem.

Em relação aos obstáculos sociais e culturais apontados por Boaventura, Maria Tereza Sadek⁹ refere que o nível de instrução das pessoas que buscam seus direitos influencia diretamente na questão do acesso à justiça, pois aquelas com baixo nível de escolaridade apresentam dificuldades para reconhecer um direito ou propor uma ação judicial.

Segundo o sociólogo português a revolução da justiça é uma tarefa complexa e exigente, que somente terá sentido se o seu ponto de partida for por meio de uma concepção emancipatória do acesso ao direito e à justiça. Sustenta que “a revolução democrática do direito e da justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade.”¹⁰

São necessárias profundas transformações na cultura jurídica, “deve tentar também eliminar os obstáculos sociais e culturais, esclarecendo os cidadãos sobre os seus direitos, sobretudo os de recente aquisição, através de consultas individuais e colectivas e através de acções educativas nos meios de comunicação, nos locais de trabalho, nas escolas, etc.”¹¹

O tema “acesso à Justiça” tem uma constatação global, a de exigir dos povos instrumentos que efetivamente atendam aos direitos dos cidadãos. Os Estados precisam ter a atenção voltada para mecanismos alternativos de solução de conflitos.

Para se obter essa justiça para todos, é elementar e primordial a garantia do Estado, de vias de acesso a essa justiça. Em tempos atuais, grandes são as discussões acerca da necessidade de se utilizar de meios alternativos e institutos de direito como forma de viabilizar e concretizar o acesso à justiça.

2.3 O movimento de acesso à justiça no Brasil

O movimento de acesso à justiça em prol dos direitos e garantias fundamentais surge após a Segunda Grande Guerra Mundial, o qual naquele momento se referia somente como um direito de acesso aos tribunais demonstrado na primeira norma do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esse direito foi estabelecido no artigo VIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

⁹ SADEK, Maria Tereza. *Acesso à justiça*. Ed.Konrad Adenauer, São Paulo/SP, 2001, p.20.

¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Ed.Cortez, 2007, p.8.

¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução à sociologia da administração da justiça*. p.28-29.

Artigo VIII. Todo homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

A ampliação do significado do direito de acesso à justiça surgiu em meados da década de 60 com a pesquisa realizada por Mauro Cappelletti e Bryan Garth que publicaram um estudo produzido chamado *Florence Project*. Nessa perspectiva de proteção e efetivação dos direitos esse estudo levou em conta a possibilidade dos países pesquisados de se atribuir à população o acesso à justiça, e que os autores chamaram de “ondas renovatórias”.¹²

Danielle Annoni¹³ salienta que o movimento de acesso à justiça tratou do resultado da preocupação latente em conferir eficácia aos direitos já reconhecidos, surgindo um novo significado às lutas em defesa dos direitos humanos, de forma a reconhecer o direito de acesso à justiça em sentido lato, tanto no âmbito judicial e extrajudicial, e que não se limita aos simples direito de petição ao órgão estatal.

O movimento de acesso à justiça iniciada a partir da pesquisa realizada por Cappelletti e Barth sobre a prestação jurisdicional oferecida pelos países mais desenvolvidos economicamente, analisando aqueles que pudessem conferir celeridade e democratização do acesso à justiça.

3. O ensino jurídico

3.1 O ensino jurídico dos cursos de direito no Brasil e a criação dos Núcleos de Prática Jurídica

A evolução do ensino jurídico no Brasil apontado por Sérgio Rodrigo Martinez salienta que “o ensino Jurídico Brasileiro pode ser analisado em três fases, teoricamente

¹² O Projeto de Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, foi o primeiro projeto institucional que concentrou esforços no estudo e reflexão da situação do Poder Judiciário no mundo, seus principais problemas e obstáculos e as possíveis alternativas encontradas a esses problemas. A metodologia adotada, a partir da troca de experiências dos Estados participantes, permitiu aos Estados conhecer os problemas enfrentados por seus vizinhos e os fracassos e sucessos das alternativas utilizadas em sua superação. No Brasil a obra foi traduzida por Ellen Gracie Northfleet pela Editora Sérgio Antônio Fabris, de Porto Alegre, em 1988, com o título *Acesso à Justiça*. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

¹³ ANNONI, Danielle. *O movimento em prol do acesso a justiça no Brasil e a construção de uma democracia pluralista*. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília/DF, 2008, p. 73. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/03_517.pdf Acesso em 10 agosto de 2016.

compartimentadas. Essa delimitação surgiu com fundamento na eleição de três momentos básicos destacados na teoria política: os modelos de Estado Liberal, Social e Neoliberal”.¹⁴

O primeiro momento iniciou-se no desenvolvimento do paradigma liberal no Brasil do Império. O segundo momento parte da República Nova e termina com os governos ditatoriais. Finalizando com o terceiro momento que se inicia com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o advento da Portaria nº 1.886/94 do MEC e com a tendência à adoção do modelo de Estado Neoliberal pelos Governos a partir da década de 1990, na qual nos encontramos na atualidade.¹⁵

Voltando ao período colonial, verifica-se que não havia cursos de Direito no Brasil, até porque a política adotada pela Coroa Portuguesa era de subordinação. Assim, os jovens brasileiros que possuísem condições financeiras ao tempo da colonização iam estudar em Portugal ou num outro país que possuísse educação de nível superior.

Posteriormente, com o advento do período imperial, os primeiros cursos de direito foram instituídos no Brasil por força da Carta de Lei de 11 de agosto de 1827, firmada pelo Imperador Dom Pedro I. Assim, são criados os Cursos de Ciências Jurídicas e Sociais da Academia de São Paulo e o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de Olinda, que mais tarde seria transferido para Recife.

Até a criação dos cursos de direito no país, os brasileiros que tivessem condições buscavam cursar a Faculdade de Direito de Coimbra. Nesse período, muitas famílias de origem portuguesa que já viviam no Brasil enviavam seus filhos para estudar Direito em Portugal, prática que se estendeu mesmo após a criação dos cursos jurídicos brasileiros.

Conforme Daniela Mossini

A implantação dos cursos jurídicos do Brasil ocorreu em um contexto marcado principalmente pela recente proclamação da Independência (1822). Os centros de estudos jurídicos foram criados com o objetivo de formar bacharéis para auxiliar na administração pública do país, consolidando dessa forma o projeto político nacional.¹⁶

Chegada a recém-proclamada República e o sucesso da cafeicultura geraram transformações econômicas e demandas sociais. Pressões da sociedade civil sobre o Estado

¹⁴ MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. *A evolução do ensino jurídico no Brasil*. JUSsapiens – Juristas e Educadores Associados . p.1-17. Disponível em www.ensinojuridico.pro.br Acesso em 15 agosto de 2016, p.1.

¹⁵ Idem, ibidem, p.1-2

¹⁶ MOSSINI, Daniela E. de S. *Ensino Jurídico: história, currículo e interdisciplinaridade*. Doutorado em Educação: Currículo PUC-SP, São Paulo, 2010 – 256 f. Tese (doutoramento) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p.78.

reivindicaram a reforma educacional do ensino jurídico. Assim, além dos dois cursos de direito no país houve a criação do curso na Bahia em 1891. O importante era permitir o crescimento dos cursos de Direito reflexo do discurso liberal sobre a sociedade brasileira, o qual ficou conhecido a “fábricas de bacharéis”.¹⁷

Em 1927, já no final da República Velha, marcava o centenário da criação dos cursos de direito no Brasil com um total de 14 cursos de direito. Para Flávio Galdino¹⁸ a República Velha manteve o status da formação jurídica retórica e literária, não técnica, descompromissada com a realidade social da época e da transformação do país.

Já no final da década de 30, o Brasil viveria outra realidade social, em decorrência da queda do poder econômico das oligarquias ocasionado pela crise mundial surgiria uma nova classe dominante urbana, centrada no comércio e industrialização.

Em 1961, na tentativa de solucionar o descompasso social do ensino jurídico a época, surgiu o “currículo mínimo” pelo Conselho Federal de Educação. Segundo Venâncio Filho¹⁹ a ideia era que os Cursos de Direito tivessem um mínimo requerido para a formação jurídica geral do corpo discente. Sem controle, o mercado novamente ditou as regras e o currículo mínimo tornou-se o máximo.

O autoritarismo estatal no Golpe Militar de 1964 veio a direcionar as possibilidades de alteração na estrutura dos cursos de Direito. Não havia mais espaço para a “Escola Nova” na esfera política de influência. O momento era da valorização do tecnicismo. Essa tendência foi confirmada com o estabelecimento dos Acordos MEC/USAID, embasando a reforma educacional de 1968.

A meta voltava-se para o atendimento do crescimento econômico financiado externamente. Requeriam-se novos técnicos para o suporte do “milagre brasileiro” e novamente o número de vagas estava à frente de metas educacionais qualitativas. Das 61 faculdades existentes no ano de 1964, houve um salto para 122 em uma década.²⁰

Promulgada a Constituição Federal de 1988 inicia-se uma nova ordem jurídica no Brasil, devendo ser destacado o amplo processo de democratização no país após o regime militar.

¹⁷ MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. *A evolução do ensino jurídico no Brasil*, p. 4.

¹⁸ GALDINO, Flávio Antonio Esteves. *A Ordem dos Advogados do Brasil na reforma do ensino jurídico*. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. Ensino jurídico. 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília: OAB, 1997, p. 160.

¹⁹ VENANCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982, p.318.

²⁰ MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. *A evolução do ensino jurídico no Brasil*, p. 9.

Nesse período, conforme Roberta Teles Cardoso:

A rearticulação do Estado, com a Constituição de 1988, obrigou o jurista a exercer uma função social e a adaptar-se a uma nova realidade sociopolítica. Para isto, ao profissional do direito já não bastava a formação técnica: o caráter humanista tinha de estar presente na sua formação, como essencial para a concretização dos Direitos do Homem, capitulados no texto constitucional como Direitos Fundamentais.²¹

Na década de 90, no Brasil já existia 186 Cursos de Direito, que apresentavam a mesma estrutura curricular tradicional desde a reforma de 1973, refletindo um ensino que visava à reprodução da ideologia e que gerava descontentamento e insatisfação na formação dos bacharéis, num mercado extremamente saturado.²²

Assim, diante das discussões sobre esse processo de avaliação do ensino jurídico, da Comissão de Ensino Jurídico da OAB, surgiu a Comissão de Especialistas em Ensino Jurídico da SESu/MEC. Por meio da “análise auto-avaliativa da *práxis* dos cursos de Direito resultou na elaboração do texto final da Portaria 1.886/94 do MEC, revogando a Resolução CFE n.03/72 e passando a regular as diretrizes curriculares mínimas para os cursos de Direito no Brasil.”²³

Portanto, a Portaria 1.884/94 superando as reformas anteriores, foi um instrumento do ensino jurídico brasileiro que serviu como referencia regulatória para os Cursos de Direito no país, uniformizando currículos, estabelecendo a necessidade de elaboração de projetos pedagógicos, exigência de no mínimo de dez mil volumes de obras jurídicas e referencias às matérias do curso, além de periódicos de jurisprudência, doutrina e legislação.

Também com grande importância, na prática do estágio, passou a exigir a criação de um Núcleo de Prática Jurídica que possuisse instalações adequadas para treinamento das atividades profissionais do direito. A portaria traçou diretrizes em respeito a esse processo de evolução da interpretação jurídica, na qual os cursos jurídicos deveriam se adaptar a partir de 1996.

Em 1996 o MEC editou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/96 que permitiu a criação de um sistema de avaliação do ensino superior sob encargo do Estado, cujos maiores instrumentos seriam o Exame Nacional de Cursos (Lei nº 9.131/95) e as Avaliações Institucionais Externas.

²¹ CARDOSO, Roberta Teles. *O direito à educação, a qualidade do ensino jurídico e o acesso à justiça*. Mestrado em Direito Constitucional. UFCE-Fortaleza, 2007, 163 F. Dissertação (mestrado), p. 65.

