

Organizadores

Ronaldo Bernardino Colvero

Danilo Pedro Jovino

Lisianne Sabedra Ceolin

**Relações
Fronteira 3
e Interdisciplinaridades**

© Organizadores

Ronaldo Bernardino Colvero; Danilo Pedro Jovino;
Lisianne Sabedra Ceolin (Org.), 2019.

Autores:

Danilo Pedro Jovino	Jeremyas Machado Silva
Alfredo Alejandro Guglianó	Guilherme Scarantti Saling
Marcelo Danérís	Ronaldo Bernardino Colvero
Priscilla Ribeiro dos Santos	Viviane Pouey Vidal
Carla Mario Brites	Juliana Porto Machado
Augusto Junior Clemente	Júlio Ricardo Quevedo dos Santos
Cláudio Júnior Damin	Cláudio Kuczkowski
Davide Carbonai	Tau Golin
Juliana Vivian Baum	Núbia Assumpção Dutra
Monique Soares Vieira	Tiara Cristiana Pimentel
Vanessa Vieira da Silva	Ronaldo B. Colvero
Simone Barros de Oliveira	Rodrigo Maurer
Cibele Cantini Espíndola	Arlindo Piazer
Adriana Hartemink Cantini	Fernanda Weirich
Thiago Sampaio	Jardel Vitor Silva
Gustavo de Carvalho Luiz	Letícia Lamana
Ewerton da Silva Ferreira	Luciele Ferreira
Eduardo Lima	Marcelo Barcellos Cunha
Jaqueline Carvalho Quadrado	Vanessa Passino de Nadai
Adelar Heinsfeld	

Apoio Técnico e Operacional:

Gustavo de Carvalho Luiz
Luis André Antunes Padilha

Revisão de língua portuguesa:

Dra. Jeane Mari Spera

Projeto gráfico e editoração:

Guilherme André de Campos

Impressão e acabamento:

Triunfal Gráfica e Editora

Organizadores

Ronaldo Bernardino Colvero

Danilo Pedro Jovino

Lisianne Sabedra Ceolin

Relações de Fronteira 3 e Interdisciplinaridades



Universidade Federal do Pampa

Assis - SP

2019

Triunfal Gráfica e Editora

Conselho Editorial

Dra. Adriana Dorfman,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Dra. Ana Sofia Antunes das Neves,
Instituto Universitário da Maia, Portugal

Dr. Alfredo Gugliano,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Dr. Augusto Junior Clemente,
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Dr. Astor Antônio Diehl,
Universidade de Passo Fundo, Brasil

Dr. Carlos Schmidt Arturi,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Dra. Cristina Pereira Vieira,
Universidade Aberta, Portugal

Dra. Dália Maria de Sousa Gonçalves da Costa,
Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. Giorgio Sacchetti,
Università di Roma Tre, Itália

Dr. Luiz Carlos Tau Golin,
Universidade de Passo Fundo, Brasil

Dr. Davide Carbonai,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Dra. Eli de Fátima Napoleão de Lima,
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Dra Rita de Cássia Greco dos Santos,
Universidade Federal de Rio Grande, Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Vania Aparecida Marques Favato – CRB/8 – 3301

R382 Relações de fronteira e interdisciplinaridades 3 / Organizadores: Ronaldo Bernardino Colvero, Danilo Pedro Jovino e Lisiannne Sabedra Ceolin. - São Borja: Unipampa; Assis: Triunfal Gráfica e Editora, 2019.
292 p. : il.

Vários autores
ISBN: 978-85-61175-91-7

1. Políticas públicas. 2. Crianças - Maus tratos. 3. Resíduos sólidos. 4. Educação inclusiva. 5. Fronteiras. I. Colvero, Ronaldo Bernardino. II. Jovino, Danilo Pedro. III. Ceolin, Lisiannne Sabedra.

CDD 320.981

Sumário

1	PREFÁCIO	9
2	PRODUTIVISMO NO BRASIL: PRECISAMOS REPENSAR ALGUNS PROCESSOS	11
	Danilo Pedro Jovino	
3	A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO UM SISTEMA: UMA EXPERIÊNCIA NO SUL DO BRASIL	25
	Alfredo Alejandro Gugliano	
	Marcelo Danéris	
	Priscilla Ribeiro dos Santos	
4	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE REVISÃO DA LITERATURA	43
	Carla Mario Brites	
	Augusto Junior Clemente	
5	AS MANIFESTAÇÕES DE RUA CONTRA O GOVERNO BRASILEIRO EM 2015	57
	Cláudio Júnior Damin	
6	A POLÍTICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS NO RIO GRANDE DO SUL. NOTAS DE PESQUISA	77
	Davide Carbonai	
	Juliana Vivian Baum	
7	POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: DESAFIOS À PROTEÇÃO INTEGRAL	99
	Monique Soares Vieira	
	Vanessa Vieira da Silva	
8	POLÍTICA PÚBLICA DA JUSTIÇA RESTAURATIVA: FACE DA PAZ POSITIVA	121
	Simone Barros de Oliveira	
	Cibele Cantini Espíndola	
	Adriana Hartemink Cantini	
	Thiago Sampaio	

9 O CENÁRIO BRASILEIRO ACERCA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: APONTAMENTOS SOBRE AS ESTATÍSTICAS ATUAIS	137
Gustavo de Carvalho Luiz	
10 CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇOS E RETROCESSOS NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DOS GRUPOS HISTORICAMENTE EXCLUÍDOS	157
Ewerton da Silva Ferreira	
Eduardo Lima	
Jaqueline Carvalho Quadrado	
11 O TRATADO DE RETIFICAÇÃO DE LIMITES ENTRE BRASIL E URUGUAI: EFEITOS SOBRE A IMPRENSA URUGUAIA	173
Adelar Heinsfeld	
12 HISTÓRIA E DIREITO: UM ESTUDO SOBRE MIGRANTES, REFUGIADOS, VULNERABILIDADE DE GÊNERO E FRONTEIRAS POLÍTICO-CULTURAIS INSTÁVEIS	191
Jeremyas Machado Silva	
Guilherme Scarantti Salig	
Ronaldo Bernardino Colvero	
Viviane Pouey Vidal	
13 O FAZER GUASQUERIA	211
Juliana Porto Machado	
14 FRONTEIRA HISTORICIZADA: UMA REFLEXÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS FRONTEIRAS COLONIAIS IBÉRICAS	227
Júlio Ricardo Quevedo dos Santos	
Cláudio Kuczkowski	
15 AS ILHAS NO CONTEXTO DE FRONTEIRA	241
Tau Golin	
16 DA MULHER MIGRANTE CAMPESINA DO NOROESTE GAÚCHO SÉCULO XIX: HISTÓRIA E (DES) CONSTRUÇÃO CULTURAL	265
Núbia Assumpção Dutra	
Tiara Cristiana Pimentel	
Ronaldo B. Colvero	

**17 POR ONDE ENTENDER A FRONTEIRA? APRONTES DE
UM PLANEJAMENTO BINACIONAL** 277

Rodrigo Maurer
Arlindo Piazer
Fernanda Weirich
Jardel Vitor Silva
Letícia Lamana
Luciele Ferreira
Marcelo Barcellos Cunha
Vanessa Passino de Nadai

Prefácio

Do conjunto de práticas de investigação e de ensino orientadas pelo esforço de convergência entre especialidades, dos discursos mais ou menos utópicos sobre uma fraternidade última de todos os saberes, das encenações televisivas da pluralidade, resta apenas a designação vaga de interdisciplinaridade. No entanto, nem as pessoas que a praticam, nem as que a teorizam, nem aquelas que a procuram definir, sabem o que ela é (POMBO, 2004, p.13).

Assumindo como legítima a dificuldade descrita pela autora portuguesa Olga Pombo, a presente obra aspira figurar como uma tentativa de resposta, ainda que parcial, sem qualquer pretensão de definição, às inquietações que circundam a temática da interdisciplinaridade.

Não se constrói, nas linhas ora apresentadas, um conceito do fazer interdisciplinar, mas se busca demonstrar uma via entendida como propícia à interação de saberes, engendrada a partir da pesquisa que reúne docentes, discentes e técnicos membros do Grupo *Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai*, com assento na Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja – RS.

A obra é fruto de um pensar coletivo, reunindo olhares distintos sobre temas das mais variadas naturezas, mas todos de extrema relevância para a persecução de condições de vida que estejam em consonância com a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no artigo inaugural da Constituição Federal de 1988.

É nessa perspectiva que várias políticas públicas restam objeto de exame no livro ora prefaciado, alcançando temáticas como o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, a justiça restaurativa, os programas de cunho educacional e a destinação de resíduos sólidos. Tem-se, portanto, um conjunto de análises com problemáticas latentes e fortemente ancoradas nos direitos e garantias individuais e coletivos, cuja efetividade reclama uma atuação mais efetiva tanto do Poder Público quanto da coletividade.

A obra também convida a fronteira a se repensar, voltando sua atenção a perfis que ainda ostentam pouca visibilidade no cenário sociocultural, bem como lançando posições acerca de temas como a construção das fronteiras, o planejamento binacional e a questão dos migrantes e refugiados.

Trata-se de discussões altamente polêmicas na atualidade, que aqui ganham leituras oriundas de diferentes lugares de fala e de áreas do conhecimento distintas, num esforço de interação que se reputa interdisciplinar – guardada a dificuldade sobre o conceito, posto que consegue expor conexões entre domínios científicos diferentes, mas obrigatoriamente entrelaçados.

Descontinar as divisórias apostas entre as áreas do conhecimento, sem atropelo às particularidades de cada domínio, afigura-se como desafio constante, que ganha novos aportes a partir dos artigos que ora são entregues à comunidade, em mais um passo rumo ao instigante, desafiador e movediço terreno da interdisciplinaridade.

Profa. Lisianne Sabedra Ceolin
UNIPAMPA – Campus São Borja

Produtivismo no Brasil: precisamos repensar alguns processos

Danilo Pedro Jovino¹

Introdução

A ciência está em grande avanço, desde sua consolidação, por sua rigorosidade como conhecimento. Ao passar dos anos, mais cresce o aprofundamento em pesquisas, trazendo resultados que previnem ou explicam certos fatos ou objetos. Ela tem sido um dos conhecimentos mais abrangentes e que mais se expandem com o passar do tempo.

O presente trabalho se divide em dois momentos. O primeiro é relacionado ao número de doutores que avança no território brasileiro, influenciado pelo primeiro momento de nossa pesquisa, quando apresentaremos a divisão entre o território nacional e o capital interior. No segundo momento, apresentamos como está, em números quantitativos, a pesquisa do Brasil, em comparação com outros países, inclusive latinos – acompanhado do aprofundamento entre os seus impactos dentro das áreas e da ciência em si.

O professor doutor no Brasil

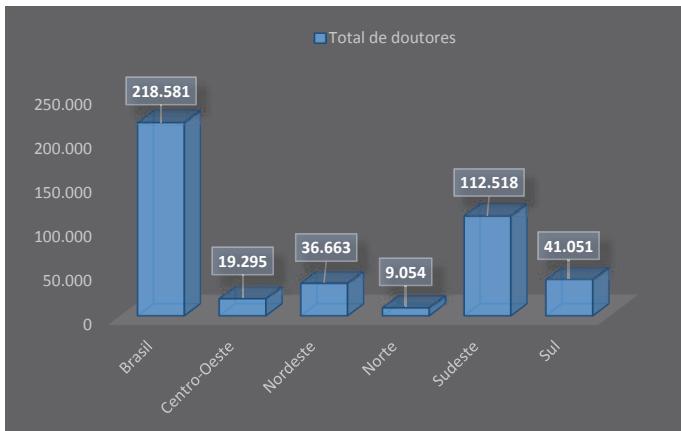
Esta sessão tem por objetivo apresentar um pouco o estado em que se encontram os doutores no Brasil, para se ter uma visão panorâmica da distribuição entre locais e áreas de conhecimento. No ano de 1996, o país formava 1.925 doutores; dez anos depois, o Brasil formou 6.294, ou seja, triplicou em uma década. No ano de 2016, se formaram 14.824 doutores², dobrando o número em relação à década passada.

1 Cientista Político pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, campus São Borja/RS, mestre em Políticas Públicas, também é graduando em Licenciatura em Ciências Humanas, ambos pela UNIPAMPA. E-mail: danilopedro_gda@hotmail.com

2 CNPq/Lattes. <<http://estatico.cnpq.br/painelLattes/>>

O Gráfico 1, a seguir, tem por objetivo demonstrar a divisão dos doutores que se encontram no país, por regiões, a fim de termos um panorama do quantitativo de doutores.

Gráfico 1 – Números quantitativos de doutores no Brasil em 2016, divididos por regiões



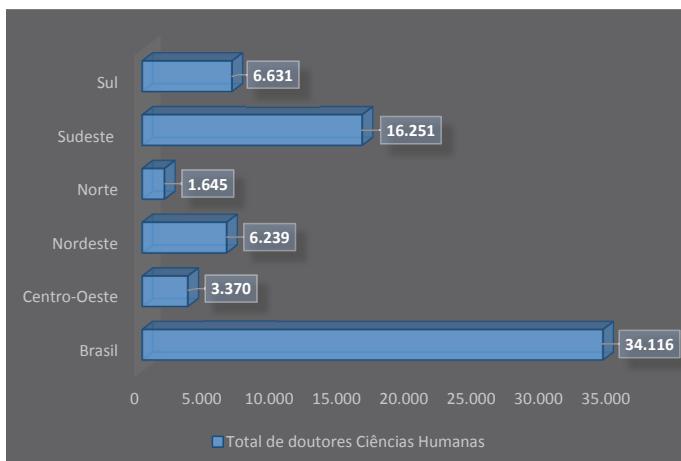
Fonte: CNPq, 2017.

O Gráfico 1 demonstra a divisão, entre regiões brasileiras, do número total de doutores no ano de 2016. Podemos observar que mais da metade dos doutores do país localiza-se na região sudeste, seguido pela região Sul, depois Nordeste, Centro-Oeste e Norte, demonstrando que há um polo em estrutura na região Sudeste que comporta o maior número em relação ao país.

No tocante às áreas do conhecimento³ em que são formados os profissionais no país, das nove, nossa pesquisa foca na grande área das Ciências Humanas, a fim de entender a realidade dessa área e como estão distribuídos seus profissionais no país. O Gráfico 2 tem o objetivo de demonstrar a distribuição desses profissionais entre as regiões brasileiras.

3 Atualmente, a CAPES organiza a ciência e pesquisas brasileiras em 9 grandes áreas, Ciências Exatas e da Terra; Ciências Biológicas; Engenharias; Ciências da Saúde; Ciências Agrárias; Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Humanas; Linguística, Letras e Artes e Multidisciplinar. Essas áreas são subdivididas entre suas subáreas como forma de organização.

Gráfico 2 - Números quantitativos de doutores no Brasil na área de Ciências Humanas em 2016, divididos por regiões

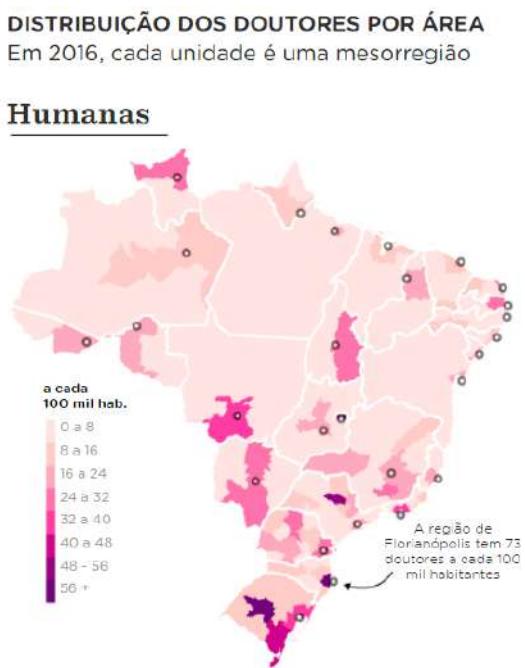


Fonte: CNPq, 2017

Conforme o gráfico, a região que mais possui doutores é a Sudeste, com quase 50% do total, seguida pela região Sul, que está quase igual, em números, à região Nordeste, com diferença entre 392 doutores. Em quarto lugar vem a região Centro-Oeste e, por fim, a região Norte. Observamos que a mesma ordem que há no Brasil, no quesito “quantitativos entre regiões”, repete-se na distribuição de doutores da área das Ciências Humanas.

No tocante ainda aos doutores em Ciências Humanas por regiões do país, o próximo gráfico tem o objetivo de apresentar uma visualização do país em relação às suas mesorregiões divididas por números de mil habitantes por doutores.

Gráfico 3 – Números quantitativos de doutores no Brasil na área de Ciências Humanas em 2016, divididos entre mesorregiões



Fonte: CNPq/Lattes 2017

O Gráfico 3 mostra duas variáveis importantes no processo de se entender a presença dos doutores no Brasil: a primeira é a mesorregião (local onde se encontra o doutor) e a segunda é a distribuição por mil habitantes. Isso é importante para sabermos se existem mais doutores em cidades maiores ou menores e também para termos um panorama da interiorização do Ensino Superior no país.

Podemos observar que há um número elevando em todas as capitais dos estados brasileiros. Há uma tendência de os doutores estarem localizados mais nas capitais do que no interior do seu estado, salvo os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. Esses estados possuem uma mesorregião no interior do estado que possui mais de 56 doutores por mil habitantes.

Em São Paulo, a mesorregião de Araraquara é formada por 21 municípios do interior paulista, com uma população média de 868.286 mil habitantes, com 3 universidades públicas, Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Universidade de São Paulo

– USP, campus São Carlos, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – UNESP, campus Araraquara, que são umas das maiores IES do estado.

No Rio Grande do Sul, a mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense, formada por 31 municípios gaúchos, possui uma população média de 556.062 mil habitantes e, com a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, que possui atividades em 5 cidades, demonstra ser uma potência em quantitativo professor doutor por mil habitantes, destacando-se no que se refere à interiorização das universidades públicas do país.

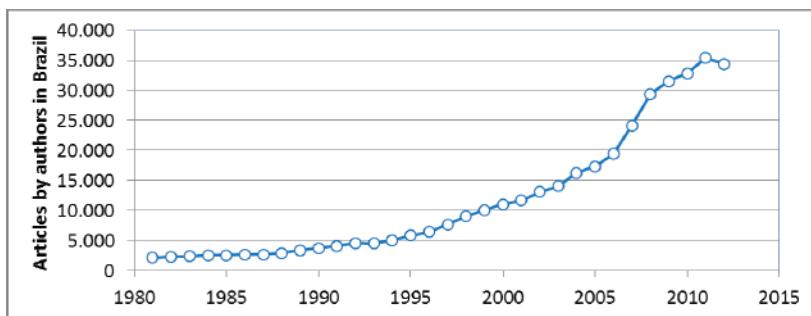
A pesquisa no Brasil

A pesquisa é resultado do fazer ciência, e é somente através da pesquisa que nós, da comunidade científica, concretizamos nossa análise a respeito das soluções de problemáticas, colocando o confronto de ideias pautado por metodologias e métodos que delinearão o caminho que leva à comprovação ou não de uma hipótese. O que concretiza atualmente uma pesquisa como ciência é o fato de ela ser publicada em um veículo científico – os periódicos científicos (*journals*) – onde se encontram comunidades especialistas que julgam os artigos de uma determinada área, a fim de aprová-lo ou não para a publicação. É dessa forma que atualmente se desenvolve o processo que os pesquisadores enfrentam para aplicar e apresentar os resultados de suas pesquisas.

O Brasil apresenta um grande crescimento em pesquisas, mais ainda na sua divulgação em periódicos. Somente no ano de 2016, houve cerca de 60 mil publicações em todas as nove grandes áreas em que a ciência é dividida, de acordo com a Capes. Isso significa que houve aumento de 125% na última década, em comparação com o ano de 2007, por exemplo, quando esse número não ultrapassou 30 mil. Porém, temos uma indagação a respeito do número de publicações, pois entendemos que quantidade nem sempre se refere a qualidade: será que a empregabilidade da pesquisa está sendo efetiva?

O Gráfico 4 mostra o panorama de acordo com os anos das publicações em periódicos científicos no Brasil.

Gráfico 4 – Quantitativo de números de publicações de 1983-2013 no Brasil

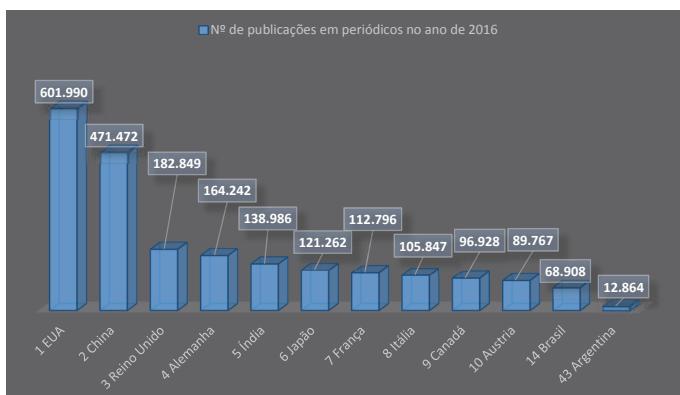


Fonte: CRUZ, 2014

É inegável o crescimento exponencial do Brasil em número de publicações, pois, em 20 anos, o país passou de cerca de 5.000 publicações para 35 mil, um grande avanço para um país emergente.

O Scimago Journal Ranking⁴, um importante veículo de nível mundial, possui dados quantitativos de publicações científicas e apresenta números a respeito das publicações em periódicos. No ano de 2016, foram publicados 3.345.489 artigos em escala global, e em primeiro lugar está os Estados Unidos, seguido por China, Reino Unido, Alemanha e Índia, países com maior quantidade de publicações em periódicos. O Brasil está na 14^a posição, de acordo com a lista do site. Segue um gráfico demonstrando o cenário mundial no tocante às publicações.

Gráfico 5 – Lista de quantitativo totais de publicações no mundo



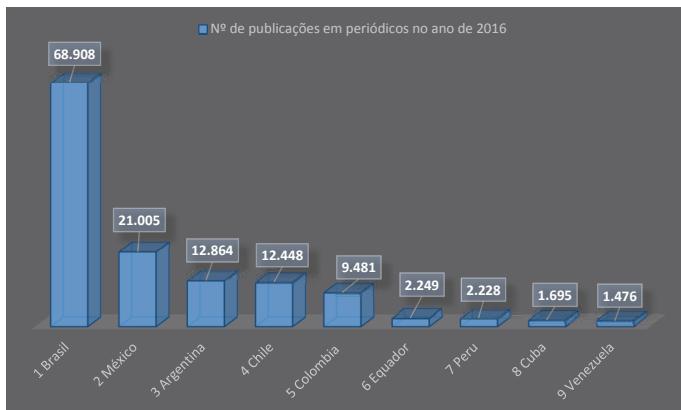
Fonte: CNPq; 2017

4 Ver mais em <<http://www.scimagojr.com/countryrank.php?year=2016>>

Conforme o Gráfico 5, podemos observar, em números, os países com maiores publicações em periódicos. O Brasil está entre os 20 primeiros, ocupando a 14^a posição, chegando a ser quase nove vezes menor ao que ocupa o primeiro lugar (EUA). Porém, em uma lista com 233 países, entendemos ser uma ótima posição, se considerarmos o recente início do ensino superior em nosso país, comparado aos países da lista.

O Brasil é o único país da América Latina dentre os vinte com maiores quantitativos de publicações no ano de 2016. Esse fato nos leva a questionar a situação dos países latinos neste quesito. O gráfico a seguir tem o objetivo em demonstrar o ranking da América do Sul em números totais de publicações.

Gráfico 6 – Lista de quantitativo totais de publicações na América Latina



Fonte: CNPq; 2017

Em relação à América Latina, percebemos que o Brasil é o país com maior número de publicações totais, com 68.908 publicações, três vezes mais que o segundo colocado, o México. O Brasil é o maior expoente tanto da América Latina quanto do continente Sul Americano, chegando a ser cinco vezes maior que o país vizinho Argentina.

No tocante ao país, as cinco Instituições Superiores de Ensino – IES que mais se destacam – são: USP, UNESP, UNICAMP, UFRJ e UFGRS. E, em áreas de estudo, são:

- Medicina;
- Ciências Agrícolas e Biológicas;
- Bioquímica, Genética e Biologia Molecular;

- Física e Astronomia;
- Química

O gráfico seguinte tem o objetivo em demonstrar em números a situação das IES com maiores quantitativos em publicações e as áreas que mais publicam.

Gráfico 7 – IES em maior número quantitativo de publicações e principais áreas de estudo em publicações no Brasil no ano de 2016



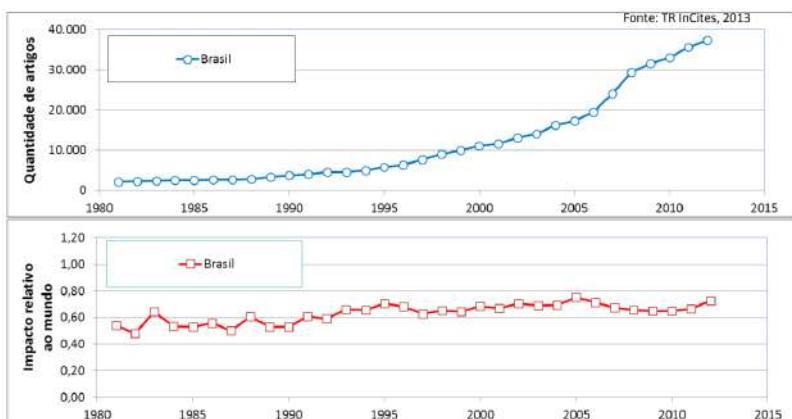
Fonte: American Journal Experts; Brazil Scholarly Publishing Report, 2016

A respeito dos números de publicações, em primeiro lugar, no Brasil, temos a Universidade de São Paulo – USP, com 10.286 publicações totais, seguida pela Universidade Estadual Paulista – UNESP, com 4.175; em terceiro está a Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, com 3.356; em quarto Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, com o quantitativo de 5.187 publicações; e, encerrando a lista dos 5 maiores IES publicadoras, temos Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, com 4.691 publicações totais. Observamos que, no tocante a regiões, há uma supremacia da região sudeste, onde, das cinco primeiras colocações, quatro pertencem a ela. E, nessa região sudeste, três estão no estado de São Paulo, demonstrando que é um estado polo em publicações totais do país. Seguindo pela região sul, temos a instituição UFRGS, na capital do estado do Rio Grande do Sul.

Sobre as áreas mais publicadas, percebemos que há áreas⁵ que não estão representadas no gráfico, que são: Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Humanas; Linguística, Letras e Artes e Multidisciplinar. Ou seja, percebemos que existe um perfil no Brasil em área de publicações, como as áreas da Ciências da saúde, Ciências Biológicas e Ciências da Terra.

Porém, pela análise dos gráficos, observamos que o Brasil é um país em que se publicam as pesquisas, o que nos leva a pensar sobre outro quesito importante, a qualidade. Refletindo sobre esse assunto, em relação às pesquisas a qualidade é medida de acordo com o fator impacto. Pensando nisso, Osvaldo Oliveira faz uma análise oriunda da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP. A seguir apresentamos o gráfico de comparação entre números de publicações e o seu fator de impacto.

Gráfico 8 – Comparativo entre número total de publicações em periódicos e fator de impacto no Brasil 1983 - 2013



Fonte: CRUZ, 2014

O Gráfico 8 demonstra a dimensão das publicações brasileiras em periódicos das últimas três décadas, em comparação com o seu fator de impacto. A primeira parte do gráfico, já apresentada nesta pesquisa, demonstra o crescimento quantitativo das pesquisas publicadas no Brasil; a segunda parte apresenta o seu fator de impacto, de acordo com o mesmo número de pu-

5 De acordo com a definição da Capes. Ver mais em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>

blicações do primeiro gráfico. Sobre os fatores de impacto, não há clareza sobre como são aplicados essas variantes e o cálculo final, porém, há três impactos para que se entenda o fator de impacto total. São eles:

- Impacto Social — resultante da pesquisa que influencia ou resulte em novas políticas públicas; ou intervenções na sociedade.
- Impacto Econômico — fator de interface conjunta com empresas e indústrias, são estudos que contribuem diretamente para seu crescimento e competitividade econômico. Ou seja, fator que influencia diretamente ou indiretamente na economia.
- Impacto Intelectual — fator que agregue crescimento e conhecimento agindo entre a pesquisa não-aplicada e contribuindo para a expansão do conhecimento.

Analizando o gráfico, podemos observar a exponencial de crescimento, principalmente do período de 2005 até 2015, quando há um grande crescimento de publicações. Pensando em quantidade, deduzimos que há um crescimento no seu fator de empregabilidade, ou seja, no fator de impacto. Porém, o índice não cresceu com o número de publicações, resultou até um decréscimo do ano de 2005 até 2010, o que não era esperado. Esse fenômeno nos leva a concluir que as publicações aumentaram seus quantitativos, porém diminuíram sua qualidade.

Algumas causas sobre a pesquisa não resultar em uma “não mudança” na realidade, ou seja, no atual caso de não atingir os fatores de impacto, são resultado de uma não aplicação correta de sua metodologia, seus métodos ou técnicas de pesquisa.

A metodologia é o fio condutor de uma pesquisa, uma das partes mais importante do saber científico, pois determina a aplicabilidade ou não aplicabilidade a um determinado contexto. Quando se usa uma metodologia inadequada, ela irá levar a um resultado também, porém este resultado é falho, visto que sua empregabilidade não resultará em mudança, ou seja, não alterará seu fator de impacto. Por exemplo, pode-se utilizar o método histórico para analisar um fato de dois anos atrás, e irá dar resultado. Por sua vez, não é um resultado que seja fruto da realidade do contexto, pois o método não foi desenvolvido para esse determinado fim.

Nossa grande crítica à academia como um todo, mais focado nas Ciências Humanas, é no sentido de que se necessita entender como se pesquisar, suas formas de pesquisas, tipos de pesquisa, aplicabilidade dos seus métodos, busca de resultados com técnicas de pesquisas que casem com métodos. O pesquisador deve ter sensibilidade ao utilizar o método, ao ser humilde em entender o espaço de seu método, suas fragilidades, a ponto de não forçar resultados para cumprir metas.

Conclusão

A presente pesquisa traz a discussão a respeito da ciência no Brasil, entendendo primeiro quem pode ser considerado pesquisador, no presente caso, quem possui título de doutor. Em seguida, observar onde está este pesquisador e os resultados de todo o seu coletivo no país.

Pudemos observar que há um crescente aumento do número de doutores no Brasil nas três últimas décadas, o que é um ponto positivo, pois, se aumentou o número de profissionais, conclui-se que houve aumento de pesquisas em variadas áreas, com aprofundamento das problemáticas, o que, por sua vez, gera mais soluções e aprimoramento nos campos de conhecimento. Em quantitativo de números, o país possui atualmente 218.581 doutores, dos quais mais da metade se encontra na região Sudeste, seguido pela região Sul, depois Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Em relação às Ciências Humanas, há a mesma tendência, no Brasil, sobre a divisão entre regiões. Ao considerar o Brasil pelo número de doutores por mil habitantes, percebemos que a grande totalidade deles se encontra pelas capitais dos estados, porém, dois estados fogem a essa regra: São Paulo e Rio Grande do Sul. Esses estados possuem uma mesorregião em que há mais doutores por mil habitantes que as capitais, demonstrando que ambos estão investindo e se preocupando com a ciência e o ensino além das capitais. O estado gaúcho, mesmo sendo um estado com menos doutores, é um dos que possuem mais doutores pulverizados pelo seu território, ou seja, menos concentrados sómente em um local do estado.

Em relação ao número de pesquisas no país, percebemos que as pesquisas, assim como o número de pesquisadores, estão crescendo com o passar dos anos, porém, esse crescimento nos leva a pensar se essa quantidade possui um valor empregado correto, ou seja, se possui um fator de impacto, se possui um fim prático. E o índice demonstra que, enquanto o número de pesquisas cresce, o fator de impacto, por um certo período, até diminui, depois tende a subir. Ou seja, a qualidade não está aumentando ao mesmo tempo que as pesquisas estão, o que gera a grande dúvida na comunidade científica: por que a qualidade não está subindo conforme a sua quantidade?

Por sua vez, nos leva a pensar sobre a ciência, sobre a construção de um campo científico, com práticas e rigor, a fim de se ter um conhecimento íntegro, com finalidade prática. Uma das possibilidades é que há uma falseabilização das respostas, a fim de que se obtenham quaisquer resultados, sem considerar que esses resultados possuam fins de impacto, como seria desejável.

O que diferencia um resultado de duas pesquisas idênticas é a sua metodologia. Ela é uma das partes intrínsecas da pesquisa, pois ela é a norteadora dos seus possíveis resultados, fruto do amadurecimento e do conhecimento do seu objeto. Esse conhecimento permite escolher entre uma metodologia/método X ou Y, para que o processo da pesquisa seja o mais satisfatório na empregabilidade do problema. Saber escolher a metodologia está ligado à sensibilidade do cientista, em ser empático, a ponto de poder observar qual caminho é o melhor para que a pesquisa não seja apenas uma resposta sem sentido. Entendendo isso, afirmamos que vivemos em um início de crise da ciência, ou melhor, do pensar a ciência, pois não estamos fazendo ciência com o rigor e a cautela de que ela necessita. Precisamos conhecer primeiro como fazer ciência, como utilizar as ferramentas metodológicas, a fim de expandir o conhecimento e assim obter resultados com fins de impacto.

Referências Bibliográficas

OLIVEIRA, Osvaldo N. Research Landscape in Brazil: Challenges and Opportunities [O Cenário da Pesquisa no Brasil: Desafios e Oportunidades], **J. Phys. Chem. C**, 2016, v.120, n.10, p.5273–527. DOI: 10.1021/acs.jpcc.6b01958

CRUZ, Carlos Henrique de Brito. **Busca pela Excelência em Universidades no Brasil**, apresentação, <http://www.fapesp.br/even-tos/2014/01/Excellence/excellence-in-higher-ed-chbc20140122.pdf>

Relatório AJE de Publicações Acadêmicas: Brasil. **American Journal Experts**(AJE) [Internet].2016.2p. Disponível em:<https://www.aje.com.br/arc/dist/docs/Brazil-scholarly-publishing-report-2016-translated.pdf>

Adams, J.; Pendlebury, D.; Stemberige, B. **Building BRICKS**, Exploring the global research and innovation impact of Brazil, Russia, India, China and South Korea; Thomson Reuters, February, 2013. Disponível em: <http://sciencewatch.com/sites/sw>

A participação popular como um sistema: uma experiência no sul do Brasil

Alfredo Alejandro Gugliano

Marcelo Danéris

Priscilla Ribeiro dos Santos¹

Introdução

A proposta deste trabalho é analisar o sistema de participação popular do Rio Grande do Sul, estado mais ao sul do Brasil, com aproximadamente dez milhões de habitantes, desenvolvido entre os anos de 2011-2014. Na época, a região era administrada pelo Governador Tarso Genro do Partido dos Trabalhadores, que foi Ministro da Justiça do Governo Lula entre 2007-2010, e vitorioso nas eleições de 2010, com 54% dos votos válidos.

O Rio Grande do Sul é um estado que se destacou, nas últimas décadas, em termos de inovação de experiências de participação popular. Da experiência da sua capital, Porto Alegre, emergiu uma das principais experiências de inclusão dos cidadãos na gestão pública, em nível internacional, que é o orçamento participativo. Conhecido mundialmente, o orçamento participativo é aplicado em todos os continentes com um número variável de países nos quais a proposta foi aplicada. Em nível estadual, entre 1999-2002, houve a organização do orçamento participativo pelo Governador Olívio Dutra, também do Partido dos Trabalhadores. Com a derrota dessa gestão nas eleições estaduais, a proposta foi extinta pelo novo Governador Germano Rigotto (2003-2007).

Com o retorno do Partido dos Trabalhadores ao governo do estado, novamente o tema da participação popular foi colocado na ordem do dia dos programas governamentais. Tema do presente texto.

1 Gugliano é Professor do Departamento e do Programa dos Programas em Pós-Graduação em Ciência Política e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, assim como do Mestrado em Políticas Públicas da UNIPAMPA. Marcelo Danéris realiza Pós-doutorado no PPG em Políticas Públicas da UFRGS e Santos é Doutora em Ciência Política pela UFRGS.

A participação popular como programa de governo

O conceito de participação é provavelmente um dos mais abertos no campo das ciências humanas e sociais, sendo atualmente empregado não apenas numa variedade de casos, como também numa pluralidade de sentidos. Participar pode ser falar ou emudecer perante um tema; votar ou se abster; decidir ou simplesmente ouvir; falar por si ou representar; ser parte dirigente de algo ou acompanhar; ser parte ativa em algo ou eventualmente se envolver. Se agregarmos o adjetivo popular, a condição da participação se altera, na medida em que assim poderíamos classificar experiências com diferentes graus de importância, profundidade e inclusive relevância, se considerarmos a participação popular como um meio para atingir determinado fim.

Na onda do êxito de algumas propostas participativas, notadamente o orçamento participativo porto-alegrense, diversas instituições passaram a aderir ao uso da participação popular como um elemento do seu discurso político. Assim como hoje todos se dizem democratas, também a maioria se declara adepta à participação popular.