²² MELO FILHO, Álvaro. *Por uma revolução no ensino jurídico*. Revista Forense, RJ, v.322, ano 1989, p.9-15, abr./mai./jun. 1993, p.10.

²³ Idem, *ibidem*.

É importante destacar que a Portaria nº 1.886/94 teve sua implementação postergada em 1997 pela Portaria nº 3 de janeiro de 1996 do MEC. O qual foi revogada em 2004 pela Resolução nº 9, do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Educação Superior, no qual constam as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Direito no país.

3.2 Os Núcleos de Prática Jurídica e sua função social

A implantação dos Núcleos de Prática Jurídica nas Faculdades de Direito fez com que houvesse a necessária articulação entre a teoria e a prática, com muito mais proximidade da advocacia e das atividades forenses, também se vislumbrava uma maneira de facilitar, ou mesmo aumentar, o acesso à justiça por parte das pessoas em situação de hipossuficiência. Isso é observado nos Escritórios-Modelo, “pois há disponibilização de atendimento jurídico pelos alunos às pessoas que não têm condições de arcar com o pagamento de um advogado particular.”²⁴

Verifica-se que os núcleos foram evoluindo ao longo dos anos, passando de uma concepção mecanicista de um treinamento pré-profissional, realizado nos Escritórios-Modelo, para uma proposta de estágio mais ampla e com o necessário entrosamento da teoria e prática, compreendendo a importância das demandas sociais, e de uma concepção de universidade e de ensino jurídico mais crítico.²⁵

Nesse ponto, a função social desenvolvida pelo serviço prestado pelos núcleos tem considerada relevância, posto que a maioria dos atendimentos esteja ligada diretamente aos casos de natureza familiar. Dessa forma, deve-se levar em conta que o Escritório-Modelo ao exercer sua função social na comunidade, atua na promoção da solução dos conflitos de seus constituintes por meio da prestação da assistência jurídica integral e gratuita contribuindo para o resgate e ampliação da cidadania.

Assim, fica evidente a importância da visão social da responsabilidade pela promoção e ampliação do acesso à educação jurídica, à lei e à justiça pode vir a se mais um projeto de colaboração dos cursos de direito com o governo e organismos profissionais.

²⁴ SOUZA, Carlos Alberto Rodrigues de; SOUSA, Tâmara M. Gonçalves. *Núcleo de Prática Jurídica como meio de acesso à justiça aos hipossuficientes*. Revista de Produção Acadêmica, Manaus, v.2. nr.1, 2012, p.66.

²⁵ SOUZA, Carlos Alberto Rodrigues de; SOUSA, Tâmara M. Gonçalves. *Núcleo de Prática Jurídica como meio de acesso à justiça aos hipossuficientes*, p.66.

No ensino jurídico, Kim Economides²⁶ apresenta o seguinte questionamento: quais são as responsabilidades das faculdades em equipar os futuros operadores do direito para atender às necessidades legais do público, não somente do ensino e da prática, mas comunicando algo do valor e do potencial da lei em termos de seu poder de transformar as relações sociais e melhorar a condição humana?

Nesse aspecto, os núcleos surgem como uma possibilidade de atendimento as pessoas carentes, pois além de atenderem parte de uma comunidade, também serve como experiência ao corpo discente do Curso de Direito, trazendo para a realidade condições necessárias para a real proteção dos direitos da população.

Não resta dúvida, que o Direito está em sintonia com a realidade social de modo que possa garantir que a população tenha seus direitos preservados. É evidente que há um desconhecimento de grande parte da comunidade carente sobre seus direitos, assim como dos meios necessários para defesa e obtenção desses direitos.

No caminho a ser trilhado pelos grupos sociais que se encontram nessa situação para conquistar a cidadania, o serviço prestado pelos núcleos deve ser entendido como um instrumento essencial para o pleno acesso à justiça.

Importante registrar que o bacharel em direito não pode ficar distante da realidade social. No atendimento ao público no núcleo, direcionado para as pessoas carentes, os estudantes têm que focar não apenas a causa jurídica, mas sobretudo, observar o quadro social do seu atendido.

Ressalta Boaventura de Sousa Santos:

“[...] a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas”.²⁷

Portanto, é necessário que o aluno tenha formação humanística, preocupado com as transformações sociais, associado com a responsabilidade social diante das desigualdades, em especial das pessoas mais carentes, com o intuito de efetivar o amplo acesso à justiça e a

²⁶ ECONOMIDES, Kim. *Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?* In: PANDOLFI, Dulce Chaves. CARVALHO, José Murilo de. CARNEIRO, Leandro Piquet. GRZYNSZPAN, Mario. Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p.76.

²⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999, p. 113.

cidadania, pois essa é a essência do núcleo proporcionando direitos aos que não têm direitos e preparando o aluno para o exercício profissional.

Assim, uma universidade que se pretende cidadã, reconhece o lugar que ocupa enquanto ator político e compromete-se com o processo de construção da história, o que pressupõe uma atuação cotidiana de enfrentamento dos grandes desafios sociais.²⁸ Ao mesmo tempo, configura-se um campo de efetivação de uma relação com a comunidade em que está inserida, qualificando seu espaço de aprendizado no processo de ensino, pesquisa e extensão.

4. Considerações finais

De acordo com uma abordagem ampla, o acesso à justiça tem o sentido de uma assistência judiciária essencial ao bom andamento da justiça como um todo, e também fora dela, com ou sem conflito específico, uma assistência que possa cobrir inclusive serviços de informação e de orientação.

Não obstante, para que se possa falar em um efetivo acesso à justiça é compreensível que exista um direito material legítimo voltado a realização da justiça social, de instituições estatais, principalmente aquelas que atendem as pessoas com maior vulnerabilidade social, preocupadas com a solução de problemas sociais munidas da plena realização do direito.

Nesse ínterim, os Núcleos de Prática Jurídica inserem-se como mecanismos-espacos, no âmbito das Instituições de Ensino Superior, que visam, ao menos formalmente-legalmente, contribuir para o acesso à justiça para determinados grupos sociais vulneráveis servindo como instrumento de inclusão social para promoção da cidadania.

5. Referências

ALENCASTRO, Ecleria Huff. ***O Núcleo de Prática Sócio-Jurídica na Universidade: um ator sócio-político no processo de construção da justiça social.*** II Jornada Internacional de Política Públicas, São Luis/MA, agosto 2005.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. ***Direito Processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)***, São Paulo: SP. Saraiva, 2003.

²⁸ ALENCASTRO, Ecleria Huff. ***O Núcleo de Prática Sócio-Jurídica na Universidade: um ator sócio-político no processo de construção da justiça social.***, p.5.

ANNONI, Danielle. **O movimento em prol do acesso a justiça no Brasil e a construção de uma democracia pluralista**. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília/DF, 2008.

BEZERRA, Paulo César Santos. **Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CARDOSO, Roberta Teles. **O direito à educação, a qualidade do ensino jurídico e o acesso à justiça**. Mestrado em Direito Constitucional. UFCE-Fortaleza, 2007, 163 F. Dissertação (mestrado).

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?** In: PANDOLFI, Dulce Chaves. CARVALHO, José Murilo de. CARNEIRO, Leandro Piquet. GRYNSZPAN, Mario. Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

GALDINO, Flávio Antonio Esteves. **A Ordem dos Advogados do Brasil na reforma do ensino jurídico**. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. Ensino jurídico. 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília: OAB, 1997.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. **A evolução do ensino jurídico no Brasil**. JUSsapiens – Juristas e Educadores Associados. p.1-17.

MELO FILHO, Álvaro. **Por uma revolução no ensino jurídico**. Revista Forense, RJ, v.322, ano 1989, p.9-15, abr./mai./jun. 1993.

MOSSINI, Daniela E. de S. **Ensino Jurídico: história, currículo e interdisciplinaridade**. Doutorado em Educação: Currículo PUC-SP, São Paulo, 2010 – 256 f. Tese (doutoramento) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SADEK, Maria Tereza. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos**. Revista USP-São Paulo-n. 101- março/abril/maio 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3º São Paulo: Ed.Cortez, 2007.

_____, **Introdução à Sociologia da Administração da Justiça**. Revista Crítica de Ciências Sociais Nº 21, Coimbra, nov.1986.

_____, **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6.ed. rev. Atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SOUZA, Carlos Alberto Rodrigues de; Sousa, Tâmara M. Gonçalves. ***Núcleo de Prática Jurídica como meio de acesso à justiça aos hipossuficientes***. Revista de Produção Acadêmica, Manaus, v.2. nr.1, 2012.

TORRES, Jasson Ayres. ***O acesso à justiça e soluções alternativas***. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

VENANCIO FILHO, Alberto. ***Das arcadas ao bacharelismo***. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: a insuficiência da solidão do direito e do aparato judiciário

Tatiana Afonso Oliveira –
Universidade Federal de Pelotas
Marcelo Nunes Apolinário –
Universidade Federal de Pelotas

1. Introdução

No presente trabalho, buscar-se-á analisar a necessidade e importância da interdisciplinaridade no estudo e combate da violência contra a mulher.

Por ser um tema peculiar e que possui uma importância não só em si próprio, mas também por contribuir com todo um contexto de violência social, a violência contra a mulher merece um estudo aprofundado e cuidadoso com as particularidades e sensibilidades dos casos.

Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, propõe-se a evidenciar a problemática da violência contra a mulher em uma perspectiva além da ciência jurídica. Assim sendo, busca-se elucidar a relevância da matéria do Direito no assunto, entretanto, criticando-se a insuficiência do mesmo em trazer, por si só, resultados satisfatórios para o estudo e combate à violência contra a mulher.

Ou seja, tal artigo procura demonstrar como a solidão do Direito, quando isolado de demais ciências do saber, é pouco eficaz na pesquisa e enfrentamento da violência contra a mulher. Assim, principalmente se considerado um Direito meramente positivista e punitivista. Nesse sentido, faz-se salutar destacar a importância da interdisciplinaridade no assunto.

Primeiramente, pretende-se abordar as particularidades e características marcantes do problema da violência contra a mulher, no sentido de a interdisciplinaridade e a multidisciplinaridade serem indispensáveis para que se tragam resultados a um tema tão complexo.

Almeja-se entender as deficiências que ocorrem em tomar o Direito como única ou protagonista vertente capaz de lidar com o problema. Nesse sentido, procura-se analisar se a lógica meramente punitivista e sem amparo em outros campos do saber faz com que os resultados na luta pelo fim da violência contra a mulher sejam pouco eficazes.

Ademais, analisar-se-á a falta de implementação das equipes multidisciplinares nos juizados especiais de violência contra a mulher. E, assim, de que forma a falta de rotina e

protocolo em tais órgãos contribui com um fraco desempenho no progresso nas lutas de proteção da mulher.

Por fim, pretende-se demonstrar algumas contribuições de outros campos do saber no estudo e combate da violência contra a mulher. A título de exemplificação, buscar-se-á analisar brevemente de que forma áreas como psicologia, jornalismo e antropologia podem ser de suma importância no tema.

E, então, será feito um breve resumo e conclusões sobre as discussões aqui trabalhadas.

2. A insuficiência jurídica no tema da violência contra a mulher

No presente capítulo será feito um destaque especial ao porquê de se falar da extrema relevância do tema da violência contra a mulher tanto para o mundo jurídico como para a sociedade de forma geral. E, assim, pretende-se destacar a importância do assunto não meramente como a obviedade de um fim em si mesmo, mas também de que forma contribui para um contexto generalizado de violência social.

Ainda no mesmo capítulo, pretende-se desenvolver as razões pelas quais o referido tema de extrema relevância não pode ser estudado, diagnosticado e combatido simplesmente pela dogmática jurídica tradicional e positivista. O que se quer aqui dizer é que o tema possui tal importância e tamanhas peculiaridades que não se permite ser abordado de forma meramente a se encaixar um fato em um tipo penal. Dessa forma, intenta-se demonstrar como o tradicionalismo jurídico por si só tem sido insuficiente para que se busque um enfrentamento da questão.

A violência contra a mulher é um tema de suma importância por um motivo evidente: afeta a vida de um massivo número de mulheres, seja em contexto mundial ou nacional. Além disso, é extremamente relevante ainda por potencializar o desencadeamento de uma violência a nível social. É sabido que 63% das crianças e adolescentes em situação de rua alcançaram tal condição por advirem de um lar violento. É o que foi demonstrado por um censo nacional encomendado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável (Brum, 2011, acesso *online*).

E então, por ser um assunto extremamente pertinente e com diversas peculiaridades, a capacitação em sua tratativa é fundamental. Entretanto, o que se tem visto é um despreparo em certos setores ao abordar o tema. Ou, poderia se dizer, uma desatenção aos traços mínimos e

especificidades do assunto. Segundo Freire (2007, p. 11) “A violência contra a mulher, fenômeno tão complexo quanto frequente, não tem sido abordada suficientemente nos processos formativos de diferentes categorias profissionais que se deparam, cotidianamente, com casos desta natureza.”.

Desta forma, demonstrada a magnitude do problema da violência contra mulher, bem como suas singularidades que demandam um estudo aprofundado, capacitado e interdisciplinar sobre o tema, passa-se agora a observar a pouca eficácia de respostas que o Direito traz à questão quando tratado de forma isolada. Ou seja, a falta de multi e interdisciplinaridade na tratativa do tema acaba por trazer poucos resultados ao combate da problemática. É o que será visto a seguir.

É evidente que o Direito ocupa um papel importantíssimo no estudo e combate da violência contra a mulher. Seu principal diploma legal sobre o assunto, a Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 7 de Agosto de 2006) é um verdadeiro marco na longa luta às tratativas desumanas contra o sexo feminino.

O que ocorre, entretanto, é que a Lei Maria da Penha, apesar de ser um respeitável referencial no combate à violência contra a mulher (tendo advindo de anos de lutas e compromissos internacionais vinculados aos direitos humanos, especialmente, da mulher), tem sido insuficiente em trazer soluções ao problema, por diversos motivos. Ou seja, o Direito não dá conta sozinho de combater tal violência. Vejamos agora alguns motivos para isso acontecer.

Em primeiro lugar, é necessário que se extinga esse mito de protagonismo do Direito nas tratativas de violência contra a mulher. Sim, o Direito é extremamente importante para o assunto, havendo diplomas legais de suma importância, bem como a incidência de casos nos tribunais. Entretanto, atribuir ao Direito um protagonismo ou exclusividade em abordar o assunto é uma medida extremamente pobre e pouco eficaz.

É bem verdade que, ao se falar em violência, remete-se diretamente ao Direito e, mais especificamente, ao Direito Penal. Entretanto, tal lógica não deve imperar, principalmente no concernente à violência contra a mulher.

Ainda mais, a lógica de atribuir exclusivamente ao Direito Penal a solução do problema é pouco inteligente quando vista sob a ótica de entender como potencializador de resultados positivos um mero aumento de penas aos agressores. Isso, em verdade, é atribuir uma solução rasa e simplista a um problema extremamente complexo.

Também, faz-se necessário destacar que o mero discurso generalizado antiviolaência contra a mulher não é eficaz. É importante que tal discurso seja aprimorado através de maiores estudos e especificações.

Isso significa, sim, que, além de pregar o combate à violêcia contra a mulher, deve-se o fazer de maneira informada. Entra, aí, um estudo multidisciplinar, no sentido que se faz mister que qualquer pessoa que deseje lutar pelos direitos das mulheres, principalmente de maneira profissional, adquira um conhecimento mais aprofundado e técnico.

Ademais, poderia significar, também, o sentido atribuído por alguns que defendem uma qualificação das mulheres, agrupando-as conforme suas características, em vez de um estudo e combate generalizado a todas as mulheres. Um exemplo disso seria não instituir políticas públicas a todas as mulheres de forma indistinta. Uma possível ideia seria analisar quais são as mulheres em grupos de risco e elaborar programas específicos a elas, aplicando isso também ao direito penal. Os defensores de tal proposta entendem que o discurso antiviolaência generalizador acaba por apagar as mulheres periféricas, o que aumentaria os índices de violêcia.

As políticas de caráter preventivo não podem continuar a insistir em campanhas voltadas às mulheres indistintamente. É importante a elaboração de políticas específicas para grupos de maior risco, observando as necessidades particulares de cada grupo. Quando se criam campanhas universais sem um público determinado, a tendência é excluir aquelas mulheres situadas à margem do sistema, perpetuando a violêcia.

Para uma política pública de prevenção eficaz, é preciso distinguir os diversos tipos de violêcia, bem como diferenciar as propostas de intervenções e incorporá-las ao Direito Penal.

Entretanto, não é possível atribuir ao Direito Penal, única e exclusivamente, a tarefa de proteção dessas mulheres vitimizadas. (Jungbuth, 2016, p. 15).

Outro ponto, apesar de bastante controverso, que contribui para a pouca eficácia da Lei Maria da Penha é a falta de protocolo e rotina dos operadores do direito quando a mesma. Vejamos.

A Lei Maria da Penha (Lei 11.340 de 2006) proibiu, de forma expressa, que fosse aplicada a lei dos juizados especiais criminais aos crimes praticados com violêcia doméstica, independentemente da pena cominada. É o que postula seu artigo 41: “Aos crimes praticados com violêcia doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.”.

O que ocorre é que há uma falta de rotina e protocolo na aplicação da referida legislação. Observa-se isso porque muitos operadores do direito têm aplicado os institutos

despenalizadores da lei 9.099 à lei Maria da Penha, mesmo após o STF e o STJ ratificarem a referida vedação.

Alguns entendem que a aplicação de sursis processual e transação penal nos crimes cometidos com violência doméstica contra a mulher é inadmissível, sendo inclusive contra a lei.

O CNJ (conselho nacional de justiça), sob o argumento de respeitar a independência funcional do juiz, decidiu não apresentar um protocolo de rotina à aplicação da lei 11.340/06. Assim, deixou a critério de cada magistrado aplicar ou não o sursis processual e a transação penal.

Da mesma forma, a audiência de justificação, que é uma audiência na qual a vítima se manifesta pela vontade de não dar prosseguimento à ação penal, tem sido aplicada em alguns juizados especializados em violência doméstica contra a mulher. Parte dos estudiosos entende isso como um absurdo, haja vista que a lesão corporal contra mulher é sempre pública incondicionada, mesmo sendo leve ou culposa. Segundo Lênio Streck (2004, p. 133), aplicar a Lei dos Juizados Especiais Criminais em crimes praticados com violência doméstica contra a mulher é conferir um caráter institucional à violência doméstica. Conforme o referido autor, é como se o estado buscasse não intervir nas situações de violência doméstica, não se sentindo responsável por tais fatos. Streck critica, ainda, o caráter liberal-individualista deste posicionamento do Direito e do Estado.

Em contrapartida, há que se destacar que uma forte corrente de estudiosos e militantes pelo fim da violência contra a mulher têm uma visão totalmente diferente sobre o assunto ora abordado.

Para esses, a mulher tem sim que ter a possibilidade de escolher prosseguir ou não na ação penal contra seu agressor. Logo, deveria ser a ação pública condicionada à representação da vítima. Assim, ficaria a critério da mulher decidir se quer se colocar na posição de vítima de um crime e enfrentar um cansativo e desgastante processo.

No entendimento dos defensores dessa corrente, negar à mulher a possibilidade de escolha sobre o prosseguimento da ação penal é infantilizar a mesma. Alguns entendem que a razão de a lesão corporal, mesmo leve ou culposa, ser crime de ação penal pública incondicionada à representação é que a mulher em situação de violência doméstica fica bastante fragilizada, sendo incapaz de tomar uma decisão lúcida e coerente sobre o prosseguimento da ação penal.

E é nesse ponto que se insurgem os críticos a isso, alegando que tratar a mulher como um ser “frágil e incapaz” é colocar a mesma em posicionamento inferior, haja vista que os demais casos de lesão leve ou culposa são crimes de ação penal pública condicionada à representação.

Ademais, entendem que “obrigar” a mulher a permanecer em uma posição de vítima de um crime e enfrentando seu agressor judicialmente em cada contribuirá para a melhoria da situação da mesma.

Enfim, como se demonstrou, o Direito sozinho não dá conta de combater o problema da violência contra a mulher. Em verdade, tal problema não é um tópico do direito. A violência contra a mulher é um assunto que tem, igualmente, raízes em diversos ramos do conhecimento, como a sociologia, a antropologia, o serviço social, a psicologia e, também, o direito. É o que se verá a seguir.

3. Violência contra a mulher: um tema interdisciplinar e multidisciplinar

Superada a abordagem acerca da insuficiência da matéria jurídica em trazer, sozinha, soluções satisfatórias para a problemática da violência contra a mulher, passa-se agora a uma análise da multidisciplinaridade e interdisciplinaridade características da problemática em questão.

Diz-se multidisciplinaridade no sentido de o tema ser próprio de diversos ramos do conhecimento. E a interdisciplinaridade diz respeito ao fato da necessidade de as ciências do saber conversarem entre si no que tange a questão da violência contra a mulher, em um sistema de troca de ideias e aprimoramento dos mecanismos de combate à referida problemática.

Vista a distinção, passa-se agora a tratar de ambas as expressões em sentido amplo, de forma que, quando se mencionar uma, estar-se-á, também, referindo-se à outra.

É evidente que o direito ocupa um papel importantíssimo no estudo e combate da violência contra a mulher. Por exemplo, a Lei Maria da Penha é uma normativa jurídica que é marco no assunto.

Entretanto, a interdisciplinaridade é fundamental para estudar o tema e buscar soluções para a problemática da mulher.

É o que reconhece a própria lei Maria da penha, em seu art. 29, que diz: “Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar

com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.”.

Entretanto, a mera formação dos juizados especializados em violência doméstica não assegura a aplicação da lei. Isso porque há carência de equipes multidisciplinares, formadas por profissionais de diversas áreas. Assim, nota-se que o artigo 29 da lei 11.340/06 tem sido bastante inaplicado, contribuindo para a perpetuação da violência.

Sim, há casos de tribunais onde há acesso a essas equipes, entretanto, muitas vezes dependendo da iniciativa e esforços do juiz em montar a referida equipe. Isso se entende como um problema, haja vista que a rotina de formação e atuação dos juizados especializados e suas equipes deveria ser uniforme no judiciário, e não um casuísmo que depende da movimentação pessoal do juiz, acarretando que algumas comarcas possuam equipes em funcionamento e outras comarcas sejam extremamente desfalcadas nesse sentido.

Sem a interferência dessa equipe multidisciplinar, em parceria com o poder judiciário, os juizados especializados acabam por ter um caráter simplesmente repressivo e uma rasa lógica de punitivismo, sem observância das características diferenciais da problemática da violência contra a mulher.

É justamente por isso que se chamam “juizados especializados”, pois não podem seguir uma lógica comum de tratamento meramente judicializado. O problema não reside em existências de omissões na lei, mas sim na falta de sua aplicabilidade, com formação de rotina e protocolo para os juizados, além da implementação das equipes multidisciplinares.

Assim, esclarecida a incompletude que o direito, sozinho, traz para o estudo e combate da violência contra a mulher, passa-se agora a exemplificar a contribuição de outros ramos do saber na análise da problemática.

Gênero, apesar de ser um conceito que pode ser analisado sob diversos vieses, é muito enraizado na Antropologia. É sabido que a premissa social brasileira tem como fundamentação a violência de gênero caracterizada pela dominação do masculino sobre o feminino. E uma das razões para isso ser possível, é que as mulheres são antropológicamente construídas para serem dóceis e frágeis. Dessa forma, os papéis construídos ao homem e à mulher tendem a legitimar a violência contra a mulher mesmo dentro de uma tolerância social.

Também, a psicologia traz contribuições fundamentais para o tema. Além da contribuição científica, a presença de tais profissionais é fundamental para que o combate à violência contra a mulher não busque um enfoque meramente penalizador, o que é pouco eficaz.