Uma forma de diferenciação em meio a diferentes interlocutores pode ser, falando mais especificamente de gestão pública, a forma como cada governo encara a questão em termos do seu projeto. Além disso, outro elemento importante diz respeito à efetividade dessa participação, se ela se restringe a uma condição de consulta ou se claramente interfere nos rumos das políticas públicas. Em termos do primeiro aspecto aventado, cremos que cabe enfatizar o fato de que alguns governos hoje utilizam a participação popular como um programa de governo, não apenas uma ação eventual ou momentânea. A concepção de programa governamental, aqui, é considerada uma ação estratégica que visa levar a cabo pontos nevrálgicos das políticas governamentais vinculados aos fundamentos do projeto político.

No que diz respeito ao segundo aspecto, entendemos que, em determinados casos, a participação popular é vista como a principal forma de o governo efetivar a deliberação pública com uma maior legitimidade social, isto é, pela abertura de espaços nos quais a própria população tenha condições de apresentar deman-

das, propostas e deliberar sobre soluções. Em especial, a perspectiva apresentada corresponde a um amplo processo de reflexão que não envolve apenas a administração pública, mas também a própria concepção de democracia, vista desde este prisma como uma democracia participativa. Isto é, um projeto político com base no qual os cidadãos são incorporados ao processo deliberativo gestado pelo Estado, como elemento decisório central na definição de determinadas questões públicas. Porém, essa é uma participação autônoma, ou seja, não existe uma incorporação da cidadania pelos entes estatais, assim como autogestional, na medida em que o processo deliberativo acalentado pela sociedade civil possui as prerrogativas suficientes para gerir o próprio processo.

Propostas que ampliam a participação cidadã na gestão pública, em geral, geram pelo menos duas mudanças importantes na esfera política e – por que não dizer, apesar da redundância – na esfera social da sociedade. A primeira dessas mudanças se relaciona com uma revolução nos sistemas eleitorais, se não como forma, como caracterização. No modelo tradicional de democracia, a eleição é um fim em si mesma; para os eleitores, um fim porque suas obrigações eleitorais terminam nelas; para os políticos, porque a sua liberdade começa a partir delas (sem eleitores, sem comícios, sem envolvimento direto com a população, etc.) Numa democracia participativa, as eleições são um meio e não um fim, nada termina com a eleição dos representantes parlamentares, porque existe um processo participativo de gestão em sua continuação.

A segunda transformação é a da relação entre os cidadãos e o Estado, na medida em que a existência de canais de participação fortes potencializa a geração de laços de compromisso entre indivíduos e instituições. Isso ocorre nas escolas, ocorre nas fábricas e o mesmo se repete na gestão do Estado. Porém, para que essa dupla transformação ocorra, é necessário que o sistema de gestão política de uma determinada sociedade apresente determinadas características como, por exemplo:

- Existência de uma pré-disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado;
- criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal (governo e/ou parla-

- mento) e da sociedade civil, nos quais seja possível estabelecer uma mediação decisória entre ambas;
- constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania como um todo e/ou os seus representantes eleitos;
 - encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos (GUGLIANO, 2004)

Ao contrário do que ocorre com as democracias formais, cujos sistemas eleitorais estão bastante limitados e possuem muitas características em comum, no caso das democracias participativas, há uma enorme variedade de experiências completamente diferentes que podem ser classificadas como tal. Nesse sentido, a ideia de sistema de participação vem a somar nessa perspectiva, visto que representa uma forma pela qual as distintas formas de participação podem ser desenvolvidas de maneira articulada.

De um modo geral, a noção de sistema político foi difundida pelo legado dos teóricos funcionalistas e pela teoria da modernização, segundo os quais o sistema era forma de interação política, na qual o Estado gera elementos de legitimação das suas ações. Gabriel Almond, utilizando um esquema originalmente elaborado por David Easton, fala nos sistemas como uma forma de criação de *inputs* e *outputs* por parte dos governos. Os *inputs* seriam: a) a socialização e o recrutamento político; b) articulação de interesses; c) agregação de interesses; 4) a comunicação política. Já os *outputs* poderiam ser vistos como: a) elaboração de normas; b) aplicação de normas; c) formação de opiniões de acordo com as normas. Ademais, é importante sublinhar que, desde a referida ótica, “em sua acepção mais geral, a expressão sistema político refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca” (URBANI, 1995, p.1163).

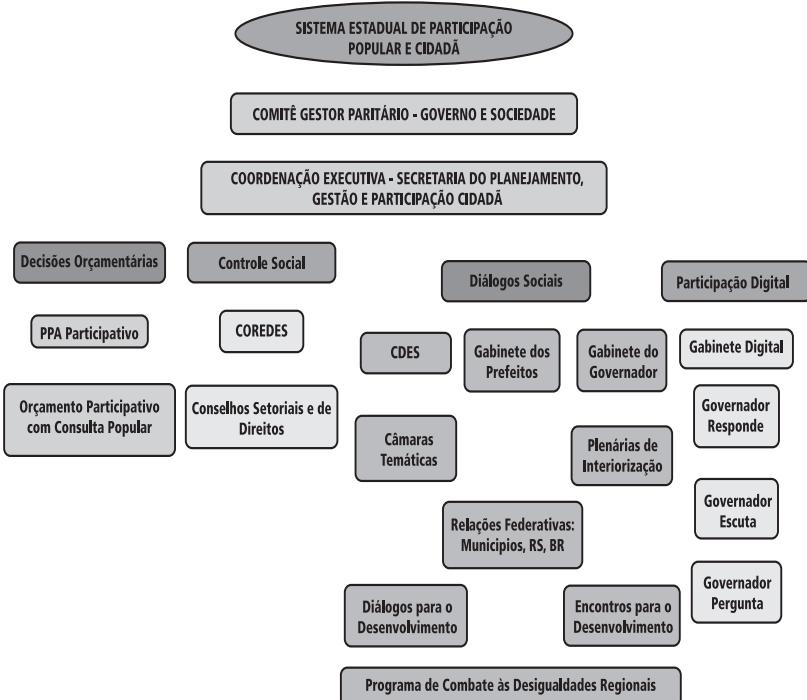
Desde o prisma da participação popular, a ideia de sistema está vinculada à articulação de novos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, pelos quais as ações do governo possam ser discutidas pela sociedade civil. Essa é uma perspectiva que pode ser observada muito especialmente no que estão sendo

os primeiros passos de organização do sistema de participação no Rio Grande do Sul.

O Sistema de Participação Gaúcho

O sistema de participação no Rio Grande do Sul foi composto por um conjunto de experiências pré-existentes na região, acrescido da criação de formas digitais de participação. Isto é, foram potencializadas propostas que, ou haviam sido extintas em governos anteriores, ou ainda existiam de maneira bastante precária, agregando-se também a inovação tecnológica como forma de inclusão da sociedade no debate sobre as políticas de governo. De um modo geral, esse foi um método que buscou uma nova dinâmica na gestão governamental, por meio da qual os projetos considerados qualificados de governos anteriores pudessem não só permanecer em sua estrutura, mas, especialmente, se desenvolver de forma efetiva.

Figura 1 - Organograma Sistema Estadual de Participação



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RS)

Como pode ser visualizado na Figura 1, o Sistema Estadual de Participação possui um Comitê Gestor Paritário (Sociedade e Governo) e tem sua coordenação executiva na Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG/RS). Seus principais eixos de atuação são: decisões orçamentárias, controle social, diálogos sociais e participação digital. Em 2011, os novos mecanismos criados para compor esse Sistema foram:

- O Gabinete dos Prefeitos, como uma porta para o relacionamento federativo e para as demandas locais e regionais;
- o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, reunindo 90 representantes da sociedade civil gaúcha, que aconselham o Executivo sobre as temáticas do desenvolvimento estadual;
- o PPA Participativo, que instaurou uma metodologia participativa para discussão do Plano Plurianual do Governo;
- o Gabinete Digital que, por meio de ferramentas virtuais, busca o diálogo entre o Governador e a sociedade; e
- a promoção de Encontros para o Desenvolvimento nas regiões do interior do estado.

Pela amplitude dos espaços contemplados no sistema participativo, neste trabalho vamos destacar alguns que consideramos como os mais destacados da proposta. Nessa estrutura, um primeiro espaço político que se destaca é o do orçamento participativo estadual. O orçamento participativo, extinto com a mudança de governo no inicio do século XXI, foi resgatado como uma das principais experiências em termos de reunir grandes contingentes da população em torno da necessidade de repensar as políticas públicas, com base nas necessidades e interesses dos próprios cidadãos. Retomado em 2012, o orçamento participativo estadual, até o momento, foi desenvolvido por meio de reuniões na totalidade dos municípios da região, mobilizando na votação das demandas do orçamento mais de um milhão de participantes.

Uma segunda instância importante no sistema de participação são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, conhecidos por COREDES. Durante o Governo de Alceu Colares (PDT),

entre 1990 e 1993, foram criados por lei os COREDES. Sua proposta tem por objetivo reunir os mais diversos segmentos – produção, trabalho, associações, lideranças políticas, entidades e universidades – para conjuntamente, na sua região, elaborar planejamento e propostas de desenvolvimento. Segundo Bandeira (2007), sua sistemática de trabalho visava estabelecer as bases para “[...] um modelo participativo e interativo de planejamento, formando redes em que representantes da comunidade, através dos Conselhos, e órgãos setoriais da administração pública integrassem no detalhamento de medidas voltadas para a promoção do desenvolvimento” (BANDEIRA, 2007, p.122). Atualmente, estão integrados por 28 regiões. De acordo com a Constituição do Rio Grande do Sul, os COREDES teriam os seguintes objetivos:

- I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública;
- III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado;
- IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado;
- V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho;
- VI - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional;
- VII - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria (SEPLAG/RS, 2012).

Em 1998, com a criação da Consulta Popular pelo então governador Antônio Britto (1995-1998), coube aos COREDES parte da organização da lista de prioridades de investimentos em cada região. O processo consistia – e ainda fundamenta-se – na vota-

ção facultativa da população em uma lista pré-estabelecida de prioridades de ação. O mecanismo da consulta popular ou votação das prioridades permaneceu articulado ao sistema estadual de participação, e os dados referentes à consulta sobre as o orçamento de 2013 demonstram que o número de votos por regiões é expressivo, sejam manuais ou via internet, totalizando cerca de 10% da população do estado. A votação ocorreu simultaneamente por cédulas e por votação através do site da Secretaria de Governo responsável, no caso, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG). As cédulas de votação foram definidas nos processos de debates das audiências públicas, assembleias municipais e fóruns de delegados.

Quadro 1 - Consulta Popular: Prioridades de Investimento (ano 2012)

COREDE	Votantes Manual	Votantes Internet	Total Votantes
Alto da Serra do Botucaráí	10669	2472	13141
Alto Jacuí	29858	1289	31147
Campanha	16796	1407	18203
Campos de Cima da Serra	12693	3289	15982
Celeiro	33286	1829	35115
Central	34791	4721	39512
Centro Sul	22029	623	22652
Fronteira Noroeste	29960	3728	33688
Fronteira Oeste	76478	3950	80437
Hortênsias	12657	8616	21273
Jacuí Centro	24122	1390	25512
Litoral	31530	3886	35416
Médio Alto Uruguai	40569	2579	43148
Metropolitano do Delta do Jacuí	116722	7755	124477
Missões	47469	3960	51429
Nordeste	22089	10390	32479
Noroeste Colonial	20268	3369	23637
Norte	19262	8047	27309
Paranhana-Encosta da Serra	44768	853	45621
Produção	51539	7151	58690
Rio da Várzea	23609	4824	28433
Serra	51037	13670	64707
Sul	43403	15141	58544
Vale do Caiá	13502	1252	14754
Vale do Jaguari	24194	2109	26303
Vale do Rio dos Sinos	55744	8071	63815
Vale do Rio Pardo	55194	4273	59467
Vale do Taquari	33907	5343	39250
	998.145	135.996	1.134.141

Fonte: SEPLAG/RS

A terceira instância participativa a ser destacada no sistema é o Gabinete Digital, um espaço por meio do qual a população tem a possibilidade de utilizar as tecnologias da informação para fomentar um maior diálogo entre o governo e os cidadãos, possibilitando um contato direto tanto com o governador, quanto com o secretariado do governo e seus principais assessores. Nesse sentido, a proposta visa atender a demanda por transparência pública e abertura de canais de interlocução dos cidadãos com o poder público. O Gabinete Digital é composto por duas ferramentas: o *Governador Pergunta*, na qual é proposta uma enquete sobre temas variados, e o *Governador Responde*, na qual são encaminhadas dúvidas quanto à administração pública. Até 2012, duas enquetes foram realizadas pela ferramenta *Governador Pergunta*. A primeira sobre saúde pública, com um total de 1388 propostas e 122 mil votos; e a segunda sobre segurança no trânsito, com 2100 propostas e 240 mil votos (SEPLAG/RS, 2012). O *Governador Responde* possibilita a prestação de contas por parte dos gestores públicos, os quais encaminham às pastas competentes os questionamentos encaminhados pelos cidadãos. Em uma categorização por temáticas, tem-se que a temática com mais perguntas é a referente à segurança pública, seguida de educação, conforme figura a seguir.

Quadro 2 - Participação no Governador Responde (agosto 2012)

TEMÁTICAS	VOTOS	PERGUNTAS ENVIADAS
Segurança Pública	694	46
Educação	227	33
Saúde	138	16
Agricultura	137	8
Meio Ambiente e Saneamento	100	16
Estradas	96	21
Tecnologia da Informação	62	13
Acessibilidade	54	5
Energia	46	8
Cultura	43	9
Combate à Miséria	36	8
Enfrentamento ao Crack e às Drogas	28	5
Segurança no Trânsito	20	8
Habitação	19	7

TEMÁTICAS	VOTOS	PERGUNTAS ENVIADAS
Espor te	18	9
Juventude	17	3
Petróleo, Gás Natural e Polo Naval	11	4
Mulheres	9	2
Enfrentamento às Calamidades Climáticas	2	1
Outros Temas	2081	87
TOTAL	3838	309

Fonte: SEPLAG/RS

Por fim, outra peça central do sistema de participação é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 2011, que possui a função de ser um espaço de diálogo e elaboração de políticas públicas, pela inclusão de um conjunto amplo de representantes da sociedade civil num fórum de discussão sobre as questões e políticas centrais do governo estadual. No conjunto dos elementos que compõem o sistema de participação estadual, o referido conselho é uma das experiências que mais prosperou, tema a ser tratado a seguir.

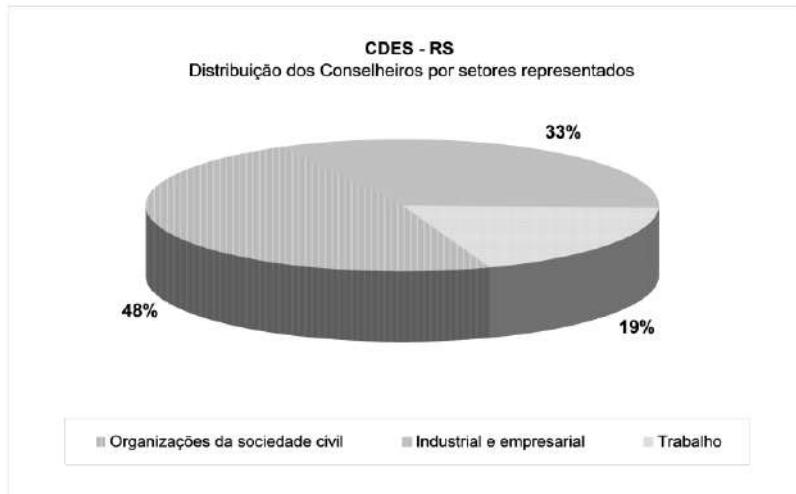
O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

O CDES buscou promover um ambiente de diálogo que reúna atores sociais na busca de alternativas para temas complexos e, muitas vezes, polêmicos, sem gerar derrotados ou vitoriosos, provocando assim uma ruptura de paradigmas com os defensores de um realismo político baseado na imposição de maiorias. O CDES RS é composto por 90 conselheiros(as) da sociedade civil e 12 Secretários de Estado. Para mapeamento dos setores sociais dos Conselhos, construíram-se três categorias: de organizações da sociedade civil (entidades, ONGs, movimentos sociais, Academia); setores industrial e empresarial (federações, grandes e médios empresários); e setor do trabalho (centrais sindicais, federações e associações de trabalhadores urbanos e rurais). Conforme figura a seguir, afirma-se que é expressiva a participação de conselheiros representantes de organizações da sociedade civil na composição do CDES RS. Dentre as temáticas abrangidas,

destacam-se a representação de movimentos sociais, ONGs, entidades, Academia e associações diversas que não estão relacionadas à economia e ao trabalho.

A sociedade civil é representada por conselheiros que atuam e militam em áreas como: educação, direito, saúde, segurança pública, comunicação, meio ambiente, esporte, religião e ciência e tecnologia. Também a participação de conselheiros provenientes da relação capital/trabalho merece destaque, pois totaliza um percentual de 52%. Os representantes do capital, empresários e grandes industriais, figuram como participantes estratégicos, que trazem ao Conselho a pluralidade dos setores que compõem a matriz produtiva do estado. Os setores representados por eles são: agropecuária, indústria, comércio, setor financeiro, infraestrutura e logística. O setor composto por representantes sindicais totaliza 17 conselheiros, provenientes de associações de servidores, cooperativas e sindicatos do estado. Destacam-se a CUT, a Força Sindical, a CGTB e a FETAG.

Figura 2 – Distribuição dos conselheiros CDES RS por setores representados



Fonte: SEDES/RS, 2011

Diferentemente do CDES nacional, que completou nove anos de existência, em 2012, a experiência gaúcha ainda é muito recente; o exercício do diálogo para concertação político-social carece de aferição de resultados mais amplos. Nesse período de

funcionamento do CDES RS, pode-se afirmar que a experiência tem sido desafiadora, especialmente por se tratar do início efetivo e formal de constituição de um espaço público institucional, que se propõe a promover uma nova cultura, de amplo debate e concertação social, em um Estado marcado por quase dois séculos de relações políticas polarizadas.

A integração do Estado com as esferas públicas, bem como a incorporação de atores sociais relevantes nos processos de democratização da gestão pública, são premissas na formação do CDES nacional e estadual. E, diferente do que frequentemente se afirma, a sociedade civil não sofre um processo de institucionalização em órgãos como os conselhos de desenvolvimento. Ocorre, sim, a institucionalização de espaços democráticos de diálogos sociais, envolvendo Estado e sociedade. Primeiro, porque nenhuma experiência é capaz de totalizar a presença da representação da sociedade civil em um espaço público, institucional ou não; segundo, porque a integração não se dá de forma subordinada, interditando as ações dos atores sociais no “mundo da vida” e inibindo a existência de esferas públicas.

O resgate das experiências mundiais dos conselhos, particularmente os modelos europeus, revela em que espaço histórico se inscreve o caso brasileiro, definitivamente mais identificado com as experiências pós-1970 e os modelos espanhol e português. Também é possível destacar características diferenciais relevantes do CDES, em relação aos modelos europeus da última geração, duas em especial: o caráter pluralista, não classista da experiência brasileira; e a emergência socioeconômica e não político-institucional na gênese da sua criação.

A constituição do CDES, no Brasil, tem um importante valor democrático, principalmente se considerado o passado colonial e oligárquico, os vários regimes militares, a democracia recente, a falta de tradição em processos participativos, a “cultura” clientelista e assistencialista e a incipiente organização da sociedade civil nas esferas públicas.

No Rio Grande do Sul, apesar do ambiente histórico de polarização política, houve, nas eleições de 2010, uma escolha expressa pelo diálogo, inserindo a formação do CDES RS em um contexto político e social mais favorável. Segundo Ladislau

Dowbor (2010, p.14), se referindo à estratégia de criação desses conselhos no Brasil, “a construção de consensos e a compatibilização de interesses diferenciados que os conselhos permitem [...] já deram provas de seu papel importante na construção de processos mais democráticos de governança”.

Esse também seria o caso do CDES gaúcho que, no transcorrer do ano da sua fundação, vem organizando boa parte dos principais debates sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento do Estado. De um modo geral, os conselhos de desenvolvimento se propõem a este exercício: promover um ambiente de diálogo que reúna atores sociais em um esforço comum na busca de alternativas para temas complexos e, muitas vezes, polêmicos, sem gerar derrotados ou vitoriosos, provocando assim uma ruptura de paradigmas com os defensores de um realismo político baseado na imposição de maiorias.

As experiências de fóruns com deliberações exclusivamente por consenso, como o próprio Fórum Social Mundial, os COREDES, ou mesmo os movimentos via redes sociais, acompanhados no ano de 2011 no mundo árabe e em parte da Europa, com suas ações decididas sem votação, desafiam as modelagens democráticas tradicionais. A validade e a possibilidade de ampliação desse método de decisão, assim como a atualidade do debate imposto pelas novas dinâmicas sociais, exigem um estudo rigoroso sobre práticas que podem significar uma nova tendência do fazer democrático. Cabe, ainda, salientar que espaços institucionais democráticos de amplo diálogo e concertação social não interditam a ação executiva governamental, ou mesmo movimentos reivindicatórios dos atores envolvidos.

De qualquer modo, o crescimento de novas formas de comunicação, o papel desempenhado pelas redes sociais no enfrentamento a regimes autoritários, ou em defesa de direitos sociais contra o avanço de políticas neoliberais, o crescimento das organizações sociais e a incapacidade dos Estados de responderem, sozinhos, à crise econômica mundial, desafiam as democracias.

Como afirma Renán Castellanos (2011, p.7):

Varios renombrados teóricos políticos contemporáneos pertenecientes a diferentes y hasta incompatibles pers-

pectivas teóricas (Habermas, Rawls, Bubner, Nozick, Apel, Bell, etcétera), coinciden en señalar que la crisis que atraviesan las sociedades contemporáneas es una crisis que tiene que ver esencialmente con sus fundamentos ético-normativos. Esta crisis normativa tiene sus raíces principalmente en el agotamiento o, para algunos, en el fin del proyecto ilustrado de la modernidad y el surgimiento de una nueva época histórica (que algunos llaman posmoderna) marcada por el agotamiento de los valores modernos, la globalización, el aparecimiento de nuevos actores sociales, la crisis ecológica, etcétera. Los autores reconocen, sin embargo, que en la base de la crisis actual está el crecimiento o desarrollo económico, que no ha sido ni suficiente ni equitativo ni sostenible. Ante esta situación, se hace urgente la búsqueda de una ética de la responsabilidad colectiva en el ámbito global y local, que asegure no sólo un crecimiento económico, sino un auténtico desarrollo humano para todos.

Da atual crise econômica do capitalismo emerge uma nova ética de responsabilidade coletiva, tão evidenciada nos movimentos de resistência política originários das redes sociais, ou, mesmo, no trabalho realizado em ambientes de concertação social. Em artigo escrito durante a criação do CDES, o então Ministro das Relações Institucionais e Secretário Executivo do Conselho do Presidente Lula, Tarso Genro, afirmava que havia,

[...] a necessidade de criação de um *novo bloco social dirigente*, não excludente, que não pede atestado ideológico, nem político, nem partidário para ninguém, mas que informe uma coesão social que dê sustentabilidade ao processo de transição, de um modelo econômico perverso para um modelo econômico de inclusão e de redução das desigualdades (GENRO, 2003, p. 98).

As forças progressistas, herdeiras das lutas libertárias e originárias das organizações sociais, estão desafiadas a traduzir os novos processos de democratização, participação e interação das esferas públicas e redes sociais institucionais ou não, em uma nova revolução democrática, portadora de futuro transformador

das relações entre sociedade e Estado. Uma revolução capaz de inaugurar novas formas de fazer política e exercer a cidadania, por meio de um pacto social que ative as modernas formas democráticas, produzindo o amplo diálogo social em direção à concertação para o desenvolvimento econômico, com inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Considerações Finais

Neste trabalho fizemos algumas considerações gerais sobre o desenvolvimento do sistema de participação no Rio Grande do Sul, analisando nesta ocasião alguns aspectos da sua formulação como instituição participativa.

Pensamos que a proposta de articular diferentes espaços participativos, num campo comum, potencializa a realização de avanços importantes em termos da articulação entre as distintas forças que compõem a sociedade civil, além de também criar canais para que regiões que se encontram em estágios diferenciados em termos de participação política da cidadania possam fazer parte desse projeto.

Sem dúvida, nos próximos anos muito haverá para discutir em termos dessa inovação democrática que iniciamos a discutir neste trabalho. Esperamos apenas que a nossa contribuição tenha o papel de despertar o interesse pelo que hoje está sendo gestado no governo Tarso Genro e estimular a ampliação dos debates sobre o que há de novo no sistema de participação.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Esther. **Novas tecnologias para a democracia participativa**, consultas e orçamento participativo na era digital: governo e redes sociais. CICLO DE DEBATES DIÁLOGOS RS. Fundação Perseu Abramo (Org.) Porto Alegre, 2010.

ALMOND, Gabriel. A functional approach to comparative politics, In: ALMOND, G; COLEMAN, J. **The Politics in the developing areas**. Princeton: Princeton University Press, 1960.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L.; COSTA, S. 2004. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, 2004.

AVRITZER, L; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Revisão de Cultura e Política**, São Paulo: Lua Nova, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996.

BANDEIRA, Pedro S. **Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os**

COREDEs do Rio Grande do Sul. Florianópolis: UFSC - Primeiro Colóquio Internacional

sobre Desenvolvimento Territorial sustentável, 2007. Disponível em: <www.cidts.ufsc.br/articles/ArtigoBandeira.pdf> Acesso em: 31 jul. 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CÂNEPA, Mercedes Maria Loguercio. **Partidos e Representação Política:** a articulação dos níveis estadual e nacional no Rio Grande do Sul (1945 – 1965). Porto Alegre: UFRGS, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania, estadania e apatia. **Jornal do Brasil**, São Paulo, 24 jun. 2001, p.8.

CASTELLANOS, Renan Rápalo. **La teoría del contrato y los procesos de concertación social em América Latina.** 1. ed. Tegucigalpa: PNUD, 2001.

CÔRTES, S. V; GUGLIANO, A. Entre corporativistas e deliberativos: Uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n.24, maio/ago. 2010.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência Perversa. **Política e Sociedade**, São Paulo, n.5, 2004.

DOWBOR, Ladislau. **Brasil:** um outro patamar - Propostas de estratégia. CDES, Brasília, jul. 2010.

EASTON, David. **Esquema para el análisis político.** Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1969.

EISENSTADT, Shmuel. Instituciones Sociales. In: SHILLS, Edward (Org.). **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Madrid: Aguilar, v.6. p.85-94, 1073.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia Deliberativa:** Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n.49, 2000.

FARIA, Cláudia Feres. Fóruns participativos, controles democráticos e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul. **Opinião Pública**, Campinas, v.12, n. 2, p.378-406, nov. 2006.

FLEURY, Sonia. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 8, 2003, Panamá. **Anais... Panamá:** 2003. Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2009.

GENRO, Tarso. Democratizar as relações entre governo e sociedade. In: CORREA, Jaime Montalvo et al. **Novos Espaços Democráticos:** diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

GENRO, Tarso. **O futuro por armar.** Petrópolis: Vozes, 1999.

GOODE, Luke. **Jürgen Habermas:** Democracy and public sphere. Ann Arbor: Pluto Press, 2005.

GROSSI, Maria; SANTOS, Mario R. dos. La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. **Crítica e Utopia**, Buenos Aires, n.9, 1983. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf> Acesso em: 15 jun. 2010.

GUGLIANO, Alfredo. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v.4, n.2, p.257-283, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/14/1616>> Acesso em: 21 jul. 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia.** v.2. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudanças estruturais na esfera pública.** Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 1984.

LUCHMAN, Ligia. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n.70, p.139-170, 2007.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários – O caso do Brasil.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARINGONI, Gilberto. **Desenvolvimento, planejamento e atores sociais: conceito e experiências.** Análises e propostas. [s.l.], Fundação Friedrich Ebert Stiftung, n.36, 2009.

MARSHALL, Thomas. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia** - bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

PARTIDO DOS TRABALHADORES RS. **Programa de Governo - Tarso Genro Governador**. Porto Alegre, 2010.

PESAVENTO, Sandra; OSTERMANN, Nilse. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: CORAG, 1980.

PINTO, Celi Regina Jardim . A sociedade civil institucionalizada. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v.5, p.99-116, 2004.

PINTO, Celi Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 19, n.54, 2004.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia** - A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Petrópolis: Vozes, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria executiva do conselho de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. **Termo de Referência**. Dispõe sobre a Formação da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (SECDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES RS). Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria executiva do conselho de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul.. **Pesquisas Internas**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Lei nº 13.656**. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e revoga a Lei 11.931, de 24 de junho de 2003. Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria executiva do conselho de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. **Survey CDES RS**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul e Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SANTOS, Mario dos. Concertación social: redistribución del poder. **Revista Nueva Sociedad**, n.70, 1984.

TAPIA, Jorge R. B. Concertação Social, negociações coletivas e flexibilidade: o caso italiano (1992-2002). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.46, n.2, p.215-263, 2003.

THOMPSON, John. The theory of the public sphere. [s.l.], **Theory, Culture & Society**, v.10, n.1, p.173-189, 1993.

URBANI, Giuliano. Sistema Político. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. Eds. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1995.

Implementação de políticas públicas: breve revisão da literatura

Carla Mario Brites¹
Augusto Junior Clemente²

Resumo: Este trabalho se enquadra no tema da implementação de políticas públicas. Especificamente o recorte temático recai sobre a discussão conceitual dos modelos de implementação *top-down*, *bottom-up* e sintético. A questão que procuramos responder pode ser definida da seguinte maneira: como está organizado esse debate? Que avanços cada modelo representou em relação ao seu precedente? A pesquisa possui caráter bibliográfico, centrando-se principalmente nas teorias de Michael Lipsky (1980; 2010) sobre o conceito de Burocratas do Nível de Rua (*Street Level Bureaucracy*) e de Paul Sabatier (1988, 1998) sobre o papel das ideias no processo de implementação de políticas públicas. Objetivamos delinear brevemente o estado da arte dessa discussão, comparando criticamente os três modelos de implementação de forma a detectar os principais problemas no processo de execução de políticas públicas que são apontados pelo debate teórico. Em termos metodológicos, a pesquisa exerce o raciocínio dedutivo por meio da sistematização conceitual e apresenta cronologicamente a evolução desse marco teórico ao longo dos anos. Os achados deste trabalho apontam para o papel central desempenhado pelos sistemas de crença e pela agência dos implementadores.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Modelos de Implementação. Burocratas do Nível de Rua.

Introdução

De acordo com Enrique Saravia (2006), o conceito de políticas públicas está relacionado às formas de enfrentamento dos

1 Mestranda do Programa de Pós -Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre Políticas Públicas, Violência contra a Mulher. camabri@gmail.com

2 Professor do curso de Administração Pública na Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral. Pesquisa sobre Teoria Política, Análise de Redes e Políticas Públicas. E-mail: augustoclemente@ufpr.br

problemas públicos. Trata-se de um fluxo de decisões públicas que procura manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. O autor considera as políticas públicas como estratégias para diversos fins desejados por grupos que participam do processo decisório.

Para entender a complexidade que cerca as políticas públicas, tornam-se necessários o estudo e a análise das suas múltiplas dimensões, o que pode ser uma empreitada de vários caminhos. Segundo Celina Souza (2006), significa estudar o governo em ação, no sentido de aperfeiçoar sua qualidade, ajudando àqueles que as formulam e implementam.

A proposta de entendimento do processo político-administrativo que conforma as políticas públicas foi organizada por Charles Lindblon (1959), que a denominou de Ciclo da Política Pública (*policy cycle*). Esse método subdivide em etapas o processo político-administrativo de resolução de problemas públicos, as quais se baseiam em: percepção e definição de problemas; agendamento (*agenda-setting*); elaboração de programas e decisão; implementação; avaliação de políticas (FREY, 2000).

Embora o modelo do *policy cycle* possua fases sequenciais, na prática os atores dificilmente percorrem esse ciclo de forma contínua e ordenada, especialmente para programas mais complexos que se baseiam em processos interativos, cujo funcionamento consiste em reações mútuas de todos os atores envolvidos (FREY, 2000). Destaca-se no seio dessa questão a fase de implementação de políticas, pois ela é uma das dimensões cruciais para a explicação do sucesso ou insucesso, no que tange a atingir os objetivos propostos por uma política pública. Trata-se da fase do ciclo político-administrativo, que se refere a um período de planejamento, estruturação da máquina pública e de provisão de todos os insumos necessários a sua efetiva execução (incluindo recursos humanos).

Dessa forma, a implementação também é um processo autônomo no qual decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas, permitindo que os executores façam escolhas importantes para o sucesso ou insucesso de uma dada política pública (SILVA; MELO, 2000). Trata-se do momento de colocar em prática ações, atividades e serviços com vistas ao alcance das metas e objetivos positivados na fase da formulação.

É sobre esse tema que este artigo se debruça. Mais especificamente o recorte temático recai sobre a discussão conceitual sobre os modelos *top-down*, *bottom-up* e sintético de implementação de políticas públicas. Como está organizado esse debate? Que avanços cada modelo representou em relação ao seu predecessor? Eis as questões que motivaram esta pesquisa de caráter eminentemente bibliográfico, que se centra principalmente nas teorias de Michael Lipsky (1980; 2010) sobre o conceito de Burocratas do Nível da Rua (*Street Level Bureaucracy*) e de Paul Sabatier (1988; 1998) sobre o papel das ideias no seu Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*).

Objetivamos assim delinear brevemente o estado da arte desse debate, comparando os três modelos de implementação de forma a detectar os principais problemas no processo de execução de políticas públicas. Em termos metodológicos, nossa pesquisa procura exercer o raciocínio lógico-dedutivo por meio da sistematização teórica e examinar a evolução deste debate ao longo dos anos.

O texto está organizado de forma a apresentar essa discussão seguindo certa ordem cronológica. Inicialmente, apresentaremos os estudos denominados de “primeira geração” sobre a implementação de políticas públicas, quando esta era considerada pouco problemática. Em seguida, discutiremos os estudos denominados de “segunda geração”, no qual os modelos de *top-down* e *bottom-up* ganham relevo, promovendo um profícuo debate. Depois o texto se centrará no debate mais recente, que envolve a terceira geração de estudos sobre implementação, que é chamado de “modelo sintético”. E, por fim, teceremos as considerações finais que apontam para o papel central desempenhado pelos sistemas de crença e agência dos implementadores, isto é, os “burocratas do nível de rua” (LIPSKY, 1980; 2010).

Primeira geração de estudos de implementação de Políticas Públicas

Até a década de 1970, a fase da implementação não era considerada problemática entre os estudiosos de políticas públicas, pois entendia-se que ela transcorreria de modo imediato dentro do ciclo de políticas, da forma como haviam decidido pre-

viamente, não necessitando, portanto, de uma análise e controle (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Essa visão começou a ser mudada a partir desse período, com diversos estudos compartilhando a importância de compreender os fatores que influenciam a implementação das políticas públicas.

Na tentativa de melhor entender os sucessos e fracassos da implementação de políticas e programas, estabeleceram-se teorias e modelos de implementação que se sucederam em fases e diferentes olhares.

As teorias de primeira e segunda geração estabeleceram diversos princípios organizacionais e administrativos, máximas de administração que intencionavam gerar uma combinação perfeita entre intenção política e ação administrativa na implementação de políticas públicas.

As primeiras pesquisas em implementação eram basicamente estudos de caso exploratórios e indutivos, com o objetivo de gerar teorias. Atribuíram importância à estruturação legal do processo de implementação e a maioria deles chegou a conclusões muito pessimistas sobre a capacidade dos governos de implementarem efetivamente seus programas.

Paul A. Sabatier (1986) considera que o foco em objetivos legalmente positivados incentivou os acadêmicos a distinguir cuidadosamente os objetivos contidos em documentos legais, tanto para discutirem sobre a formulação de políticas, quanto para observar a tendência dos críticos de avaliarem um programa com base no que dele perceberam, às vezes, erroneamente.

Porém, essa perspectiva de estruturação legal recebeu muitas críticas, uma vez que a ênfase na estruturação é irrealista, isto é, que as limitações cognitivas dos formuladores de políticas e a necessidade de comprometimento no estágio de formulação impedem a estruturação cuidadosa.

Segunda geração de estudos de implementação de Políticas Públicas

Na segunda geração de pesquisas, o objetivo foi o de construir modelos teóricos, ou melhor, estruturas analíticas, que pu-

dessem guiar a pesquisa empírica. Dessa forma, criaram-se duas distintas abordagens que classificavam a implementação em *top-down* (de cima para baixo) ou *bottom-up* (de baixo para cima).

A perspectiva *top-down* da implementação começa com a análise das decisões do governo e avalia quanto dessas decisões os administradores de fato executam e as razões que levam a efetividade da implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Os pesquisadores dessa abordagem compreendiam a implementação por meio do sistema do *policy-cycle*, com especial interesse nas ações dos tomadores de decisão de nível superior, que em geral tentam assumir a postura de controle sobre a implementação, arriscando dar “bons conselhos” sobre como estruturar o processo de implementação desde cima para atingir o objetivo da legislação (WINTER, 2002).

Nessa abordagem, havia o entendimento de que a ação governamental é um jogo de uma só rodada, em que a implementação ocorre de cima para baixo, podendo ser compreendida como um processo racional e planejado do desenho dos programas; do mesmo modo que os problemas de implementação decorrem necessariamente de “desvios de rotas”. Pressupõe, assim, uma visão idealizada do funcionamento da administração pública, com um mecanismo perfeito de racionalidade político-administrativa, capaz de assegurar que a implementação seja fiel ao que havia sido proposto (SILVA; MELO, 2000).

Sabatier e Mazmanian (1979) colaboraram com a discussão sobre implementação ao elaborarem alguns pontos a serem considerados para que se tenha uma efetiva implementação, ou seja, uma listagem de fatores específicos para verificar se um programa atingiu os objetivos propostos (implementação ideal). Esses fatores são: objetivos claros e consistentes; teoria causal adequada; processo de implementação legalmente estruturado para melhorar o cumprimento dos objetivos através de funcionários executores e grupos-alvo; implementadores comprometidos e habilidosos; apoio de grupos de interesse e superiores e mudanças nas condições socioeconômicas que não comprometem substancialmente o apoio político ou a teoria causal.

Assim sendo, a condição para uma adequada implementação nos padrões do modelo *top-down* é a de haver entendimento

e acordo sobre os objetivos a serem alcançados e que esses devem persistir durante todo o processo de implementação. Também, a política deve basear-se em uma compreensão adequada do problema a ser resolvido e fazer uma análise das etapas de definição de questão e de opções no processo de formulação de políticas. Deve haver, ainda, perfeita comunicação e coordenação entre os vários atores e instituições envolvidos no processo.

Contrariando essa perspectiva, a abordagem *bottom-up* começa a análise na outra extremidade da implementação e exige que se avaliem os implementadores da linha de frente, demonstrando que o sucesso e o insucesso dos programas dependem muito das habilidades dos atores envolvidos na implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Entende-se, portanto, que a implementação é um processo dinâmico e interativo de coprodução entre profissionais e clientes e de retroalimentação contínua entre o que é decidido e o que é implementado.

Assim, considerando o caráter transversal e complexo na implementação de políticas públicas, com ações executadas por diversas instituições e atores com diferentes interesses, visualiza-se a dificuldade do alcance de metas e objetivos padronizados.

O fator central a ser considerado é a discricionariedade e a agência dos profissionais implementadores das políticas públicas, estes, especificamente, são os funcionários públicos que lidam diretamente com os cidadãos. Por serem permeadas por conflitos e, muitas vezes, por decisões vagas e sem diretrizes ou guias práticos, as políticas públicas permitem aos implementadores espaço de ação para decidir como se comportar perante as situações concretas e críticas.

O estudo do exercício da discricionariedade torna-se relevante na medida em que se parte do pressuposto colocado por Lipsky (1980) de que a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se a própria referência de comportamento pela qual respondem e representam. Por esse fio condutor, é possível entender as questões institucionais e de contexto que interferem na implementação das políticas públicas e reconhecer as diferenças entre a política prevista no papel e a política de fato implementada.

Winter (2002) comenta que Lipsky vira o processo político-administrativo de cabeça para baixo, quando afirma que os

burocratas de nível da rua (*street level bureaucracy*) são os verdadeiros criadores e fabricantes de políticas públicas. No entanto, também coloca que esses burocratas experimentam uma lacuna entre os pedidos feitos por legisladores, gestores e cidadãos, de um lado, e alta carga de trabalho, do outro. Nessa situação, eles aplicam vários mecanismos de enfrentamento aos desafios colocados que sistematicamente distorcem o trabalho em relação às intenções iniciais dos legisladores.

Sobre o conceito de burocracia de nível da rua, Lipsky (2010) afirma que a palavra “burocracia” implica um conjunto de autoridades e normas a serem seguidas, enquanto a expressão “nível de rua” significa o distanciamento dessas autoridades e a aproximação a casos individuais mais complexos, o que mostra a dicotomia do trabalho desses burocratas para com as diferentes cobranças sofridas pelos gerentes e cidadãos.

Além disso, ele enfatiza que esses burocratas não conseguem desempenhar seu trabalho de forma ideal (de acordo com o que a política preconiza no papel) não por suas vontades ou interesses individuais, mas devido a limitações como: falta de recursos, falta de tempo e informações disponíveis que são insuficientes.

Segundo o autor, existem três principais condições que levam a essa discricionariedade: o trabalho é desenvolvido por meio de interações diretas com os usuários e possui situações complexas que necessitam de decisões imediatas, fato que dificilmente regras e protocolos poderiam prever e preconizar; o trabalho é submetido a um excesso de regulamentações difíceis de serem seguidas à risca; o trabalho é desenvolvido longe do olhar e da avaliação direta dos superiores hierárquicos.

Ao dar visibilidade ao burocrata de nível de rua, como ator relevante no processo de realização da política pública, essa abordagem demonstrou que o Estado não é um ator unitário e monolítico, mas sim fragmentado e descentralizado. Isso permitiu lançar uma percepção crítica de que leis e regras não se transformam automaticamente em ação nas linhas de frente do serviço público, havendo no meio delas uma infinidade de elementos que influenciam a implementação das políticas públicas (PIRES, 2009).

Há muitos fatores que levam a modificação da política na implementação, entre eles, a capacidade institucional que os agen-

tes implementadores possuem, os jogos políticos de interesses e barganhas que supostamente moldam a racionalidade técnica dos planos e programas, o incentivo ou resistência de grupos ou setores que possuem interesse ou serão afetados diretamente com a política pública, a ambiguidade de objetivos entre os diferentes atores, problemas de coordenação intergovernamental, os recursos limitados para execução da política (SILVA; MELO, 2000).

Apesar de terem trazido muitas ideias e estudos valiosos, essas abordagens firmaram posições muito rígidas e prejudicaram o avanço das pesquisas. Isso levou, no final dos anos 1980 e durante a década de 1990, a uma necessidade de novas abordagens, o que resultou em um período fértil de discussões, que muitos autores chamaram de terceira geração (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Terceira Geração de Estudos de Implementação de Políticas Públicas

Os estudos de terceira geração procuram a síntese das duas primeiras abordagens e devem-se ao entendimento da complexidade das políticas e programas públicos. Enfoca-se, desse modo, nas questões sobre *design* e comportamento da implementação, pois a implementação de políticas está cada vez mais complexa e de difícil resolução.

Lidar com isso traz maior discricionariedade à administração pública, uma vez que terá que dispor de diversas alternativas para enfrentamento das situações, como no caso dos problemas sociais, identitários, de gênero, intrafamiliares etc. Tais problemas públicos possuem uma natureza complexa, com vários determinantes a serem considerados para que uma política pública seja efetiva e assim os burocratas assumam papel primordial na escolha das soluções mais adequadas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Mudanças nos contextos econômicos, sociais, políticos e até mesmo de governo podem acontecer durante a implementação, e essas questões afetam a interpretação de um problema político, acarretando também mudanças no modo como se implementam as políticas. Com essas inconstâncias, o controle da implementação fica difícil, pois os servidores públicos (im-

plementadores) podem adquirir mais discricionariedade no alcance de objetivos políticos. De modo geral, esses servidores são mais especializados do que os administradores que ocupam cargos mais elevados na hierarquia pública, formando uma relação de agente-principal (teoria do agente principal), uma vez que se utilizam desse conhecimento para decidir como e a quem serão aplicadas as diretrizes. Assim sendo, os políticos ficam dependentes deles para promoverem seus próprios interesses (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Reforça-se, desse modo, a importância do *design* institucional para a implementação eficaz da política, o que torna imperativa a seleção de ferramentas políticas e técnicas governamentais mais adequadas para a promoção da política pública e para que a implementação seja bem-sucedida.

As escolhas dos instrumentos, para serem eficazes, “têm que estar estreita e cuidadosamente relacionadas aos objetivos políticos e quaisquer novos objetivos e ferramentas também têm que estar integrados de forma cuidadosa às políticas existentes” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.192).

Os autores também ressaltam que a escolha por determinados instrumentos está intimamente ligada com o tipo de problema que os implementadores enfrentam, como esse pode ser encarado – de fácil ou difícil resolução – e com as restrições que esses encontram ao implementarem as soluções, que podem ser de curto ou longo prazo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para compreender os processos das políticas públicas e, em especial, da fase de implementação, pela extrema complexidade e diversas interações envolvidas, Sabatier e Weible (2007) recomendam que se conheçam os objetivos e as percepções dos principais atores governamentais e não-governamentais envolvidos no processo, devendo atentar-se para aquilo que os atores acreditam, suas crenças e valores, e para uma ampla variedade de objetivos que eles perseguem.

Sabatier (1988) propõe uma teoria ideacional, a que denomina “Modelo das Coalizões de Defesa”, buscando estudar os processos pelos quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo e as disputas que envolvem os múltiplos atores em diferentes esferas e níveis de governo.

As coalizões referidas nesse modelo são geradas com base nas convicções, ideias e objetivos de várias organizações públicas, privadas e atores envolvidos no processo de implementação da política pública. Esse conjunto de ideias, unidas aos recursos políticos, formam as diversas coalizões conflitantes do processo político que buscam concretizar os objetivos e os interesses dos atores. Ganha destaque aqui o papel da informação científica e técnica como condição necessária para que os atores possam influir no processo de formulação de políticas. Sua função se realiza na modificação e produção de determinadas crenças dos participantes do processo de produção de política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Esse modelo foca em fatores que podem explicar como as mudanças políticas ocorrem dentro de um subsistema de política pública específica. Tais fatores incluem a força e os eventos externos ao subsistema, como condições socioeconômicas gerais e os resultados eleitorais. Uma vez formadas, as coalizões de defesa competem para que suas crenças reflitam em políticas públicas ou programas governamentais, mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política (incluindo os implementadores). Esse processo contínuo de aprendizagem é denominado de “aprendizado orientado à política pública”.

Dessa forma, o aprendizado orientado à política pública é entendido como a constante alteração de crenças e de comportamentos resultantes de experiências e da evolução do conhecimento técnico e científico de um determinado problema público, fato que permite revisões nos objetivos da política pública e ajustes na fase de implementação (SABATIER, 1998).

Importante ressaltar ainda que, quando a implementação envolve a gestão de situações inesperadas ou adaptações ao contexto, possuindo grandes desvios das políticas e práticas anteriores, haverá uma probabilidade alta de afetar os interesses de indivíduos e grupos, especialmente se há tempo insuficiente para explicação ou se tiveram qualquer experiência anterior de mudanças ruins (HILL, 1997).

Críticas a esse modelo alegam que não é pelo simples fato de existirem coalizões de defesa no interior dos subsistemas de

política pública que isso produzirá implementação. Pelo contrário, mencionam que muitos atores ou muitas coalizões podem bloquear o processo de implementação, uma vez que é um trabalho difícil e de longo prazo, mesmo que as coalizões de defesa entrem em um consenso provisório, de modo a implementar satisfatoriamente as políticas públicas.

Marta Arretche (2001) agrupa considerações importantes sobre esse debate, recordando a teoria lipskyana de que a burocracia do nível de rua é que está na ponta do atendimento ao cidadão, ou seja, das atividades-fim da gestão pública: ela cria rotinas, toma decisões, expedientes, sofre pressões, faz pressões etc..., ou seja, a implementação é um horizonte de incertezas devido a uma cadeia de relações complexas, sobretudo, em sistemas federativos e descentralizados.

Quanto à convergência das ações dos implementadores, Arretche (op. cit.) alega – com base na teoria da escolha racional – que as chances de obtenção de sucesso aumentam com a distribuição de incentivos seletivos para garantir a obediência da burocracia e sua adesão aos objetivos e metas dos programas governamentais, propiciando a coordenação mais efetiva de políticas públicas.

A autora também estabelece como critério para avaliar a implementação de políticas públicas a referência de comportamento dos próprios implementadores, que pode ser alheia às vontades dos formuladores e tomadores de decisão. Por isso, e estabelecendo um diálogo com a teoria ideacional de Sabatier (1988, 1998), a referência de comportamento dos burocratas deve ser a legislação e as normas do *design* da política pública. Caso contrário, outras referências para o comportamento podem surgir. Por isso, há que se questionar se: os implementadores conhecem o programa? Se não conhecerem, poderão assumir sua própria referência de comportamento ou a de grupos de interesse; implementadores aceitam os objetivos do programa? Pois podem discordar normativamente e elegerem seus próprios objetivos e atuações; há condições institucionais e capacidades estatais para a realização da política? Estados sem capacidades fiscal e administrativa não conseguem implementar os programas (ARRETCHE, 2001).

Considerações finais

O processo de implementação abrange uma diversidade de modos de pensar, de fazer e de atores em diferentes envolvimentos na governança das políticas públicas. Mais do que responder à problemática de pesquisa, na ânsia de alcançar os objetivos elencados, detectamos os limites de cada modelo de implementação. Verificamos que o modelo *top-down* se baseia numa premissa falsa, de que possa existir a racionalidade perfeita na administração pública (o mito tecnocrático), no sentido weberiano do termo, bem como existir uma cisão igualmente perfeita entre as fases do ciclo de políticas públicas (por exemplo, a decisão e a implementação). Isto é, trata-se de um modelo deslocado da realidade, pois implementadores também tomam decisões e conformam um ator a mais no jogo de forças que configura a disputa política. Eles são agentes da linha frente que possuem estratégias para contornar problemas do desenho originário da política pública. Há, portanto, o esquecimento por parte dos adeptos do modelo *top-down* de que as burocracias públicas possuem agência. Assim sendo, atingir de forma perfeita os objetivos de uma política é uma tarefa quase impossível.

No que diz respeito ao modelo *bottom-up*, a discricionariedade dos burocratas também pode ser um problema, tendo em vista que eles criam seus próprios expedientes, rotinas e procedimentos para colocar uma política ou programa em prática. Porém, isso não significa que eles estão alheios e isentos de qualquer comando superior, pois há evidências de que poderes centrais conseguem controlar, em alguma medida, as burocracias descentralizadas. Ou seja, os adeptos desse modelo subestimam a capacidade do poder central de coordenação pela mobilização de incentivos seletivos ou dispositivos coercitivos.

Por essa perspectiva, o modelo sintético se revela como um grande avanço nessa discussão – aprofundando o debate – ao destacar a relevância do papel das ideias e das crenças dos atores dentro do próprio processo de implementação. Mais do que isso, o modelo sintético combina as abordagens *top-down* e *bottom-up* e descarta a nulidade da sua infrutífera dicotomia para fins investigativos. Por isso, o modelo sintético assevera que

se torna fundamental para o sucesso de implementação de uma política a capacidade de identificar a rede de atores conectados por determinados sistemas de crenças que formam coalizões de defesas (ou causas) dentro dos subsistemas de uma dada política pública. Isso importa na medida em que não se descarta, nesse modelo, as influências externas ao próprio subsistema, tais como atores e conjunturas advindas da economia, do poder judiciário, das relações internacionais, e assim por diante. Portanto, as mudanças na *politics* podem alterar alguns níveis da *policy* uma vez que os atores coligados em defesa de uma dada causa podem adquirir papéis de *veto players* e obstruir a implementação. Daí a relevância de levar em conta o nível de consenso da opinião pública e dos atores envolvidos sobre uma dada política pública.

Em suma, a implementação é um jogo de barganhas, conflitos e negociações constantes sobre recursos, fato que demonstra as limitações cognitivas em todos os estágios do *policy cycle*. Planos e programas são apenas diretrizes que dão margens consideráveis de ação no que tange a procedimentos e subjetividades dos implementadores e burocratas do nível da rua. Estes são sensíveis aos contextos em que estão inseridos.

Embora tenhamos atingido os sucintos objetivos deste pequeno ensaio, este projeto de pesquisa ainda está em curso e reconhecemos que não esgotamos todo o debate que envolve a implementação de políticas públicas. Por isso, convidamos os demais pesquisadores a refletir sobre esse tema conosco.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 20 jul.2018.

HILL, Michael. **The Policy Process**: A Reader. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LINDBLOM, Charles. E. The Science of Mudding Though. **Public Administration Review**. 1959. v.19, n.2 (Spring, 1959), p.79-88.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

PIRES, Roberto Rocha C. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas**: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados [online]. 2009, v.52, n.3, p.734-769. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006>>. Acesso em: 27 jul.2018.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v.6, 1986, p.21-48.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, [s.l.], v.21, p.129-168, 1988.

SABATIER, Paul A. *The Advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*. Journal of Europe Public Policy, [s.l.], v.5, n.1, p.98-130, 1998.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. The conditions of effective implementation. **Policy Analysis**, 1979.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher. M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**, Brasília: ENAP, v.1, p.21-42, 2006.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v.8, n.16, p.20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 21 jul.2018.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, n.48, NEPP UNICAMP, 2000.

WINTER, Soren C. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Administration**. Sage Publications, 2002.

As manifestações de rua contra o governo brasileiro em 2015

Cláudio Júnior Damin¹

Resumo: O artigo analisa os protestos em cidades brasileiras contra o governo da presidente Dilma Rousseff nos dias 15 de março, 12 de abril e 16 de agosto de 2015, que mobilizaram milhões de brasileiros. Busca-se investigar essas mobilizações de rua em suas múltiplas dimensões, como sua forma de organização, o perfil dos manifestantes e as principais demandas envolvidas. Com base na análise de *surveys* realizados com manifestantes e com a população brasileira, o estudo mostra que os protestos de rua se inserem em um contexto mais amplo de crise econômica doméstica, escândalos de corrupção envolvendo o partido que governava o país à época e uma inflexão na opinião pública prejudicial à incumbente.

Palavras-chave: Manifestações. Protestos. Governo Dilma Rousseff. Crise Econômica. Corrupção.

Introdução

Em um período de menos de seis meses no ano de 2015, milhões de pessoas saíram às ruas de cidades brasileiras com o objetivo de protestar contra o governo da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Ocorreram, entre março e agosto, três grandes ondas de manifestações antigoverno no país, atos pouco comuns na democracia brasileira.

Ao contrário das megamanifestações ocorridas também em centros urbanos no ano de 2013, que ficaram conhecidas como as Jornadas de Junho², havia uma agenda muito clara e precisa dos manifestantes de 2015, ou seja, a crítica frontal ao governo de Dilma Rousseff, a seu partido e ao ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, também do PT e considerado o “criador” de Dilma. Preliminarmente, portanto, é adequado considerarmos essas manifestações de rua em 2015 como tendo uma natureza

1 Doutor em Ciência Política (UFRGS), professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja (RS). superdamin@terra.com.br

2 Para análises sobre as Jornadas de Junho, ver Singer (2013), Santos (2014) e Scherer-Warren (2014).

oposicionista em relação ao grupo político que então comandava o governo federal, desde a primeira vitória do PT, nas eleições presidenciais de 2002.

Diante de um fenômeno sociopolítico incomum, de dimensões e consequências significativas para o sistema político brasileiro, o texto busca analisar essas mobilizações de rua, a fim de compreendê-las como ações contextualizadas com a situação política e econômica do país em 2015.

Para analisar esses protestos de rua contra o governo, além desta Introdução, o texto está dividido em quatro partes básicas. A primeira dimensiona as manifestações de 2015, foca em seu tamanho, ineditismo e expõe os gatilhos que impulsionaram a mobilização de milhões de brasileiros. Na segunda parte é traçado, com o auxílio de pesquisas de opinião pública, o perfil socioeconômico e político dos manifestantes na cidade de São Paulo e sua recorrência em outras capitais brasileiras. A terceira parte mostra que os protestos são o resultado de uma inflexão na opinião pública operada desde o início de 2015, que tornou o governo da presidente brasileira impopular, inclusive entre os segmentos do eleitorado que nas últimas eleições presidenciais votaram maciçamente no PT. Por fim, são tecidas considerações sobre os pontos abordados ao longo do texto.

Protestos em três tempos

Durante os quatro mandatos do PT no governo federal brasileiro, jamais a sociedade mobilizou-se contra o governo na dimensão observada em 2015. Nem mesmo no momento mais crítico, no escândalo do Mensalão³ em 2005, as pessoas se sentiram suficientemente motivadas para sair de casa aos finais de

3 O Mensalão foi um escândalo político que ocorreu durante o primeiro mandato do presidente Lula da Silva. Criou-se um esquema de pagamento de dinheiro para que alguns congressistas da coalizão votassem de acordo com os interesses do governo. O Supremo Tribunal Federal, anos mais tarde, condenou políticos e dirigentes partidários à prisão, incluindo um ex-chefe da Casa Civil, um ex-presidente do PT e seu tesoureiro. Quando o escândalo veio a público, no segundo semestre de 2005, observou-se uma queda na popularidade do governo de Lula da Silva, porém havendo uma recuperação já nos primeiros meses de 2006.

semana, a fim de protestar contra a corrupção no país ou contra o presidente da República. Do ponto de vista do PT, portanto, os protestos de 2015 foram acontecimentos inéditos, o que contribuiu para a incapacidade de o governo atribuir um adequado significado para o que acontecia nos centros urbanos brasileiros.

Em primeiro lugar, é necessário analisarmos como se deu o processo de organização e agendamento desses protestos simultâneos em centenas de municípios brasileiros. Nesse ponto, é importante salientar que, ao contrário das Jornadas de Junho de 2013, em que não existia uma clareza sobre quem comandava efetivamente as massas nas ruas, os protestos de 2015 foram convocados e organizados por grupos com posição francamente oposicionista à presidente da República. Esses grupos possuíam uma forte presença nas redes sociais, trabalhando no sentido de formar a opinião pública contra a permanência do PT no poder.

Grupos como o “Movimento Brasil Livre”, “Vem Pra Rua” e “Revoltados on-Line”, utilizando-se da ferramenta de criação de eventos, disponível no *Facebook*, agendaram atos contra o governo primeiramente nas capitais dos estados brasileiros. Esses grupos demonstraram possuir uma capilaridade significativa, pois lideranças e grupos antigoverno de cidades médias e até mesmo pequenas também marcaram atos de protesto. A repercussão do agendamento desses eventos foi das maiores, existindo uma expectativa de que muitos brasileiros saíssem às ruas para protestar no dia 15 de março. É importante notar que os três protestos seguiram a mesma metodologia de organização, sendo agendados via redes sociais por grupos contrários ao governo federal.

No caso do evento de março, em particular, empresas especializadas no monitoramento do “clima de opinião” nas redes sociais, dias antes do protesto, já diagnosticavam uma espetacular mobilização virtual contra o governo. Restavam, no entanto, dúvidas sobre se as pessoas que haviam virtualmente confirmado suas presenças nos atos iriam se fazer fisicamente presentes. Os resultados em termos de participação revelam que ocorreu, sim, a efetiva participação de público direcionado para protestar contra o governo, porém com variações entre uma e outra manifestação.

As estimativas de público variam conforme a fonte, se Polícia Militar ou os Organizadores dos protestos, havendo, em ge-

ral, uma tendência de que os Organizadores inflam os números na comparação com os números das forças policiais locais. São, portanto, duas as estimativas de público nos municípios em que ocorreram os protestos, conforme ilustram os dados na Tabela 1.

O primeiro protesto, marcado para o dia 15 de março, foi, tanto para a Polícia quanto para os Organizadores, o que mais mobilizou brasileiros contra o governo. Foram às ruas, a depender da fonte escolhida, entre 2,4 a 3 milhões de pessoas. Esse quantitativo de manifestantes não mais se reproduziu nos eventos posteriores. No dia 12 de abril há uma queda no número de brasileiros que foram às ruas, retrocedendo para menos de um milhão, segundo estimativa da Polícia, e mantendo-se acima desse patamar no cálculo dos Organizadores. Por fim, no mês de agosto os protestos reuniram, segundo as estimativas, mais pessoas que os de abril, porém bem menos que a primeira manifestação de março.

Tabela 1 – Estimativas de público nos protestos contra o governo (Brasil)

	Estimativa de público no Brasil	
Data do protesto	Polícia Militar	Organizadores
15 de março de 2015	2,4 milhões	3,0 milhões
12 de abril de 2015	701 mil	1,5 milhão
16 de agosto de 2015	879 mil ⁴	2 milhões

Fonte: G1 (2015).

Os protestos que reuniram maior público ocorreram na cidade de São Paulo, a mais populosa do país. Além de estar disponível a estimativa de público feita pela Polícia e Organizadores, a Tabela 2 inclui os números estimados pela pesquisa do instituto Datafolha (um dos mais respeitados do país). É possível notar uma significativa discrepância entre as três fontes, o que produziu um embate na opinião pública sobre a real quantidade de pessoas que se fizeram presentes na Avenida Paulista para protestar contra o governo.

4 O número de manifestantes na cidade do Rio de Janeiro não foi contabilizado pela Polícia Militar. Nessa cidade, segundo os organizadores, saíram às ruas 70 mil cariocas.

Tabela 2 – Estimativas de público nos protestos contra o governo (São Paulo)

	Estimativa de público no Brasil		
Data do protesto	Policia Militar	Organizadores	Datafolha
15 de março de 2015	1 milhão	1 milhão	210 mil
12 de abril de 2015	275 mil	800 mil	100 mil
16 de agosto de 2015	350 mil	1 milhão	135 mil

Fonte: G1 (2015) e Pesquisas Instituto Datafolha.

Mesmo sem haver um consenso sobre o número de protestantes, a Tabela 2 indica para São Paulo em geral um mesmo padrão observado nas estimativas de público para os municípios brasileiros, ou seja, uma grande mobilização no dia 15 de março (a tal ponto de algumas estações de metrô terem sido fechadas em função do fluxo descomunal), uma bem menor em abril e outra de tamanho intermediário em agosto.

Um dos gatilhos mais importantes para tamanha mobilização contra o governo, em 15 de março, foi um pronunciamento à nação transmitido nas redes de televisão da presidente Dilma Rousseff, no dia 8 de março, exatamente uma semana antes do primeiro grande protesto contra o governo.

Durante seu primeiro mandato, Dilma Rousseff, por várias vezes, utilizou a chamada cadeia nacional de rádio e televisão para falar aos brasileiros. Esses pronunciamentos, quando solicitados pela presidente, são transmitidos no mesmo horário (não por acaso no *prime time*) por todas as redes de televisão abertas no Brasil. Em muitos casos, a presidente foi acusada de fazer campanha eleitoral antecipada e extemporânea nesses pronunciamentos à nação. Na comunicação do dia 8 de março, Dilma falou por 15 minutos, e em homenagem ao Dia Internacional da Mulher.

A presidente, no entanto, pouco tratou sobre as mulheres e mais sobre a situação do país naquele então. É nesse pronunciamento que Dilma trata de modo mais claro a respeito da desaceleração da economia e o descontrole da inflação.

Rousseff (2015) passa a afirmar que “o Brasil passa por um momento diferente do que vivemos nos últimos anos, mas nem de longe está vivendo uma crise nas dimensões que dizem

alguns”; são, segundo ela, “problemas conjunturais” associados à “mais grave crise internacional desde a grande depressão de 1929” e à “maior seca da nossa história no Sudeste e no Nordeste”. A seca, segundo a petista, explicaria os “aumentos temporários no custo da energia e de alguns alimentos”.

Em função desses reflexos negativos que Dilma Rousseff (2015) reconhece estar afligindo os brasileiros, a governante fez um apelo indigesto: “Você tem todo o direito de se irritar e de se preocupar, mas lhe peço paciência e compreensão porque essa situação é passageira”. Ela, no entanto, vai além, falando em “sacrifícios temporários para todos”, uma vez que “absorvemos [o governo] a carga negativa até onde podíamos, e agora temos que dividir parte deste esforço com todos os setores da sociedade”.

A resposta de parte da população às palavras mal colocadas da presidente foi o barulho de panelas batendo nas janelas e sacadas das principais cidades brasileiras. O pronunciamento de Dilma foi extremamente mal recebido, pois foi interpretado como uma tentativa de o governo repassar aos cidadãos o custo da própria incompetência em manter a estabilidade econômica do país. Também contribuiu para essa indignação o fato de que a petista jamais admitiu, durante sua campanha eleitoral em 2014, que havia uma crise econômica no país; ao contrário, ela argumentava que a crise aconteceria caso o seu adversário, Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), viesse a se eleger presidente da República.

O pronunciamento de Dilma teve o poder de criar razões para que as pessoas saíssem às ruas contra o governo. Hoje esse pronunciamento é considerado como que um atestado de que o governo subestimava os protestos agendados para o domingo seguinte, não os tratando como um fator de desestabilização política. Em função da repercussão de sua fala, Dilma nunca mais fez pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão, nem mesmo em 1º de maio, Dia do Trabalho, data histórica, em que os presidentes brasileiros se comunicam com a população. A estratégia do governo foi não mais correr o risco de a presidente ser alvo de panelaços e vaias públicas, restringindo, assim, os pronunciamentos da petista às redes sociais.

Um fator que acompanhou esses protestos foi o desenvolvimento da chamada Operação Lava Jato. Chefiada pelo juiz federal Sérgio Moro, essa Operação investigou uma ampla rede de corrupção dentro da estatal petrolífera Petrobras que envolvia empreiteiros e propinas pagas a partidos políticos, dentre os quais o partido da presidente da República. As investigações se desdobravam em fases, e já foram presos presidentes das maiores empreiteiras brasileiras, além de dirigentes partidários, como o tesoureiro do PT e o ex-chefe da Casa Civil do governo Lula e condenado no processo do Mensalão. A Operação Lava Jato também engloba investigações feitas pela Polícia Federal brasileira.

A Lava Jato, nesse sentido, e ainda em 2015, veio fomentar a percepção de que a corrupção na Petrobras beneficiou o partido da presidente da República. E mais: a presidente Dilma teria mantido em seus cargos diretores da estatal indicados pelo PT e outros partidos da coalizão de governo, nada fazendo para estancar o grande esquema de pagamento de propinas. Esse escândalo de corrupção passou a ser chamado de Petrolão, em alusão ao Mensalão de 2005, pois as investigações do juiz Sérgio Moro mostram que parte da propina foi utilizada para a compra de parlamentares na Câmara dos Deputados, mesma sistemática arquitetada no Mensalão durante o governo de Lula da Silva.

Sentiu-se, entre uma e outra manifestação, maior clareza nas bandeiras levantadas pelos brasileiros que saíram às ruas para protestar. A principal demanda restou particularmente esclarecida nos atos de 12 de abril, ao aparecerem, em capitais como São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Porto Alegre, faixas retangulares imensas, de dezenas de metros, contendo a palavra “impeachment”. Foi também nessa segunda manifestação que os Organizadores estabeleceram estratégias a fim de neutralizar e isolar as atividades de grupos favoráveis à intervenção militar no Brasil, uma iniciativa para desvincular os movimentos de rua de ideias saudosistas de retorno do regime autoritário que perdurou no Brasil entre 1964 a 1985.

Nas manifestações de agosto, por sua vez, surgiu em Brasília um boneco inflável de mais de 10 metros de altura, vestido com trajes de presidiário e acorrentado a uma esfera de ferro. Tratava-se da personificação do ex-presidente Lula, cada vez mais acos-

sado diante dos vazamentos de informações relativos à Operação Lava Jato. Esse enorme boneco inflável passou a ser chamado de Pixuleco, referência ao apelido que o tesoureiro do PT, preso na Operação Lava Jato, teria conferido às propinas pagas por empreiteiros ao partido.

Os protestos de rua no Brasil até agosto, portanto, caminharam no sentido de produzir uma unidade de discurso entre os seus participantes. Cada vez mais as demandas dos manifestantes passaram a ser o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a repulsa à corrupção na Petrobras, ao PT e à figura do ex-presidente Lula da Silva, atualmente cumprindo pena na carceragem da Polícia Federal em Curitiba.

No caso do *impeachment* da petista, as pesquisas realizadas com manifestantes na cidade de São Paulo atestam que 77% dos participantes do dia 12 de abril diziam que deveria ser aberto um processo de impedimento da presidente da República, opinião que acaba crescendo para 82% no levantamento realizado com os manifestantes do dia 16 de agosto. Além disso, em agosto, 85% dos entrevistados pelo instituto opinavam no sentido de que Dilma deveria renunciar. No caso de novas eleições presidenciais, o ex-presidente Lula aparece, também em agosto, com apenas 2% das intenções de voto.

Esses dados indicam as crenças políticas oposicionistas dos cidadãos que se mobilizaram na cidade de São Paulo. Outras pesquisas em cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro indicam posicionamentos muitos próximos, de tal sorte que caracterizam esses protestos de rua como eminentemente antigoverno e anti-PT.

Vale, por fim, destacar que esses protestos não podem ser confundidos com as Jornadas de Junho de 2013, pois apresentam natureza diversa. A principal distinção é o caráter difuso das demandas apresentadas em 2013 e uma relativa unidade de discurso dos manifestantes de 2015. Nas Jornadas de Junho, pediam-se serviços públicos de maior qualidade, tais como segurança, educação, saúde, redução das tarifas de transporte público, enfim, uma agenda reivindicatória ampla. Em 2015, ao contrário, o foco daqueles que protestaram restou concentrado no governo da presidente Dilma Rousseff e sua associação com a corrupção.

Assim, solicitava-se o *impeachment* da petista ou sua renúncia, com um grupo residual defendendo uma intervenção militar.

O perfil dos manifestantes

Caracterizados os protestos de rua no Brasil em 2015, se faz necessário, para uma melhor compreensão deste fenômeno sociopolítico, o mapeamento do perfil daqueles cidadãos que participaram das manifestações contra o governo. Nesse ponto, é importante salientar que mesmo que protestos tenham ocorrido em centenas de municípios brasileiros, não há uma pesquisa nacional que revele o perfil dos manifestantes. O que há são *surveys* realizados em algumas capitais no momento dos protestos.

O artigo tem o objetivo de focar o perfil dos manifestantes da cidade de São Paulo, não tendo, a princípio, a pretensão de generalizar as características desse grupo em particular. Escolhemos, nesse sentido, três pesquisas realizadas pelo instituto Datafolha como fonte para caracterizar os manifestantes de São Paulo. A Tabela 3 apresenta os dados mais expressivos relativos a esse perfil socioeconômico.

Há grupos populacionais sub e outros sobre representados entre os entrevistados pela pesquisa Datafolha. Nas três manifestações ocorreu o predomínio de homens, bem acima do perfil da população paulistana. No caso da idade, à exceção do protesto de 15 de março, nos demais a média de anos de vida dos manifestantes foi superior à distribuição populacional. Em relação ao grau de instrução dos manifestantes, as diferenças entre os entrevistados e os moradores da cidade foram notáveis, com cidadãos com ensino superior compondo $\frac{3}{4}$ do total de manifestantes. No perfil econômico, medido pela renda familiar mensal dos entrevistados, chama atenção que o grupo com renda de até 2 salários mínimos está fortemente sub-representado, ao passo que os mais ricos permaneceram, em todas as manifestações, sobre representados. Em termos étnicos, ocorreu uma maior presença de brancos e menor de negros e pardos.

Tabela 3 – Perfil socioeconômico dos manifestantes na cidade de São Paulo

	15 de março	12 de abril	16 de agosto	População da cidade
Homens	63%	56%	61%	47%
Mulheres	38%	44%	39%	53%
Idade média	39.6 anos	45.2 anos	45.3 anos	40.2 anos
Ensino Superior	76%	77%	76%	28%
Renda de até 2 salários	7%	6%	6%	27%
Renda de mais de 10 a 20 salários	22%	25%	25%	7%
Brancos	69%	79%	75%	48%

Fonte: Pesquisas Instituto Datafolha.

A análise dos dados aponta, portanto, no caso dos manifestantes na cidade de São Paulo, para um grupo distinto daquele observado entre os moradores da cidade. Isso significa que quem foi às ruas para protestar faz parte de grupos específicos da sociedade, não se podendo afirmar que as centenas de milhares de indivíduos que marcaram presença na Avenida Paulista representam, pois, a população da cidade de São Paulo. Assim, o manifestante típico foi homem, branco, com 45 anos, que cursa ou cursou uma universidade e detentor de rendimentos mensais elevados. Mulheres, cidadãos mais jovens, pouco escolarizados e de baixa renda, por sua vez, mostram-se significativamente ausentes dos protestos.

Além de possuir um perfil socioeconômico pouco alinhado às características do cidadão médio paulistano, é possível também encontrar um perfil político peculiar entre os manifestantes de março, abril e agosto. Conforme a Tabela 4, os manifestantes expressavam uma visão quase unânime de desaprovação do governo Dilma Rousseff, e oito em cada dez votaram em Aécio Neves para presidente no segundo turno da eleição presidencial de 2014.

Note-se que, segundo resultados de pesquisa nacional do Datafolha, a avaliação ruim/péssimo do governo era de 71% no

início de agosto, uma grande desaprovação popular, porém bem aquém da opinião dos manifestantes. No caso da votação de Aécio no segundo turno, o tucano recebeu 48% dos votos, o que indica uma maior mobilização dos eleitores do PSDB contra o governo. A esse dado agrega-se a preferência partidária dos manifestantes, sendo o PSD o escolhido por 1/3 dos manifestantes – os dados dos eleitores de São Paulo indicam uma preferência de 8% pelo PSDB.

Tabela 4 – Perfil político dos manifestantes na cidade de São Paulo

	15 de março	12 de abril	16 de agosto	
Opinião ruim/péssimo sobre o governo Dilma	96%	96%	95%	71*
Eleitor de Aécio Neves na eleição presidencial (segundo turno)	82%	83%	77%	64%**
Preferência pelo PSDB	37%	32%	33%	8%***
Posição política: esquerda	6%	7%	7%	14%****
Posição política: centro	37%	34%	34%	24%****
Posição política: direita	25%	26%	26%	20%****

Fonte: Pesquisas Instituto Datafolha.

* Resultado da pesquisa nacional do Datafolha realizada entre 4 e 5 de agosto.