A presença de psicólogos mesmo nos tribunais é essencial para que a vítima tenha acompanhamento que a capacite para retomar sua vida após um trauma violento.

O jornalismo, além de sua óbvia importância por difundir os direitos das mulheres em situação de violência, bem como as políticas que encorajam a mulher a denunciar, tem também o condão de apresentar soluções metodológicas para o combate da problemática. Geraldine e Sousa (2016, p. 28), ao elencarem uma série de mudanças na cobertura jornalísticas úteis a operarem como instrumentos mais eficazes na difusão de informações no que tange a violência contra a mulher, citam, entre outras, a seguinte: “transformar a cobertura dos crimes contra a mulher de narrativas isoladas e personalizadas para narrativas concentradas em tais crimes como sendo consolidados culturalmente”.

Ou seja, muitas vezes a mídia e as coberturas jornalísticas tratam o agressor como um ser humano monstro, como se fosse um casuísmo. E, em verdade, um agressor muitas vezes é um ser humano comum que simplesmente tem seu agir respaldado pela cultura enraizada de violência contra a mulher. De fato, a violência contra a mulher é uma regra, e não uma exceção.

3. Considerações finais

Em suma, no presente trabalho, foi observada a necessidade e importância da interdisciplinaridade no estudo e combate da violência contra a mulher.

Assim, notou-se de que forma a solidão do Direito é insuficiente em trazer resultados positivos no estudo e combate a violência contra a mulher.

Com isso, buscou-se responder os motivos de pouco sucesso de uma ciência jurídica isolada, normativista e punitivista em um tema tão peculiar e sensível como o ora estudo.

Apesar de reconhecer-se a evidente importância do Direito no tema, o que se procurou demonstrar é que ele, só, não é tão eficaz em trazer respostas para a problemática. E, assim sendo, a violência contra a mulher, por possuir uma importância não apenas por si só, mas sim por fomentar um contexto generalizado de violência social, merece uma tratativa multidisciplinar, conforme previsto na própria Lei Maria da Penha.

Primeiramente, foi abordado o fato de que a problemática da violência contra a mulher possui particularidades e nuances bastante marcantes, o que torna indispensável a multi e interdisciplinaridade para que se analise o assunto.

Depois, foram analisadas as falhas que ocorrem em tomar o Direito como única vertente capaz de lidar com o problema. A lógica meramente punitivista e sem amparo em outros campos

do saber faz com que os resultados na luta pelo fim da violência contra a mulher sejam pouco eficazes.

Ademais, criticou-se a falta de implementação das equipes multidisciplinares nos juizados especiais de violência contra a mulher. A falta de rotina e protocolo em tais órgãos acaba por retardar o progresso nas lutas de proteção da mulher.

Por fim, foram demonstradas algumas contribuições de outros campos do saber no estudo e combate da violência contra a mulher. A título de exemplificação, foi elucidado de que forma áreas como psicologia, jornalismo e antropologia podem ser de suma importância no tema.

Lembrando sempre que o tema da violência contra a mulher não é um tema exclusivamente jurídico. Apesar de o direito possuir sim importância nos estudos e lutas da referida problemática, os demais ramos são tão importantes quanto. Somente uma união de esforços de profissionais capacitados de diversas áreas do conhecimento é que será capaz de trazer resultados satisfatórios na preservação da vida e dos direitos das mulheres.

4. Referências

- BRUM, Eliane. Sobre o desamparo de ser criança e viver na rua. **CNTSS/CUT**, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.cntsscuto.org.br/ponto-de-vista/artigos/109/sobre-o-desamparo-de-ser-crianca-e-viver-na-rua>>. Acesso em 15 nov. 2017.
- FREIRE, Nicléa. Apresentação. In: TAQUETTE, Stella (org.). **Mulher adolescente/jovem em situação de violência**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), 2007. p.11-12.
- GERALDES, Ellen Cristina; SOUSA, Janara Kalline. Antes que a morte nos separe: o Direito à Comunicação como forma de prevenção ao suicídio. In: BARBOSA, Theresa Karina de Figueiredo Gaudêncio (org.). **A mulher e a justiça: a violência doméstica sob a ótica dos Direitos Humanos**. Brasília: AMAGIS-DF, 2016. p.21-32.
- JUNGBUTH, Rejane Zenir. A ineficácia da Lei nº 11.349/06. In: BARBOSA, Theresa Karina de Figueiredo Gaudêncio (org.). **A mulher e a justiça: a violência doméstica sob a ótica dos Direitos Humanos**. Brasília: AMAGIS-DF, 2016. p.11-20.
- STRECK, L. L. O imaginário dos juristas e a violência contra a mulher: da necessidade (urgente) de uma crítica da razão cínica em *Terrae Brasilis*. **Estudos Jurídicos**, vol.37, n.100, mai-agosto, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/264871532_o_imaginario_dos_juristas_e_a_violencia_contra_a_mulher_da_necessidade_urgente_de_uma_critica_da_razao_cinica_em_Terrae_Brasilis. Acesso em: 10 nov. 2017.

OS ESPAÇOS DE APRENDIZADO ACADÊMICO: política pública de acesso à justiça?

Simone de Biazzi Avila Batista da Silveira –
Universidade Federal do Rio Grande
Rafael Wyse Rodrigues dos Santos –
Universidade Federal do Rio Grande
Luíze Lima da Rosa –
Universidade Federal do Rio Grande

1. Introdução

Os espaços acadêmicos de realização de prática jurídica têm se notabilizado pelo atendimento da população em situação de vulnerabilidade socioambiental, oportunizando que as pessoas tenham suas demandas atendidas através de atendimento jurídico-judicial. Neste movimento, o Escritório Modelo de Assessoria Jurídica – EMAJ integra o Laboratório de Prática Jurídica Social da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande- FURG, e objetiva, principalmente, a formação dos acadêmicos dos cursos de Graduação e Residência Jurídica, nos aspectos técnicos e humanos. Proporciona o ambiente adequado para o desenvolvimento de diversas competências, com especial destaque para a atuação na advocacia. Em sua contribuição para a qualificação do ensino jurídico do Brasil, adota metodologias voltadas para uma formação dialógica, dinamiza a pesquisa jurídica e proporciona um ambiente científico adequado a reflexões teóricas e prática jurídica aprofundando a teoria crítica do Direito. Embora não seja sua função precípua a atenção as demandas emergentes das populações vulneráveis, o atendimento a estas questões é parte importante do contexto de aprendizagem.

A pesquisa visa a compreensão do contexto educativo, investigando se existe a possibilidade de o mesmo ser considerado como uma política pública de acesso a justiça.

Por fim, destaque-se que a pesquisa pode contribuir para ampliar o espectro de estudos voltados a compreensão das Políticas Públicas de acesso a Justiça no Brasil.

2. As políticas públicas

A Política Pública deve ser observada como um todo, que vai desde o processo de tomada de decisões até o produto final desse processo, sendo, portanto, grande desperdício

excluir elementos e instrumentos que possam, dentro de suas particularidades, contribuir para o resultado satisfatório de um determinado anseio ou necessidade popular.

Ainda, as Políticas Públicas podem ser compreendidas como instrumentos concretizadores dos direitos previstos nos dispositivos legais, vez que materializam as mais diversas conquistas populares que buscam suprir necessidades essencialmente sociais, e não as necessidades do Capital e do interesse privado.

Os direitos declarados e garantidos na Constituição e nos demais dispositivos legais somente terão aplicabilidade por meio de Políticas Públicas correspondentes ao tema desse direito, devendo se operacionalizar mediante programas, projetos e serviços guiados pela soberania popular, e sua existência de justifica para intervir na equiparação de oportunidades e condições para aqueles que não são socialmente incluídos, considerando a urgente necessidade de fortalecer a busca pela dignidade do ser humano.

Por isso, as Políticas Públicas são ações estrategicamente pensadas, decididas, planejadas, implantadas e avaliadas tendo como norte uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado quanto a sociedade desempenhem papel ativo de fiscalização, criação e decisão, seja ela positiva ou negativa, no sentido do impedimento de algo.

Nesse sentido, as Políticas Públicas podem possuir diversos atores, que serão positiva ou negativamente afetados por uma determinada Política Pública, podendo ser indivíduos, grupos ou mesmo organizações; atores estatais, que exercem funções públicas no Estado, devido a eleição ou por exercício de serviço público permanente; ou mesmo atores não estatais, que são compostos por centros de pesquisa, movimentos sociais, sindicatos patronais e dos trabalhadores, dentre outros.

Para tanto, as Políticas Públicas contam com diversos ciclos, que visam cobrir o fenômeno dinâmico e sequencial de necessidade, elaboração, aplicação e análise dos resultados obtidos.

A formação de agenda define e elenca as principais questões ou problemas sociais os quais serão objeto da Política Pública, que pode ser proveniente da vontade política, da mobilização social, ou mesmo do custo e benefício relativo à solução de determinado problema.

O planejamento ocorre quando são definidas as linhas gerais de ação possíveis para se resolver determinado problema levantado na formação de agenda, oportunizando a interação de todos os atores envolvidos, com o objetivo analisar qual será a melhor forma de estruturar a Política Pública.

Ocorrerá, então, a tomada de decisão, relativa a definição dos recursos que serão utilizados, e os prazos de ação da Política Pública, que será determinada por leis, decretos, resoluções e outras normas e atos da Administração Pública.

Já o procedimento de execução compreende justamente a aplicação da Política Pública, transformando a criação de agenda, o planejamento e a tomada de decisão em prática materializadora da Política Pública.

Existe ainda a avaliação, momento em que a Política Pública será avaliada visando entender como maximizar os resultados já obtidos após a colocação das ações idealizadas em prática, como também analisar se os objetivos inicialmente propostos foram alcançados, sendo que, a avaliação, poderá ocorrer durante qualquer momento dos ciclos ou fases de implementação de uma Política Pública.

Portanto, podemos observar que todo o processo de criação e aplicação de uma Política Pública demanda uma longa e custosa jornada que inclui a toada de decisões complexas em conjunto, possuindo como impulso principal uma necessidade, um problema que requer atenção e solução, tal como a questão do acesso deficitário a justiça, apesar da sua previsão constitucional e de sua relevância para uma sociedade equânime, pacífica e organizada.

3. O acesso à justiça

Em que pese a conceituação de “acesso à justiça” seja de difícil caracterização, Cappelletti e Garth (1998), em sua consagrada obra “Acesso à Justiça”, nos ensinam que, basicamente, serve para determinar duas finalidades básicas de qualquer sistema jurídico, quais sejam, a primeira a de que o sistema deve ser igualmente acessível a todos, e a segunda a de que o sistema deve produzir resultados justos, individualmente e socialmente falando¹. O enfoque do presente trabalho se dará sob a primeira premissa de “acesso à justiça” explicada pelos autores, vez que versa sobre “acesso à justiça” sob a perspectiva da assessoria jurídica.

É deveras importante ressaltar que a compreensão do “acesso à justiça” sofreu transformações significativas ao longo do tempo, tornando-se hoje completamente diversa do que quando fora originalmente concebida. Inicialmente, nos séculos XVIII e XIX, “acesso à justiça” era entendido sob a ótica individualista dos direitos. Representava, unicamente, “o

¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 7.

direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação”². Ainda que acesso à justiça fosse encarado como um direito natural, tais direitos não precisavam da chancela do Estado para sua efetivação e proteção. Como eram enxergados como direitos anteriores ao Estado, bastava que o mesmo garantisse que não fossem lesados por terceiros. Assim sendo, o Estado permanecia indiferente ao fato de que, em grande parte, os litigantes não possuíam conhecimento formal para entender seus direitos e como fazer a defesa dos mesmos de forma adequada³. Nessa realidade, o “acesso à justiça” era entendido como pleno, mesmo estando satisfeito apenas o seu aspecto formal. A justiça só poderia ser alcançada por aqueles que sabiam enfrentar suas dificuldades técnicas e por aqueles que pudessem arcar com seus custos.