** Aécio recebeu 64% dos votos no segundo turno na cidade de São Paulo, segundo dados da Justiça Eleitoral.

*** Pesquisa Datafolha na cidade de São Paulo realizada em 5 de fevereiro de 2015.

**** Dados colhidos na pesquisa Datafolha realizada entre os dias 25 e 26 de abril de 2013, na cidade de São Paulo.

Em termos de autoposicionamento político dos manifestantes na cidade de São Paulo, a maior parte orbita entre o centro e a direita, com preponderância do centro sobre a direita. Manifestantes que se percebem como mais próximos da esquerda foram minoria e estão sub-representados quando comparamos com dados da cidade de São Paulo. Esse dado indica que a interpretação

de que os protestos contra o governo na cidade foram feitos por pessoas “de direita” não se sustenta. Não apenas pela direita, mas também por eleitores centristas (o PSDB, vale destacar, é classificado pela literatura de ciência política como um partido de centro) que se posicionam criticamente ao governo do PT, um partido classificado como de esquerda.

Esse perfil típico dos manifestantes na cidade de São Paulo foi, com algumas poucas variações, encontrado em pesquisas realizadas por outros pesquisadores e institutos em várias cidades. Na cidade do Rio de Janeiro, levantamento do Grupo de Investigação Eleitoral, ligado à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, indicou que os manifestantes do dia 12 de abril em sua imensa maioria possuíam ensino superior incompleto ou completo (82.5%), metade deles possuía renda familiar superior a 10 salários mínimos, sendo ainda de uma idade mais avançada (56.8% possuíam 45 anos ou mais de idade). Ao contrário de São Paulo, ocorreu um equilíbrio entre manifestantes homens e mulheres, um diferencial na cidade do Rio. E, do ponto de vista político, 83.9% votaram em Aécio Neves no segundo turno da eleição para presidente em 2014.

Em Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, a pesquisa realizada pelo Grupo de Opinião Pública, vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais, diagnosticou que os manifestantes de 16 de agosto eram eleitores de Aécio (78.6%), o partido de maior preferência era o PSDB (29%) e exibiam um perfil de escolarização elevada (64.5% com ensino superior incompleto ou completo) e renda familiar mensal igualmente alta (30% com ganhos de mais de 10 salários), além de majoritariamente brancos (58.8%).

Em Vitória, capital do estado do Espírito Santo que, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, compõe a região Sudeste do Brasil, o perfil dos manifestantes é similar àquele encontrado nas demais cidades da região do país em que está inserida. A pesquisa realizada, na manifestação de agosto, pelos cursos de Marketing e mestrado em Sociologia Política da Universidade de Vila Velha indicou a presença de mais homens (53%) que mulheres (42%) nas manifestações, participantes mais velhos (48,3% possuíam 41 anos ou mais), ricos (35% pos-

suíam renda superior a 10 salários mínimos) e de alto grau de instrução (74.8% com ensino superior incompleto ou completo).

No caso de Porto Alegre, localizada no Rio Grande do Sul, pesquisa do instituto Amostra revelou o perfil dos manifestantes do evento do dia 12 de abril. Segundo os dados publicados, o grupo era formado em sua maioria por homens (53.3%), cidadãos que possuem o ensino superior completo (76.3%) e com renda familiar acima da média dos moradores da cidade.

Por fim, vale destacar o perfil dos manifestantes na principal capital da região Nordeste do país, Salvador. Os estados nordestinos, vale destacar, possuem os piores indicadores sociais e de qualidade de vida do Brasil. Além disso, seus eleitores nas últimas eleições presidenciais se mostraram francamente favoráveis ao PT, garantindo amplas vantagens em termos de votos aos incumbentes. A pesquisa na capital da Bahia foi realizada pela Universidade Federal da Bahia e Universidade Católica do Salvador em 16 de agosto, e seus resultados indicam um mesmo perfil de manifestante encontrado nas capitais das regiões mais desenvolvidas do país. Por exemplo, 76.3% dos manifestantes votaram em Aécio no segundo turno em 2014, e o PSDB é o partido que goza de maior preferência (26.2%) entre os que protestaram em Salvador.

Todas essas pesquisas confirmam o perfil e as tendências apontadas pelo instituto Datafolha nos levantamentos realizados na cidade de São Paulo. Um mesmo perfil socioeconômico e político dos manifestantes se reproduziu em vários lugares, o que poderia indicar, como hipótese, que esse mesmo perfil de eleitor do sexo masculino, branco, mais velho, com ensino superior, renda elevada e eleitor de Aécio Neves em 2014 foi quem saiu para protestar em três oportunidades contra o governo até agosto de 2015.

Inflexão na opinião pública

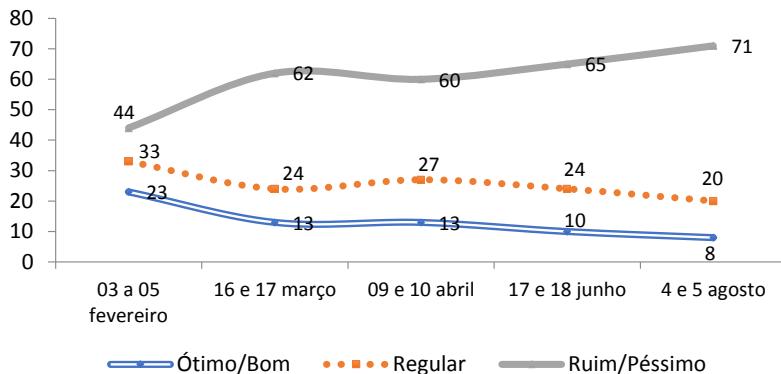
Após a primeira manifestação de março, dois ministros do governo Dilma concederam uma entrevista coletiva para comentar os protestos e apresentar a posição oficial do governo. A entrevista ocorreu ainda no domingo e parecia claro que o governo encontrava-se atordoado diante da quantidade inesperada de brasileiros que foram às ruas ao longo de todo aquele dia histórico.

Os ministros salientaram que aqueles brasileiros que saíram para protestar eram os eleitores de Aécio Neves inconformados com a derrota no segundo turno. A intenção, aqui, era a de precisamente rotular os manifestantes como um grupo político específico de eleitores que, por sua natureza própria, não representava a população brasileira como um todo. A partir desse discurso, os ministros tentaram minorar os efeitos das mobilizações, como se elas representassem apenas o inconformismo de derrotados nas urnas, carecendo, por isso mesmo, de uma maior “legitimidade”.

Conforme os resultados das pesquisas citadas anteriormente, a maior parte dos manifestantes era constituída por eleitores de Aécio Neves descontentes com o governo de Dilma Rousseff. Isso, no entanto, não conferia uma razoabilidade à interpretação do governo sobre os protestos, como se eles representassem simplesmente a opinião de uma parcela pouco significativa da população, a maior parte insatisfeita com o quarto mandato presidencial do PT. As demandas dos manifestantes, na verdade, eram representativas do conjunto da população brasileira.

O governo, no entanto, foi incapaz de reconhecer, naquele momento, uma inflexão na opinião pública brasileira operada, desde o início de 2015, acerca do trabalho de Dilma Rousseff na presidência da República. Esse movimento pode ser comprovado empiricamente com o acompanhamento dos números sobre a avaliação do governo nas pesquisas do instituto Datafolha.

Gráfico 1 – Avaliação do governo Dilma Rousseff em 2015 (%), fevereiro-agosto)



Fonte: Pesquisas Instituto Datafolha.

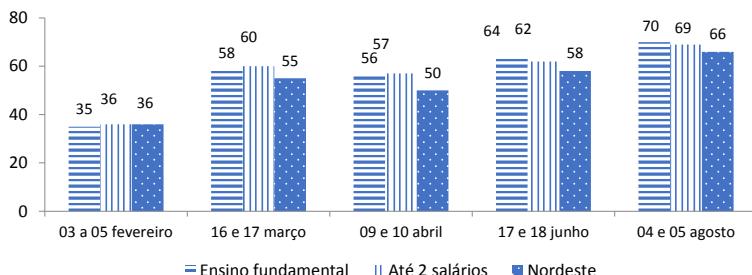
As linhas do gráfico revelam uma clara deterioração da popularidade do governo. Na pesquisa realizada dias após os protestos de 12 de março, 62% dos brasileiros consideravam o governo da presidente Dilma Rousseff como ruim/péssimo e apenas 13% expressavam uma opinião positiva sobre ele. Note-se que esse quadro de maior desaprovação que aprovação já fora constatado pelo levantamento de fevereiro, situação agravada nos meses seguintes até que, em agosto, sete em cada dez brasileiros julgavam o governo petista como ruim/péssimo.

A trajetória da popularidade presidencial mostra que os três protestos contra o governo ocorreram em um contexto de baixa aprovação e alta desaprovação. Tal dado é particularmente importante, pois nos autoriza a universalizar a insatisfação exibida nas ruas pelos manifestantes. Ao contrário de como qualificou o governo, quem saiu para protestar representava, na verdade, um sentimento nacional de rejeição à presidente Dilma, seu governo e partido.

Além de nacional, esse posicionamento crítico contra o governo tornou-se, ao longo do tempo, generalizado em segmentos de eleitores que ainda em 2014 eram considerados eleitores fiéis do PT. Os dados do Gráfico 2 ilustram essa situação, pois relevam a opinião de segmentos considerados pela ciência política brasileira como relevantes para explicar as reeleições de presidentes petistas (SINGER, 2012; TERRON e SOARES, 2010; HUNTER, 2007).

Note-se como encontramos números discrepantes nas pesquisas de fevereiro e agosto. No grupo de eleitores pouco escolarizados (até o ensino fundamental), no início de 2015 o governo era avaliado como ruim/péssimo por 35%, oscilando para 70% em agosto. Já entre os eleitores com renda familiar mensal de até 2 salários mínimos, a desaprovação sai de 36% para também aproximar-se dos 70% em agosto. E, entre os eleitores do Nordeste do país, responsável por 27% do eleitorado, o governo Dilma passou de uma impopularidade de 36% para 2/3 dos brasileiros adultos daquela região.

Gráfico 2 – Avaliação ruim/péssimo do governo Dilma Rousseff em 2015 segundo alguns segmentos do eleitorado (%), fevereiro-agosto)



Fonte: Pesquisas Instituto Datafolha.

Não se sustenta, diante desses números, qualquer afirmativa no sentido de rotular a insatisfação para com o governo como sendo um comportamento restrito à chamada “elite branca” ou aos eleitores de Aécio Neves, irrequietos com uma derrota eleitoral. Poderíamos mesmo afirmar que o ineditismo e o tamanho dos protestos como que “curto circuitou” o governo e o partido que, como se viu nos dias seguintes às mobilizações do dia 15, nada ofereceram ao país em termos de respostas à insatisfação popular. Ao contrário, de forma errática governo e partido classificaram essa insatisfação como localizada aos extratos mais ricos e escolarizados do eleitorado.

Analiticamente, poderíamos dizer que o ano de 2015 marca o divórcio entre o PT e as ruas. Esse afastamento, em boa medida, já havia sido constatado nas Jornadas de Junho de 2013, quando militantes petistas foram expulsos das mobilizações por portarem bandeiras do partido. Transcorridos dois anos, o PT passou a ser combatido pelas ruas, sem que tivesse condições de reagir ou capacidade de interpretar o que efetivamente ocorria no país, ou seja, uma inflexão na opinião pública em desfavor do governo Dilma.

Sabe-se que o PT, historicamente, deteve uma capacidade de mobilização popular em função dos movimentos sociais⁵ que a ele se associaram. Uma vez no Poder, o partido passou a também

5 A Central Única dos Trabalhadores é o braço sindical do PT, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, braço revolucionário (marxista) e rural, o Movimento dos Sem Teto, o seu braço urbano, a União Nacional dos Estudantes, o seu braço no movimento estudantil e, do ponto de vista religioso, a Comissão Pastoral da Terra tem laços históricos com o petismo.

financiar esses ditos movimentos sociais. Alguns deles, inclusive, realizaram mobilizações de apoio ao governo federal (ao mesmo tempo que criticaram o ajuste fiscal operado pela equipe econômica) e à permanência da presidente Dilma Rousseff no Poder.

Todas essas manifestações obtiveram uma adesão bem menor que aquelas marcadas por grupos oposicionistas ao governo, o que revela uma relativa perda da capacidade dos movimentos sociais, instrumentalizados pelo partido do governo, mobilizarem as massas para defender a presidente da República. Essas mobilizações pró-governo, aliás, foram marcadas por sua artificialidade, uma vez que essas pessoas foram transportadas até o lugar das manifestações, recebendo inclusive alimentação. Não houve, em geral, espontaneidade na defesa do governo; no caso dos protestos antigoverno, a espontaneidade foi sua marca.

A batalha pela formação da opinião pública foi, pois, perdida pelo governo. E a presidente apenas reconheceu essa situação crítica pelos protestos de abril, quando o discurso do governo passou a interpretar as mobilizações como algo “natural” em uma democracia, sendo dali em diante dotados de uma “legitimidade democrática”, desde que não enveredassem para o que a presidente denominou de “discurso golpista”. A estratégia do governo, a partir de abril, foi a de não atiçar os manifestantes, evitando, assim, gatilhos que pudessem motivá-los a sair novamente, e com maior vigor, às ruas das cidades brasileiras. O problema, para o governo, é que a crise econômica transformou-se em recessão, e a Operação Lava Jato continuou exibindo o grande esquema de corrupção dentro da Petrobras, com o envolvimento direto de lideranças políticas próximas à presidente da República e a seu partido.

Considerações finais

As manifestações contra o governo brasileiro em 2015 foram fundamentais em todo o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Quem saiu às ruas foram brasileiros mais escolarizados, de maior renda, além de um eleitor de oposição ao PT. Mesmo que milhões saiam às ruas em um domingo ou feriado brasileiro, ape-

nas uma minoria quantitativa se fará presente nessas manifestações. A questão importante que destacamos ao longo do texto é que essa minoria, a despeito de possuir uma característica socioeconômica particular, representou em alguma medida o clima de opinião pública que se tornou predominante em todo o país em 2015.

Tratamos, por exemplo, da aprovação do governo Dilma Rousseff, mostrando como ela se tornou uma presidente extremamente impopular. Uma percepção mais negativa sobre o governo, nesse sentido, não era tão somente um juízo específico daqueles brasileiros que saíram às ruas para protestar, mas também de setores majoritários da população do país. Eleitores de baixa escolaridade e renda modesta também forneciam ao governo percentuais significativos de desaprovação.

O governo do PT demorou até admitir que havia uma inflexão na opinião pública, que não mais controlava as ruas do país e que, depois de deflagrado o primeiro ato, em 12 de março, teria que conviver com um cenário desfavorável para si. Tratava-se, sem dúvida, de um fenômeno novo, um desafio a ser enfrentado pelo petismo.

Pela primeira vez o PT foi acossado por uma oposição que condenou publicamente seus mandatos à frente do governo federal, pedindo sua saída do poder por meio de um processo de *impeachment*. Esse movimento de oposição, vale por fim destacar, se origina da sociedade, das classes médias e altas, e não do campo parlamentar ou dos partidos de oposição.

Referências Bibliográficas

G1. **Mapa das Manifestações no Brasil.** 2015. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/politica/mapa-manifestacoes-no-brasil/16-08-2015>. Acesso em: 15 set.2015.

HUNTER, Wendy et al. Recompensando Lula: poder executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006. In: MELO, C.; SÁEZ, M.(Orgs.). **A Democracia Brasileira:** balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ROUSSEFF, Dilma. **Pronunciamento à Nação da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Dia Internacional da Mulher.** Presidência da República, 8 de março de 2015. Disponível em:

<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-a-nacao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasiao-do-dia-internacional-da-mulher>. Acesso em: 10 de ago.2015.

SANTOS, Eduardo Heleno. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. **Liinc em Revista**, v.10, n.1, 2014.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH. Salvador, 2014**.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos-CEBRAP**, n.97, p.23-40, 2013.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

TERRON, Sonia Luiza; SOARES, Gláucio Ary Dillon. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. **Opinião pública**, v.16, n.2, p.310-337, 2010.

Surveys utilizados

Pesquisa Datafolha. Avaliação presidente Dilma Rousseff. Abrangência nacional. Realização: 3 a 5 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/02/09/arquivo-brasil.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

Pesquisa Datafolha. Avaliação presidente Dilma Rousseff. Abrangência nacional. Realização: 16 e 17 de março de 2015. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao_presidente_dilma_site.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2015.

Pesquisa Datafolha. Avaliação presidente Dilma Rousseff. Abrangência nacional. Realização: 9 e 10 de abril de 2015. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/04/13/avaliacao_governo_dilma.pdf. Acesso em: 20 de maio de 2015.

Pesquisa Datafolha. Avaliação presidente Dilma Rousseff. Abrangência nacional. Realização: 17 e 18 de junho de 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/06/22/avaliacao-dilma-intencao-de-voto-v2.pdf>. Acesso em: 9 de setembro de 2015.

Pesquisa Datafolha. Avaliação presidente Dilma Rousseff. Abrangência nacional. Realização: 4 e 5 de agosto de 2015. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/08/06/avaliacao_dilma_agosto_2015.pdf. Acesso: 10 de setembro de 2015.

Pesquisa Datafolha. Manifestação na Avenida Paulista. Abrangência cidade de São Paulo. Realização: 16 de agosto de 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/08/17/manifestacao-16-08.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2015.

Pesquisa Datafolha. Manifestação na Avenida Paulista. Abrangência cidade de São Paulo. Realização: 15 de março de 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/17/manifestacao-15-03.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2015.

Pesquisa Datafolha. Manifestação na Avenida Paulista. Abrangência cidade de São Paulo. Realização: 12 de abril de 2015. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/04/13/manifestacao_12_04.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2015.

Perfil ideológico e atitudes políticas dos manifestantes de 16 de agosto. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 16 de agosto de 2015. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B1_d2uNS-ZSvbzQ0ZU4xWjNuUUhyWFFsM0dmRDFVR3hjRG9V/view?usp=sharing. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

Perfil ideológico e atitudes políticas dos manifestantes de 16 de agosto. Universidade Federal da Bahia e Universidade Católica do Salvador. Salvador, 16 de agosto de 2015. Disponível em: http://www.ucsal.br/articles/0004/3930/Perfil_Ideol_gico_Manifest_o_16-08_Salvador_Bahia_1_.pdf. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

Perfil dos manifestantes de 12 de abril na cidade do Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Grupo de Investigação Eleitoral. Rio de Janeiro, 12 de abril de 2015. Dados disponíveis em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/04/16/caca%ADas%AD-bruxas%ADe%ADvelho%ADgolpismo%ADma%ADeducacao/1/24>. Acesso em: 15 de agosto de 2015.

Institutos de pesquisa fazem levantamentos sobre o perfil dos manifestantes em Porto Alegre. Jornal Zero Hora. Instituto Amostra, 12 de abril de 2015. Dados disponíveis em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/03/institutos%adde%adpesquisa%ad-fazem%adlevantamentos%adsobre%ado%adperfil%addos%admanif-stantes%adem%adporto%adalegre%ad471934...1/9/>. Acesso em: 20 de agosto de 2015.

Pesquisa manifestação 16/8: perfil e percepções dos participantes em Vitória-ES. Universidade de Vila Velha. Vitória, 16 de agosto de 2015. Disponível em: http://www.uvv.br/edital_doc/relatorio%20survey%20manifestacao%2016.08%20-%20FINAL_cba51022-5e83-4284-bde6-9c397e514938.pdf. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

A política municipal de resíduos no Rio Grande do Sul. Notas de pesquisa

Davide Carbonai¹

Juliana Vivian Baum²

Introdução

A partir do marco legal criado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), os municípios tornam-se responsáveis em gerenciar os resíduos sólidos urbanos, desde a sua coleta até a sua disposição final. Para isso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estabelece um conjunto de instrumentos e dispositivos, entre os quais a compulsoriedade de planos estaduais e municipais de gestão de resíduos e suas implementações, dentro de um prazo de dois anos após a data de sua publicação. A pesquisa explora a adesão aos critérios da PNRS também em relação ao próprio contexto local e regional – o ambiente institucional – dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Em hipótese, o ambiente institucional – no sentido mais inclusivo do conceito de “instituição” (FERRERA, 1998, p.10) – pode servir para compreender a própria política municipal de resíduos (SANTIAGO; DIAS, 2012; CARVALHO, 2013). Em outros termos: o tipo de cultura local, o desenvolvimento socioeconômico, a continuidade político-institucional e o tamanho do município podem exercer uma influência na política local de resíduos sólidos urbanos? O presente artigo possui como principal intuito o de explorar esta analogia: a adoção de uma política municipal de resíduos sólidos – neste caso, a presença do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, *in primis*, mas também outros instrumentos de política ambiental – em relação às características

1 Professor adjunto no Departamento de Ciências Administrativas da UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Leciona nos Programas de Pós-Graduação em Administração (UFRGS), Ciência Política (UFRGS) e Políticas públicas (UNIPAMPA).

E-mail: davide.carbonai@ufrgs.br

2 Bacharel em Administração pública e social (UFRGS). Auditora TCE-RS.
E-mail: juliana.baum@outlook.com

do ambiente institucional do próprio município. Por isso, o texto explora uma análise de correspondências múltiplas que permite associar a política ambiental dos 497 municípios do Rio Grande do Sul ao próprio ambiente institucional.

A pesquisa utiliza os dados coletados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em 2016 (TCE-RS, 2016). O referido banco de dados é utilizado conjuntamente com outras fontes estatísticas – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), número de habitantes, macrorregiões, continuidade partidária dos gestores, adesão a consórcios – examinadas sob o ponto de vista descritivo e exploratório por meio de associações bivariadas e uma análise de correspondências múltiplas (ACM).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos

Com a promulgação da Lei Federal nº 11.445/2007, foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico, abrangendo seus quatro componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais (Brasil, 2007). A Lei Federal nº 11.445/2007, contudo, não apresentava dispositivos específicos direcionados à gestão integrada dos resíduos sólidos. A questão é em parte resolvida por meio da Lei Federal 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A PNRS dispõe sobre princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. A PNRS destaca que incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, bem como prevê a existência de órgãos colegiados municipais que

permitam a realização do controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2010).³

A gestão integrada de resíduos sólidos é definida no artigo 3, inciso XI, da PNRS, como o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010). O artigo 18 dessa mesma Lei estabelece também que a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) é condição para os municípios terem acesso aos recursos da União, a incentivos ou a financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para empreendimento e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos.⁴ A partir de então, a normativa vem, aos poucos, sendo implementada na forma de políticas públicas municipais, conforme os próprios instrumentos de planejamento municipal. No entanto, são constatadas várias dificuldades na sua implementação.⁵

Os Planos Municipais de Gestão Integradas de Resíduos Sólidos (PMGIRS) trazem algumas inovações, *in primis*, o escopo de

-
- 3 A Constituição de 1988 explicita o tema do saneamento básico, mas em nenhum momento a titularidade dos serviços a ele relacionados. Aliás, em decorrência do que dispõe o art. 25 da Constituição (parágrafo 3): “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Outra questão levantada na doutrina refere-se à distribuição de competências entre os entes da Federação, sendo matéria constitucional, logo, as leis ordinárias não poderiam dirimir as dúvidas remanescentes sobre a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico ou gestão integrada de resíduos.
 - 4 Importante mencionar, ainda, que a PNRS, por meio de seu art. 18, combinado com o art. 55, estabeleceu que a elaboração de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, até 2 de agosto de 2012, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.
 - 5 Dados atualizados sobre adoção dos instrumentos introduzido na PNRS podem ser encontrados no portal do Observatório da Política Nacional de Resíduos Sólidos em <https://observatoriopnrs.org/publicacoes/diagnostico-de-rsu/>. No entanto, os resultados são geralmente incertos ou não satisfatórios (JACOBI; BESEN, 2011; BRASIL, 2010; GODOY, 2013).

planejamento que não deve tratar apenas dos resíduos sólidos urbanos (domiciliares e limpeza urbana), e sim de uma ampla variedade de resíduos sólidos (art. 13 da PNRS): domiciliares, de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, dos serviços públicos de saneamento, de limpeza urbana, mas também industriais, de serviços de saúde, da construção civil, agrossilvopastoris, de serviços de transportes e de mineração.

O conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos está previsto no art. 19, incisos I a XIX, da PNRS. Importante salientar que os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), disciplinados pela Lei nº 11.445/2007, podem também contemplar o conteúdo mínimo estabelecido pela PNRS para o eixo de resíduos sólidos, de modo a otimizar a integração entre a Lei de Saneamento Básico e a PNRS, bem como para aumentar a escala de municípios que tenham um planejamento mais abrangente e orientado pelas diretrizes da Lei nº 12.305/2010. Afinal, a PNRS integra a 11.445/2007 no sentido de possibilitar a adoção de instrumentos integrados de planejamento na área ambiental.

A PNRS estabelece também a possibilidade de o PGIRS ter **conteúdo simplificado** para municípios de pequeno porte (municípios com menos de 20.000 habitantes).⁶ Desse modo, o Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, disciplina o conteúdo mínimo exigido para um Plano Municipal Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PSGIRS), em seu artigo 51, § 1º, incisos I a XIV.

No ano de 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional em Saneamento Básico, divulgou que 50,8% dos resíduos gerados no Brasil, diariamente coletados, não recebiam destinação apropriada, sendo depositados em vazadouros a céu aberto ou em aterros irregulares (IBGE, 2010). Esses dados foram posteriormente condensados por região e por Estado no Atlas de Saneamento,

6 Tal condição não se aplica aos municípios: integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

disponibilizado pelo IBGE em 2011: as Regiões Nordeste e Norte registraram as maiores proporções de municípios que depositam os resíduos sólidos em lixões, apresentando as taxas de 89,3% e 85,5%, respectivamente. Os estados da Região Sul foram os que registraram a menor taxa de destinação de resíduos em lixões, com taxas de 2,7% para Santa Catarina, 16,5% no Rio Grande do Sul e 24,6% no Paraná (IBGE, 2011, p.28).

Em pesquisa posterior, realizada em 2013, também pelo IBGE, constatou-se que apenas 33,5% dos municípios brasileiros possuíam Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos estabelecidos na Política Nacional (IBGE, 2014). Com relação às regiões do país, no mesmo levantamento, destacou-se a Região Sul, onde 53,7% dos municípios possuíam o Plano. Mais próximas da média nacional, situavam-se as Regiões Centro-Oeste (35,3%) e Norte (33,6%); e a Região Sudeste (28,8%) e a Nordeste (23,9%) apresentaram os menores índices. Com relação aos estados, foi verificado que os que possuíam maior percentual de municípios com Planos de Gestão Integrada foram Amazonas (80,6%) e Paraná (63,4%). Os estados do Acre (4,5%) e Piauí (6,7%) registraram os menores percentuais de municípios que já haviam elaborado seus Planos. Dos 26 estados, apenas quatro apresentaram Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em mais da metade de seus municípios (IBGE, 2014).⁷

Análise de políticas públicas e gestão municipal de resíduos sólidos

A literatura na área de análise de políticas públicas aborda a questão sob diferentes perspectivas; de um lado a pesquisa teórica de avaliação de políticas públicas – por exemplo, as matrizes de indicadores como instrumento de avaliação e planejamento,

7 No que se refere aos Estados, o artigo 11 da Lei 12.305/2010 determina a incumbência desta esfera, voltada à promoção da integração em assuntos de interesse comum entre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; além de fiscalizar as atividades licenciadas em nível estadual. Verifica-se que não há qualquer atribuição voltada mais especificamente à gestão dos resíduos para os Estados, comprovando que esta tarefa de cunho operacional da política cabe unicamente aos municípios, o que é ratificado no artigo 26 da Lei 12.305/2010 (BRASIL, 2010).

assim como proposto por Santiago e Dias (2012) – do outro, a pesquisa empírica, tendo abordagens e focos de análise diferentes.

A produção de resíduos sólidos e a despesa pública (o custo de gestão do serviço) depende de vários fatores de diferente natureza: pode depender de fatores morfológicos próprios da cidade (LAMAS, 2000; FERRARI, 1991), ou de um conjunto de fatores socioeconômicos (SILVA, BARBIERI; MONTE-MOR, 2012) ou até da confiabilidade da população nos serviços de limpeza urbana (FONSECA, 2006). Nos grandes centros urbanos, por exemplo, a produção de resíduos é relacionada a costumes e hábitos de consumo (MUCELIN; BELLINI, 2008). Outros autores destacam a importância das formas de participação social na definição de um modelo de gestão a ser adotado em cada município (REICHERT; MENDES, 2014).

Conforme Rodrigues, Magalhães Filho e Pereira (2016), as despesas em resíduos nas capitais brasileiras dependem da forma de manejo escolhida por parte do município, inclusive no que tange à existência de um serviço de coleta seletiva: a privatização do serviço, por exemplo, tende a trazer pressões que favorecem o aumento dos custos dos serviços oferecidos quando comparados com o mesmo serviço oferecido pelo poder público ou por parcerias público privada.

Delineamento da pesquisa

O presente estudo explora um banco de dados resultante de uma pesquisa realizada no ano de 2016 pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). O intuito do TCE-RS foi o de examinar o atendimento às diretrizes nacionais da PNRS, recolhendo informações tanto sobre a elaboração e a adoção dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) quanto da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) nos 497 municípios do Rio Grande do Sul (TCE-RS, 2016). A presente análise considera algumas variáveis coletadas na pesquisa do TCE-RS; entre as variáveis: 1. a presença de um PMGIRS, 2. a presença de um Plano municipal de saneamento básico em nível municipal. Isso porque a limpeza urbana e a gestão dos resíduos sólidos são pilares es-

senciais do saneamento básico, conjuntamente com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e pluvial⁸.

Na Tabela 1, são resumidamente apresentadas as variáveis utilizadas na análise descritiva e na análise exploratória (Tabela 5). Neste artigo, foram analisadas nove variáveis, e as quatro primeiras (PMGIRS, PMSB, Coleta seletiva, Órgão colegiado) são as únicas referentes ao último levantamento do TCE-RS.

Tabela 1 - Descrição e tipos de variáveis utilizadas na análise descritiva

Nome da variável	Descrição	Tipo de variável	Fonte
PMGIRS	Presença no município de um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS)	Categórica Duas modalidades	TCE-RS (2016)
PMSB	Presença no município de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)	Categórica Duas modalidades	TCE-RS (2016)
Coleta seletiva	Presença no município de um serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos	Categórica Duas modalidades	TCE-RS (2016)
Órgão colegiado	Presença no município de um Órgão colegiado (Conselho) para controle dos serviços de saneamento básico	Categórica Duas modalidades	TCE-RS (2016)
Continuidade institucional	Há continuidade partidária-institucional quando a legenda partidária do Prefeito é recorrente pelo menos duas vezes nas últimas três eleições (eleições de 2004, 2008 e 2012)	Categórica Duas modalidades	De Lara Ribas (2014)

8 Ainda que a legislação seja distinta (a Lei Federal nº 11.445/2007 representa a principal ferramenta da Política Nacional de Saneamento Básico, enquanto a PNRS surge com a Lei Federal nº 12.305/2010), o PMSB e o PMGIRS representam instrumentos complementares e integrados do planejamento municipal, uma vez que o segundo é definido com base nos critérios do primeiro. Por este motivo, o banco de dados recolhe informações sobre ambos os planos.

Nome da variável	Descrição	Tipo de variável	Fonte
Consórcio	Adesão do município a um Consórcio intermunicipal	Categórica Duas modalidades	SEMA (2015)
Número de habitantes	Número de habitantes por município (cidade pequena se inferior a 100 mil habitantes; médio-grande nos outros casos)	Categórica Duas modalidades	FEE (2016)
IDESE	IDESE. Variável é recodificada em ordinal: Baixo (de 56,76 até 66,98); Médio (de 67 até 79,71); e Alto (79,73 até 100)	Ordinal Três modalidades	FEE (2016)
Macrorregiões	Quatro macrorregiões do Rio Grande do Sul (a partir da divisão por COREDES do Rio Grande do Sul): Norte Rio-Grandense; Centro Rio-Grandense; Metropolitana de Porto Alegre; Sul Rio-Grandense	Categórica Quatro modalidades	FEE (2016)

Fonte: Elaboração própria

A maioria das variáveis é analisada como categórica (com duas modalidades de resposta, geralmente no que se refere à existência ou não do item no município). Por exemplo, a variável ‘Continuidade institucional’ – recodificada em ‘sim’ ou ‘não’ – possui modalidade ‘sim’ quando um prefeito da mesma legenda partidária é eleito pelo menos duas vezes nas últimas três eleições (eleições de 2004, 2008 e 2012); e ‘não’ no caso contrário (RIBAS, 2015)⁹. As demais variáveis indicam: a adesão do município em um consórcio cuja principal atividade é a gestão de resíduos (geralmente os municípios são consorciados pela gestão de aterros);

9 Em alguns casos, a continuidade institucional representa um fator de desenvolvimento regional (TRIGILIA, 1986): o mesmo partido pode fomentar uma política municipal de forma continuada, sem interrupções, tendo maiores chances de alcançar um objetivo.

o número de habitantes (em duas categorias)¹⁰; o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico IDESE (recodificado em três categorias); e a subdivisão do Rio Grande do Sul em Macrorregiões¹¹.

Gestão de resíduos sólidos e Planos de Saneamento Básico

Resumidamente, o banco de dados de 2016 informa que 63,2% dos municípios do Rio Grande do Sul dispõem de um PMGIRS. Nesse contexto, a Tabela 2 permite destacar que 285 municípios (58,3% do total) apresentam concomitantemente um PMSB e um PMGIRS: a associação pode ser observada pelo resíduo padronizado acima de 2. Afinal, 71,4% dos municípios com PMSB adotaram um plano de gestão de resíduos. No entanto, 114 municípios (23,3%) dispõem somente de um PMSB. Por outro lado, 24 municípios (4,9%) adotaram somente o PMGIRS; enquanto (13,5%) não dispõem de nenhum dos dois Planos. Ao todo, a não observância concomitante de ambos os planos (66 municípios), um total de 13,5% dos municípios do Rio Grande do Sul.

¹⁰ O IBGE (2014) sugeriu uma associação entre a implementação dos planos e a população. Afinal, no Brasil, o percentual de municípios que aprovaram o PMGIRS é 59% nas cidades acima de 500 mil habitantes; 56% nos municípios entre 50 e 100 mil habitantes; e 32% entre os municípios de até 5 mil habitantes. Contudo, no caso em análise, verifica-se que a presença de um PMGIRS é independente do tamanho da cidade (VIVIAN, 2016).

¹¹ A divisão em macrorregiões foi considerada de acordo com a organização em Coredes do Rio Grande do Sul (FEE, 2016); neste caso, as macrorregiões Sudoeste Rio-Grandense e Sudeste Rio-Grandense foram reclassificadas em uma única modalidade (Sul Rio-Grandense).

Tabela 2 - PMGIRS e PMSB– tabela de contingência

		PMSB		Total
		Sim	Não	
PMGIRS	Sim	285 71,4%	24 26,7%	309 63,2%
		2,1**	-4,4*	
	Não	114 28,6%	66 73,3%	180 36,8%
		-2,7*	5,7**	
Total		399 100%	90 100%	489 100%

**Resíduos padronizados > 2 (marcada associação positiva); *Resíduos padronizados < -2 (marcada associação negativa) Fonte: pesquisa TCE-RS (2016)

Há uma associação significativa nas variáveis da Tabela 2 (qui-quadrado igual a 63,25) e 3 (qui-quadrado igual a 12,43). A presença de um órgão colegiado de controle (Conselho) está significativamente associada com a presença de um PMGIRS: entre os municípios que possuem o órgão, a porcentagem que adota um PMGIRS é de 71,80%, contra 56,30% dos municípios que não formalizaram um órgão colegiado de controle (Tabela 3).

Tabela 3 – PMGIRS e Órgão colegiado – tabela de contingência

		Órgão Colegiado para controle dos serviços de saneamento básico		Total
		Sim	Não	
PMGIRS	Sim	155 71,80%	153 56,30%	308 63,10%
		1,6	-1,4	
	Não	61 28,20%	119 43,80%	180 36,90%
		-2,1*	1,9	
Total		216 100%	272 100%	488 100%

**Resíduos padronizados > 2 (marcada associação positiva); *Resíduos padronizados < -2 (marcada associação negativa) Fonte: pesquisa TCE-RS (2016)

Ao contrário das correlações citadas anteriormente, o teste de qui-quadrado não resultou significativo no caso da associação entre a presença ou ausência de um PMGIRS e as seguintes variáveis: a adesão a um Consórcio intermunicipal (inclusão do município em um consórcio na área ambiental); o número de habitantes (duas categorias de municípios, acima ou abaixo de 100 mil habitantes); a continuidade institucional partidária. Resumindo, ainda que cerca da metade (52,45%) dos municípios do Rio Grande do Sul faça parte de um Consórcio em matéria de gestão de resíduos sólidos (geralmente por causa da gestão de um aterro sanitário), isso pouco afeta na adoção de um PMGIRS: 51,1% dos municípios com PMGIRS são consorciados, assim como 54,7% dos municípios sem PMGIRS são consorciados. Em outras palavras, a associação entre a presença de consórcios com a existência de um PMGIRS não é significativa.

Também não se demonstrou significativa a associação dos PMGIRS com o número de habitantes. Nas cidades pequenas (conforme o IBGE, é considerada pequena uma cidade abaixo de 100 mil habitantes, ou seja, 96,32% dos municípios gaúchos), 63,1% adotaram um PMGIRS, contra 61,1% dos municípios médios e grandes que não adotaram um PMGIRS.