Essa realidade se manteve ao longo do tempo, em verdade, era uma característica das sociedades *laissez-faire* ocidentais. Apenas com o crescimento das sociedades e com a modificação de paradigmas acerca dos direitos humanos é que a visão de “acesso à justiça” passou a ser entendida de forma diferente. Quando o caráter coletivo das relações humanas passou a ser entendido como preponderante ao individual, os Estados passaram a deixar para trás a visão individualista de direito dos séculos XVIII e XIX. Ficou no passado a ideia de que um Estado passivo, que se preocupava apenas em formalizar direitos e garantias, ainda que ineficazes, era suficientemente satisfatória. O Estado passou a (tentar) salvaguardar e tornar acessível a toda a população um rol de direitos, dentre os quais o acesso à justiça, e o entendimento passou a ser o de que é necessária uma atuação positiva do Estado para assegurar o gozo desses direitos tão básicos. Assim sendo, nas palavras de Cappelletti e Garth, “não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados, e, mesmo, cidadãos”⁴.

Por conseguinte, o direito eficaz ao acesso à justiça é visto, hoje, como de vital importância entre a nova gama de direitos humanos sociais e individuais, uma vez que mesmo que se tenham garantidos todos os direitos possíveis para a construção de uma sociedade justa, sem um acesso à justiça eficaz, todos eles perdem sentido, vez que de nada adianta ter um

² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 9.

³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 10.

direito reconhecido se não existem formas eficazes de torna-lo realidade. Se assim fosse, na prática, voltaríamos ao passado, ainda que sob uma nova perspectiva. Por isso, o acesso à justiça precisa “ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”⁵.

Tão presente na nossa realidade é a necessidade do acesso à justiça, que a nossa Constituição Federal, em seu artigo 5º se preocupou em garantir o mesmo de forma extensiva a todos, quando estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” e também quando dispõem que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”⁶. Nota-se, então, a preocupação do constituinte em garantir o pleno exercício da cidadania, através, também, da garantia de acesso à justiça.

O acesso à justiça, tendo sido recentemente encarado como direito humano fundamental, para ser de fato efetivado na sociedade, forçou o Estado a adotar posturas que reforçam e garantem o efetivo acesso às classes menos favorecidas. Essas posturas também são chamadas de *ondas* e tiveram origem na década de 60. Entretanto, em razão da nossa recente democracia, essas ondas acabaram por chegar quase que conjuntamente no Brasil. São aplicadas, hoje, de forma concomitante. A primeira onda foca-se principalmente no acesso à justiça para pessoas hipossuficientes economicamente; a segunda onda versa sobre direitos difusos e coletivos e a terceira onda trata de garantir o acesso à justiça de novas formas que não o tradicional processo.

No presente trabalho, abordaremos um pouco mais a fundo a primeira e a terceira onda, uma vez que são as que mais se aproximam da temática proposta.

A primeira onda trata especificamente do empecilho econômico em se conseguir o acesso à justiça. É a preocupação do Estado em garantir aos hipossuficientes economicamente uma forma de terem seus conflitos, suas lides, resolvidos. Fora, a primeira onda, testada e aplicada em diferentes países, tais como França, Inglaterra, Holanda, Áustria, Alemanha e Estados Unidos. Consiste, precipuamente, de dois sistemas distintos. O primeiro, o *Judicare*, é aquele em que o Estado paga aos advogados particulares para que os mesmos possam representar àqueles que são considerados hipossuficientes pela lei. O segundo diz respeito a

⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p11.

⁶ Art. 5º, XXXV, LXXVIII. Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988

advocacia remunerada pelos cofres públicos, através de servidores públicos, que também se empenharam em levar a justiça aos necessitados. A maioria dos países se utiliza de uma mistura dos dois sistemas, e o Brasil não é exceção nesse sentido. Aqui, observa-se a presença do sistema *Judicare* na figura da advocacia dativa e a presença da Defensoria Pública ilustra o segundo sistema, o de servidores públicos advogando pelos hipossuficientes. No entanto, cabe ressaltar, que ainda que tenhamos o sistema misto da primeira onda sendo aplicado no Brasil e por mais que os advogados dativos e defensores públicos desempenham seu papel com zelo e dedicação, estamos muito aquém do que deveríamos estar para efetivamente garantir o acesso à justiça para as comunidades mais hipossuficientes economicamente. O número de profissionais não é suficiente frente a crescente demanda da população carente e o próprio judiciário não dá conta de trabalhar de forma eficaz e satisfatória, o que acaba criando um obstáculo processual para o acesso à justiça.

E é justamente para tratar do problema do obstáculo processual que a terceira onda de Cappelletti e Garth⁷ surge. Os já constatados problemas que o sistema judiciário carrega, ainda que com a primeira onda se tenham “resolvido” os problemas da representação dos necessitados, não se esgotam. É a necessidade de um novo enfoque na questão do acesso à justiça que nos trouxe o próximo passo. A terceira onda vêm para trazer um olhar diferente da solução processual clássica, mesmo quando superados os problemas de representação processual e custas processuais. Há agora, uma busca por formas não processuais de resolução de conflitos. Formas mais céleres e praticas mais empaticamente humanas vêm sendo buscadas para uma resolução mais eficiente de conflitos, tanto para os litigantes quanto para a sociedade. Exemplos desse novo enfoque do acesso à justiça são os métodos heterocompositivos de resolução de conflitos, que procuram empoderar e dar ciência dos próprios direitos aos demandantes, além de oportunizar uma solução mais pacífica e conciliadora, a fim de resolver o problema da forma menos danosa para os envolvidos.

4. EMAJ – o espaço de aprendizagem

O Escritório Modelo de Assessoria Jurídica (EMAJ) é parte integrante do Laboratório de Prática Jurídica e Social da Faculdade de Direito, objetivando primordialmente formar os acadêmicos dos cursos de Graduação e de Residência Jurídica, em um ambiente propício ao

⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

desenvolvimento das mais diversas competências necessárias ao exercício da advocacia, bem como incrementar o ensino jurídico nacional, por meio de metodologias voltadas para uma formação dialógica, e espaço aberto para reflexões transdisciplinares inovadoras, baseada no aprofundamento da teoria crítica do Direito.

A Coordenação do Laboratório de Prática Jurídica e do EMAJ é exercida pelo Supervisor de Estágio, que tem como atribuições a fiscalização do cumprimento das atividades propostas no EMAJ, a organização dos espaços físicos e suas utilizações, fiscalizar a elaboração e execução de planos de ensino e atividades complementares obrigatórias realizadas junto ao EMAJ, baixar normas complementares que se façam necessárias, dentre outras.

A sede principal do EMAJ é o Laboratório de Prática Jurídica Social, e conta com 02 (duas) salas de reunião pedagógica, uma sala de mediação, 09 (nove) salas de atendimento, 01 (uma) sala de arquivos, 02 (duas) salas de almoxarifado, 02 (duas) salas de projetos, 06 (seis) banheiros e um mini auditório.

Seu funcionamento se dá em todos os dias úteis do ano, nos horários de 07:30 h às 18:00 horas, entre expediente interno e atendimento ao público, contudo, nos casos de realização de disciplinas teóricas ou práticas, de graduação ou pós-graduação, que forem realizadas no período da noite, também serão abrangidas pela sede conforme oferta dessas matérias, sendo os horários cumpridos pelos alunos devidamente registrados em livro próprio, conforme modelo estabelecido pela Supervisão de Estágio.

O atendimento ao público que busca os serviços prestados pelo EMAJ, seu encaminhamento aos escritórios, atualização do sistema integrado de informações dos processos judiciais, a expedição e recebimento de correspondências, dentre algumas outras tarefas e serviços administrativos, são realizadas pela Secretaria do EMAJ.

Os escritórios que oferecem atendimento a comunidade são formados pelas turmas das disciplinas de Prática Jurídica Social 1 (um) e 2 (dois), possuindo o número máximo de 09 (nove) alunos matriculados cada, atuando em conjunto, dívidas em escritórios integrados por 03 (três) alunos matriculados na disciplina de Prática Jurídica Social 1 (um) e 03 (três) alunos matriculados na disciplina de Prática Jurídica Social 2 (dois), juntamente com dois alunos da Residência Jurídica, sob a orientação e supervisão de dois professores responsáveis.

Cada escritório, por sua vez, deve primar pelo cumprimento dos horários de plantões, bem como pela apropriada documentação e organização das pastas individualizadas com informações completas dos clientes assistidos, e relatórios de atuações externas ao EMAJ, tais

como audiências junto ao Poder Judiciário e outros órgãos, visitas e acompanhamentos administrativos.

Dessa forma, cada escritório de prática terá sob sua responsabilidade uma carteira de clientes, cabendo a cada um a pesquisa, triagem e atendimento aos assistidos, acompanhamento de audiências, elaboração de peças processuais, atuação em atividades de Mediação, Negociação, Arbitragem e Conciliação, assim como o completo acompanhamento processual e participação em ações de defesa dos direitos sociais, difusos e coletivos, focando a sustentabilidade socioambiental no ecossistema costeiro onde se insere o Município de Rio Grande, consoante a vocação específica do curso para os direitos humanos.

São atendidas pessoas com renda familiar bruta igual ou inferior a dois salários mínimos vigentes. As demandas atendidas no EMAJ são aquelas que tem única e exclusivamente o foro da Comarca de Rio Grande como competente. Além disso, nas causas de natureza trabalhista e nas causas de competência do Juizado Especial Cível da Comarca de Rio Grande é oferecida apenas consultoria jurídica, no sentido de informar ao assistido sobre seus direitos e deveres no caso em tela. Não obstante, o EMAJ não atua em causas contra a Universidade Federal do Rio Grande e nem contra a União.

5. Conclusão

É fato que o Escritório Modelo de Assessoria Jurídica – EMAJ desenvolve grande papel na vida acadêmica dos graduandos e pós-graduandos. Mostra a práxis da advocacia, o dia-a-dia da profissão. Dá ao aluno, seja da graduação ou da pós-graduação, uma visão mais humanística e o provoca para que reflexões acerca do direito e seu efetivo alcance sejam feitas. Faz com que o universitário saia do lugar comum e se choque com realidades completamente diferentes da sua. Oportuniza conhecimento e aprendizado, tanto técnico quanto humano. Faz o casamento perfeito entre teoria e prática, prática essa que falta na imensa maioria das instituições de ensino em Direito do país.

Além disso, e apesar de não ser sua função principal, o EMAJ atende a comunidade local oferecendo, através da Assessoria Jurídica, assistência judiciária e assistência jurídica gratuitas para aquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade socioambiental extrema. Esse atendimento leva às parcelas esquecidas da nossa sociedade um pouco de justiça e cidadania. É de vital importância justamente porque busca trazer aos hipossuficientes economicamente o acesso à justiça que na maioria das vezes por sua falta de recursos ou

instrução lhes é covardemente negado. O trabalho desenvolvido no EMAJ abrange também métodos heterocompositivos de resolução de conflitos, quando possível. Busca-se, através da mediação, negociação e conciliação, uma resolução de problemas de forma mais humana e apaziguadora, tentando ajudar os assistidos a identificarem por si mesmos as alternativas que beneficiem a todos para a resolução de seu conflito.

Isso posto, observando-se com mais atenção o EMAJ, nota-se que ele se enquadra como uma Política Pública de acesso à justiça, ainda que – novamente – não seja essa sua função principal. É uma Política Pública porque se assenta na organização institucional de uma universidade pública federal. É exemplo perfeito dos pilares de uma instituição pública de educação. É ensino, pesquisa e extensão. Como Política Pública, trata de buscar satisfazer direitos fundamentais constitucionalmente garantidos que estão sendo negados a uma parcela demasiadamente grande da sociedade. Ainda, é Política Pública de acesso à justiça porque, através da sua organização, de caráter público, busca, por meio de serviços de assessoria jurídica, garantir condições minimamente justas para pessoas em situação de vulnerabilidade social. Tenta levar aos assistidos o exercício da cidadania plena, tornando-os conscientes de seus direitos e deveres, bem como tornando-os cientes do protagonismo a que têm direito em nossa sociedade. Como bem ilustra Kazuo Watanabe, “a problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa⁸”, e é exatamente isso que o EMAJ acaba realizando, diariamente.