Também não é significativa a associação dos PMGIRS com a continuidade partidária institucional: 63,6% dos municípios com continuidade têm um plano, contra 60,3% dos municípios sem continuidade de legenda. No caso do indicador de desenvolvimento IDESE, ainda que a diferença entre os municípios com ou sem PMGIRS seja significativa, nos municípios com Plano o valor do índice é igual a 0,74, pouco maior – pouquíssimo – do valor calculado nos municípios sem Plano (0,72; significância $p < 0,05$).¹²

A política de resíduos nas macrorregiões do Rio Grande do Sul

A pesquisa explora uma hipótese sobre a difusão dos Planos em relação ao contexto regional. Como observado em outras

12 Maiores detalhes sobre o IDESE podem ser encontrados no site da Fundação de Economia e Estatística: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>.

pesquisas de tipo culturalista, em nível loco-regional, o tecido social pode afetar os resultados e a efetividade das políticas públicas (BANDEIRA, 2003; MONASTERIO, 2003). A adoção de uma variável relativa à subdivisão geográfica do estado enquadraria-se sob o argumento da diferente dotação de capital social no Rio Grande do Sul, em nível local e regional. Bandeira (2003), por exemplo, estabelece uma diferença regional no estado semelhante ao que Putnam (2000) observou na Itália: haveria uma diferença entre o *Norte colonial* do Estado, com predomínio do minifúndio e imigração italiana e alemã; e, em contraste, o *Sul*, com uma matriz ibérica, caracterizado pelo predomínio do latifúndio e o uso extensivo da mão-de-obra escrava.

A Tabela 4 comprova a significativa associação as variáveis estudadas e a distribuição por macrorregiões, sob duas formas: (1) o teste do Qui-quadrado retorna valores significativos no que se refere à associação entre o nível regional e as variáveis PMGIRS, PMSB, Serviço de coleta seletiva; (2) os resíduos padronizados nas quatro tabelas de contingências, sendo que um resíduo acima de 2 ou abaixo de -2 representa uma associação significativa entre modalidades de uma variável categórica – como no caso do cruzamento em correspondência da modalidade ‘não’ da variável PMGIRS e a modalidade Sul Rio-Grandense.

Tabela 4 - Macrorregiões do Rio Grande do Sul e Planos municipais – tabela de contingência

		Macrorregiões				Total
		Norte Rio-Grandense	Centro Rio-Grandense	RMPA	Sul Rio-Grandense	
PMGIRS	Sim	175 65,54%	43 50,59%	73 77,66%	18 40,91%	309 63,06%
	Std. Residual	0,51	-1,45	1,78	-1,85	
		92	42	21	26	181
	Não	34,46% -0,67	49,41% 1,89	22,34% -2,33*	59,09% 2,42**	36,94%
Total		267 100%	85 100%	94 100%	44 100%	490 100%

		Macrorregiões					Total	
		Norte Rio-Grandense	Centro Rio-Grandense	RMPA	Sul Rio-Grandense			
Coleta seletiva de resíduos sólidos	Sim	189	47	64	22	322	65,71%	
		70,79%	55,29%	68,09%	50,00%			
	Não	1,02	-1,19	0,28	-1,29	34,29%		
		78	38	30	22			
	Total	29,21%	44,71%	31,91%	50,00%	490		
		-1,42	1,64	-0,39	1,78			
Plano Municipal de Saneamento Básico	Sim	267	85	94	44	399	81,60%	
		100%	100%	100%	100%			
	Não	223	63	83	30	90	18,40%	
		83,52%	75,00%	88,30%	68,18%			
	Total	0,35	-0,67	0,72	-0,98	489		
		44	21	11	14			
Total	Não	16,48%	25,00%	11,70%	31,82%	100%	100%	
		-0,73	1,41	-1,51	2,07**			
	Total	267	84	94	44	489		
		100%	100%	100%	100%			

Qui-quadrado significativo ($p<0,001$): a. 24,25; b. 12,20; c. 11,18. **Resíduos padronizados > 2 (marcada associação positiva); *Resíduos padronizados < -2 (marca da associação negativa)

Fonte: pesquisa TCE-RS (2016)

Os dados apresentados demonstram que o planejamento em matéria ambiental está difundido, sobretudo, entre os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e do Norte Rio-Grandense. Uma maneira direta de evidenciar esse destaque positivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e do Norte Rio-Grandense são os elevados percentuais de atendimento de todos os itens apresentados na Tabela 3, com valores próximos a 70% de presença de PMGIRS e de serviços de coleta seletiva de resíduos sólidos; assim como percentuais acima de 80% para a existência dos PMSB; em detrimento das regiões Centro e Sul Rio-Grandenses, que possuem percentuais de aten-

dimento próximos a 50% no que tange à presença de PMGIRS e ao serviço de coleta seletiva (aliás, em torno de 30% na adoção de um PMSB). Por fim, observa-se que, embora a difusão da política pública no Norte Rio-Grandense esteja acima da média, é na RMPA que os Planos são mais adotados por parte dos municípios.

Análise de correspondências múltiplas

A análise das tabelas de contingência em relação aos Planos retorna um quadro em que a presença do planejamento na área de resíduos, ainda que com diferenças significativas entre macrorregiões, não está associada ao tamanho populacional ou à continuidade institucional, observando-se apenas uma leve mas significativa associação com o índice de desenvolvimento econômico-social Idese. A Análise de Correspondências Múltiplas (ACM) permite explorar a interação global desse conjunto de variáveis e apontar eventuais variáveis que podem funcionar como intervenientes nas associações bivariadas anteriores, e, portanto, potencialmente afetar o resultado e a interpretação da análise bi-variada. Por isso, a pesquisa utiliza algumas técnicas de ACM (GIFI, 1990; CARVALHO, 2017).¹³

Tabela 5 – Elenco das variáveis ativas e ilustrativas na Análise de Correspondências Múltiplas

Variável	Descrição	Modalidades	N	Coordenadas		Pesos	
				1	2	1	2
Ativas							
PMGIRS	Plano municipal de Gestão dos Resíduos	Sim	309	0,51	-0,16	0,44	0,04
		Não	181	-,87	,29		
Seletiva	Presença de serviço municipal de coleta seletiva	Sim	322	0,35	0,24	0,23	0,11
		Não	168	-0,66	-0,45		

13 Foram utilizados as técnicas desenvolvidas pelo grupo de *Data Theory System* (Dtss) da Universidade de Leida, na Holanda, cujas aplicações podem ser encontradas em software de notável popularidade como o SPSS.

Variável	Descrição	Modalidades	N	Coordenadas		Pesos	
				1	2	1	2
PMSB	Plano Municipal de Saneamento básico	Sim	399	0,34	-0,10	0,50	0,04
		Não	90	-1,58	,47		
Conselho	Órgão colegiado para controle dos serviços de saneamento básico	Sim	216	0,64	-0,25	0,32	0,05
		Não	272	-0,50	0,21		
IDESE	IDESE em três categorias	Baixo	79	-0,81	-0,59	0,19	0,37
		Médio	339	0,006	-0,19		
		Alto	79	0,74	1,35		
Consórcio		Sim	238	-0,05	-0,81	0,00	0,59
		Não	259	0,04	0,72		

Ilustrativas

Continuidade partidária	Sim	418	0,01	-0,03
	Não	79	-0,11	0,08
Macrorregiões	Norte	270	0,11	0,26
	Centro	85	-0,21	-0,17
	RMPA	98	0,13	-0,63
	Sul	44	-0,63	-0,01
População residente	Pequena	478	-0,01	-0,02
	Média-Grande	18	0,22	0,30

Na Tabela 5 são apresentadas as variáveis ativas e ilustrativas incluídas na ACM (já exibidas na Tabela 1). Para a realização da análise, entre as variáveis com modalidades ativas (que participam na definição dos dois fatores extratos) foram elencadas: (1) a presença ou a ausência do PMGIRS no município; (2) a existência ou não de serviço de coleta seletiva no município; (3) a elaboração ou não do PMSB por parte do município; (4) a institucionalização ou não de um órgão colegiado (Conselho) para fins de controle externo dos serviços de saneamento básico; (5) o IDESE, reclassificado em três categorias – Baixo de 56,76 até 66,98; Médio de 67 até 79,71; e Alto de 79,73 até 100; (6) a adesão ou não a um Consórcio intermunicipal na área de ges-

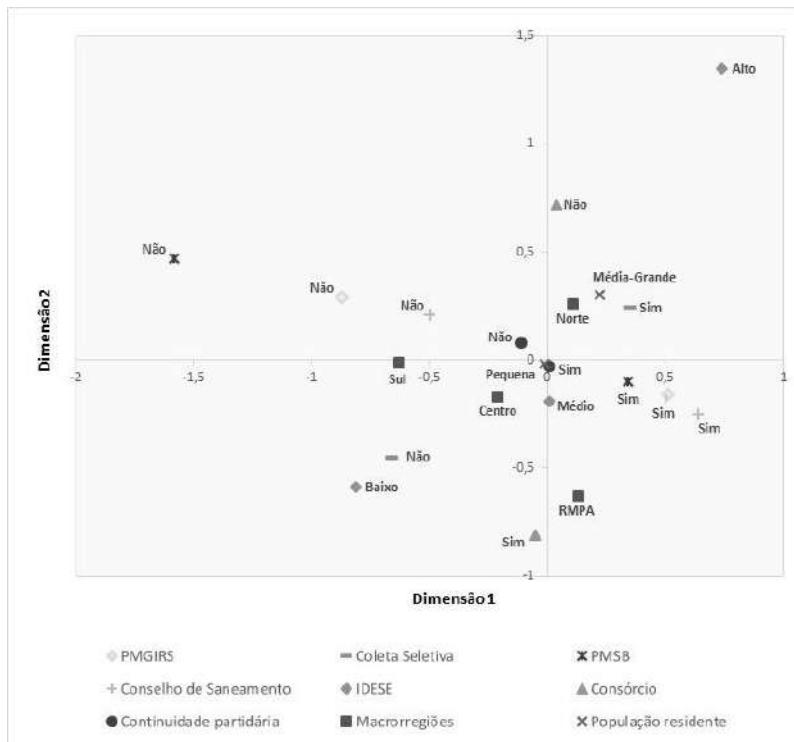
tão de resíduos. O módulo presente em SPSS assume que todas as variáveis ativas sejam utilizadas em nível de variáveis categóricas simples. No que tange às chamadas variáveis ilustrativas (que não participam da definição dos fatores), foram eleitas: (1) a continuidade institucional-partidária; (2) as macrorregiões do Rio Grande do Sul, reclassificadas em quatro modalidades – Norte Rio-Grandense; Centro Rio-Grandense; Região Metropolitana de Porto Alegre; Sul Rio-Grandense; (3) o número de habitantes por município, reclassificado conforme os critérios do IBGE, em cidades ‘pequenas’ ou ‘médio-grandes’. O programa alcança a convergência depois de 41 iterações: a quadragésima segunda iteração não melhora de forma significativa o resultado da quadragésima primeira iteração. A inércia total é igual a 0,48 – 0,28 explicada pelo primeiro fator (dimensão 1), 0,20 pelo segundo fator (dimensão 2).

A Tabela 5 ilustra também as assim chamadas medidas de discriminação das variáveis ativas por cada fator – essa medida de discriminação é igual ao quadrado dos respetivos pesos sobre as dimensões. Um alto valor de discriminação de uma variável sobre uma dimensão (fator) indica que as modalidades daquela variável são muito discriminadas naquela dimensão. Analisando os coeficientes, é possível interpretar os fatores, ou seja, denominar cada fator na base das modalidades que apresentam valores discriminantes maiores na dimensão. Enquanto no fator 1 pesam sobretudo as variáveis de planejamento (o PMGIRS, o PMSB, o Conselho), no caso do fator 2 pesa sobretudo a variável Consórcio e IDESE.

O gráfico resultante da ACM pode ser interpretado por algumas considerações gerais: quando duas modalidades apresentam coordenadas distantes do centro e posicionam-se próximas no espaço fatorial, as duas modalidades tendem a ser diretamente associadas (concordantes: a frequência empírica é maior daquela teórica na hipótese de independência); por outro lado, quando duas modalidades apresentam coordenadas distantes do centro, mas posicionam-se uma no lado negativo e outra no lado positivo do fator, no sentido de terem sinais opostos, as duas modalidades tendem a serem associadas inversamente (discordantes: a frequência conjunta empírica é menor daquela teórica na

hipótese de independência). No Gráfico 1, é possível visualizar a proximidade (associação) das modalidades ‘sim’, uma vez que todas estão posicionadas no lado positivo do fator 1; e, ao lado oposto das modalidades ‘não’, que aparecem na parte negativa do fator. A única exceção dessa tendência é relativa à variável correspondente aos Consórcios (discriminada sobretudo pelo fator 2, pouco pelo primeiro fator).

Gráfico 1 - Análise de Correspondências Múltiplas ACM (modalidades e fatores)



Assim como observado na nota anterior referente à análise bivariada, observa-se também no Gráfico 1 que a continuidade partidária e o número de habitantes por município resultam independentes das outras modalidades, já que ambas resultaram concentradas no centro do gráfico. Também a presença ou ausência de um Consórcio é pouco discriminada na dimensão 1, uma vez que seus resultados positivos e negativos ficam posicionados próximos ao eixo vertical (onde pesam sobretudo as

variáveis IDESE e Consórcio). Por fim, verifica-se que o gráfico divide as modalidades em dois grupos (ao longo, sobretudo, da dimensão 1):

- O eixo negativo da dimensão 1 que agrupa praticamente todas as modalidades ‘não’ (ou seja, municípios que não possuem PMGIRS, PMSB, Conselho, Continuidade partidária, Serviço de coleta seletiva) também abrange a região Sul e Centro Rio-Grandense, além do Idese baixo;
- Por outro lado, o eixo positivo que agrupa as modalidades ‘sim’ (ou seja, municípios que possuem PMGIRS, PMSB, Conselho, Continuidade partidária, Serviço de coleta seletiva) abarca também as categorias de Idese alto e médio, além de contemplar as regiões Norte Rio-Grandense e a RMPA.

Conclusões

O que a análise descritiva e exploratória podem sugerir? De um lado, a análise bi-variada destaca a associação existente entre a adoção de um PMGIRS e a presença de outros instrumentos de políticas públicas na área da gestão ambiental, tais como o serviço de coleta seletiva, a presença de um PMSB ou de um órgão de controle social dos serviços de saneamento; de outro, a ACM confirma essas associações bivariadas, quando exploradas no conjunto das variáveis. O que sugere que as *best practices* na gestão de resíduos dependem de fatores gerenciais: quando o município utiliza um instrumento de planejamento, com toda probabilidade utilizará outro.

Outra associação em destaque é o contexto regional, utilizado como *proxy* de capital social no Rio Grande do Sul, uma vez que, na análise por ACM, algumas regiões geográficas se posicionam mais próximas dos eixos positivos no gráfico, enquanto outras regiões se encontram agrupadas junto aos eixos negativos. Eis o capital social e sua função de fiscalização societária, com seus efeitos sobre a gestão pública na área ambiental e a difusão de instrumentos de planejamento. Por outro lado, a ACM também confirma que as variáveis continuidade partidária-institucional,

adesão a um consórcio e número de habitantes por município não representam fatores do ambiente institucional significativamente associados à difusão de instrumentos de planejamento.

Os resultados sugerem que a adoção dos planos depende, em parte significativa, destes dois fatores: 1. a prática administrativa na área de gestão ambiental (a adoção de Planos) adquirida ao longo do tempo nos municípios; 2. o contexto regional (como proxy de capital social). Menos significativas, a associação com o tamanho populacional da cidade e os valores do índice de desenvolvimento Idese. O que confirma as sugestões de Reichert e Mendes (2014, p.302): as melhores práticas de gestão de resíduos dependem do desenvolvimento em nível municipal de um modelo ou sistema próprio, baseado nas características e peculiaridades locais.

Referências Bibliográficas

BANDEIRA, P. S. Algumas Hipóteses sobre as Causas das Diferenças Regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul. In: S. M. S. CORREA (ed.). **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, p.15-59.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 9 mar. 2016.

CARVALHO, M. C. B. Gestão Social e Políticas Públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: L. A. P. Junqueira (Ed.). **Gestão social: mobilizações e conexões**. São Paulo: LTC Editora, 2013.

CARVALHO, H. **Análise Multivariada de Dados Qualitativos – Utilização da ACM com o SPSS**. Lisboa: Edições Sílabo, 2017.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **FEEDADOS. (2016)**. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado**. São Paulo: Pioneira, 1991.

FERRERA, M. **Le trappole del welfare**. Bolonha: il Mulino, 1988.

GIFI, A. **Nonlinear Multivariate Analysis**, New York: Wiley & Sons, 1990.

GODOY, M. R. B. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. **Caderno de Geografia**. v.23, n.39, p.1-12, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/default.shtml>>. Acesso em: 14 maio 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas de saneamento 2011**. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=253096>>. Acesso em: 14 maio 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: Perfil dos Municípios Brasileiros 2013. Rio de Janeiro. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

LAMAS, J. M. R. G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: Desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v.25, n.71, p.136, 2011.

MONASTERIO, L. M. Medindo o Capital Social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In: SOUZA, S. M. S. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003, p.61-64.

MUCELIN, C. A.; BELLINI, M. Lixo e impactos ambientais perceptíveis no ecossistema urbano. **Sociedade & Natureza**, v.20, n.1, p.111-124, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n1/a08v20n1>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

REICHERT, G. A.; MENDES, C. A. B. Avaliação do ciclo de vida e apoio à decisão em gerenciamento integrado e sustentável de resíduos sólidos urbanos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.19, n.3, p.301-313. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v19n3/1413-4152-esa-19-03-00301.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

RIBAS, V. L. **Partidos Políticos em eleições municipais no Rio Grande do Sul (1996-2012)**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais - Ciência Política) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2014.

RIBAS, V. L. O Desempenho do Partido Progressista em Eleições Municipais no Rio Grande do Sul (1996 – 2012). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v.6, n.2, 2015.

RODRIGUES, W.; MAGALHAES FILHO, L. N. L.; PEREIRA, R. S. (2016). Análise dos Determinantes dos custos de resíduos sólidos urbanos nas capitais estaduais brasileiras. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.8, n.1, p.130-141.

SANTIAGO, L. S.; DIAS, S. M. F. Matriz de indicadores de sustentabilidade para a gestão de resíduos sólidos urbanos. **Eng. Sanit. Ambient.**, v.17, n.2, p.203-212, 2012.

SEMA. Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. (2015). **Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS-RS)**. Versão final. Disponível em: <<http://www.pers.rs.gov.br/noticias/noticia-08042015.html>>. Acesso em: 28 maio2017.

SILVA, H.; BARBIERI A. F; MONTE-MOR, R. L. (2012). Demografia do consumo urbano: um estudo sobre a geração de resíduos sólidos domiciliares no município de Belo Horizonte. **Rev. bras. Estud. Popul.**, v.29, n.2, p.421-449.

TRIGILIA, C. **Grandi partiti e piccole imprese**. Bolonha: Il Mulino, 1986.

VIVIAN, J. B. **Os Planos de Gestão de Resíduos Sólidos nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. 2017.Trabalho de conclusão de curso. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/158402>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. (2016). **Pesquisa Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/pmsr>>. Acesso em: 28 maio 2017.

Política pública municipal de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes: Desafios à proteção integral

Monique Soares Vieira¹

Vanessa Vieira da Silva²

Introdução

A violência contra crianças e adolescentes é um fenômeno social e global que assume na cena contemporânea contornos inimagináveis, diante das constantes transformações societárias. O lapso entre a violência, em suas manifestações concretas e cotidianas, que aflige milhares de crianças e adolescentes em todo o mundo, e o processo de notificação, ou seja, de registro de denúncias e atendimentos, o que dá materialidade à violência em âmbito de política pública, é abissal e sinaliza um latente desafio para a edificação de ações públicas para a proteção dessa população.

Em pesquisa documental realizada no ano de 2018, nos relatórios de registros de denúncia do Disque Direitos Humanos (Disque 100) entre os anos de 2016 a 2017, verificou-se uma diminuição de 45,71% nos registros em nível nacional. A realidade do sul rio-grandense expressa um índice de expressiva queda nas denúncias, em torno de 54,98%, ficando atrás apenas dos estados do Acre (56,63%) e do Amazonas (56,21%).

1 Doutora em Serviço Social (PUCRS). Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços (Labpoliter) e do Grupo de Pesquisa Educação, Direitos Humanos e Fronteira Unipampa/CNPQ. Coordenadora do Projeto de Pesquisa “A cartografia da violência contra crianças e adolescentes”.
Contato: moniquevieira@unipampa.edu.br

2 Graduanda do 7º semestre do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Bolsista no Projeto de Pesquisa “A cartografia da violência contra crianças e adolescentes”.
Contato: vanessavieirasb2@gmail.com

Em um primeiro momento, pode-se incorrer no equívoco de apreender que a violência contra crianças e adolescentes vem diminuindo significativamente no cenário brasileiro, ou seja, que o decréscimo nos registros sinalizaria uma importante redução de situações violadoras dos direitos infantojuvenis. Contudo, em um movimento mais crítico e de análise mais acurada é possível perceber que por detrás desse engodo existe um grave problema, que é a subnotificação da violência.

A ausência de dados sobre o fenômeno não é uma realidade somente do Brasil, mesmo em países com maior organização dos serviços de proteção; é um desafio romper com o ocultamento das situações de violência contra a criança e adolescente (BEN NATAN et al., 2012).

A invisibilidade da violência implica na ausência de estratégias capazes de enfrentar o fenômeno em suas manifestações cotidianas e instrumentalizar o poder público com subsídios diagnósticos acerca das suas particularidades, projetando assim ações compactuadas com a proteção integral das crianças e adolescentes.

Construir dados estatísticos e dimensionais da violência é um dos grandes desafios que tanto o poder público quanto a sociedade civil brasileira deve acarar. Para enfrentar, é preciso conhecer, apreender seus contornos, particularidades, complexos causais, identificar, descrever e explicar o fenômeno em sua totalidade. A subnotificação implica não apenas na ausência de dados confiáveis para a formulação de políticas públicas, mas colabora para que as situações de violência permaneçam na clandestinidade, vitimizando diariamente milhares de crianças e adolescentes que têm suas vidas despedaçadas e ceifadas pela violência em suas múltiplas expressões.

Pensar políticas públicas de enfrentamento à violência contra população infantojuvenil requer a participação ativa do Estado e da sociedade (controle social) no processo de planejamento, execução e avaliação das ações. Nesse sentido, o presente artigo traça seu caminhar reflexivo não em conjecturas, mas em

dados concretos sobre a realidade dessa expressiva questão social³ que assola muitas crianças e adolescentes.

O olhar crítico possibilitado pela análise dos resultados provisórios da pesquisa vem propiciando identificar processos mais profundos e contraditórios que incidem sobre a proteção à criança e adolescente no município. Torna-se imprescindível captar que a política pública é um espaço de constante tensão e de correlações de forças no campo de luta por direitos, e que sua efetividade se dá nessa arena contraditória de disputas de interesses.

Nesse sentido, o presente artigo busca, ainda que introduitoriamente, dimensionar as principais características desse fenômeno no cenário fronteiriço, com base na análise de registros institucionais entre os anos de 2016 e 2018/1. Ressalta-se que o desvendamento dos meandros dessa violência e o reconhecimento social da sua existência na sociedade contribuem para a construção de políticas públicas protetoras da infância e juventude.

O caminho metodológico

A pesquisa tem enfoque qualitativo do tipo descritivo-explicativo, ou seja, ultrapassando a apreensão restrita à quantificação, imprime nas análises a conexão entre os dados. Para tanto, busca contemplar, por meio do instrumento de análise documental, a possibilidade de identificação por inferência as características da violência, o perfil das crianças, adolescentes, famílias e dos/as autores da violência, bem como as modalidades de atendimento e encaminhamento realizados no âmbito do atendimento.

A cartografia pressupõe a não rigidez na utilização de métodos e fixidez de metas no processo de investigação da realidade, ao contrário, sua riqueza situa-se na relação dialética entre o conhecer e o fazer, pesquisar e intervir. Portanto, possibilita ao pesquisador maior dinamicidade em seu mergulho investigativo, transcendendo a pretensa neutralidade no ato de pesquisar

3 Segundo Iamamoto (2008,p.27) a questão social é apreendida “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”.

e transmutando a investigação científica de um patamar de contemplação para a possibilidade real de intervenção.

A cartografia social aqui descrita liga-se aos campos de conhecimento das ciências sociais e humanas e, mais que mapeamento físico, trata de movimentos, relações, jogos de poder, enfrentamentos entre forças, lutas, jogos de verdade, enunciações, modos de objetivação, de subjetivação, de estetização de si mesmo, práticas de resistência e de liberdade. Não se refere a método como proposição de regras, procedimentos ou protocolos de pesquisa, mas, sim, como estratégia de análise crítica e ação política, olhar crítico que acompanha e descreve relações, trajetórias, formações rizomáticas, a composição de dispositivos, apontando linhas de fuga, ruptura e resistência. (PRADO FILHO; TETI, 2013, p.47).

O uso da cartografia contribui para apreender a violência contra crianças e adolescentes na multiplicidade espaço-temporal, desenhando as relações e dinâmicas envoltas na reprodução desse fenômeno sob a particularidade do território ora estudado. Além disso, “desemaranhar as linhas de um dispositivo é, em cada caso, traçar um mapa, cartografar, percorrer terras desconhecidas”, (PRADO FILHO; TITE, 2013, p.51), ou seja, trata-se de problematizar, fazer a crítica, permitindo estabelecer conexões, identificar forças, relações, objetivações e subjetivações.

A coleta de dados vem sendo realizada em prontuários (2013 a 2018/1) de uma instituição que atende crianças e adolescentes em situações de violência, fazendo uso de instrumento fechado com questões que possibilitem identificar as particularidades da violência (tipos, local, frequência, vínculo entre vítima e autor/a), perfil da criança e adolescente (faixa etária, escolaridade, gênero etc.) família (situação socioeconômica, local da residência, acesso a políticas públicas, configuração familiar), autor/a da violência (situação socioeconômica, escolaridade, gênero, idade, profissão, uso de álcool/drogas ilícitas etc.) bem como as modalidades de atendimento e encaminhamento (psicossocial, jurídico, saúde mental, medidas protetivas).

O tipo de amostra utilizada para a escolha dos prontuários consistiu na não probabilística intencional, que, segundo Gil (2007, p.145) é uma amostra “com base em certas características tidas como relevantes pelos pesquisadores, [e] mostra-se mais adequada para a obtenção de dados de natureza qualitativa”. Nesse sentido, os prontuários escolhidos seguiram os seguintes critérios de escolha:

- Prontuários de atendimento às situações de violência (sexual, física, psicológica, negligência e abandono) contra crianças e adolescentes;
- Prontuários de atendimento correspondente ao período de 2013 a 2018/1.

Os critérios de exclusão foram:

- Prontuários não preenchidos por assistentes sociais e/ou psicólogos;
- Prontuários que não possuam descrição sintética dos atendimentos e encaminhamentos;
- Prontuários que não possuam informações sobre a identificação da violência.

Sobre os riscos que a pesquisa em dados secundários poderá ocasionar, salientam-se os seguintes:

- Estigmatização das crianças, adolescentes e famílias devido à divulgação de informações quanto a sua identificação;
- Invasão de privacidade;
- Divulgação de dados confidenciais;
- Risco a segurança dos prontuários.

Considerando os possíveis riscos, foram tomadas as seguintes providências:

- Capacitação da equipe de pesquisa que procedeu à coleta dos dados secundários na perspectiva científica e ética, a fim de prevenir a ruptura com o sigilo das informações contidas nos prontuários;
- Limitação do acesso aos prontuários apenas pelo tempo, quantidade e qualidade das informações específicas e necessárias para a pesquisa;
- Garantia da integridade dos prontuários (danos físicos, cópias, rasuras);

- garantia da confidencialidade e da privacidade, da proteção ao anonimato dos/as usuários/as, asseverando a não utilização de informações em prejuízos dos/as usuários/as da instituição.

Importante salientar que a pesquisa encontra-se em andamento; a primeira etapa ora concluída consistiu na coleta das informações via pesquisa documental, propiciando uma leitura de realidade que vem conduzindo à readequação metodológica da pesquisa, uma vez que os dados coletados no âmbito municipal mostraram-se insuficientes para a construção cartográfica da violência contra crianças e adolescentes.

Nessa direção, a pesquisa encontra-se estruturada em três momentos:

1º Momento: Sistematização dos dados documentais por meio da sua análise descritiva e levantamento de frequência absoluta e relativa;

2º Momento: Análise explicativa dos dados em uma perspectiva histórica, social, crítica e de totalidade dos elementos que permeiam a incidência da violência contra crianças e adolescentes na sociedade contemporânea, particularizando a realidade do município pesquisado;

3º Momento: Readequação metodológica com vistas a contemplar a complexidade emergente da realidade do município, com indicação de ampliação da amostra para outras instituições assim como das técnicas de coleta para entrevista com profissionais de instituições de atendimento.

A devolução de dados acontecerá em data a ser acordada com a instituição participante da pesquisa sob a modalidade de mesa redonda, contando com a participação de uma palestrante (discussões teóricas), pesquisadores/as (apresentação dos dados), bolsista (moderadora das discussões), no intuito de contribuir com subsídios teóricos e estatísticos para a edificação de ações com maior impacto no enfrentamento da violência infanto juvenil.

Violência contra crianças e adolescentes e Zonas de Fronteira

A violência contra crianças e adolescentes é um fenômeno arraigado na cultura nacional, transmutando-se em lugares e imaginários, mas presente e reproduzida por diversas determinações, entre elas, citam-se as principais: *educação adultocêntrica* (superioridade do adulto sobre a criança), *falocrática* (relações desiguais de gênero dentro da família) e *androcêntrica* (supervalorização do homem).

A intensificação do processo de reprodução da violência correlaciona-se às mudanças societárias centradas na volatilidade, fluidez e superficialidade das relações interpessoais, profundamente atingidas pela superexploração do trabalho e pelo avanço tecnológico e informacional. Crianças e adolescentes são cotidianamente vitimizadas por múltiplas expressões de violência que se espalham pela internet, tais como: *cyberbullying* (flaming, cyberstalking, outing, fake) e a *violação à dignidade sexual* (sexting, revenge porn, aliciamento de crianças e adolescentes, pornografia infantil e pedofilia).

Vivencia-se uma amplificação extrema de processos de degradação da humanidade, via o recrudescimento das desigualdades (socioeconômicas, gênero, geração, cultural e territorial), aviltamento de direitos e liberdades e a retomada de valores e posturas antidemocráticas.

Quando consideramos que a violência em suas mais diversas expressões acompanha as transformações societárias, é necessário um contra movimento de edificação de estratégias que paulatinamente se firmem para a proteção das crianças e adolescentes e responsabilização dos/as autores/as da violência. Nessa miríade que engloba a diáde proteção/responsabilização, o que se vislumbra, hodiernamente, é a ausência de medidas efetivas de promoção aos direitos das crianças e adolescentes a uma vida sem violência, logo, tais ações centram-se apenas em atendimentos residuais após a instauração da violência.

A violência é um fenômeno extremamente complexo, e medidas simples não cabem para o seu **real** enfrentamento, pois não há como simplificar um processo que historicamente emitiu

raízes profundas na forma de sociabilidade no Brasil. Nesse sentido, podemos entender que:

Crianças e adolescentes, naturalmente, por uma questão de desenvolvimento pessoal, são vulneráveis. Mulheres, em algumas sociedades mais do que em outras, podem estar em situação de vulnerabilidade. Isto depende do grau de empoderamento, acesso a educação e trabalho, e aos direitos civis, políticos e sociais das mulheres, que diferem em cada sociedade. Migrantes em geral também são considerados como um público vulnerável, principalmente aqueles que estão em situação irregular. Minorias étnicas, indígenas, pessoas com deficiência e a população LGBT podem também estar em situação de vulnerabilidade em alguns contextos. (BRASIL, 2018, p.131).

A violência espraia-se transversalmente pela sociedade, porém há historicamente grupos e contextos que se encontram mais vulneráveis a vivenciarem a violência em toda sua intensidade e perversidade. Outros aspectos que particularizam a violência dizem respeito ao território, à cultura e à presença ou não de políticas públicas.

Em 2018, o Ministério dos Direitos Humanos lançou o Relatório Técnico “Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas”, estruturado de forma a contextualizar a violência contra crianças e adolescentes no Brasil, em suas múltiplas expressões e estratégias de enfrentamento, e destaca a vulnerabilidade do público infantojuvenil pertencente as comunidades tradicionais, migrantes e com recorte de gênero e etnia/raça. Esse documento, fruto de pesquisas, nos possibilita uma análise dos indicadores da violência, visando contribuir para o fortalecimento da proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes no país:

No campo dos direitos humanos, a violência é compreendida como toda violação de direitos civis (vida, propriedade, liberdade de ir e vir, de consciência e de culto); políticos (direito a votar e a ser votado, ter participação política); so-

ciais (habitação, saúde, educação, segurança); econômicos (emprego e salário) e culturais (direito de manter e manifestar sua própria cultura). (BRASIL, 2018, p.11).

Podemos entender que são várias as formas que caracterizam a violência contra crianças e adolescentes, particularizadas por relações e socioterritorialidades, em que se destacam, nesse estudo, as expressões de violência vivenciadas em regiões de fronteira. Nesse tocante, é importante considerar que o Brasil possui mais de 15.000 km de fronteiras, tendo divisas com dez nações sul-americanas, exceto Chile e Equador.

As fronteiras brasileiras abrangem três grandes regiões, sendo a maior delas a Região Norte e, em segundo, a Região Sul, com quase 2.500km de fronteira, em que o maior estado fronteiriço é o Rio Grande do Sul, que possui suas divisas com o Uruguai (ao sul) e a Argentina (ao oeste).

Em 2013, fora lançado o “Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil”, projeto executado como uma das três ações estratégicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas da Secretaria Nacional de Justiça, no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras e da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). A pesquisa realizada em 11 estados brasileiros fronteiriços (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Roraima, Rondônia e Santa Catarina), buscou coletar e analisar informações sobre o tráfico de pessoas, no que tange à faixa de fronteira e aos municípios a que pertencem, transformando informação em conhecimento para a prevenção e assistência às vítimas e suas famílias e repressão aos agentes violadores.

A pesquisa identificou que, nas zonas de fronteira do Rio Grande do Sul, há uma relação entre o tráfico de pessoas para o trabalho escravo e a colheita de frutas e o corte da madeira. Contudo, o estudo demonstrou limitações metodológicas ao restringir a pesquisa de campo somente às capitais, impossibilitando compreendermos como os municípios fronteiriços estão organizados para o enfrentamento das diversas violações aos direitos das crianças e adolescentes que se apresentam nesses territórios.

Conforme a Enafrom (2013, p.152) “novas modalidades que, até então, não tinham sido mencionadas na literatura sobre o tráfico de pessoas no Brasil foram identificadas. É o caso da exploração da mendicância e da servidão doméstica de crianças e adolescentes – meninas ‘adotivas’”.

Apesar de explicitar as novas modalidades de tráfico de crianças e adolescentes, a pesquisa, como mencionado anteriormente, não identifica – tampouco menciona – quais os serviços da rede de assistência existentes nas zonas de fronteira sul-riograndense, especialmente, nos municípios da fronteira oeste. Essa ausência é um dado importante para apreendermos a invisibilidade que a situação das crianças e adolescentes assume nas zonas de fronteira gaúchas, em que não há indicadores e informações confiáveis para dimensionar e capturar o fenômeno em toda sua complexidade.

As zonas de fronteira, não raras vezes, são apreendidas estritamente como espaços territoriais do “contrabando”, ou seja, de relações ilícitas para a venda, compra e transporte de mercadorias ilegais e rotas para o tráfico internacional de pessoas, drogas e armas. No entanto, é também um espaço de constantes interações e trocas culturais, sociais e econômicas, por meio do turismo, do fluxo de bens e serviços.

A fronteira é um elemento central na concepção do Estado moderno. Para Alvarez e Salla (2010, p.4) “as funções centralizadoras e ordenadoras do Estado têm como seu correlato as fronteiras, os limites de sua centralização, os espaços de dominação e conflito e, ao mesmo tempo, de cidadania”. Nesse ínterim, a fronteira é concebida como um espaço contraditório, de violência e cidadania, de interação sociocultural, como a construção do novo e renovação do arcaico com todas suas vicissitudes (trabalho escravo, extermínio de indígenas, exacerbação da violência), conforme expressa José de Souza Martins (2009).

A realidade da fronteira oeste vivenciada pelas crianças e adolescentes não se difere da amalgama cidadania-violência. As dimensões da violência em dados estatísticos e confiáveis ainda permanecem na obscuridão da ausência de políticas públicas capazes de apreender o fenômeno em sua totalidade. A cidadania

ainda é restrita a uma parcela minoritária deste público que possui acesso a saúde, educação, lazer e proteção.

A invisibilização das violações de direitos sobrepuja a proteção numa trajetória calcada pelo silenciamento, pelo machismo e por valores conservadores que obstaculizam a construção de ações efetivas. As descontinuidades, a superficialidade e a precarização tem sido a tônica das ações de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, agravadas pela crise econômica e política que o Brasil vive na atualidade.

Romper com a naturalização da violência e comprometer o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil Local é o primeiro passo para a edificação de horizontes mais protetivos para a população infantojuvenil, com base em suas particularidades geracionais.

Registros Institucionais que silenciam as particularidades da violência contra crianças e adolescentes

A pesquisa iniciou seu processo de coleta de dados em 2018, e, para a elaboração deste artigo, foram submetidos ao trato analítico 58 prontuários (entre os 2016 a 2018/1) de crianças e adolescentes em situação de violência atendidas em uma instituição do município.

A proposta inicial era coletar os dados via pesquisa documental, considerando que esse procedimento metodológico “é apropriado quando se deseja investigar um fenômeno já ocorrido e se estendeu por determinado tempo, buscando criar numa linha do tempo de comportamentos de um determinado evento” (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p.246). Devido à insuficiência de dados registrados nos documentos institucionais, o corpus da pesquisa será ampliado, no sentido de buscar mais elementos que possibilitem o dimensionamento da violência contra crianças e adolescentes.

A ausência de dados confiáveis já fora apontado pelo Tribunal de Contas da União em 2004:

Acresce-se, ainda, como fator complicador no atendimento especializado, a insuficiência de dados registrados sobre

os atendimentos e encaminhamentos para a rede, como hospitais, escolas, abrigos e a pouca clareza no que tange o acompanhamento das vítimas, demonstrando uma falta de sistematização dos procedimentos e evidenciando a carência de monitoramento e supervisão técnica dos governos estaduais, municipais e federal. (PAIXÃO; DESLANDES, 2010, p.122).

O registro de informações sobre a violência é de suma importância, uma vez que crianças e adolescentes estão entre o segmento populacional que mais sofre com a violência no Brasil. Segundo dados do Disque 100, das 133.061 denúncias recebidas pelo serviço, em 2016, 76.171, representando 57% do total, são de violações aos direitos infantojuvenis.

O Quadro 1 evidencia que, entre as violências que mais assolaram as crianças e adolescentes no município estudado, em 2017, está a negligência, seguida da violência física e violência sexual (abuso e exploração sexual), corroborando com a realidade nacional. Na sequência, o Quadro 2 demonstra o quantitativo de crianças e adolescentes que receberam atendimento especializado e as violências sofridas.

Quadro 1 – Denúncias registradas pelo Conselho Tutelar em 2017

Denúncias registradas pelo Conselho Tutelar - 2017	
Negligência	149
Abuso Sexual	28
Exploração Sexual	18
Violência Física	75
Violência Psicológica	0
Total	270

Fonte: Sistematização das autoras, 2018.

Quadro 2 – Atendimentos registrados nos documentos analisados em 2017

Atendimentos Registrados - 2017	
Negligência	4
Violência Sexual	14
Violência Física	4
Violência Psicológica	0
Total	21

Fonte: Sistematização das autoras, 2018.

Os quadros nos possibilitam identificar uma divergência entre os dados referentes à **denúncia** em comparação aos dados de **atendimento** às crianças e adolescentes no ano de 2017. Tal fenômeno pode ser apreendido sob duas diretrizes explicativas.

1º O processo de confirmação da violação de direitos:

Cabe ao Conselho Tutelar verificar a existência da violência e encaminhar as crianças, adolescentes e suas famílias para as entidades de atendimento da rede de proteção. O Conselho Tutelar, ao averiguar a inexistência de situações e fatores violadores aos direitos desta população, procede ao arquivamento do caso e/ou encaminhamento para algum serviço de atenção preventiva ou para as demais políticas sociais.

2: Rota Crítica: Diz respeito ao caminho que as crianças, adolescentes e suas famílias percorrem na busca pelo rompimento com a violência, acrescentando-se nesse trajeto os obstáculos institucionais, políticos e estruturais que não raras vezes incidem para que a violência permaneça no silêncio.

A denominação Rota Crítica surge em 2000, como uma iniciativa da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) para apreender a violência de gênero e o percurso que a mulher realiza para romper com a violência, introduzindo a sequência de decisões tomadas e ações executadas durante esse processo.

La Ruta empieza con la decisión y determinación de las mujeres de apropiarse de sus vidas y las de sus hijos. Siguiendo esta Ruta, conocemos los factores que impulsan a las mujeres a buscar ayuda, las dificultades encontradas para llevar adelante tal decisión, sus percepciones sobre las respuestas institucionales, y las representaciones sociales y significados sobre la violencia intrafamiliar que existen entre el personal de las instituciones que deben ofrecer respuestas a este serio problema de salud pública. Al fin, aprendemos sobre sus frustraciones y resignaciones que, en muchos casos, las llevan otra vez a la situación de violencia. (SAGOT, 2000, p.7).

A aproximação da proposta da Rota Crítica com o percurso que as crianças e adolescentes em situação de violência percorrem nos possibilita entender que a disparidade entre os quantitativos de denúncia e atendimento poderá estar relacionada à fragilidade das ações desenvolvidas, pela rede de proteção no que tange ao atendimento, mas também à prevenção e sensibilização da comunidade para a ruptura de posturas reprodutoras da violência.

Diante desse enredo, é explícita a necessidade e urgência da construção de uma política pública municipal de enfrentamento à violência neste município. Considerando o processo do ciclo da política pública, o Plano Municipal de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes é um instrumento que visa edificar um conjunto de ações integralizadas, para a garantia dos direitos infantojuvenis, representando, dessa forma:

[...] uma carta de diretrizes e princípios que orienta as ações a serem desenvolvidas no âmbito do município. A construção desse documento é um ato de democracia, em que através do detalhamento de cada objetivo, estabelecem-se as prioridades de curto, médio e longo prazo para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. (VIEIRA, 2013, p.114).

A municipalização das ações destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes surge como estratégia para o fortale-

lecionamento da rede de proteção e promoção aos direitos. O município é vislumbrado como eixo fundamental e locus privilegiado para a materialização das ações, buscando-se assim uma maior proximidade entre a formulação de políticas para o atendimento e a demanda que se apresenta às instituições responsáveis pela atenção.

Além disso, os quadros (1e 2) revelam a invisibilidade da violência psicológica contra crianças e adolescentes no município, entendida de acordo com a Lei 13.431/2017⁴, como:

II) Violência Psicológica:

qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (bullying) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional;

o ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao repúdio do genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este;

qualquer conduta que exponha a criança ou o adolescente, direta ou indiretamente, a crime violento contra membro de sua família ou de sua rede de apoio, independentemente do ambiente em que cometido, particularmente quando isto a torna testemunha;

Por ser uma violência que não deixa marcas visíveis nas crianças e adolescentes e por reproduzir-se invisivelmente nas relações interpessoais, ferindo a subjetividade dos sujeitos

4 Esta lei tem como objetivo normatizar e organizar o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e cria mecanismos para prevenir e coibir a violência em todas as suas manifestações.

(emocional e cognitiva), o seu processo de identificação e denúncia é mais difícil. A marca visível da violência ainda está presente no ideário social, contrapondo-se às prerrogativas do ECA que, no art. 13, prevê que as denúncias devem acontecer não somente com a confirmação, mas também com a suspeita de maus-tratos.

Quanto ao perfil das crianças e adolescentes, os dados nacionais revelam que a maioria das vítimas são meninas, 44%. No recorte cor/etnia, crianças e adolescentes negros e pardos somam 58% das vítimas. Tais dados indicam que crianças e adolescentes do sexo feminino e na cor negra e/ou parda são a população mais vulnerável ao acometimento de diversas expressões da violência.

Particularizando com os dados coletados no município, a realidade não se distancia, ao contrário, exprime que as vítimas de violência têm idade e gênero. Entre os anos de 2016 e 2018/1, foram atendidas 23 meninas e 16 meninos, representando uma diferença de 18%; assim, podemos identificar que meninas sofrem mais com situações de violência no município.

Os dados referentes à faixa etária possuem significativa variação: entre os anos de 2017 e 2018/1, o grupo etário dos 3 aos 8 anos de idade foi predominante nos registros de atendimento, no entanto, entre os anos de 2016 e 2017, a faixa etária prevalecente fora de adolescentes entre 12 e 14 anos, demonstrando uma variação entre crianças e adolescentes. Em relação aos dados nacionais, é possível observar que:

[...] a maioria das vítimas está na primeira infância (0 a 7 anos), com destaque para a faixa etária de 4 a 7 anos. Esse grupo soma 38,80% das denúncias relacionadas à violação de direitos de crianças e adolescentes. As meninas e meninos entre 8 e 11 anos representam 20,49% e os adolescentes (12 a 17 anos) são 30,04%. (BRASIL 2018, p.22).

A cor/etnia das crianças e adolescentes não foi registrada nos documentos, dessa forma, não há dados municipais que possibilitem apreender se a cor das crianças as torna mais vulneráveis à vitimização. Sabe-se que crianças e adolescentes negras e pardas são mais suscetíveis a serem vítimas de violência. As dis-

paridades de gênero e a discriminação étnico-racial aumentam os riscos de essa população vir a ter seus direitos violados. Os dados nacionais revelam que a:

A violência letal, com recorte em gênero e raça/etnia, é alarmante. As taxas de homicídio de brancas caem na década analisada (2003 a 2013): de 3,6 para 3,2 por 100 mil, queda de 11,9%; enquanto as taxas entre as mulheres e meninas negras crescem de 4,5 para 5,4 por 100 mil, aumento de 19,5%. Com isso, a vitimização de negras, que era de 22,9% em 2003, cresce para 66,7% em 2013. (BRASIL, 2018, p.69).

A realidade da infância e da adolescência pobre no país é uma amálgama que reúne desproteção, abandono e vitimizações. Entretanto, é imprescindível considerar que não é somente a pobreza, em sua carência de recursos materiais, que contribui para a exposição de crianças e adolescentes à violência; é todo um complexo de ausências que transcendem o âmbito material, pois diz respeito a uma série de privações (sociais, culturais e espirituais).

As crianças são especialmente vulneráveis às violações de direitos, à pobreza e à iniquidade no País. Por exemplo, 29% da população vive em famílias pobres, mas, entre as crianças, esse número chega a 45,6%. As crianças negras, por exemplo, têm quase 70% mais chance de viver na pobreza do que as brancas; o mesmo pode ser observado para as crianças que vivem em áreas rurais. Na região do Semiárido, onde vivem 13 milhões de crianças, mais de 70% das crianças e dos adolescentes são classificados como pobres. Essas iniquidades são o maior obstáculo para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) por parte do País. [...] A cada dia, 129 casos de violência psicológica e física, incluindo a sexual, e negligência contra crianças e adolescentes são reportados, em média, ao Disque Denúncia 100. Isso quer dizer que, a cada hora, cinco casos de violência contra meninas e meninos são registrados no País. Esse quadro pode ser ainda mais grave se levarmos em consideração que muitos desses crimes nunca chegam a ser denunciados. (UNICEF, 2015, s/p).

O perfil apresentado pelos dados nacionais que meninas negras e pobres são mais suscetíveis às vitimizações não pode ser particularizado para a realidade municipal, pois no processo de análise documental não consta a condição socioeconômica da criança e sua família, tampouco a cor/etnia, inviabilizando a construção do perfil infantojuvenil que é atendido pela instituição.

Os dados municipais demonstram que o vínculo entre a criança e o/a autor/a da violência expressa-se nos seguintes percentuais: 37% padastro, 20,3% pais, enquanto desconhecidos somam apenas 6%, evidenciando que a violência contra crianças e adolescentes acontece em sua grande maioria no âmbito familiar.

A construção do perfil do/a autor/a da violência foi impossibilitado pela ausência de dados nos documentos analisados. Ainda que o atendimento aos sujeitos que cometem a violência não seja o foco da instituição, é imprescindível conhecer a relação do/a autor com as crianças, uma vez que as pesquisas nacionais vêm apontando que é em casa que grande parte das violências acontece.

[...] a exclusão do(a) agressor(a) dos processos de intervenção é, também, uma das inadequações dos serviços e que contribuem para que a violência seja silenciada, pois sem a oferta de um tratamento e/ou acompanhamento a probabilidade do agressor mudar suas atitudes é reduzida, o que compromete ainda mais a saúde e o desenvolvimento de crianças e adolescentes, pois, provavelmente, continuarião convivendo com constantes agressões, atos abusivos e negligentes. (SCHEK, 2018, p.5).

No município pesquisado não existem serviços de atendimento psicossocial aos sujeitos que cometem violência contra crianças e adolescentes, evidenciando uma imensa fratura para a integralidade do enfrentamento a essa expressão da questão social. Para Arantes (2007), é fundamental que a rede de proteção não se deixe aprisionar pela lógica da responsabilização meramente jurídica, mas atue para o resgate da dignidade e garantia dos sujeitos que cometeram violência. A superação do modelo restrito ao caráter punitivo, que reforça e legitima os processos de exclusão, estigma e julgamento moral dos/as autores/as de

violência, desenha-se pela atenção do Poder Público, para a disponibilidade de atendimentos qualificados.

O enfoque da política de enfrentamento à violência deve ser a proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, sob a perspectiva da integralidade das ações. A articulação entre as políticas públicas tem como escopo tornar as ações mais eficientes, sendo, na atualidade, o caminho que mais apresenta efetividade social para a construção de uma política integral de proteção dos direitos da infância e juventude.

Considerações finais

Primordialmente, é imprescindível salientar que as contribuições da pesquisa foram tecidas na perspectiva de elaborar pela primeira vez, no município, dados estatísticos e informacionais sobre a situação da violência contra o segmento infantjuvenil. É notório que, para a construção de políticas públicas concatenadas às particularidades da realidade local, é necessária a identificação da violência por meio de dados mensuráveis que possibilitem conhecer as peculiaridades da violência, o perfil sociodemográfico das crianças, adolescentes, famílias e dos/as autores/as da violência, assim como das modalidades de atendimento e encaminhamento realizados.

A realidade dos registros vem evidenciando uma barreira significativa para a construção de dados confiáveis sobre esse fenômeno, uma vez que as informações disponíveis nos prontuários são superficiais e desconexas. A partir dessa constatação empírica, a pesquisa segue compromissada em contribuir com subídios teórico-práticos, para a organização dos documentos institucionais a fim de promover um olhar ampliado dos/as profissionais sobre a importância do registro completo das particularidades da violência contra crianças e adolescentes.

Há a necessidade de gerir as informações de forma que contribuam com dados dimensionais da violência, por meio de um processo de sistematização e unificação, bem como da gestão dessas informações no que tange à dimensão da violência contra crianças, denúncias (suspeita e confirmação), encaminhamentos realizados (Conselho Tutelar, Delegacia de Polícia, Política de As-

sistência Social – Serviços de Média e Alta Complexidade, Política de Saúde, Educação etc.).

A materialização de uma política municipal de enfrentamento à violência requer primeiramente a construção do Plano Municipal, que permitirá descentralizar poderes e fortalecer a participação da população local nas decisões relativas à proteção dos direitos infantojuvenis.

Por fim, imputa-se nesse movimento a articulação entre o município e as universidades para o desenvolvimento de pesquisas e produção do conhecimento, como estratégia para qualificar as ações, apropriando-se da multiplicidade de fatores que circundam a questão por meio da integralização dos dados, possibilitando um dimensionamento mais fidedigno às particularidades da violência.

Referências bibliográficas

ARANTES, Esther de Magalhães. Redes de proteção e de responsabilização em casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. IN: OLIVEIRA, Antônio Carlos et al. **Violência contra crianças e adolescentes: rede de proteção e responsabilização.** v.1. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

BRASIL. **Relatórios de registros gerais de denúncia do Disque Direitos Humanos (Disque 100) 2011-2017.** Secretaria de Direitos Humanos. Brasil, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira:** A Degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2009.

Sites

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. **Violência e Fronteiras no Brasil:** tensões e conflitos nas margens do Estado-nação. 34º Encontro Anual da Anpocs. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st37-1/1749-malvarez-violencia/file>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2018.

BEN NATAN, M. et al. Factors affecting medical and nursing staff reporting of child abuse. **Internacional Nursing Review**, Geneva, v.59, n. 3, p.331-337, set. 2012. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22897183>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira no Brasil**. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protectao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/enafron_in_web.pdf>. Acesso em: 1 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Direitos da Criança e Adolescente. Violência contra crianças e adolescentes**: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos / elaboração de Marcia Teresinha Moreschi -Documento eletrônico – Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/biblioteca/consultorias/conada/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

BRASIL. **Educação sem violência**: um direito de crianças e adolescentes. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente / elaboração de Thaís Cristina Alves Passos – Documento eletrônico – Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/biblioteca/consultorias/conada/educacao-sem-violencia-um-direito>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2018.

KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danysa Lara. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. **Investigación Qualitativa en Educación / Investigación Cualitativa en Educación**. v.2. Disponível em: <<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>>. Acesso em: 20 de novembro de 2018.

PAIXÃO, Ana Cristina Wanderley; DESLANDES, Suely Ferreira. Análise das Políticas Públicas de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil. **Saúde Soc.** São Paulo, v.19, n.1, p.114-126, 2010. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v19n1/09.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

PRADO FILHO, Kleber; TITE, Marcela Montalvão. A cartografia como método para as ciências humanas e sociais. **Barbaró**, Santa Cruz do Sul, n.38, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782013000100004>. Acesso em: 26 de novembro de 2018.

SAGOT, Montserrat. **Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en américa latina (estudios de caso de diez países)**. Organización Panamericana de la Salud. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, 2000. Disponível em: <<http://apps.who.int/iris/bits>>

tream/handle/10665/165880/9275323348.pdf;jsessionid=A61979F-1CABAFC358A5C08EBC575F371?sequence=1>. Acesso em: 20 de julho de 2016.

SCHEK, Gabriele et al. Práticas profissionais que silenciam a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. **Texto Contexto Enferm**, 2018, v.27, n.1. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v27n1/0104-0707-tce-27-01-e1680016.pdf>>. Acesso: 1º de dezembro de 2018.

UNICEF. **A Familiar Face:** Violence in the lives of children and adolescents. Disponível em:< <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

VIEIRA, Monique Soares. **Enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil em Porto Alegre:** contradições e perspectivas / Monique Soares Vieira. – Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/537/1/445561.pdf>>. Acesso em: 23 de novembro de 2018.

VIEIRA, Monique Soares. **Rompendo o silêncio:** o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no âmbito dos CREAS tocantinenses. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/7603>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

Política pública da justiça restaurativa: face da paz positiva

Simone Barros de Oliveira¹

Cibele Cantini Espíndola²

Adriana Hartemink Cantini³

Thiago Sampaio⁴

Introdução

A paz se apresenta como uma das grandes necessidades do séc. XXI, e é inegável nos dias atuais o anseio de todos por uma sociedade desprovida de violência em seus mais diversos significados e impactos cotidianos. A necessidade de uma sociedade de paz tem levado as mais diversas áreas de estudos a pesquisar a temática da violência na relação com a paz. Esses estudos têm revelado as inquietudes da sociedade humana. Atualmente, a temática Cultura de Paz está amparada na legislação internacional. No entanto, os estudos de paz são bem antigos e divergentes, mas apresentam um ponto comum entre diversos autores, que é a ideia de paz ligada à construção social. A necessidade de uma educação para a paz também está amplamente positivada na legislação internacional. Nessa perspectiva, e com a necessidade de se legislar a respeito das garantias de proteção da dignidade humana dos povos e a proteção da cida-

1 Assistente Social. Mestra e Doutora em Serviço Social. Professora adjunta da UNIPAMPA, Campus São Borja. Líder do Grupo de Pesquisa Educação Direitos Humanos e Fronteira UNIPAMPA/CNPq. simoneoliveira@unipampa.edu.br.

2 Bacharela em Ciências Contábeis, Especialista em Teorias e Métodos Educacionais no Contexto Contemporâneo. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA, campus São Borja. cicantini@hotmail.com.

3 Advogada. Mestra em Educação. Doutora em Direito. Professora Adjunta da UNIPAMPA, Campus São Borja. adrianacantini@unipampa.edu.br.

4 Cientista Político, Mestre em Ciências Políticas pela Universidade de Brasília – UnB, Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, ex-coordenador do Programa de Pós Graduação Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. thiagosampaio@unipampa.edu.br

dania, foi criada a Organização das Nações Unidas, por meio da assinatura da “Carta das Nações Unidas”, em 24 de outubro de 1945. Em 10 de dezembro de 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu art. 1º, define que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, dotados de razão e de consciência e devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”. A educação é considerada um direito universal, logo, todos têm o direito de frequentar a escola e ter, ao menos, a formação elementar e fundamental, que são obrigatorias (DISKIN, 2009).

Dentro da abrangente temática educação para a paz, existem diversas tradições e conceitos eivados de princípios e objetivos. Como define Guimarães, “[...] recorrendo ao conceito hermenêutico de tradição, entendida como um conjunto relacionado de vivências, de horizontes de compreensão e de jogos de linguagem, detectam-se cerca de nove tradições de educação para a paz [...]”. (2005, p.40). Publicações, literaturas especializadas e autores destacam-se na solidificação da área como uma iniciativa pedagógica e campo científico de estudos. Atualmente, a educação para a paz é “reconhecida como tarefa mundial, exigência indiscutível, componente importante dos programas educativos, enfim, [...] uma direção pedagógica necessária para a construção de uma sociedade democrática” (GUIMARÃES, 2003, p.9).

O símbolo da Cultura de Paz são as mãos entrelaçadas, que representam a troca e o entendimento. Podem ser vistas também como continentes que se abraçam, ou a fusão de pessoas, grupos, vilarejos, a união de norte e sul, a integração das várias culturas que “[...] se dão as mãos” no mais universal de todos os gestos de paz (COMITEPAZ, 2009). A materialização dos valores básicos da Cultura de Paz deveria ser um esforço conjunto que inclui cada uma e todas as pessoas da sociedade. Segundo Diskin (2008), para que toda a sociedade se envolva no processo de construção da Cultura de Paz, necessariamente precisa-se intensificar esforços em oito áreas de atuação: Cultura de Paz por meio da educação; da economia sustentável e desenvolvimento social; do compromisso com todos os Direitos Humanos; da equidade entre os gêneros; da participação democrática; da compreensão, tolerância, solidariedade; da comunicação participativa e livre fluxo de

informações e conhecimento; e da paz e segurança internacional. Com base nessas áreas de atuação, faz-se necessário distinguir paz de ausência de conflitos.

Todos os dias, nos espaços mais diversificados, nas relações cotidianas entre famílias, amigos, grupos de trabalho, é comum manifestações de expressões como “fique em paz”, “vá em paz”, “que a paz esteja contigo”, “Deus te dê a paz”. São expressões que demonstram o desejo de um ser humano para com o outro no sentido do bem-estar pessoal, da tranquilidade, da serenidade, da paz de espírito. Com expressa Galtung (1985), são palavras usadas com muita frequência e que servem para criar um consenso verbal sobre o entendimento de paz. Ou seja, universalmente, com tanta diversidade de culturas e civilizações, não há uma definição específica sobre o que é a paz. No entanto, o que predomina na cultura ocidental é que a paz é a ausência de conflitos bélicos, ou seja, sem guerras entre nações. O conceito mais comum que se tem de paz a associa com ideias de não beligerância e com a ausência de todo e qualquer tipo de conflito que possa tirar o sujeito do seu estado sereno de espírito.

Para pensar a paz de forma positiva é necessário superar a perspectiva de guerra e de violência. A paz não pode ser vista como um estado pessoal, portanto, a sociedade é desafiada a vivenciar a paz não como um objeto, mas como um horizonte a ser perseguido, porque somos todos sujeitos cocriadores da paz. A paz pode e deve ser vista como uma construção, como obra nunca acabada. A paz positiva tem grande preocupação com os problemas econômicos e sociais, em decorrência do crescimento econômico que gera desenvolvimento de forma desigual, e faz vinculação com grandes e importantes elementos como justiça, Direitos Humanos, democracia e não violência (GUIMARÃES, 2005).

A paz, na perspectiva de uma nova cultura, tem a dimensão de autorrealização humana, que confere a satisfação das necessidades básicas materiais e não materiais. Jares (2007, p.32) argumenta que, quando essas necessidades não são satisfeitas, ocorrem naturalmente quatro tipos de violência: a violência clássica, a violência da guerra ao homicídio; a pobreza, em geral, no campo das necessidades materiais; a repressão e a privação dos direitos humanos; alienação e a negação das necessidades supe-

riores. Portanto, compartilhamos das palavras de Freire (1996, p.42), ao expressar que a paz se cria na superação das realidades sociais perversas e na edificação da justiça social. A paz positiva caminha em direção à justiça social, e é essa paz que se quer alcançar como produto de uma nova cultura.

Oliveira (2009) argumenta que a concepção positiva da paz requer o entendimento de que a análise da paz deve estar vinculada à análise da violência estrutural, direta e/ou indireta, pois deve necessariamente envolver cooperação planejada e esforço coletivo para resolver os conflitos. Referir-se à paz positiva é referenciar a igualdade e reciprocidade nas relações pacíficas na busca pelo desenvolvimento, pelos Direitos Humanos, pela democracia e principalmente pela justiça social, considerando que o conceito de paz está associado diretamente ao próprio conceito de justiça social (JARES, 2007). Galtung (1985, p.16) afirma que “[...] a paz deve construir-se na cultura e na estrutura, não apenas na mente humana, pois o triângulo da violência tem círculos viciosos integrados”. Nessa perspectiva, o autor apresenta os principais elementos que diferenciam e caracterizam os referidos conceitos teóricos.

A *paz negativa*, que faz parte da cultura tradicional, prevê a paz como a ausência de guerra e violência direta. Diante do exposto, a paz se encontra em todos os Estados onde não há conflito armado ou a guerra. Da mesma forma, limita-se às relações nacionais e, assim, não seria necessária cooperação internacional para a resolução de conflitos e/ou disputas entre as diferentes nações do mundo. A paz é vista como um fim, como uma meta que se busca de maneira constante e que não se realiza plenamente. Sob esse ponto de vista, a paz seria um objetivo final que jamais poderia ser atingido em sua plenitude, devido às configurações sociais, econômicas, políticas e culturais em que o mundo se encontra na atualidade (OLIVEIRA, 2009).

Objetivando construir a paz na perspectiva da ampliação da justiça social, com o intuito de garantir a paz, não é permitido o uso de violência. Nesse aspecto, afirma-se que os fins não justificam os meios. O uso da violência é sinônimo de violação de todos os direitos humanos. Logo, entende-se que não pode ser utilizada como meio ou alternativa para a imposição de quaisquer

ideais, mesmo que eles tenham como objetivo final a paz. Concordar com o uso de violência para se atingir a paz é atestar que esse sistema de violação de direitos é natural. A educação para uma cultura de paz não nega o conflito, pois são os conflitos que fazem que as estruturas sejam modificadas e permitem que as pessoas possam reivindicar seus direitos. Foram os conflitos, organizados coletivamente, que motivaram e protagonizaram importantes conquistas para a população mais vulnerabilizada da sociedade e que resultaram em garantias legais que cotidianamente são requeridas por parte dessa população (OLIVEIRA, 2009).

Como já se afirmou anteriormente, a paz positiva tem a grande preocupação com os problemas econômicos e sociais em decorrência do crescimento econômico que gera desenvolvimento de forma desigual. Tem a compreensão de que a paz não é apenas ausência de guerra e presença da violência, sobretudo da violência física, mas, que há outras formas não tão visíveis de violência, por vezes intensamente perversas, que devem ser consideradas e superadas por via da ação não violenta.

A Resolução A/52/13, promulgado pelas Nações Unidas, definiu Cultura de Paz revelando que ela consiste na difusão de uma série de valores, comportamentos e atitudes que rejeitam a violência e visam prevenir os conflitos em todos os âmbitos. A finalidade é atacar as causas dos conflitos, agindo de maneira preventiva e solucionando os problemas por meio do diálogo e da negociação entre pessoas, grupos e nações. A Declaração e o Programa de Ação por uma Cultura de Paz (ONU, 1999, Resolução A/53/243) prescreveram oito eixos de ação para os atores em nível internacional, nacional e local. Dentre eles, destacam-se três que têm estreita relação com a política pública da justiça restaurativa: 1) promover o respeito a todos os direitos humanos, afirmando que os direitos humanos e a cultura de paz se complementam, porque, quando predomina a violência, os direitos não são garantidos e, se estes direitos não são garantidos, não pode haver paz; 2) promover a compreensão, a tolerância e a solidariedade e 3) promover a participação democrática como a base da manutenção da paz, gerando práticas que permitam a participação das pessoas em todos os setores da sociedade.

A Constituição Federal do Brasil (1988) representa um marco histórico na conquista dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais. A dignidade da Pessoa foi trazida como fundamento da República (art. 1º, III) e a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que regem as relações internacionais (art. 4º, II), reafirmando assim o compromisso do Estado com a implementação dos Direitos Humanos e fundamentais. A ordem econômica estabeleceu as regras da justiça social, destacando-se a defesa do consumidor, do meio ambiente, da busca pelo pleno emprego, entre outros. A Carta trouxe ainda a justiça mais perto da população e, como consequência disso, o excesso de demandas ocasionou o afogamento do Judiciário. Com isso, se fez premente a necessidade de buscar alternativas para solucionar os conflitos de maneira pacífica, sem que todas as situações fossem levadas ao Juiz. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução 125/2010, estabeleceu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário. A Resolução, em seu artigo 7º, indicou que os Tribunais de Justiça criassem Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições:

[...] I - desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida nesta Resolução;

II - planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;

III - atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos arts. 5º e 6º;

IV - instalar **Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania** que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;

V - incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;

VI - propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução;

VII - criar e manter cadastro de mediadores e conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento;

VIII - regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos do art. 169 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 13 da Lei de Mediação. [...] Resolução 125/2010 CNJ (*grifo nosso*).

Assim, iniciou-se o processo de instauração da denominada justiça restaurativa que tem por finalidade tratar os conflitos de maneira pacífica e fazer que as pessoas envolvidas resolvam, por meio das ferramentas da mediação, da conciliação e dos círculos de construção de paz, os seus conflitos de interesse.

A Justiça Restaurativa

A justiça restaurativa é uma ferramenta importante de solução de conflitos que tem como horizonte uma sociedade que substitua o modo tradicional de resolver os conflitos (a violência física ou simbólica) pelo diálogo, em que o poder da palavra tem de fato efeito restaurador. A justiça restaurativa faz parte do processo de educação para a paz. Os referenciais teóricos da educação para a paz e Direitos Humanos são, entre outros, Diaz, (1999); Guimarães, (2003, 2005); Burnley, (1993); Ortega e Del Rey; (2002), Rayo, (1994); Drew, (1990); Galtung, (1978); Bickmore, (1999); Maldonado, 1997; Jares, (2002), Hicks, (1999) e Adams (2003). Esses referenciais demonstram a eficácia da prevenção da violência, possibilitando o aumento do diálogo, da negociação, do senso de responsabilidade e do protagonismo, inclusive infanto-juvenil, reduzindo assim os riscos de vulnerabilidade social e penal. A justiça restaurativa também parte do princípio de que as relações podem ser restauradas baseadas nos valores de inclusão, pertença, solidariedade e escuta ativa, entre outros (GROSSI, 2009).

Adams (2003) afirma que as mudanças partem da necessidade de transformação da sociedade, envolvendo uma tarefa transgeracional que desafia o desarmamento simbólico das pessoas, na perspectiva de valores que promovam a igualdade, educando para relações pautadas na participação democrática e na tolerância, ou seja, relações pacíficas, como novo marco civilizatório. A Justiça Restaurativa configura-se como um novo modelo de justiça voltado para as relações prejudicadas por situações de violência. Tem como instrumento fundamental o diálogo entre as partes envolvidas no conflito, viabilizando novas oportunidades de entendimento e conversa sobre o motivo que desencadeou o conflito, com o objetivo de restaurar as relações entre todos, desenvolvendo ações que os beneficiem, de forma a aproximar e corresponabilizar os envolvidos, compensando danos e despertando compromissos futuros mais harmônicos. Apresenta-se como uma ferramenta da educação para a paz. O termo “justiça restaurativa” é relativamente novo na doutrina, e surgiu na década de 1980, em países como a Nova Zelândia e a Austrália e, posteriormente, no Canadá e Estados Unidos. O grande precursor dessa ferramenta é o advogado Howard Zher, que tem se mostrado um dos principais teóricos do tema. Pelas suas publicações, é possível identificar a necessidade de se substituir o atual sistema retributivo pelo sistema restaurativo. Apostava-se nessa substituição como uma nova forma de resolver os conflitos (BRANCHER, 2016, p.25). Essa ferramenta tem sido usada para mediar as relações de conflitos envolvendo adultos, crianças e adolescente, comunidade, conflitos de propriedade, prisões, escolas etc..

O marco inaugural da regulamentação da justiça restaurativa pela ONU foi a Resolução 1999/26, de 28.07.1999, que dispôs sobre o “Desenvolvimento e Implementação de Medidas de Mediação e de Justiça Restaurativa na Justiça Criminal”, período em que foi proposta a formulação de padrões no âmbito das Nações Unidas. Por meio de um grupo de especialista, construiu-se o conceito de justiça restaurativa, prevendo que “Justiça Restaurativa é um processo através do qual todas as partes envolvidas em um ato que causou ofensa reúnem-se para decidir coletivamente como lidar com as circunstâncias decorrentes desse ato e suas implicações para o futuro” (BRANCHER, 2016, p.21).

No Brasil, ainda é tímido o seu desenvolvimento e, no Rio Grande do Sul, a experiência piloto dessa técnica se desenvolveu na 3^a Vara do Juizado da Infância e Juventude de POA, iniciada em 2002 por um grupo de estudos. No entanto, em 2005 começou um processo mais estruturado de testagem e difusão desse modelo, com apoio do programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do Ministério da Justiça, com três focos: Brasília (DF), São Caetano (SP) e Porto Alegre (RS) – projeto denominado no Brasil de “Justiça para o Século 21”, que vem trabalhando com círculos restaurativos e círculos familiares (BRANCHER, 2016).

Vários municípios brasileiros estão implantando núcleos de práticas restaurativas nas Comarcas do Tribunal de Justiça, como uma alternativa viável de resolver conflitos com o uso do poder da palavra. O ambiente escolar tem se tornado um espaço estratégico para a implementação dessa nova técnica de mediação de conflitos, em direção a uma nova concepção de sociedade denominada de Cultura de Paz, que se utiliza da educação como meio para alcançá-la. Estudos e pesquisas comprovam que também na escola o aluno exerce o seu potencial, principalmente durante situações de conflito, com agressões físicas ou verbais, mas que deixam marcas profundas de ação violenta.

A justiça restaurativa apresenta como valores fundamentais a participação, o respeito, a humildade, a interconexão, a responsabilidade, o empoderamento e a esperança num ambiente de paz. A justiça restaurativa, sem dúvida, vem imprimir uma oportunidade estratégica de resolução de conflitos (BRANCHER, p.14-18).

Portanto, essa ferramenta de educação busca a valorização da pessoa, o respeito dos sentimentos de cada um e o cuidado com as necessidades de todos. Dessa forma, identificar as necessidades não atendidas dos sujeitos para propor estratégias para supri-las, sem que a violência se manifeste, torna-se um dos objetivos principais de práticas restaurativas em todos os espaços de convivência da sociedade. A educação para a paz por meio da justiça restaurativa vem se tornando um processo pelo qual se promovem conhecimentos, habilidades e valores necessários para induzir mudanças de comportamento que possibilitem às crianças, aos jovens e aos adultos prevenir a violência, resolver conflitos de forma pacífica e criar condições que conduzam à paz.

A inserção de ações práticas voltadas para uma educação para a paz, com enfoque em temas que estão diretamente ligados às situações de conflitos, configura-se como um importante veículo de intervenção e reflexão sobre os impactos da violência, particularmente no meio escolar, e o desenvolvimento de estratégias de redução de danos nas relações interpessoais que envolvem o conjunto da sociedade.

Quando nos referimos a justiça restaurativa, citamos as práticas restaurativas como uma nova forma de tratar os problemas do dia a dia, ao exigir, pelo diálogo entre vítima e ofensor, a responsabilização pelo dano causado, ou seja, é necessário que, de forma consciente, as pessoas assumam o que fizeram. O objetivo do processo de restauração é a integração psíquica e social, tanto da vítima quanto do agressor. A capacidade do ofensor de responsabilizar-se pelos seus atos tem reflexos positivos sobre a reincidência na comunidade, desenvolvendo uma cultura restaurativa.

Contemporaneamente, é consenso que a violência pode ser evitada, seu impacto minimizado e os fatores que contribuem para respostas violentas alterados. Exemplos com resultados positivos podem ser encontrados em todo o mundo, desde trabalhos individuais e comunitários em pequena escala, até políticas nacionais e iniciativas legislativas. A Justiça Restaurativa efetivada na realização dos círculos restaurativos, e a Cultura de Paz, nos círculos de diálogo, é um desses exemplos (GROSSI, OLIVEIRA, 2009).

A Educação para a Paz: contribuindo para o exercício da tolerância

A ferramenta da Justiça Restaurativa se apresenta como alternativa viável de resolver o conflito pela violência, substituindo-a pelo poder da palavra, pelo diálogo, que se torna o elemento principal do procedimento restaurativo. Nessa perspectiva, a Justiça Restaurativa desafia para a aquisição da tolerância. Freire argumenta que é por meio da problemática que se busca mostrar que a tolerância pode se tornar uma importante ferramenta na construção da paz. Afirma que:

Um dos principais papéis da Educação é contribuir à construção do homem. Para construir o homem, é preciso, antes, saber que homem se quer construir. É saber a qual tipo de sociedade se estará servindo: cooperativa ou coercitiva, tolerante ou permissiva, democrática ou autoritária. (FREIRE, 1996, p.20).

O estudo da influência da tolerância, na prática da educação para a paz, mostra que o desenvolvimento humano está atrelado ao desenvolvimento moral, na prática da tolerância e sua compreensão, que deve ser incentivado na escola, na família e na comunidade. Portanto, nosso desenvolvimento não se dá somente pelos fatores externos e nem somente pelos internos, mas, sim, em conjunto entre os incentivos sociais e morais pelos quais as crianças são expostas (GROSSI, OLIVEIRA, 2009).