6. Referências

BAHIA, Flavia. Coleção descomplicando - direito constitucional. 3º edição; Armador; Recife, PE; 2017.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Nova edição, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> (visitado em 08/03/2018).

BRASIL. Regimento do Escritório Modelo de Assessoria Jurídica – EMAJ. 2018. Disponível em: <<http://www.direito.furg.br/index.php/a-faculdade-de-direito/normas-fadir/554-regimento-do-emaj>>

(visitado em 08/03/2018)

⁸ WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna, in Participação e processo, São Paulo, Ed. RT, 1998

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18, 2003.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 15º edição, Saraiva, São Paulo, 2011.

NOVELINO, Marcelo, Direito Constitucional, 5º edição, Método, Rio de Janeiro 2011.

PEDROSA, Ronaldo Leite. Direito em história. 3º edição, Imagem Virtual Editoração Ltda; Rio de Janeiro; 2000.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna, in Participação e processo, São Paulo, Ed. RT, 1998.

A UTILIZAÇÃO DAS CONSTELAÇÕES FAMILIARES SISTÊMICAS COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA

Jonas Guido Peres –
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)
Nikolai Bezerra Frio –
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

1. Introdução

A presente pesquisa propõe a inserção da constelação familiar sistêmica, caracterizada como uma técnica de cunho psicoterapêutico que busca desvelar questões inconscientes vivenciadas em conflitos com fortes fatores emocionais envolvidos - lembre-se de conflitos e situações familiares por exemplo, como método integrativo às medidas alternativas de acesso à justiça em que atue um terceiro. Esta concepção tem fundamento na adequação da prestação jurisdicional para o intuito de melhor adequar-se ao interesse das partes. Em razão disso, busca-se delimitar na medida do possível o conteúdo do direito fundamental de acesso à justiça sob um viés participativo e, partindo dessa observação, como objetivo principal, portanto, definir a técnica da constelação familiar sistêmica.

O método que melhor se adequa a essa perscrutação é o método hipotético dedutivo, para a inserção da técnica da constelação familiar sistêmica como meio alternativo ao acesso à justiça. Aliado a isto, procura-se caracterizar a técnica como uma medida cuja racionalidade é resultante da interpretação daquele direito fundamental, consagrado na processualística civil sob a edição do novel código de 2015.

O trabalho será dividido em uma introdução, em dois capítulos de desenvolvimento e uma conclusão. O primeiro capítulo do desenvolvimento dirá respeito acerca da possibilidade de compreender o acesso à justiça sob a conformação mais ampliada, para que os cidadãos possam não só construir sua autonomia individual, como edificarem uma conscientização dos seus direitos. O segundo capítulo do desenvolvimento será dividido em dois subcapítulos, onde será explicada a técnica psicoterapêutica de constelações familiares.

Por fim, dentre os resultados esperados, intenta-se demonstrar a partir de elementos teóricos carreados, que a proposição ora formulada é um instrumento para realização substancial do direito fundamental de acesso à justiça. Desta forma, confirma-se que a prestação

do acesso à justiça necessita para sua realização efetiva uma maior participação dos envolvidos, encetando nesse cenário as constelações familiares, técnica de cunho colaborativo, cuja medida é propícia para alcançar tal desiderato.

2. O acesso à justiça sob uma compreensão mais “participativa”

O Novel Código de Processo Civil em sua parte geral traz o preceito de que: “não se excluirá da apresentação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, já a Constituição em seu art. 5º, inciso XXXV, prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Apesar da similitude dos termos utilizados nestas previsões legais, o intérprete mais atento poderá verificar a sutileza da determinação infraconstitucional, na medida em que oferece uma garantia de acesso à justiça mais amplo¹, não restrita aos meios Judiciais – a quem incumbe o dever de prestar a jurisdição, sem que isso signifique uma via única para prestação do acesso à Justiça pelo Estado (PINHO; STANCATI, 2015, Pp. 22-23).

Portanto, nas palavras de Humberto Pinho e Maria Stancati,

[...] quando o art. 3º do CPC/2015 se refere a apreciação jurisdicional, vai além do Poder Judiciário e sua forma imperiosa de resolver o conflito. Na verdade, ele abre as portas para outras formas positivas de composição, buscando o dever de cooperação das partes e envolvendo outros atores. A jurisdição, que inicialmente seria entregue exclusivamente ao Poder Judiciário, pode ser delegada para serventias extrajudiciais ou ser exercida por câmaras comunitárias, centros ou mesmo conciliadores e mediadores extrajudiciais (PINHO; STANCATI, 2015, p. 23).

Desse modo é possível perceber o fenômeno da desjudicialização, entendido como um acesso à justiça fora da seara do Poder Judiciário, como instrumento para eficácia da prestação

¹ Em sentido diverso, a clássica doutrina italiana: “Pode definir-se jurisdição como a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torna-la, praticamente, efetiva” (CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. 3 ed. Campinas: Bokseller, 2002. Vol. II. p.8). Contudo, apesar do reconhecimento da importância da jurisdição na resolução dos conflitos, Francesco Carnelutti chega a admitir uma certa atenuação: “A influência que faz desdobrar o interesse externo para determinar a composição espontânea dos conflitos nem é pequena, nem pode ser desprezada. Pelo contrário, uma observação profunda sobre os regimes dos conflitos interindividuais, intersindicais e internacionais parece-me que deve levar a comprovar que, à medida em que a civilização progride, há menos necessidade do Direito para atuar a solução pacífica do conflito, não apenas porque cresce a moralidade, como também, e mais por tudo, porque aumenta a sensibilidade dos homens perante o supremo interesse coletivo” (CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. 2.ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004. Vol. I. p.63).

deste direito, bem como do seu ajuste ao cenário contemporâneo - que requer à atualização ou ainda, o redimensionamento deste direito à luz da Constituição².

Nesse sentido argumentam Humberto Pinho e Maria Sincati,

A releitura do princípio da inafastabilidade da jurisdição fundamento o conceito moderno de acesso à Justiça, que não se limita ao acesso ao Judiciário, mas abrange a oportunidade de solucionar conflitos no âmbito privado, onde também devem estar garantidas a independência e a imparcialidade do terceiro que irá conduzir o tratamento do conflito. Como já temos falado em diversas oportunidades, a via judicial deve estar sempre aberta, mas isso não significa que deva ser acessada como primeira opção. Seu uso deve ser subsidiário, de forma a evitar a sobrecarga do sistema, o que leva, inexoravelmente, ao comprometimento da efetividade e da celeridade da prestação jurisdicional (PINHO; STANCATI, 2015, p. 26).

O acesso à justiça é um direito fundamental³ para o exercício do Estado de Direito. Assim, um Estado que se organiza sob esse preceito deve proteger, em todas as suas áreas, a isonomia substancial dos cidadãos. No campo da jurisdição, esse dever de igualdade se demonstra, exatamente, pela garantia de acesso à justiça. Nesta linha, o processo surge como a exteriorização da Jurisdição, tomada sob um aspecto dinâmico, para que o Estado atinja os fins estabelecidos na Constituição de 1988 (PINHO; STANCATI, 2015, p. 18).

Nessa senda e, tendo em vista a dinamicidade referida anteriormente, o processo não pode se descuidar de fomentar, na maior medida possível, um ambiente democrático e constitucional, fundamentos cernes para a estruturação das decisões judiciais. Assim, o debate processual não pode ser melindrado pelo órgão judicial sob um parâmetro de superioridade em detrimento dos demais sujeitos processuais. Exatamente o contrário, o cidadão deve ser visto

² Na defesa da dignidade da pessoa humana como princípio que fundamenta toda a ordem jurídica, Ingo W. Sarlet aduz que: “(...) o art. 1º, inciso III, de nossa Lei Fundamental não contém apenas uma declaração de conteúdo ético e moral (que ela, em última análise, não deixa de ter), mas que constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional e, como tal, dotada de eficácia, transformando-se de tal sorte, para além da dimensão ética já apontada, em valor jurídico fundamental da comunidade” (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, Pp. 111-112). Assim, a interpretação do sentido e da aplicação dos direitos fundamentais se altera. Faz-se, portanto, uma “nova” interpretação desses direitos, com o objetivo de uma maior proteção dos cidadãos. Atinge-se, como não poderia deixar de ser, o direito fundamental ao acesso à justiça.

³ Tratando da semelhança na seara constitucional dos conceitos de direito e garantia individuais, semilitude esta que afeta diretamente o conceito de acesso à justiça, adotamos o posicionamento de Gustavo Gonet Branco e Gilmar Mendes, os quais referem que o liame existente: “(...) entre uma e outra categoria se mostra límpida — o que, na realidade, não apresenta maior importância prática, uma vez que a nossa ordem constitucional confere tratamento unívoco aos direitos e garantias fundamentais” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 192). Contudo, não olvidamos aqueles que entendem pela confusão conceitual entre garantias e direitos (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 396); e, também, aqueles que percebem uma distinção mais clara (BONAVIDES, **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, Pp. 525-526).

como participante, não mero receptor da atividade estatal interventiva, incorporando-se desta maneira o conteúdo próprio do princípio constitucional da igualdade na relação processual e no procedimento (PINHO; STANCATI, 2015, p. 19).

Desta forma, para que construamos um processo mais igualitário, é necessário ultrapassar os obstáculos que estão para além do sentido dogmático. Por isso, a partir dos estudos sobre o acesso à justiça dos autores Mauro Cappelletti e Bryan Garth, foram identificadas que as barreiras para o acesso à justiça não se restringiam à carência econômica dos envolvidos apenas, mas também à ausência ou deficiência de informação repassadas pelos advogados aos seus clientes, o que dificultava o exercício dos direitos pelos cidadãos, uma vez que sequer conheciam sua natureza, tampouco a forma pela qual poderiam garanti-los (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 51).

Saliente-se que além do óbice anterior, outros⁴ resistiriam frente ao livre exercício do acesso à justiça, seja por desconhecimento ou ignorância dos seus direitos, seja pela leniência dos cidadãos quanto à existência da possibilidade de exigir um direito prestacional do Estado. Portanto, perceptível a razão de preocupação com a efetividade do devido acesso à justiça, tendo em vista que este reclama⁵ o incremento de fatores outros que não o simples desempenho do exercício da autonomia individual, como é o caso do requerimento de informações, mas também, a prestação de uma assessoria jurídica adequada, o oferecimento de meios para que os cidadãos alcancem o Judiciário, além da democratização dos demais meios de acesso à Justiça, para listarmos alguns (OLIVEIRA NETO, 2015, p.71).

Portanto, considerando a forma pela qual o acesso à justiça é relevado neste ensaio, percebe-se que a informação contribui grandemente para o amplo acesso à justiça. Os motivos

⁴ Segundo esclarecem Mauro Cappelletti e Bryan Garth, a primeira onda renovatória foi imbuída de promover a assistência aos carentes, portanto, o óbice aqui poderia ser caracterizado pela carestia econômica dos cidadãos para acessar o sistema judiciário. A segunda onda renovatória, segundo os autores, buscou maximizar a prestação jurisdicional por intermédio das ações coletivas ou *class actions*, como são conhecidas, em razão dos problemas decorrentes pelos pressupostos formais decorrentes ao longo do iter processual, podendo ser citados, a legitimidade e o interesse de agir dos litigantes. A terceira onda veio, porque ainda está em curso, para trazer outros meios de acesso à Justiça, tendo em vista a crise enfrentada pelo Judiciário em razão do excesso de demandas (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Tradução. Ellen Gracie Northfleet. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 1988, p.67).

⁵ No mesmo sentido, Victor Abramovich: “No entanto, as obrigações positivas não se esgotam em ações que se resumem a dispor de reservas orçamentárias para oferecer uma prestação de serviços. As obrigações de fornecer serviços podem caracterizar-se pelo estabelecimento de uma relação direta entre o Estado e o beneficiário da prestação. Mas é possível, para o Estado, assegurar o gozo de um direito por meios diferentes, com a participação ativa de outros sujeitos obrigados (ABRAMOVICH, Víctor. **Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados**. SUR, Revista internacional de direitos humanos. vol.2, n.2, 2005, p. 196. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v2n2/a09v2n2.pdf>> Acesso em: 20.02.2018., às 15:55).

condicionarão a melhora não só do acesso como da qualidade da prestação do direito. Neste sentido, é possível aduzir que a melhora ocorrerá, porque a informação leva a uma maior conscientização dos indivíduos ou, pelo menos, à maneira pela qual os referidos poderão obtê-lo, distinguindo o que seja, a partir de então, o acesso à justiça e o acesso ao Poder Judiciário. Tal implicará na ampliação da ideia de acesso à justiça e, conseqüentemente, na universalização do acesso à justiça, que passará a ser entendido através de sua real natureza. Isso porque, ao invés do que se possa crer, a iniciativa não inflacionará⁶ a atividade jurisdicional, posto que, conscientizados os cidadãos das múltiplas formas de acesso à justiça, como das formas não estatais ou extrajudiciais de acesso, o serão, outrossim, do dever de respeito para com às leis e a Constituição, o que gerará inconscientemente no cidadão a responsabilidade de exercer o direito de ação somente quando necessário; ademais, a medida pode contribuir para a realização da eficácia do acesso à justiça (OLIVEIRA NETO, 2015, Pp. 73-74).

Conforme defende Flávio Quinaud Pedron,

Uma perspectiva procedimental, então, deve afirmar que o “acesso” somente pode se dar, efetivamente, se garantido a todos os partícipes do discurso processual os princípios constitucionais, ou seja, iguais liberdades subjetivas para sua ação no iter procedimental. Ao contrário do que pesam e do pensam alguns juristas tradicionais, quanto maior a oportunidade de problematização, maior é o espaço para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (PEDRON, 2016, p. 26).

Sobre este aspecto, Alexandre Bahia ao desenvolver explicação sobre o direito moderno, refere que entre a facticidade da produção da legislação e sua pretensão de legitimidade, esta deverá acompanhar a decisão do legislador em seu mister. Diante disso, a legalidade que está envolvida na autonomia privada – vista através do exercício dos direitos subjetivos - e que permite a ação orientada ao próprio êxito, não pode justificar a legitimidade do direito apenas, porque as normas não possuiriam fundamentação se surgissem apenas como coação externa. Portanto, mostra-se necessário o reconhecimento de uma outra classe de direitos de cidadania atinentes ao exercício da autonomia, de maneira que os indivíduos, que como dito

⁶ A respeito, recorde-se mais uma vez os ensinamentos de Humberto Pinho: “A inflacionada demanda por justiça é um fenômeno complexo, que parte sobretudo, de uma dependência social dos Tribunais, seja por uma cultura demandista especialmente notada em países do sistema *civil law*, seja pelo incentivo estatal, que temendo a perda do monopólio, faz o Poder Judiciário propagar a ideia de que somente ele é capaz de proporcionar uma solução eficaz dos conflitos, percebido quando se promove por exemplo, a incorporação das ADRs aos Tribunais” (PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. **A institucionalização da mediação é a panacea para a crise do acesso à justiça?** Disponível em: [www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0fd4b8a835a77a3]. Acesso em: 15.02.2017, às 15:32).

anteriormente, fruem de liberdades subjetivas de ação, possam se reconhecer como coautores da mesma autonomia, *in casu*, uma autonomia pública (BAHIA, 2009, Pp. 229-230).

Pelo exposto, ao tentarmos comprovar em apertada síntese que o Novo Código de Processo Civil inaugura uma outra racionalidade em relação ao desenvolvimento do acesso à justiça, mais voltado à satisfação das partes e a efetiva realização da autonomia dos envolvidos, quer-se dizer com isso que, entende-se um acesso à justiça sob um outro aspecto, tal como referido no início e no fim do presente capítulo.

Assim, apresentar-se-à no capítulo e na subdivisão consequente uma outra forma de se alcançar o acesso à justiça, por intermédio das constelações familiares, caracterizada como uma técnica psicoterapêutica que pode permitir um acesso à justiça alternativo (seja por sua integração na mediação ou na conciliação), na medida em que trabalha com o inconsciente dos indivíduos, possibilitando, mormente naquelas contendas que envolvam problemas familiares, um acesso à justiça mais qualitativo às partes.

3 As constelações familiares sistêmicas e sua aplicação ao Direito.

3.1 O método fenomenológico e a base teórica da constelação familiar sistêmica.

A constelação familiar sistêmica é uma técnica de abordagem fenomenológica desenvolvida pelo alemão Bert Hellinger que possui o objetivo de trazer à tona os motivos inconscientes que determinam o comportamento humano, possibilitando a superação de hábitos e comportamentos limitantes, o desenvolvimento de um novo olhar para conflitos internos e externos, tudo em um movimento de cura.

A constelação familiar sistêmica encontra suas premissas no pressuposto já consagrado pela psicoterapia da divisão da consciência humana entre consciente e inconsciente. A parcela consciente, também denominada de “eu” ou “ego” é a parte externa do indivíduo, onde se situa a sua personalidade, onde a lógica se encontra, a estrutura de pensamento e a própria percepção de si mesmo. Paralelamente ao “eu”, a consciência humana é formada por uma parcela inconsciente onde está depositado um universo desconhecido do indivíduo que interage em tempo integral com o “eu”. O inconsciente, na perspectiva fenomenológica da constelação familiar sistêmica, encontra respaldo na psicologia analítica de Jung no sentido de que se constitui de uma parcela absolutamente desconhecida do indivíduo onde residem memórias

arcaicas e diversas concepções da vida traçadas sob um modo de operação completamente distinto do mundo cartesiano da lógica materialista tradicional do funcionamento do consciente.

Ainda, em entendimento similar com Jung, a constelação familiar sistêmica trouxe consigo a ideia de uma conexão entre a espécie humana, assim como o inconsciente coletivo Jungiano, onde tudo o que foi vivido pela espécie fica armazenado e os indivíduos, inconscientemente, possuem acesso a tais informações.

A aplicação da constelação familiar sistêmica se dá com base em uma psicologia fenomenológica (HELLINGER, 2012, p. 24), a qual funciona de modo distinto da psicologia científica:

O método fenomenológico é originalmente um método filosófico. Acontece quando alguém se expõe a alguma coisa, sem intenção, sem medo, esquecendo tudo aquilo que sabia, até então, sobre ela. A pessoa se expõe a um contexto obscuro e, de repente, apreende a essência de uma coisa (HELLINGER, 2012, p. 25).

Mais adiante, segue o autor:

A psicoterapia fenomenológica se encontra em certa contradição com relação à psicoterapia científica. A ciência experimental quer descobrir, através da experiência, modelos reproduzíveis para que o mesmo resultado possa ser alcançado através do mesmo procedimento. Isso pode ser feito de modo relativamente fácil nas ciências naturais, alcançando, através da mesma experiência, os mesmos resultados. Na alma, isso não é possível. Quando queremos nos dedicar cientificamente à psicoterapia e pesquisar cientificamente aquilo que ajuda, então as experiências devem ser colocadas de tal forma que o elemento pessoal fique excluído e o importante fique sendo somente o externo. Contudo, como podem observar aqui, o pessoal é o mais importante. Não podemos obter nenhum resultado válido se não levarmos o pessoal em consideração (HELLINGER, 2012, p. 26).

A metodologia fenomenológica adotada por Bert Hellinger possui uma forte construção teórica cujo maior expoente foi Husserl, o qual buscou consolidar sua fenomenologia como verdadeiro método filosófico de investigação da realidade. A obra Husserliana foi altamente crítica ao modelo de ciência construído a partir do pensamento cartesiano, proporcionando uma retomada à própria subjetividade, abandonada pelo trajeto científico. Husserl defendia que a busca pela experiência repetida como ciência afastou de forma dramática a subjetividade necessária para se discutir, academicamente, questões atinentes ao sentido da vida. Desta forma, a ciência passou, para Husserl, a ser somente um reflexo do mundo externo, deixando o homem e seu mundo interno à mercê do acaso.

O mundo do conhecimento se tornou o mundo do passado, no qual as experiências passadas determinam o comportamento frente ao futuro, engessando a possibilidade de algo realmente novo ocorrer dentro da subjetividade do indivíduo. É dentro desse universo que a

constelação familiar sistêmica surge como ferramenta para abstrair a lógica do pensamento e perceber o que de fato existe na realidade do indivíduo, além de seus pensamentos, condicionamentos, crenças, e o que mais existe no mundo do conhecimento.

Em paralelo ao método fenomenológico aplicado pela constelação familiar sistêmica como sustentação teórica da técnica, vieram contribuições importantes de dois ramos da ciência: a biologia com a teoria dos campos morfogenéticos⁷ que dialoga também com a construção do inconsciente humano, embebida pelo novo paradigma da física quântica informacional⁸ que coloca a consciência como cerne das questões que se concretizam na realidade material, de forma que o método fenomenológico aplicado viabiliza que se abstraia a estrutura do conhecimento formal onde apenas o “eu” tem lugar, para uma percepção de totalidade do conteúdo investigado. Proporcionando, desta forma, a conexão com todas as informações que compõem o indivíduo, se traduzindo em um mergulho profundo nas raízes inconscientes e essenciais da consciência individuais analisadas, viabilizando a possibilidade de reformular posturas internas, liberar traumas e, o mais importante para o escopo desta pesquisa, permitir que um novo olhar sobre determinada situação seja alcançado.

3.2 A estrutura sistêmica da consciência e seu reflexo nas relações humanas e sociais.

A vivência dentro do método fenomenológico de exame da consciência através da aplicação da constelação familiar sistêmica viabilizou a construção de uma verdadeira filosofia sistêmica acerca do funcionamento do inconsciente humano e, conseqüentemente, das relações humanas e sociais. O preceito básico verificado é que independente de sua origem, existem três leis básicas que, a exemplo das leis da física, atuam de forma determinante no funcionamento do indivíduo, as denominadas leis do amor (HELLINGER, 2012, p.32).

Considerando que o inconsciente é uma fragmentação da consciência, é preciso ter a percepção de que esferas diferentes da consciência se comunicam de forma diferente. O mundo do consciente é o mundo da lógica e da linguagem verbal, construída a partir do pensamento.

⁷ Segundo Rupert Sheldrake: “Os campos morfogenéticos são campos não-físicos que estão conectados a todas os seres vivos e que carregam informações sobre o funcionamento da espécie, e todos os demais dados armazenados ao longo da evolução” (SHELDRAKE, Rupert. **A presença do passado: ressonância mórfica**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p.81).

⁸ Ao invés de uma causação ascendente na qual o universo se constitui a partir da matéria, estamos diante de uma causação descendente na qual é a consciência do observador que colapsa a função de onda criando a realidade. Ou seja: a realidade é consequência do conteúdo da consciência de um observador que colapsa (escolhe de modo inconsciente) uma das infindáveis possibilidades disponíveis à sua existência.

O mundo inconsciente é o mundo da representação, das metáforas e da linguagem corporal. Ambas se complementam para a formação do processo integral do ser (HELLINGER, 2012, p.99).

As leis do amor operam fundamentalmente no inconsciente considerado como a estrutura, o alicerce sobre o qual será erigido o “eu”. Desta forma, as leis do amor são determinantes para a formação de uma leitura do mundo pelo inconsciente, sendo qualquer interpretação distinta da estrita obediência a tais leis uma desordem no funcionamento do inconsciente. A ordem, portanto, é a total percepção da realidade exatamente como ela é em comunhão com o respeito às leis sistêmicas do inconsciente.