Como afirma Freire, “[...] os meios físico e social exercem forte influência (mas não determinam) o desenvolvimento”. (1996, p.33). “Os princípios da Psicologia Genética, dentre eles o da equilíbrio, permitem a compreensão sobre uma nova forma de lidarmos com os conflitos, de modo que promovam desenvolvimento.” (FREIRE, 1996, p.33). Uma das formas de desenvolvimento do ser humano é a necessidade de reequilibrar-se depois de um conflito, quando perdemos nossas verdades absolutas e precisamos criar hipóteses e meio de nos restabelecermos novamente. Por esse equilíbrio desenvolvemos nossas capacidades cognitivas, afetivas e morais, nas quais tudo o que já conhecíamos torna-se duvidoso e precisamos buscar formas de voltar ao equilíbrio interior, sem usar de meios violentos nem intolerantes, sem humilhar nem coagir, respeitando os outros. Portanto, é importante a prática do equilíbrio pelos esforços de resolver conflitos de forma pacífica, tolerante, evitando formas impulsivas e violentas de tratar os problemas, e achar soluções por meio da análise e da compreensão do que esse conflito significa. Nessa perspectiva,

A educação para a paz [...] não pretende significar uma educação que nega ingenuamente a presença de conflitos, fingindo não existirem, pessoas que assim creem, certamente se frustram e acabam abandonando o ideal de viver

a Paz. Significa, ao contrário, aceitar que os conflitos fazem parte da vida das pessoas comuns e que é possível e desejável considerá-los como oportunidade de desenvolvimento. Para isso, procura formas criativas de enfrentá-los, de resolvê-los ou de minimizá-los sem violência, seja ela física, verbal ou psicológica. (FREIRE, 1996, p.36).

A tolerância é definida por Freire como sendo “[...] a virtude da paz quando se relaciona à capacidade de se descentrar do egocentrismo e fazer a opção pelo bem”. (2011, p.39). Portanto, a tolerância se apresenta quando se deixa de satisfazer somente os desejos e vontades próprias pelo bem-estar comum que, dentro de uma dinâmica social, na qual ocorrem os conflitos, se determina especificamente em cada fase de desenvolvimento cognitivo da vida humana (GROSSI, OLIVEIRA, 2009).

A Declaração dos Princípios sobre a Tolerância define valores universais para determinar a tolerância e sua relação com a paz. A promoção da tolerância e o aprendizado da abertura do espírito, da ouvida mútua e da solidariedade devem se realizar nas escolas e nas universidades, por meio da educação não formal, nos lares e nos locais de trabalho. (FREIRE, 1996, p. 58)

Dessa forma, a tolerância deve ser exercitada em todos os ambientes de convivência coletiva das crianças, em casa com a família, na escola com os professores e os colegas, na comunidade com os amigos e conhecidos. Não há limites para o alcance do incentivo da prática da tolerância, tornando a Cultura da Paz não apenas inerente à escola, mas também comum nas relações sociais. A importância de um ambiente escolar que valorize o diálogo, onde os conflitos sejam tomados como oportunidades de formação – ao suscitarem a reflexão e a elaboração coletiva de estratégias de resolução não violenta, tolerante e justa – busca conscientizar os alunos de que as formas de resolução de conflitos por meio do respeito, da reflexão, do equilíbrio, são imprescindíveis para o seu desenvolvimento afetivo, moral e cognitivo; assim como, dar espaço para que eles mesmos busquem a autonomia de resolverem suas questões, sem deixar de mediar para que esta ocorra bem (GROSSI, OLIVEIRA, 2009).

Considerações finais

As reflexões acerca da temática em foco desafiam para a prática de valores historicamente perdidos na sociedade atual. Esses valores são decorrentes da própria Declaração dos Direitos Humanos e largamente defendidos pela educação para a paz, sendo relacionados à cooperação, ao respeito, à tolerância, à justiça, à compreensão e à democracia. Devem ser incentivados e ensinados desde cedo na vida das crianças e dos jovens, para que consigamos formar cada vez mais consciência crítica e sujeitos autônomos capazes de lutarem de maneira pacífica contra as todas as formas de violência, discriminação e injustiça. É na participação democrática, na criticidade dos indivíduos que não se conformam com as injustiças que se pode ter a esperança de que ainda há motivos para mudar. Essa é a força que impulsiona a educação para a paz e, consequentemente, a criação de uma Cultura para a Paz.

É responsabilidade de cada um desenvolver atitudes e formas de conduta que inspirem a Cultura de Paz. Todas as pessoas podem contribuir para alcançar esse objetivo, seja na família, no bairro onde vivem, na cidade e no País, incentivando a não violência, a tolerância, o diálogo, a reconciliação, a justiça, a solidariedade e as relações igualitárias nas atitudes cotidianas. Ao utilizar as ferramentas da Justiça Restaurativa, materializadas em círculos de resolução de conflitos, mediação e conciliação, contribui-se para que se rompam os modelos opressores que instauraram os processos de desigualdade, construindo, assim, um novo projeto de sociedade. Essa tarefa requer um processo cultural de mudança nas bases educacionais que depende muito das mídias, porque elas são importantes na construção de conceitos e opiniões. Boa parte das mídias tende a explorar a violência, porém, é preciso que noticiem mais as ações que contribuem para uma Cultura de Paz como um novo projeto de sociedade.

Referências bibliográficas

ADAMS, David. História dos primórdios da cultura da paz. In.: **Memórias pessoais**, agosto, 2003. Disponível em: www.comitepaz.org.br. Acessado em: 8 dez.2016.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Cooperação interinstitucional para difusão da Justiça Restaurativa.** Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2008/justica-restaurativaumnovo-foco-sobre-a-justica-juiz-asiel-henrique-de-sousa>>. Publicado em 14 ago. 2014. Acesso em: 15 maio 2016.

BRASIL. **Constituição Federal (1988).** Vade Mecum. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRANCHER, Leoberto; COSTA, João Ricardo. **Justiça Restaurativa do Brasil - A paz pede palavra.** APRESENTAÇÃO. Noções elementares elaboradas pela Comissão Científica de Justiça Restaurativa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) para a campanha JUSTIÇA RESTAURATIVA DO BRASIL: A paz pede a palavra (2015). Disponível em: <<http://www.amb.com.br/jr/docs/cartilha.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

BICKMORE, Katherine. "Teaching conflict and conflict resolution in school: (Extra- Curricular) considerations". In: Raviv, A.; Oppenheimer, L. e Bar-Tal, D. (Orgs.). **How children understand war and peace:** A call for international peace education. San Francisco, Jossey-Bass, 1999.

BRASIL. **Constituição Federal (1988).** Vade Mecum. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125 de 29/11/2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em 20 dezembro de 2011.

BURNLEY, Jen. Conflicto. In: HICKS, David (Comp.). **Educación para la paz:** cuestiones, principios y práctica en el aula. Madrid: Morata, Ministerio de Educación y Ciencia, 1993.

DISKIN, Lia. **Cultura de Paz e seus elementos essenciais.** Palestra conferida na Universidade de Caxias do Sul/ UCS. Campus Bento Gonçalves. Bento Gonçalves: 3/7/2008.

DISKIN, Lia. **Cultura de paz:** redes de convivência. Cartilha. São Paulo: Senac Nacional, 2009.

DÍAZ, Calo Iglesias. **Educar para la paz desde el conflicto:** alternativas teórica y prácticas para la convivencia escolar. Rosario: Homo Sapiens, 1999.

GALTUNG, Johann. **Sobre la paz.** Barcelona: Fontamara, 2004.

GALTUNG, Johann. **Peace and social structure:** essays in peace research III. Copenhagen: Christian Elgers, 1978.

GALTUNG, Johann. **Peace by peacefull means.** Development and Civilization: **Prio.** 1996.

GADOTTI, Moacir. **Educação e compromisso**. 5.ed. São Paulo: Papirus, 1995.

GROSSI, Patrícia Krieger ; SANTOS, Andréia Mendes ; OLIVEIRA, Simone Barros de ; FABIS, Camila da Silva . Implementando Práticas Restaurativas nas Escolas Brasileiras como estratégia para a construção de uma Cultura de Paz. **Revista Diálogo Educacional** (PUCPR. Impresso), v.18, p.497-510, set/dez 2009.

GUIMARÃES, Marcelo R. **Educação para a paz:** sentidos e dilemas. Caxias do Sul/RS: Educs, 2005.

GUIMARÃES, Marcelo R. **Aprender a educar para a paz.** Porto Alegre: Mímeo, 2003.

JARES, Xesús R. **Educação para a paz:** sua teoria e sua prática. Porto Alegre: Artmed, 2002.

JARES, Xesús R. **Educar para a paz em tempos difíceis.** São Paulo: Palas Athena, 2007.

MALDONADO, Maria Tereza. **Os construtores da paz:** caminhos da prevenção da violência. São Paulo: Moderna, 1997.

MILANI, Feizi M. **Cultura de paz:** Estratégias, mapas e bússolas. Salvador: INPAZ, 2003.

MILANI, Feizi M. Cultura de paz e ambiência saudáveis em contextos educacionais: a emergência do adolescente protagonista. **Educação**, Porto Alegre, ano 29, n.2, p.369-386, 2006.

OLIVEIRA, Simone Barros de. **As Interfaces da Cultura de Paz com o Projeto Ético-Político do Serviço Social.** Tese (Doutorado) – FSS/ PUCRS. Porto Alegre: mimeo, 2009.

RAYO, José Tuvilla. **Educação em Direitos Humanos** – Rumo a uma perspectiva global. Porto Alegre: ARTMED, 1994.

ONU. **Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz.** Comitê Paulista para a Década da Cultura de Paz: Um programa da UNESCO. 2001-2010. Disponível em: <www.comitepaz.org.br>. Acesso em 10/04/2015.

ONU. **Declaração universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em 04/04/2015.

ONU. Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz. Resolução A/53/243 de 06 de outubro de 1999. Disponível em: <<http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20uma%20Cultura%20de%20Paz%20-%20ONU.pdf>>. Acesso em 06 outubro de 2010.

ORTEGA, Rosário; DEL REY, Rosário. Estratégias para a prevenção da violência. Brasília: UNESCO, UCB, 2002.

RAYO, Tuvilla José. Educação em direitos humanos: rumo a uma perspectiva global. Porto Alegre: Artmed, 2004.

RELATÓRIO MUNDIAL DE CULTURA DE PAZ. Relatório da sociedade civil a meio da Década de Cultura de Paz de acordo com o convite do parágrafo operativo 10 da Resolução da Assembleia Geral A/59/143). Disponível em: <http://www.fund-culturadepaz.org/spa/INFORME_CULTURA_DE_PAZ/INFORME/informeFCP_por.pdf>. Acesso em 10 nov. 2016.

O cenário brasileiro acerca da política nacional de resíduos sólidos: apontamentos sobre as estatísticas atuais¹

Gustavo de Carvalho Luiz²

Introdução

No Brasil, ao decorrer da história, a geração de resíduos sólidos tem crescido, causando impactos negativos ao meio ambiente. Tal situação vem exigindo a realização de pesquisas e a criação de legislações específicas para buscar solucionar esse grave problema que, além de afetar o ecossistema, também causa um grande passivo no orçamento das prefeituras (ROMEIRO; SOUZA; LOPES, 2014).

Um dos maiores desafios com que se deparam, tanto o poder público como a sociedade moderna, é o equacionamento entre a geração excessiva de resíduos e a sua disposição final adequada. A preocupação em relação aos resíduos, em especial os domiciliares, tem aumentado devido ao crescimento da produção, do gerenciamento inadequado e da falta de áreas para disposição final (JACOBI; BESEN, 2011).

Por conta disso, a gestão de resíduos sólidos tem-se apresentado como uma política pública importante no âmbito dos municípios, que possuem a responsabilidade de promover o correto gerenciamento desses materiais. Nesse sentido, Jacobi e Besen (2011, p.136) explicam que a “administração pública municipal tem a responsabilidade de gerenciar os resíduos só-

1 O presente artigo integra os resultados parciais da pesquisa realizada por Gustavo de Carvalho Luiz para a Dissertação do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, defendida em maio/2018.

2 Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Administrador lotado na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja. E-mail: gustavocarvalho@unipampa.edu.br

lidos, desde a sua coleta até a disposição final, que deve ser ambientalmente segura”.

O crescimento da quantidade de resíduos que são gerados pela população é um assunto que deve estar na pauta permanente dos agentes públicos, considerando que a destinação correta deles é cada vez mais necessária para amenizar os impactos ambientais. Sobre isso, Veiga (2004, p.17) destaca que a gestão inadequada dos resíduos sólidos “está entre os principais problemas enfrentados pelo poder público nas cidades brasileiras”. Conforme a autora, a coleta e a disposição final desses materiais tornou-se um problema de difícil solução para os gestores. Veiga (2004, p.17) complementa que “o dimensionamento do problema dos resíduos sólidos é um passo importante em qualquer administração pública que queira buscar uma solução ambiental adequada”.

Para Copola (2011), é sabido que o volume crescente da geração de resíduos é algo tão relevante e significativo, que tem sido considerado um dos maiores responsáveis pela poluição ambiental mundial, e que o crescimento do lixo urbano é um problema que precisa ser controlado e fiscalizado pelos meios jurídicos aplicáveis. Com isso, depreende-se que o grande volume de resíduos representa uma ameaça potencial ao meio ambiente e à qualidade de vida das populações.

A Constituição da República Federativa do Brasil aborda a importância do meio ambiente em seu art. 225, *caput*, onde consta que: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Alinhado com a Carta Magna, o governo federal demonstrou preocupação com o tema, visto que instituiu, em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), por meio da Lei nº 12.305/2010. A lei surgiu com o objetivo de impulsivar a prática de ações sustentáveis pelo poder público e pela sociedade. A partir de então, os estados e municípios passaram a ter a obrigação de desenvolver políticas públicas que sejam capazes de resultar em uma gestão qualificada dos resíduos que são gerados em seus territórios. A Lei nº 12.305/10 determinou, por

meio de instrumentos e obrigações, as diretrizes que influenciam a cadeia de resíduos sólidos no Brasil. Além de definir a responsabilização legal dos agentes participantes dessa cadeia, a PNRS contemplou iniciativas relacionadas à reciclagem, coleta seletiva e logística reversa, entre outras ações (ISLU, 2017). Outrossim, estabelece prazos e metas para a extinção de lixões, a implantação de aterros sanitários e a utilização de usinas de compostagem. Tais condições, uma vez atendidas, garantem a prioridade na obtenção dos recursos federais que são destinados à gestão de resíduos sólidos dos municípios (BRASIL, 2010, art. 42).

Por esses motivos, mostra-se fundamental a implementação da PNRS. Desde a sua entrada em vigor, torna-se importante acompanhar como os municípios vêm efetivando uma política pública que foi devidamente instituída por lei federal. Perante esses fatores, o presente trabalho tem por objetivo apresentar dados estatísticos acerca da implementação da PNRS no Brasil, com abordagem dos seguintes indicadores: volume de resíduos sólidos produzidos, espaços de destinação final, coleta seletiva e logística reversa.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)

Diante de uma situação de constante crescimento da geração de resíduos sólidos no Brasil, fazia-se necessária a elaboração de diretrizes gerais que atendessem às demandas do país e que envolvessem assuntos específicos, tais como: mudanças na cadeia produtiva, valorização dos resíduos sólidos e integração da população de forma mais ativa nesse processo. Por sua vez, o governo federal instituiu, em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que surgiu para preencher uma lacuna dentro do contexto ambiental, considerando que, antes de sua promulgação, não havia regulamentação nacional sobre o tema, nem a definição das obrigações e responsabilidades dos agentes que integram o ciclo de vida dos produtos. Existiam, entretanto, instrumentos legais específicos que disciplinavam esparsamente a área (SOUSA, 2012).

A aprovação da PNRS, após vinte e um anos de discussões no Congresso Nacional, marcou o início de uma forte articulação

institucional envolvendo os três entes federados – União, Estados e Municípios –, o setor produtivo e a sociedade em geral. A aprovação da lei qualificou e deu novos rumos às discussões sobre o tema, e também busca trazer soluções para os problemas relacionados à gestão de resíduos, que comprometem a qualidade de vida dos brasileiros (BRASIL, 2012). Tais problemas estão abordados no tópico seguinte.

As problemáticas relacionadas à gestão de resíduos sólidos

O equilíbrio entre o volume de lixo produzido e a sua correta destinação é um dos problemas enfrentados pela sociedade atual. Conforme Alberte, Carneiro e Kan (2005), o grande volume de lixo gerado pela população, em quantidades cada vez maiores, torna a destinação final dos resíduos sólidos um dos principais problemas das áreas urbanas no Brasil, especialmente nos pequenos municípios.

A intensidade da atividade humana nas últimas décadas gerou um acelerado acréscimo na produção de resíduos sólidos, tornando-se um problema grave para a gestão pública. O aumento desordenado da população e o crescimento sem planejamento dos núcleos urbanos dificultam as ações de manejo de resíduos, que são depositados em locais que não possuem a infraestrutura adequada para recebê-los, como os lixões, que são causadores de graves problemas socioambientais (MARTINS et al., 2015). No Brasil, somente em 2016, foram geradas 214.405 toneladas de resíduos ao dia, alcançando 78,3 milhões no total anual (ABREL-PE, 2017). Desse total, os municípios coletaram 91%, porém enviaram quase a metade (29,7 milhões de toneladas) para lixões de baixa segurança e/ou aterros controlados, que são uma espécie de lixão com cobertura precária, onde os resíduos são enterrados sem nenhum critério (BARBOSA, 2017).

Siqueira e Moraes (2009) entendem que a correta gestão de resíduos sólidos é de suma importância dentro dos governos, porém tal percepção não tem se traduzido em ações efetivas que possibilitem a melhoria da situação. De acordo com as autoras, o tratamento adequado para o lixo urbano é visto com um baixo

nível de prioridade pelas autoridades competentes, sendo realizados apenas esforços paliativos para recolhê-lo e depositá-lo em locais distantes.

Além de receber um baixo nível de prioridade da parte dos gestores, muitos municípios demonstram que há falta de vontade política com relação ao manejo dos resíduos (BARBOSA, 2017). Dados numéricos demonstram esse problema, pois, segundo a pesquisa denominada “Panorama dos Resíduos Sólidos”, aplicada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, 59% dos municípios brasileiros ainda utilizam lixões ou aterros controlados (ABRELPE, 2017).

Paralelo a isso, a gestão de resíduos sólidos abarca uma expressiva parcela do orçamento dos municípios. Estudos indicam que os recursos públicos envolvidos na gestão de resíduos podem atingir 20% dos gastos das municipalidades, inclusive nas grandes metrópoles (IBGE, 2010). Dar conta de todo o volume de resíduos gerados e também executar as demais atividades afetas aos serviços de limpeza urbana trazem um custo considerável para os municípios, cujos recursos já são bastante limitados (ABRELPE, 2017).

Além dos fatores mencionados, existe outro problema sempre presente no contexto dos municípios, que é a falta de espaços físicos para a correta destinação dos resíduos. A inexistência de áreas adequadas é preocupante, pois, conforme explicam Romeiro, Souza e Lopes (2014, p.9), os “impactos ambientais oriundos dos resíduos sólidos urbanos estão intimamente ligados à sua forma de deposição final. A destinação adequada reduz drasticamente seus efeitos”. Porém, conforme Samizava et al. (2008, p. 44), as “áreas disponíveis para essa finalidade no Brasil apresentam-se cada vez mais escassas, uma vez que devem ser atendidos critérios de ordem social, econômica e, principalmente, ambiental”.

O desenvolvimento econômico dos municípios também se configura como um fator de risco para a gestão ambiental na perspectiva da sustentabilidade, ao passo que o aumento da geração de resíduos ocorre como uma consequência natural do crescimento populacional e da elevação das taxas de consumo das famílias. Nessa linha, Silva (2008) explica que o acúmulo de

resíduos tem sido um dos transtornos ambientais causados pelo desenvolvimento dos municípios e pelo aumento das populações. Sousa (2012) acrescenta que o crescimento populacional e o aumento do consumo resultam num modelo de exploração insustentável dos recursos naturais. Conforme a autora, “retira-se do ambiente mais do que se precisa, sem pensar nas consequências futuras desse ato” (SOUZA, 2012, p.5). Os fatores: desenvolvimento, crescimento populacional e elevação do consumo das famílias estão correlacionados, pois o aumento da geração de resíduos sólidos tem relação direta com os perfis de sociedade. O atual modelo social está baseado no elevado padrão de produção e de consumo, associado ao processo de urbanização intenso e desordenado, resultando em problemas graves de saneamento básico e de geração de resíduos (BRAGA et al., 2002).

Com cada vez mais pessoas aptas a consumir, a geração de resíduos sólidos cresce de forma automática. A Intenção de Consumo das Famílias (ICF), medida pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), atingiu, em dezembro/2018, 91,2 pontos. É o maior patamar do indicador desde junho de 2015 (ABDALA, 2018). O aumento do consumo traz o crescimento da geração de resíduos como consequência natural, pois o lixo é “o produto final de uma lógica de produção e de consumo” (LOPES, 2006, p.100). Com isso, potencializa-se o problema da destinação final dos resíduos para espaços inadequados. Demajorovic (2006, p.4) faz essa relação, ao mencionar que “o crescimento da geração de resíduos sólidos em uma taxa superior ao crescimento populacional faz com que, nos grandes centros urbanos, milhares de toneladas de lixo sejam despejadas diariamente nos lixões, encurtando sua vida útil”.

Outro fator decorrente da má gestão dos resíduos sólidos são os impactos sociais, considerando a existência de pessoas que tiram dos lixões a sua subsistência, mediante exposição a situações precárias e insalubres. De acordo com Sousa e Mendes (2006, p.3), os catadores que trabalham nos lixões “convivem com constantes perigos, como gás metano, poeira, fogo, bem como com resíduos químicos e tóxicos”. Júnior, Leme e Ricco (2014, p. 6) entendem que essas pessoas estão expostas a “um trabalho precário, realizado em condições inadequadas e com

alto grau de periculosidade e insalubridade, sem reconhecimento social, com riscos muitas vezes irreversíveis à saúde". Conforme Arruda (2017), cerca de 800 mil catadores trabalham em lixões no país; desse total, 45 mil são crianças. Ou seja, além da questão ambiental, existe um grave problema social.

Todos esses fatores buscam demonstrar que a gestão de resíduos sólidos se configura como um assunto fundamental a ser gerido pelos municípios, cujos governantes precisam dispensar uma atenção prioritária, em articulação com a sociedade. A tabela a seguir traz o resumo das problemáticas que foram comentadas no presente tópico.

Tabela 1 – Resumo das problemáticas relacionadas à gestão de resíduos sólidos

Problemática	Fonte
1. Volume expressivo de resíduos produzidos	(ABRELPE, 2017)
2. Destinação inadequada dos resíduos sólidos	(MARTINS et al., 2015)
3. Uso de lixão e/ou aterro controlado por 59% dos municípios	(ABRELPE, 2017)
4. Baixo nível de prioridade direcionada à gestão de resíduos	(SIQUEIRA; MORAES, 2009)
5. Falta de vontade política com relação ao manejo de resíduos	(BARBOSA, 2017)
6. Alto custo da gestão de resíduos sólidos	(ABRELPE, 2017)
7. Limitações orçamentárias dos municípios	(CALIXTO, 2016)
8. Escassez de espaços físicos para a destinação de resíduos	(SAMIZAVA et al., 2008)
9. Crescimento populacional e desenvolvimento dos municípios	(SOUSA, 2012)
10. Aumento das taxas de consumo das famílias	(ABDALA, 2018)
11. Impactos sociais – trabalhadores expostos a condições precárias	(JUNIOR; LEME; RICO, 2014)
12. Trabalho infantil em lixões	(ARRUDA, 2017)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Diante da necessidade de implementar ferramentas para qualificar as políticas públicas voltadas à gestão de resíduos sólidos no país, o governo federal instituiu a Lei 12.305/2010,

que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Com isso, faz-se importante analisar como os municípios vêm se adaptando à referida lei federal. Com a aprovação de uma política nacional que aborda o tema dos resíduos, os municípios precisam implementar ações para efetivar uma gestão plena dessa matéria. Tais ações são importantes, uma vez que têm potencial para promover a qualidade de vida das pessoas, caso não sejam gerenciadas de maneira responsável e sustentável pelo poder público, em cooperação com sociedade (BRASIL, 2012). Dessa forma, a gestão inadequada dos resíduos sólidos constitui-se num ponto crítico para os municípios. Nesse contexto, o problema de pesquisa deste artigo visa a apresentar dados estatísticos acerca da implementação da PNRS no Brasil. Gil (2010) indica que o problema de pesquisa deve ser apresentado na forma de pergunta. Nesse sentido, o artigo buscou responder à seguinte questão: Quais são os dados estatísticos acerca da implementação da PNRS no BRASIL? Para responder a essa pergunta, foram utilizados indicadores existentes em referenciais teóricos acerca do tema, bem como fontes de dados oficiais e de institutos de pesquisas.

Procedimentos metodológicos

O presente artigo consiste em um estudo exploratório, com abordagem qualitativa ocorrendo de forma predominante. A pesquisa exploratória buscou um aprofundamento conceitual do objeto de estudo e dos detalhes que o circundam, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental.

O universo de pesquisa deu-se no campo bibliográfico, mediante consultas a livros, legislações e resoluções específicas. A coleta de dados foi desenvolvida por meio de pesquisa documental. De acordo com Gil (2010, p.30), a pesquisa documental “vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidade diversa”. Os dados apresentados correspondem às seguintes fontes: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), Ministério do Meio Ambiente e Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pú-

blica e Resíduos Especiais (ABRELPE). A apresentação dos dados teve foco nos seguintes indicadores: volume de resíduos sólidos gerados no país, espaços de destinação final, coleta seletiva e logística reversa.

O estudo também possui uma parcela quantitativa, mediante a apresentação de dados estatísticos sobre o cenário dos resíduos sólidos no contexto nacional. Dessa forma, tem-se que o método de pesquisa empregado no trabalho é misto. Conforme Creswell (2010), o método misto envolve a combinação das abordagens qualitativas e quantitativas.

Dados estatísticos acerca da implementação da PNRS no BRASIL

Muitos municípios brasileiros ainda não atingiram patamares que sejam capazes de dar efetividade ao gerenciamento dos seus resíduos sólidos (ABRELPE, 2017). Os números apresentados a seguir buscam trazer à tona esse contexto, com base na coleta de dados registrados em estudos e pesquisas.

Acerca do quantitativo de resíduos sólidos gerados no país, em 2012, foram coletadas 64 milhões de toneladas, cuja estimativa tem, como base, os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), publicados em 2014. O sistema é coordenado pelo Ministério das Cidades (RIBEIRO, 2014). Pesquisas mais recentes mostram que, em 2015, a geração de resíduos sólidos atingiu 79,8 milhões de toneladas, enquanto, em 2016, foram gerados 78,3 milhões de toneladas (ABRELPE, 2017).

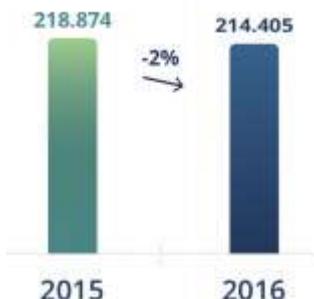
Tabela 2 – Total de resíduos sólidos gerados no Brasil, nos anos de: 2012, 2015 e 2016

Ano	Toneladas	Fonte
2012	64 milhões	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2014)
2015	79,8 milhões	Panorama dos Resíduos Sólidos – ABRELPE (2017)
2016	78,3 milhões	Panorama dos Resíduos Sólidos – ABRELPE (2017)

Fonte: Elaborada pelo autor.

No que corresponde à geração diária de resíduos sólidos, em 2016, houve uma retração de 2%, chegando a 214.405 toneladas ao dia; enquanto, em 2015, esse número foi de 218.874 toneladas diárias (ABRELPE, 2017). A ilustração desse dado está representada na Figura 1:

Figura 1 – Total de resíduos sólidos gerados por dia, nos anos de 2015 e 2016.



Fonte: ABRELPE (2017).

Apesar da redução da geração de resíduos sólidos, ocorrida tanto na média diária como na anual, não se pode afirmar que ela tenha acontecido pelo aumento da consciência da população, ou pelo avanço das políticas públicas de gestão, pois é preciso considerar que tal queda veio juntamente com outros fatores que apontam para a atual crise econômica (GAMA, 2017).

Quanto aos espaços considerados adequados para a destinação de resíduos, a PNRS prevê que os municípios devem extinguir os lixões e implementar aterros sanitários, de forma individual ou consorciada com outros municípios (BRASIL, 2010). Nesse contexto, Ribeiro (2014, p.1) destaca que houve um avanço no quantitativo de municípios que melhoraram a destinação de seus resíduos, em relação ao período 2008-2013:

Em 2008, a disposição final ambientalmente adequada era uma realidade apenas em 1.092 dos 5.564 municípios então existentes, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já no final de 2013, esse número, de acordo com levantamento do MMA junto aos estados, era de 2,2 mil municípios.

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada pelo IBGE, em parceria com o Ministério das Cidades e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, realizada em 2008 e divulgada em 2010, “50,8% dos municípios brasileiros destinam seus resíduos sólidos a vazadouros a céu aberto (lixões), 22,5% para aterros controlados e 27,7% para aterros sanitários” (IBGE, 2010, p.60).

Conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), ano-base 2013, divulgada pelo IBGE em 2014, estima-se que “59% (3.286) dos municípios brasileiros ainda dispõem seus resíduos de forma inadequada em lixões ou aterros controlados, que são lixões com cobertura precária” (RIBEIRO, 2014, p.3).

Já em 2014, conforme as informações levantadas pelo Ministério do Meio Ambiente junto às unidades da federação, 2.200 municípios estavam dispondo seus resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários, individuais ou compartilhados por mais de um município (RIBEIRO, 2014).

Dados ainda mais recentes, publicados pela ABRELPE, dão conta de que, em 2015, 3.326 municípios (59%) utilizavam lixões ou aterros controlados (espécie de lixão onde os resíduos são enterrados), enquanto 2.244 municípios (41%) destinavam os resíduos para aterros sanitários (ABRELPE, 2017). O detalhamento desses dados consta na Figura 2:

Figura 2 – Quantidade de municípios por tipo de destinação final adotada

Disposição Final	Brasil 2015	2016 - Regiões e Brasil					
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Aterro Sanitário	2.244	92	458	161	822	706	2.239
Aterro Controlado	1.774	112	500	148	644	368	1.772
Lixão	1.552	246	836	158	202	117	1.559
Brasil	5.570	450	1.794	467	1.668	1.191	5.570

Fonte: ABRELPE (2017).

A ABRELPE ainda indicou que, em 2016, o número de municípios que utilizavam lixões ou aterros controlados passou de 3.226 para 3.331, ou seja, 59% do total de municípios; enquanto 2.239 (41%) utilizavam aterros sanitários (ABRELPE, 2017). Ou seja, entre 2015 e 2016, foram ativados 6 lixões no país, quando deveria ter havido uma redução. Por outro lado, foram desativados

5 aterros sanitários, quando deveria ter ocorrido um crescimento. Esses números refletem uma situação preocupante, considerando que é urgente a necessidade da erradicação dos lixões do país.

A Tabela 3 apresenta uma escala cronológica que abrange o período de 2008 a 2016, contendo os quantitativos e percentuais de municípios, relacionando os espaços de destinação de resíduos que utilizam, com base em diferentes fontes de dados.

Tabela 3 – Espaços de destinação final de resíduos sólidos no Brasil. Total de municípios e percentuais. Período: 2008-2016

Ano	Municípios que utilizam lixão ou aterro controlado	Percen-tual	Municípios que utilizam Aterro Sanitário	Percen-tual	Fonte
2008	4.472	80%	1.092	20%	MMA (2014)
2010	4.024	73%	1.540	27%	PNSB (2010)
2013	3.286	59%	2.278	41%	MUNIC (2013)
2014	3.364	59%	2.200	41%	MMA (2014)
2015	3.326	59%	2.244	41%	ABRELPE (2017)
2016	3.331	59%	2.239	41%	ABRELPE (2017)

Fonte: Elaborada pelo autor.

A Tabela 3 demonstra avanços inexpressivos na escala ano a ano. Apesar do aumento discreto no número de municípios adaptados à PNRS com o uso de aterros sanitários, a gestão desse assunto precisa estar permanentemente classificada como prioridade nas agendas dos governos. Os números apresentados na Tabela 3 refletem o quanto ainda se configura inadequada a destinação final de resíduos sólidos no país, o que é preocupante. Os municípios somente atingirão resultados ambientalmente sustentáveis quando passarem a gerir os seus resíduos sólidos de forma que não comprometam o meio ambiente, desativando lixões e implementando as medidas que estão indicadas na PNRS.

Quanto à coleta seletiva, é possível observar uma escala cronológica de crescimento. De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) realizada em 2008, dos 5.564 mu-

nícios à época, apenas 994 (17,9%) dispunham de coleta seletiva e somente 443 municípios (7,96%) a realizavam em toda a sua rede urbana (IBGE, 2010). Já conforme Werneck et al. (2012), em outra pesquisa mais recente do IBGE, intitulada “Perfil dos Municípios Brasileiros”, divulgada em dezembro de 2012 e que levantou informações nas prefeituras, verificou-se que, em 2011, apenas um terço (32,3%) das cidades do país tinham programas, projetos ou ações de coleta seletiva em atividade.

Em 2012, de acordo com Andrade (2012), manteve-se o mesmo percentual de 32% (1.796) de municípios que possuíam ações relacionadas à coleta seletiva. Percebe-se que, entre 2011 e 2012, não houve avanço, pois os percentuais mantiveram-se tecnicamente iguais. Isso mostra que os municípios, naquele período, ainda não estavam estruturados com ênfase na questão da reciclagem, pois poderia ter havido um movimento melhor nos percentuais referentes à coleta seletiva (WERNECK et al., 2012).

Dados mais recentes mostram que o total de municípios que implementaram alguma iniciativa relacionada à coleta seletiva, em 2015, era de 3.859 (69%), e, em 2016, era de 3.878 municípios (69%), o que representa um avanço mais expressivo na comparação com a década anterior (ABRELPE, 2017).

Tabela 4 – Percentual de municípios que implementaram a coleta seletiva, entre 2008 e 2016

Ano	Percentual	Fonte
2008	17%	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - IBGE (2010)
2011	32%	Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros – IBGE (2012)
2012	32%	Andrade (2012)
2015	69%	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública – ABRELPE (2017)
2016	69%	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública – ABRELPE (2017)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Por esses números, observam-se avanços importantes no percentual de municípios que passaram a executar a coleta se-

letiva no período entre 2008 e 2016. Porém, é preciso avançar ainda mais, pois 31% dos municípios do país ainda não possuem nenhuma ação dessa natureza. A Figura 3 apresenta o detalhamento acerca do quantitativo de municípios, por região do país, que implementaram alguma ação relacionada à coleta seletiva, nos anos de 2015 e 2016.

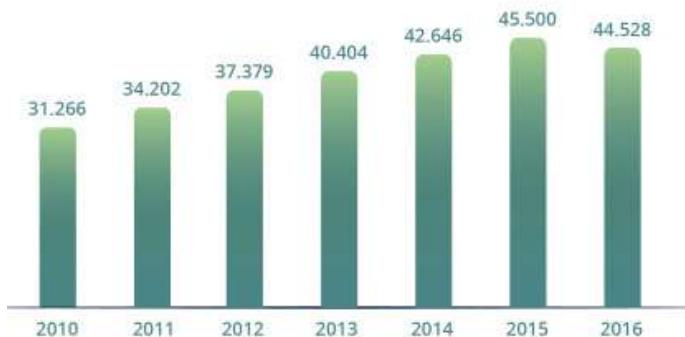
Figura 3 – Quantitativo de municípios que implementaram ações de coleta seletiva

Região	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Brasil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Sim	258	263	884	889	200	202	1.450	1.454	1.067	1.070	3.859	3.878
Não	192	187	910	905	267	265	218	214	124	121	1.711	1.692

Fonte: ABRELPE (2017).

Quanto aos dados relativos à logística reversa, em 2016, 44.528 toneladas de embalagens vazias de defensivos agrícolas foram destinadas de forma correta em todo o país, representando 94% do total das embalagens comercializadas, das quais 90% são enviadas para reciclagem e 4% para incineração. Comparado a 2015, o volume de material recuperado teve um decréscimo de aproximadamente 2%. Porém, apesar da diminuição do índice, o Brasil mantém a liderança e é referência mundial no assunto (ABRELPE, 2017).

Figura 4 – Toneladas de embalagens de defensivos agrícolas destinados de forma ambientalmente correta (2010-2016)



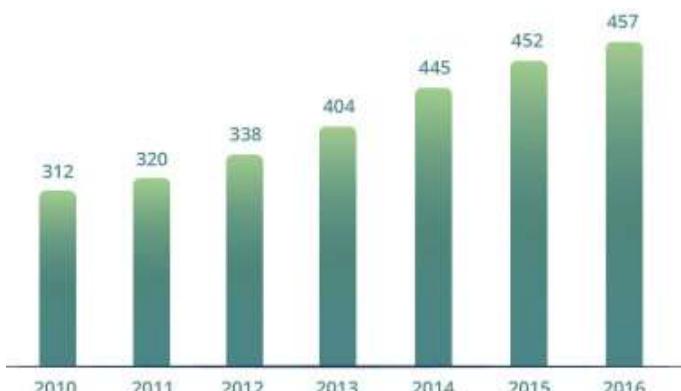
Fonte: ABRELPE (2017).