A primeira lei do amor é a lei do pertencimento. E, em se tratando de um mundo de representação, o pertencimento é representado para o inconsciente pelos dois elementos constitutivos de cada indivíduo: pai e mãe. Pertencer, portanto, é a total vinculação a pai e mãe exatamente como são, tendo-os como a fonte da vida. A sensação de pertencimento dá ao filho o seu devido lugar, inexistindo brechas para o questionamento acerca do amor que recebe, consolidando, por tal via, a inexistência de medo o que leva o indivíduo à total liberdade para lidar com sua subjetividade sem o receio de ser excluído, rejeitado, de ficar só, e sem a limitação da vergonha.

A segunda lei do amor é a lei da hierarquia. É a lei que rege as relações humanas e coloca cada indivíduo em seu devido lugar. Ocupar o seu lugar significa estar em completa ordem e poder interagir com o mundo exterior sem a necessidade de compensação. O respeito à hierarquia é traduzido, pelo inconsciente, com a profunda aceitação do lugar dos pais, aceitando realmente o lugar que ocupa sem a pretensão de ser maior do que os próprios pais, o que gera uma inversão de ordem capaz de retirar o indivíduo da ordem e, conseqüentemente, de sua saúde.

A terceira das leis do amor é a lei do equilíbrio, e prevê que tudo na vida deve ocorrer dentro de uma proporção perfeita entre aquilo que se toma e aquilo que se dá. As relações, objeto da presente pesquisa, são permeadas por trocas constantes entre os indivíduos em um eterno processo de tomar e dar, uns para os outros. O equilíbrio se dá quando os envolvidos na troca se mantêm absolutamente íntegros à proporcionalidade daquilo que é trocado, eliminando a frustração e excessos, atingindo o equilíbrio. Contudo, as vivências entre pais e filhos demonstra, claramente, que a troca equilibrada é um dos grandes desafios das relações humanas,

pois remonta aquilo que se teve ou não se teve durante toda a vida e o movimento maior dos indivíduos é o movimento da compensação.

A consciência humana, sob a perspectiva da constelação familiar sistêmica, como visto, opera dentro de um sistema que se articula a partir das denominadas leis do amor e conecta todos os membros do sistema. Nas palavras de Bert Hellinger:

Parece-me que isso é agora uma hipótese, que a alma coloca, em primeiro lugar, algo em movimento no ser humano, o que denomino de consciência coletiva, que é inconsciente. Essa consciência coletiva liga a família e um grupo. Cuida para que ninguém se perca. É uma consciência grupal na qual todos participam da mesma forma e que, como uma instância superior, conduz todos a uma meta. Essa meta é, primordialmente, a sobrevivência do grupo. Por isso, essa consciência não tolera que alguém desse grupo seja excluído ou esquecido (HELLINGER, 2012, p. 50).

O mundo dos conflitos, analisado sob tal premissa, revela-se muito mais complexo do que a dinâmica superficial verificada em uma demanda judicial, pois o problema jurídico que deve ser verificado pelo Poder Judiciário é, muitas vezes, decorrência de uma problemática existente na consciência dos agentes conflitantes.

Os modos de atuação da consciência constituem a temática mais abrangente e mais prática para viabilizar a implementação da constelação familiar sistêmica como ferramenta integrativa à transformação de conflitos e ao Direito de uma forma geral. Perceber que a consciência atua de diversos modos e em diversos níveis se torna fundamental para abranger a totalidade da matéria conflituosa e contribuir para que os agentes conflitantes desvendem a solução adequada à problemática.

Como visto alhures a consciência atua primordialmente como o vínculo essencial do indivíduo com sua família – seu sistema de origem. Nessa seara atua a lei do pertencimento, a qual impele o indivíduo a perceber seu lugar no seio familiar como fator determinante para sua sobrevivência. A consciência como vínculo familiar conectado à percepção de sobrevivência é uma esfera instintiva, não sendo cognoscível. A necessidade de pertencimento leva ao desenvolvimento de uma dualidade na consciência: a boa e a má consciência.

A boa consciência se externa como uma verdade interna cultivada no seio daquele sistema familiar que carrega consigo o peso da tradição, mas que não necessariamente se reporta a uma tradição positiva ou que traga uma verdade absoluta no âmbito da humanidade. Em verdade, a boa consciência é calcada no entendimento de determinado grupo sobre determinada matéria, o que muitas vezes traduz algo moralmente questionável ou até nocivo. É com base na

boa consciência que todos os grandes crimes são cometidos, motivo pelo qual os indivíduos devem aprender a ir além dela (HELLINGER, 2013, p. 52).

Ficar na boa consciência torna o indivíduo imóvel, uma reprodução de tudo o que já foi vivido antes por seus antepassados; enquanto a má consciência liberta para que o novo seja vivido, transformando a existência de todo o grupo familiar.

Portanto, só existe progresso com má consciência. Quem quer permanecer inocente permanece criança; adultos se tornam culpados, sem que se tornem maus. Pelo contrário: ao ser tornarem culpados tornam-se mais humanos. Sua alma se torna mais ampla e se abre às diferenças (HELLINGER, 2013, p. 51).

O que fica evidente é que a constelação familiar sistêmica atua de uma forma muito mais ampla do que o âmbito familiar, possibilitando a percepção dos conflitos existentes entre as consciências, algo ininteligível para o “eu”.

Assim, segundo Bert Hellinger,

A consciência coletiva não conhece a distinção entre bom e mau, no sentido da consciência pessoal. No domínio da consciência coletiva ninguém pode ser excluído, nem mesmo quem é julgado mau pela consciência pessoal. Aquele que, sob seu influxo, foi banido como pretensamente mau, é trazido de volta, sob o influxo da consciência coletiva, por meio de alguém que o representa. O que a consciência coletiva considera mau e culpável é justamente a exclusão de alguém – portanto, exatamente o contrário do que a consciência pessoal julga bom. Pressionado pela consciência pessoal, o indivíduo, baseado no sentimento de inocência, é induzido a fazer algo que transgride a consciência coletiva. Por exemplo, um filho, agindo por amor, tenta assumir, em lugar de seus pais, a expiação por alguma culpa. Com isso, embora se sinta inocente, ele se coloca acima dos pais, tornando-se culpado perante a consciência coletiva. Consequentemente, sob a pressão dessa consciência, sua ação fracassa (HELLINGER, 2013, p. 55).

A resolução sistêmica dos conflitos parte da premissa conflituosa supra, de modo a possibilitar a adoção de uma visão afetiva e solidária que, com a base de valores aqui propostos, será pautada no valor contido em cada ser humano como um grande desdobramento do princípio da dignidade. Um valor intrínseco que possui raízes profundas na consciência humana, verificável através da aplicação das constelações familiares à resolução dos conflitos. Acredita-se que o Direito, em tal perspectiva, materializa o princípio da dignidade da pessoa humana ao considerar cada indivíduo de forma integral no momento da condução de seu conflito a um desfecho harmônico, sem ignorar os sentimentos e padrões mentais de comportamento que integram a relação conflituosa como normalmente é necessário realizar na apreciação das demandas.

A dignidade no tratamento dos indivíduos no que toca ao acesso à justiça transcende o simples respeito ao seu status de pessoa e compreende toda a sua subjetividade envolvida na temática conflituosa, possibilitando a materialização de uma justiça digna e solidária, cuja efetividade maior está na substituição do trauma de uma decisão judicial técnica e fria por uma solução construída harmonicamente com a colaboração dos envolvidos. Trata-se, portanto, da materialização efetiva da justiça, única forma de perpetuar em nosso meio o direito social à segurança, o qual brota justamente da percepção de paz.

4. Conclusão

Os comportamentos humanos, como visto, advêm da estrutura de sua consciência, o inconsciente. O inconsciente armazena em si a raiz, o alicerce da construção da identidade de cada indivíduo, originando, portanto, a estrutura do pensamento e de tudo o que moverá a atenção desse indivíduo, criando o “eu”, o qual se tornará o gestor do processo vida, com absoluto desconhecimento do conjunto de informações que o originou. Este “eu” irá se relacionar, interagir com outros “eu”, os quais também serão predeterminados por um conjunto de informações que desconhecem. As superfícies, esses “eus”, se moverão em busca de prazer, e todos os demais propulsores da vida humana, e entrarão em choque, pois absolutamente fiéis ao que viveram antes serão incapazes, em muitos aspectos, de experimentar livremente o novo em suas vidas. Dessa interação advêm os conflitos, inerentes ao homem, e objeto do presente estudo.

O inconsciente, conectado à necessidade de sobrevivência é a verdadeira consciência pessoal descrita acima, guiada pela dualidade da boa e má consciência, conectada fundamentalmente à consciência familiar, mas também a um sem número de consciências coletivas a que o indivíduo se identifica, com um sem número de boas e más consciências. É sob tal perspectiva que se desenvolve, a seguir, um olhar para aplicabilidade de tal prisma ao Direito e ao tratamento dos conflitos.

A proposta é conferir um novo contorno aos conflitos a partir da premissa sistêmica da filosofia de Bert Hellinger, fundamento da constelação familiar sistêmica, conduzindo-os de forma integrada com todas as temáticas a eles relacionadas que normalmente não vêm à superfície e permanecem não acolhidos pelas decisões judiciais tradicionais, perpetuando uma sensação de contrariedade no íntimo do indivíduo perdedor da demanda e estimulando a

competitividade e a belicosidade. Integrando a ótica sistêmica à resolução dos conflitos, amplia-se a eficácia do efeito pacificador do Direito, pelo fato de levar a uma composição e não à vitória de uma das partes, as quais colaborarão para a harmonização da controvérsia quebrando o paradigma da competitividade dentro da administração dos conflitos pelo Direito. Constrói-se, assim, paz e se eleva a sensação de justiça efetiva no íntimo dos indivíduos gerando uma reação em cadeia capaz de desencadear uma nova cidadania jurídica baseada em valores autênticos – as leis do amor de Bert Hellinger – e comuns a toda a família humana.

Desta forma, ao desvelar problemas encobertos pelos “muros” do inconsciente, o aplicador da técnica poderá alcançar um melhor entendimento das partes, como também, instigar nos indivíduos a busca do “porquê” de algumas situações emocionais recorrentes, o que contribui de maneira decisiva para um acesso à justiça mais qualitativo – considerando a área do direito em que é mais propícia para ser aplicada (direito de família). Portanto, além do benefício jurídico, em razão da maior satisfação de um direito (acesso à justiça), a técnica contribuirá para promoção do pleno exercício da autonomia do cidadão, que, a partir do fortalecimento do seu “autoconhecimento” poderá nortear a sua vontade no sentido de modificar decisivamente a realidade ao seu entorno.

5. Referências bibliográficas

ABRAMOVICH, Víctor. **Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados**. SUR, Revista internacional de direitos humanos. vol.2, n.2, 2005, p. 196. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v2n2/a09v2n2.pdf>>. Acesso em: 20.02.2018, às 15:55.

BONAVIDES, **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Recursos extraordinários no STF e no STJ: conflito entre interesses públicos e privado**. Curitiba: Juruá, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. 2.ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004. Vol. I.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. 3. ed. Campinas: Bokseller, 2002. Vol. II.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. Tradução. Ellen Gracie Northfleet. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 1988.

HELLINGER, Bert. **A fonte não precisa perguntar pelo caminho**. 3. ed. Goiás: Editora Atman, 2012.

_____. **Conflito e paz: uma resposta**. 5.ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

OLIVEIRA NETO, Emetério Silva de. **Acesso à justiça: a insuficiência da via judicial para a sua efetivação**. 2015. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16366/1/2015_dis_esoliveiraneto.pdf>. Acesso em: 26.02.2017 às 15:35.

PEDRON, Flávio Quinaud. Reflexões sobre o “acesso à justiça” qualitativa no Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre. (Coord.) **Normas Fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2016, Pp. 17-36.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Martins Silva. A ressignificação do princípio do acesso à Justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. **Revista de Processo**. ano 41. vol. 254. São Paulo: Ed. RT, abr.2016. p.17-44.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. **A institucionalização da mediação é a panacea para a crise do acesso à justiça?** Disponível em: [www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0fd4b8a835a77a3]. Acesso em: 15.02.2017, às 15:32.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SHELDRAKE, Rupert. **A presença do passado: ressonância mórfica**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.