A destinação das embalagens de defensivos agrícolas precisa receber atenção cada vez mais especial, tanto do poder pú-

blico quanto da sociedade, haja vista o potencial que têm para contaminar os ecossistemas (DIAGNÓSTICO, 2016). Nesse ponto, os números são positivos para a política ambiental do país, que o tornam referência para outras nações.

Sobre os pneumáticos, de 1999 até o final de 2016, foram coletados e corretamente destinados quase 4,2 milhões de toneladas de pneus inservíveis, o que equivale a 835 milhões de pneus de carros de passeio. Além disso, os pontos de logística reversa de pneus eram 85 em 2004, e atingiram 1.025 estabelecimentos no país em 2016 (ABRELPE, 2017).

Figura 5 – Toneladas de pneus coletados e corretamente destinados no Brasil (2010-2016)



Fonte: ABRELPE (2017).

Com relação à geração de empregos diretos no setor de limpeza pública, houve perda de cerca de 17.700 postos de trabalho em 2016, em relação a 2015 (ABRELPE, 2017). O total de empregos poderia ser elevado pela inserção de catadores nos processos de coleta e triagem de lixo, e também por meio da formação de cooperativas de reciclagem apoiadas pelo poder público.

Considerações finais

Os dados estatísticos apresentados mostram que a quantidade de toneladas de resíduos sólidos gerados no país apresentou uma discreta retração, porém não se pode garantir que tal fator tenha ocorrido por conta da educação ambiental da população ou por alguma política pública específica. A redução da ge-

ração de resíduos precisa ser estimulada e encarada como uma solução estratégica dentro da gestão dos municípios.

Quanto ao percentual de municípios que desativaram os lixões e passaram a utilizar aterros sanitários, o avanço mais expressivo foi observado apenas no período entre 2008 e 2013. No intervalo entre 2013 e 2016, o percentual se manteve tecnicamente igual.

No que corresponde à coleta seletiva, os resultados são mais positivos, pois o número de municípios que adotaram essa prática cresceu 52% entre 2008 e 2016. Quanto à logística reversa, os números também são favoráveis, especialmente no que corresponde aos resíduos sólidos que envolvem pneus e embalagens de agrotóxicos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) veio qualificar as políticas públicas voltadas ao tema. Para alguns indicadores da lei, a implementação ocorre dentro de um estágio de adaptação avançado. Porém, existem questões importantes que se encontram pendentes e precisam de maior incentivo. Tais pendências são potencializadas por certos fatores, entre eles: a escassez orçamentária, a ausência de espaços físicos para a destinação final e o alto custo da gestão de resíduos sólidos.

Por fim, a PNRS é importante e necessária, uma vez que apresenta conceitos e estabelece diretrizes para a correta gestão dos resíduos sólidos nos estados e municípios, de forma inovadora e transformadora, gerando efeitos positivos na perspectiva da sustentabilidade, com potencial para gerar transformações na qualidade de vida das populações do presente e do futuro.

Referências bibliográficas

ABDALA, Vitor. EBC – Agência Brasil. **Intenção de consumo das famílias atinge maior nível em 3 anos, diz CNC. 2018.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-12/intencao-de-consumo-das-familias-atinge-maior-nivel-em-3-anos-diz-cnc>> Acesso em: 29 jan. 2019.

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil. 2016.** São Paulo. ABRELPE. 2017. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2016.pdf>> Acesso em: 4 dez. 2017.

ALBERTE, Elaine Pinto Varela; CARNEIRO, Alex Pires; KAN, Lin. Recuperação de áreas degradadas por disposição de resíduos sólidos urbanos. **Diálogos & Ciência**–Revista Eletrônica da Faculdade de Tecnologia e Ciências de Feira de Santana. Ano III, n.5, 2005.

ANDRADE, Hanrikson. Censo 2010. **Segundo IBGE, mais de 70% dos municípios não têm política de saneamento; 48,7% não fiscalizam qualidade da água.** 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/11/13/estudo-do-ibge-mostra-que-mais-de-70-dos-municipios-nao-tem-politica-de-saneamento-basico.htm>>. Acesso em: 15 out 2016.

ARRUDA, Guilherme. O que a legislação diz sobre a gestão dos resíduos sólidos urbanos? **VG Resíduos**, 2017. Disponível em: <<https://www.vgresiduos.com.br/blog/o-que-a-legislacao-diz-sobre-a-gestao-dos-residuos-solidos-urbanos/>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BARBOSA, Vanessa. Os números “malcheirosos” da gestão de lixo no Brasil. **Revista Exame**, 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/os-numeros-malcheirosos-da-gestao-de-lixo-no-brasil/#>. Acesso em: 11 dez 2017.

BRAGA, B., HESPAÑOL, I., CONEJO, J. G. L., BARROS, M. T. L., SPENCER, M., PORTO, M., NUCCI, N., JULIANO, N., EIGER, S. **Introdução à Engenharia Ambiental**. São Paulo: Prentice Hall, 2002. v.1, 305 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacomplido.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. 2012. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisão_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657>. Acesso em: 15 fev. 2107.

CALIXTO, Bruno. 2016. **Lixão que não acaba mais**. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/columnas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2015/07/lixao-que-nao-acaba-mais.html>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

COPOLA, Gina. A política nacional de resíduos sólidos (Lei Federal n. 12.305, de 2.8.10): os aterros sanitários de rejeitos e os municípios. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v.27, n.9, p.1048-1059, set. 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa**. Métodos Qualitativos, Quantitativo e Misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIAGNÓSTICO Técnico-Participativo de Nova Mutum. Produto C. 2016. Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB. Prefeitura Municipal de Nova Mutum – MT.

GAMA, Mara. Sul tem melhor Índice de Sustentabilidade de Limpeza Urbana. **Folha de São Paulo**. Cotidiano, 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/maragama/2017/07/1904861-sul-tem-melhor-indice-de-sustentabilidade-de-limpeza-urbana.shtml?loggedpay-wall#_=_>>. Acesso em: 21 dez 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas S.A, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro.

ISLU. **Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana para os municípios brasileiros**. SELUR, PWC. 2^a Edição. 2017.

JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos avançados**, v.25, n.71, p.135-158, 2011.

JÚNIOR, Gradella; Osvaldo; LEME, Júlia Severi; RICCO, Luciana Arroyo. Trabalho e saúde: o cotidiano dos catadores de lixo reciclável. **Revista Extensão & Sociedade**, v.1, n.7, 2014.

LOPES, L. **Gestão e Gerenciamento Integrados dos Resíduos Sólidos Urbanos – Alternativas para pequenos municípios**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MARTINS, Luís Oscar Silva et al. **Potencial de geração de energia a partir de resíduos sólidos urbanos visando o uso do biogás como fonte alternativa de energia renovável no estado da Bahia**. Covibra. Business Conference. 2015.

MEIRELES, Magali Rezende Gouvêa; CENDÓN, Beatriz Valadares. Aplicação prática dos processos de análise de conteúdo e de análise de citações em artigos relacionados às Redes Neurais Artificiais. **Informação & Informação**, v.15, n.2, p.77-93, 2010.

RIBEIRO, Rafaela. **Tire suas dúvidas sobre a política nacional de resíduos sólidos**. 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>>. Acesso em: 20 maio 2017.

ROMEIRO, Camila. SOUZA, Crisângela. LOPES, Frederico. Discussões sobre a recuperação de áreas degradadas por resíduos sólidos urbanos. **SIMPÓSIO MINEIRO DE GEOGRAFIA**, 1. Das adversidades à articulação geográfica. Universidade Federal de Alfenas – MG, 2014.

SAMIZAVA, Tiago Matsuo et al. SIG aplicado à escolha de áreas potenciais para instalação de aterros sanitários no município de Presidente Prudente-SP. **Revista Brasileira de Cartografia**, v.60, n.1, p.43-55, 2008.

SILVA, Bárbara. **Proposta de Implantação do Projeto de Coleta Seletiva no Departamento da Polícia Federal de Ilhéus/Bahia**. Monografia. Curso de Administração. 2008.

SIQUEIRA, Mônica Maria; MORAES, Maria Silvia de. Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, n.6, p.2115-2122, 2009.

SOUSA, Machado. Política Nacional dos Resíduos Sólidos: uma busca pela a redução dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). **InterfacEHS-Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade**, v.7, n.3, 2012.

SOUSA, Cleide Maria de; MENDES, Ana Magnólia. Viver do lixo ou no lixo? A relação entre saúde e trabalho na ocupação de catadores de material reciclável cooperativos no Distrito Federal estudo exploratório. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v.6, n.2, p.13-41, 2006.

VEIGA, Vanessa. **Análise de Indicadores Relacionados à Reciclagem de Resíduos Sólidos Urbanos no Município de Florianópolis**. 2004. Dissertação (Mestrado em engenharia de Produção) – Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2004.

WERNECK, Felipe et al. Apenas um terço das cidades tem coleta seletiva. **Revista Exame**, 2012.

Constituição de 1988: avanços e retrocessos na garantia do direito à educação dos grupos historicamente excluídos

Ewerton da Silva Ferreira¹

Eduardo Lima²

Jaqueleine Carvalho Quadrado³

Introdução

A Constituição Federal de 1988 é marcada pelo fato de assegurar, pela primeira vez na história do Brasil, o direito à educação a todos os brasileiros e brasileiras, independente da classe social, etnia, idade, gênero, orientação sexual ou qualquer outro marcador que possa tornar o cidadão diferente da norma. Segundo Saveli, esse reconhecimento da diversidade e da pluralidade é oriundo de um processo “que não considerou as diferentes etnias na formação do nosso país, o que contribuiu para segregação e a marginalização das minorias de todos aqueles vistos como diferentes” (2010, p.138). Em decorrência dos diversos regimes de governos vivenciados no Brasil, houve a necessidade de garantir a educação como um direito irrevogável que possibilitasse a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse sentido, a Carta Magna de 1988 explícita:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a pro-

1 Mestrando no Programa de pós-graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA; Licenciado em Ciências Humanas; graduando em Ciências Sociais – Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. ewertonferreira266@gmail.com

2 Graduando em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Bolsista Fapergs. elima2929@gmail.com

3 Professora do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Coordenadora do Programa de extensão Mulheres sem Fronteiras. Jaquelineq18@yahoo.com.br

teção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, n.p.).

Foi com a garantia da educação como direito social que houve uma efetiva democratização de acesso às escolas públicas brasileiras, pois além da garantia do texto constitucional ao acesso à educação pública como dever do Estado, outros documentos foram criados para auxiliar na implementação de políticas para o acesso e permanência dos estudantes pertencentes aos grupos sociais historicamente excluídos. A Constituição de 1988 dispõe:

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistências de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V- valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurando regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1998, n.p.).

Como exposto, a Constituição garante a formação humana e o seu desenvolvimento para o exercício da cidadania, o que havia sido subtraído durante a Ditadura Militar no Brasil. No entanto, o que mais chama atenção no novo texto constitucional é que no Estado Democrático de Direito está garantido aos estudantes e professores a liberdade de aprender e ensinar, ou seja, a diver-

sidade de pensamento dentro do ambiente escolar. Tal concepção permitiu aos documentos escritos posteriormente a 1988 diversas possibilidades de ensino e de estruturação do currículo escolar, inclusive considerando as realidades regionais/sociais/econômicas/históricas nas quais os estudantes estejam inseridos. Ou seja, um espaço onde a instituição possa escolher sua concepção pedagógica e preparar seu currículo de acordo com a realidade dos educandos.

Além disso, evidentemente, houve um avanço significativo no novo texto constitucional ao abordar acesso e permanência na escola, pois nas Constituições Brasileiras anteriores houve preocupação em possibilitar o acesso aos estudantes, porém, não existiu uma política para fazer que esse aluno permanecesse no ambiente escolar. Existe uma grande lacuna entre possibilitar o acesso e garantir a permanência. Surge então o questionamento: como efetivar esse direito?

Compreender que existe uma grande diversidade entre a população brasileira que dificulta e, por vezes, impede a continuidade dos estudos de uma parcela significativa dentro do ambiente escolar fez que o Estado pensasse em ações para a consolidação da escola pública. Dentre elas estão: a merenda escolar, formação voltada ao mercado de trabalho e ao prosseguimento dos estudos, como estabelece o Art. 22 da Lei de Diretrizes Bases de 1996, e a obrigatoriedade de as crianças na idade escolar estarem na escola, entre outros mecanismos criados para oportunizar o acesso e a permanência desses estudantes na escola.

Para além de tais ações, em consonância com a Constituição de 1988, houve também o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA⁴ de 1990, que, além de garantir diversos direitos às crianças e aos adolescentes, atribuiu ao Estado a exigência legal dos direitos das crianças, sobretudo, nas questões relacionadas ao direito à educação:

4 O Estatuto da Criança e do Adolescente foi criado através da Lei nº 8.069, de julho de 1990. O documento é um conjunto de leis que garantem os direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, com base nas diretrizes previstas na Constituição Federal de 1988 e nas normativas internacionais propostas pela Organização das Nações Unidas – ONU. O ECA serve como um mecanismo de proteção das crianças (até 12 anos de idade) e adolescentes (entre 12 e 18 anos), delimitando direitos e deveres.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria [...].

VII - § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade da autoridade competente (ECA, 1990, n.p.).

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi a primeira lei que seguiu a Constituição de 1988, na garantia do direito à educação às crianças e aos adolescentes. Essa ação ampliou – ao menos no papel – a fiscalização sobre as crianças em idade escolar que não estavam na escola. Com a legislação, houve uma ampliação das matrículas nas escolas públicas brasileiras e, pela primeira vez, os mais diversos grupos sociais de diferentes etnias, classes sociais, orientação sexual, religiões e outros marcadores da diversidade⁵ chegaram à escola.

Com esses novos grupos presentes na escola e com uma ampliação da tentativa de permanência dos mais diversos grupos sociais na instituição, o Ministério da Educação – MEC buscou, por meio de documentos, nortear o processo de inclusão no ambiente escolar. É importante destacar que a inclusão não foi apenas de alunos e alunas na sala de aula, mas era preciso uma alteração no currículo escolar e na transposição didática do conteúdo, visto que o padrão hegemônico e elitista que se estabeleceu ao longo dos anos precisava ser rompido.

Nesse sentido, na busca de auxiliar os professores a desenvolver uma nova prática pedagógica em 1997, um ano após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, o Ministério da Educação lançou os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN, que buscavam orientar como a escola deveria abordar diversos conteúdos, dentre eles os considerados “temas transversais”.

5 São considerados marcadores da diversidade elementos que façam que os alunos e alunas sejam distinguidos do padrão dos presentes na escola até 1988. Podemos considerar marcadores da diversidade questões que englobem gênero, sexualidade, portadores de alguma deficiência, povos originários, pessoas pobres etc.

Os temas transversais estão relacionados à cidadania e deveriam ser abordados por todas as disciplinas, com o objetivo de uma formação sobre os mais diversos temas para uma boa convivência em sociedade. Dentre eles estão: Ética, Orientação Sexual, Meio Ambiente, Saúde, Pluralidade Cultural e Trabalho e Consumo. De acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN, seu objetivo é promover a articulação e abertura aos novos temas e a contextualização com a realidade local.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais incorporam essa tendência e a incluem no currículo de forma a compor um conjunto articulado e aberto a novos temas, buscando um tratamento didático que contemple sua complexidade e sua dinâmica, dando-lhes a mesma importância das áreas convencionais. O currículo ganha em flexibilidade e abertura, uma vez que os temas podem ser priorizados e contextualizados de acordo com as diferentes realidades locais e regionais e outros temas podem ser incluídos (BRASIL, 1997, p.25).

É possível verificar a tentativa de ampliação das discussões que envolvem os novos alunos e alunas das escolas no Brasil e, por outro lado, há necessidade de uma reflexão sobre qual modelo de formação os docentes que atuam na rede básica de ensino receberam para realizar as abordagens que estão sendo propostas pelo documento.

Em 2001, o Plano Nacional de Educação – PNE buscou elucidar novamente a educação como um direito social e impreterível e destacou a ausência de crianças em idade escolar na escola como forma de perpetuação da desigualdade social:

[...] a forma mais perversa e irremediável de exclusão social, pois nega o direito elementar de cidadania, reproduzindo o círculo de pobreza e da marginalidade e alienando milhões de brasileiros de qualquer perspectiva de futuro (BRASIL, 2001, p.28).

É com um olhar mais crítico e, principalmente, diante da tentativa de possibilitar que todos brasileiros e brasileiras em

idade escolar estejam realmente dentro da escola que o Plano Nacional de Educação fez menção à educação como um direito social e a seu papel transformador na sociedade. Dessa forma, é sob essa tentativa de ampliação do acesso, da permanência e da valorização da cultura dos novos alunos e alunas que estão chegando às escolas públicas brasileiras que diversas leis estão sendo criadas.

Tal perspectiva visa à valorização do regional e da construção da História do Brasil e um ensino menos eurocentrista. Dentre as leis criadas estão: Lei 10.639/2003, que obriga a abordagem dos temas História da África e dos Africanos, a luta dos negros do Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro na área social, econômica e política, pertinentes à História do Brasil; a Lei 11.645/2008, que aborda a luta dos povos indígenas no Brasil, a cultura indígena e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições na área social, econômica e política, pertinentes à História do Brasil. Essas leis estão em consonância com a tentativa de reestruturar o currículo escolar, buscando uma efetivação no processo de democratização da educação brasileira.

Pode-se afirmar que a democratização da educação brasileira foi marcada por diversos avanços e retrocessos nas Constituições. É possível perceber a ampliação do direito à educação no Brasil, embora de forma vagarosa. Ao longo da história do Brasil e dos diversos regimes de governo do país, ela avança ou recede. No entanto, após a Promulgação da Constituição de 1988, com a educação assumindo o *status* de direito social e as políticas públicas para ampliação dos estudantes na educação básica e, sobretudo, da permanência dos grupos sociais que historicamente não tiveram acesso à escola pública, os avanços parecem ter sido inegáveis.

A garantia constitucional da Educação como um direito social abriu caminho para diversos documentos oficiais corroborando tal direito e, especialmente, criando estratégias para formulação de ações que visam garantir aos brasileiros e brasileiras permaneçam na escola durante a idade escolar. Tal garantia foi fundamental para atingirmos os números que temos hoje de estudantes na

educação. No entanto, não podemos entender que as ações que vêm sendo desenvolvidas são suficientes para suprir toda demanda educacional brasileira, principalmente, daqueles que por muito tempo não estiveram presentes nas escolas públicas.

Tais sujeitos majoritamente têm sido os não brancos e as populações oriundas das periferias. Esse grupo social aparece, em demonstrativos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, abaixo da média nacional, além de muitos não conseguirem concluir a Educação Básica por necessidade de auxiliar a família nas despesas da casa, por exemplo. Esse é, portanto, um dos maiores desafios impostos ao processo de democratização da educação básica, e no qual a presente pesquisa pretende focar na próxima seção. Trata-se da questão do acesso e permanência daqueles que historicamente foram excluídos do processo educacional e, graças à democratização, agora se fazem presentes nas escolas. Destacam-se, para tanto, os desafios que esses grupos precisam enfrentar e as fragilidades do sistema a que estão expostos.

A democratização e o desafio do acesso à permanência de grupos historicamente excluídos - LGBTTIQ

A seguir, serão apresentadas diversas pesquisas que demonstram que o desafio do acesso à educação foi superado, porém, a permanência dos grupos historicamente excluídos da escola ainda é um desafio. Nesse sentido, apresentamos algumas pesquisas que demonstram dados sobre pessoas negras, LGBTTIQ, mulheres e pessoas com menor renda. Dessa forma, os dados demonstram que os fatores excludentes, quando estão ligados de maneira interseccional, aumentam o índice de evasão escolar. No entanto, nos deteremos apenas a uma análise mais aprofundada relativa à não permanência dos sujeitos LGBTTIQ, que se articulam diretamente com as relações de gênero e sexualidade no currículo escolar, tema central desse trabalho.

Uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais entrevistou 1.016 estudantes do Distrito Federal e de todos os estados brasileiros,

exceto o Tocantins. O perfil etário dos participantes foi entre os 13 e 21 anos de idade.

Dos entrevistados, é possível perceber o quanto ainda predominam pessoas brancas nas escolas, conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1 – Características dos participantes por raça e etnia

Raça/cor ou etnia (n = 1007)	
Branca	59,3%
Afro-brasileira ou Negra	17,7%
Multiracial	14,6%
• Parda, Mestiço ou Moreno	5,3%
• Afro-brasileira ou Negra e Indígena do Brasil	2,1%
• Branca e Afro-brasileira/Negra	1,1%
• Afro-brasileira e Negra e Indígena do Brasil	1,8%
• Outro Multirracial	4,4%
Indígena do Brasil	4,5%
Hispânica	1,9%
Outra Raça ou Etnia	2,1%

Fonte: Pesquisa Nacional sobre o ambiente educacional no Brasil (2016).

Outro ponto abordado pela pesquisa é sobre a identidade de gênero dos entrevistados. Com a autodeclaração destes, a pesquisa obteve o seguinte resultado:

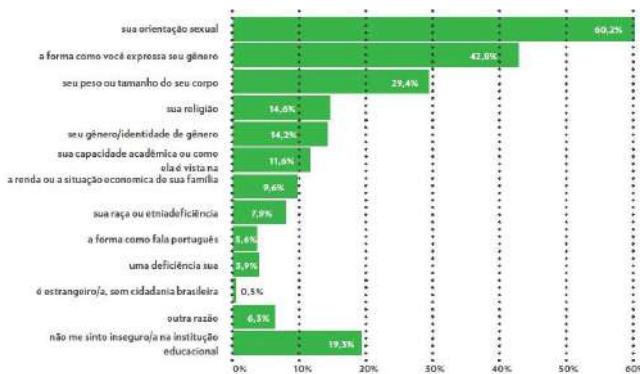
Tabela 2 – Características dos participantes de acordo com a identidade de gênero

Gênero (n = 980)	
Feminino	46,9%
Masculino	32,0%
Transexual ou Travesti	7,7%
Outro	13,1%

Fonte: Pesquisa Nacional sobre o ambiente educacional no Brasil (2016).

A pesquisa ainda buscou pontuar os fatores que causam insegurança nos estudantes dentro do ambiente escolar. A insegurança entre os entrevistados por sua orientação sexual ultrapassou os 60%, seguido de 42,8% pela sua expressão de gênero e contou ainda com 29,4% pelo peso ou pelo tamanho do corpo, além de outros marcadores sociais que os diferem da norma presente no ambiente escolar.

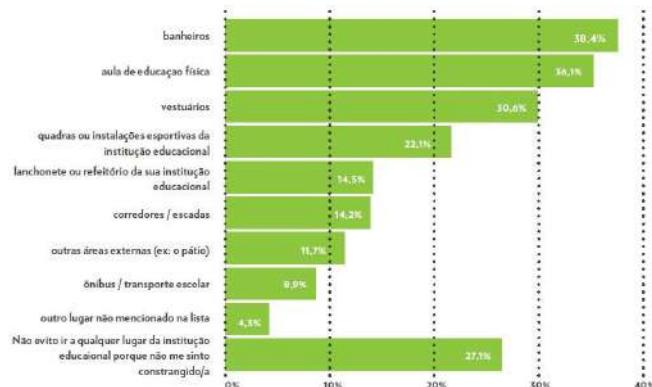
Gráfico 1 – Fatores que fazem os alunos/as se sentirem inseguros/as no ambiente escolar



Fonte: Pesquisa Nacional sobre o ambiente educacional no Brasil (2016).

Ainda pelos dados apontados no Gráfico 1, se buscou questionar os estudantes acerca de quais os espaços eram evitados por se sentirem inseguros e/ou constrangidos pelos demais colegas. Os banheiros ocupam o topo do gráfico com 38,4%; talvez isso aconteça em virtude de dividirem os mesmos espaços com pessoas do mesmo gênero, mas com distintas orientações sexuais. Em segundo lugar, estão as aulas de educação física, nas quais, em sua maioria, existem esportes específicos para os gêneros. Em terceiro lugar, estão os vestiários, com 30,6%. O Gráfico 2 elucida as informações supracitadas e apresenta outros locais.

Gráfico 2 – Espaços evitados pelos estudantes LGBTTIQ por insegurança e/ou constrangimento



Fonte: Pesquisa Nacional sobre o ambiente educacional no Brasil (2016).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad aponta quanto continuam altas as taxas de evasão de pessoas não brancas da escola pública. Segundo os dados, houve um aumento significativo dos negros no ensino médio, no entanto, cerca de 29% dos que ingressam não concluem (Gráfico 3) e ainda pondera que cerca de 57% dos estudantes negros que ingressam no ensino fundamental não o concluem (Gráfico 4).

Gráfico 3 – Jovens de 15 a 17 anos no ensino médio



Fonte: Tabulações do Instituto Unibanco a partir da Pnad/IBGE

Fonte: Tabulações do Instituto Unibanco a partir da Pnad/IBGE.

Outro ponto que merece destaque em nossa análise é a comparação das taxas de evasão dos alunos negros do ensino fundamental, cujo percentual, comparado à dos jovens brancos, é 14% maior. Além disso, a média de evasão dos jovens negros está 5% acima da média nacional.

Já quando comparadas as taxas de conclusão do ensino médio, os jovens negros formam apenas 15% e os jovens brancos formam 28%. A média de jovens negros formados fica 4% abaixo da média nacional.

Gráfico 4 – Evasão de jovens do ensino fundamental e médio



Fonte: Tabulações do Instituto Unibanco a partir da Pnad/IBGE.

As Tabulações do Instituto Unibanco, com base na Pnad/IBGE, apontam que o número de mulheres grávidas que abandonam o ensino médio em virtude da gravidez é cerca de 35%; apenas 2% permanecem estudando. O Gráfico 5 elucida essas informações:

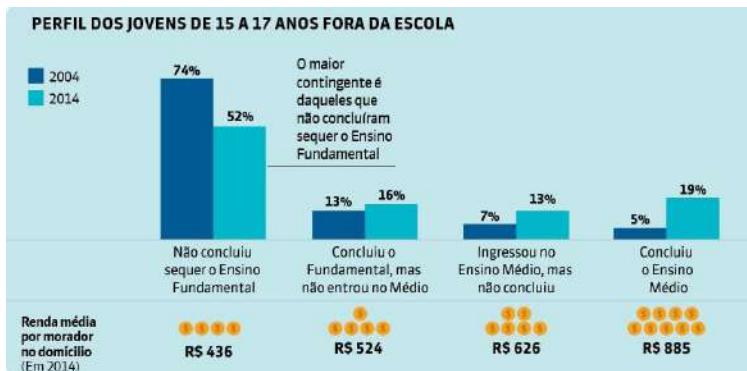
Gráfico 5 – Jovens que evadem por gravidez na adolescência ou devido à necessidade de procurar emprego



Fonte: Tabulações do Instituto Unibanco a partir da Pnad/IBGE.

Por fim, a pesquisa ainda explicita que os jovens com menor renda per capita evadem com maior facilidade dos bancos escolares, como apresenta o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Evasão de acordo com a renda per capita



Fonte: Tabulações do Instituto Unibanco a partir da Pnad/IBGE.

Com os gráficos apresentados, é possível perceber que temos um déficit na inserção de diversos sujeitos excluídos da escola. Os fatores que levam à exclusão são multifacetados e perpassam as relações étnico-raciais, de gênero, sexualidade e renda, e demonstram o quanto precisamos realizar discussões que possibilitem, além do acesso, a permanência desses alunos na escola.

Os dados supracitados demonstram que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha democratizado o acesso à educação no Brasil, é notório que a permanência dos grupos historicamente excluídos não vem sendo efetivada. Basta observarmos que o número de jovens negros no ensino médio dobrou entre 2001 e 2014, porém, a evasão ainda é extremamente alta.

Outro fator importante é que os grupos hegemônicos continuam com seus privilégios garantidos, dentro do ambiente escolar, e a disputa por espaços, pontuada por Louro (2002), acontece dentro do currículo escolar, buscando alternativas para que a permanência desses sujeitos nos bancos escolares aconteça.

Nesse sentido, cabe destacar que o currículo escolar é uma alternativa para auxiliar na redução de todas as formas de preconceito e, sobretudo, de inserção de alternativas para que os sujeitos “expulsos” da escola pela chamada “evasão” sejam inseridos efetivamente no ambiente escolar, como sugere Seffner (2011).

Embora tenhamos apresentado diversos dados sobre algumas minorias que chegaram à escola, mas não estão conseguindo permanecer nesse ambiente, voltaremos nosso olhar especi-

ficamente ao grupo pertencente à população LGBTTIQ+, sobre o qual nos debruçaremos, a fim de compreender os motivos que os levam a evadir do ambiente escolar. Os gráficos 1 e 2, que abordam questões de gênero e orientação sexual na escola, apontam que os estudantes não se sentem seguros no ambiente escolar. Essa insegurança acontece em virtude do preconceito e do desconhecimento de boa parte dos sujeitos que compõem a escola.

Embora as questões de gênero e sexualidade estejam presentes no ambiente escolar nos banheiros, mesas, cadeiras, paredes, quadro-negro e nas rodas de conversa dos estudantes, elas quase não aparecem nas aulas e, por consequência, existe apenas a reprodução dos discursos que são velados por preconceito, desconhecimento e conservadorismo. Silva aponta:

A sexualidade, embora fortemente presente na escola, raramente faz parte do currículo. Quando a sexualidade é incluída no currículo, ela é tratada simplesmente como questão de informação certa ou errada, em geral ligada a aspectos biológicos reprodutivos (SILVA, 2015, p.108).

É preciso repensar o currículo escolar com a inserção de novos temas e discussões em sala de aula, possibilitando, assim, que os alunos e alunas, que não estejam enquadrados dentro do padrão hegemônico da escola, sejam inclusos e respeitados dentro de suas diferenças. As discussões de gênero e sexualidade no currículo são fundamentais, pois permitem que as pessoas não heterossexuais possam viver sua orientação sexual de maneira livre, e também permite que sujeitos heterossexuais possam viver suas diferentes masculinidades e feminilidades não apenas no ambiente escolar, mas em sociedade. Seffner e Picchetti destacam que a escola precisa rever seus modos de funcionamento, especialmente curriculares, para não beneficiar os representantes da hegemonia, e complementam afirmando:

Nas questões de gênero e sexualidade a norma atende pelo nome de heteronormatividade. Mas as escolas não são lugares onde apenas habitam meninos e meninas heterossexuais. E, mesmo estes, não têm todos os mes-

mos modos de viver sua masculinidade ou feminilidade (SEFFNER; PICCHETTI, 2016, p.67).

Perceber que os espaços escolares e, sobretudo, o currículo escolar, são estruturados por um modelo dicotômico e binário, é abrir margem aos que fogem desse padrão e não se reconheçam nele; que sejam “percebidos como doentes, desviantes, perturbados, transtornados, pecadores etc” (SEFFNER, 2013, p. 150). Portanto, faz-se necessário compreender que a abordagem dos temas considerados transversais no currículo escolar é fundamental para tornar o direito à educação algo real e não apenas ponderado na legislação.

Conclusão

O tema “avanços e retrocessos na garantia do direito à educação dos grupos historicamente excluídos” foi escolhido pelo fato de ser relacionado cotidianamente a todos os envolvidos no processo educacional. É um dos “gargalos” do sistema educacional brasileiro e uma questão longe de estar resolvida, pois afeta diversos níveis de ensino em instituições públicas e privadas.

Outro fato a ser observado é que tem sido alvo de políticas educacionais confusas, complexas, inviáveis, que não se sustentam por muito tempo, e isso é perceptível na falta de identidade do ensino, que necessita ser posto em discussão para que se busquem formas de enfrentamento em consonância com o território escolar.

Embora no Brasil venham ocorrendo avanços importantes no acesso, permanência e aprendizagem dos estudantes brasileiros nas últimas três décadas, é imprescindível reconhecer que esses tais avanços foram mais expressivos nos quesitos ampliação de matrículas e novas escolas, mas adversamente o país não foi capaz de melhorar os resultados de aprendizagem, nem de combater de modo eficaz o abandono e a evasão, bem como foi incapaz de garantir o direito à educação dos grupos historicamente excluídos.

Na fronteira entre a infância e a adolescência, as formas de sociabilidade e afetividade, os padrões de desenvolvimento físi-

co, cognitivo e social desses sujeitos não têm sido considerados de modo efetivo no planejamento de propostas curriculares e na construção das políticas educacionais.

Fato importantíssimo a ser observado são os padrões de desigualdade social, que, associados a diferentes marcadores (renda, raça, gênero e orientação sexual, regionalidades e territorialidades, etc.), interagem e retroalimentam padrões de desigualdade de aprendizagem e desempenho na escola, e incidem na garantia de direitos à educação dos grupos historicamente excluídos.

Uma opção metodológica é o trabalho, com o foco no território, por meio da articulação entre os serviços e ações sociais. O fortalecimento do repertório profissional e a circulação entre as diferentes redes em torno do direito da criança e do adolescente, a conjugação de saberes e a construção da interdisciplinaridade, a aproximação e a interlocução com o campo possibilitam ações coletivas capazes de provocar mudanças em seus atores e nas relações que regem os espaços comunitários e escolares.

Referências bibliográficas

- BRASIL. **Constituições Brasileiras:** 1988. v.VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- BRASIL. Lei 8.069, 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul 1990.
- BRASIL. Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez 1996.
- BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais.** Orientação Sexual. 1997.
- BRASIL. Lei n. 10.172, 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <www.mec.gov.br>.
- LOURO, Guacira Lopes. **Curriculum, gênero e sexualidade.** Porto: Porto Editora, 2000.
- LOURO, Guacira Lopes. (Org.). **O corpo educado: pedagogias da sexualidade.** 2. ed. São Paulo: Autêntica, 2001.

Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2013 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 296 p.

SÃO PAULO. **Diversidade sexual e cidadania LGBT.** 2.ed. São Paulo: Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania, Coordenação de Políticas para Diversidade Sexual. 2017.

SAVELI, Esmeria Lourdes. A educação obrigatória nas constituições brasileiras e nas leis educacionais delas derivadas. **Revista Contrapontos** – Eletrônica, v.10, n.2, p.129-146. 2010.

SEFFNER, Fernando. Escola para todos: mesmo para aqueles que manifestam diferenças em sexo e gênero. In. SILVA, Fabiane Ferreira da; MELLO, Elena Maria Billig. **Corpos, gêneros, sexualidades e relações étnico-raciais na educação.** Uruguaiana – RS: UNIPAMPA, 2011.

SEFFNER, Fernando. Sigam-me os bons: apuros e aflições nos enfrentamentos ao regime da heteronormatividade no espaço escolar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.39, n.1, p.145-159, jan./mar. 2013.

SEFFNER, Fernando; PICCHETTI, Yara de Paula. A quem tudo quer saber, nada se lhe diz: uma educação sem gênero e sem sexualidade é desejável? **Revista Reflexão e Ação**, v. 24, n.1, p.61-81. 2016.

SILVA, Tomaz Tadeu. **Documentos de identidade:** uma introdução às teorias do currículo. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

O tratado de retificação de limites entre Brasil e Uruguai: efeitos sobre a imprensa uruguaia

Adelar Heinsfeld¹

Introdução

Um dos maiores historiadores da atualidade já escreveu que a imprensa escrita, utilizada como documento, “é antes de mais nada o resultado de uma montagem consciente ou inconsciente, da história, da época, da sociedade que o produziram, mas também durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado”.² No Brasil, num estudo que pode ser referência nacional, Maria Helena Capelato chama a atenção que, na grande imprensa, o murmúrio da *vox populi* – voz do povo – ecoa longínquo enquanto ressoa forte a *vox domini*, ou seja, a voz dos dominantes.³ Pela imprensa é possível fazer que a pesquisa histórica sobre determinada temática ganhe nova roupagem. Por ela é possível perceber não exatamente o que estava acontecendo num determinado período, mas aquilo que a opinião pública pensava que estava acontecendo. Na imprensa, a apresentação das informações não é uma mera repetição de ocorrências e registros, dadas aleatoriamente, mas, ao contrário, denotam as atitudes próprias de cada veículo de informação, uma vez que todo órgão de imprensa organiza os acontecimentos e informações segundo seu próprio “filtro”. O historiador que busca na imprensa a interpretação do passado precisa lembrar que “na construção do fato jornalístico interferem não apenas elementos subjetivos de quem o produz, mas também os inte-

1 Doutor em História, com pós-doutoramento na Pontificia Universidad Católica de Chile (bolsista CAPES). Docente permanente do Programa de Pós-graduação em História da UPF. E-mail: adelar@upf.br

2 LE GOFF, Jacques. **Memória e História**. Campinas: Ed. UNICAMP, 1994, p. 547.

3 CAPELATO, Maria Helena Rolin. **Imprensa e História do Brasil**. São Paulo: Contexto, 1988, p. 18.

resses aos quais o jornal está vinculado.”⁴ Ao se pretender fazer uma análise temática, tem-se que considerar o significado dos discursos, independentemente de sua forma linguística. A análise se desenvolve com base em temas de significação relativos a um determinado objeto de estudo e vistos em termos de sua presença e frequência de aparecimento nos textos perqueridos.

No âmbito das relações internacionais, a imprensa acaba atuando como grupo de pressão⁵, contribuindo para a tomada de decisões dos chamados “homens de Estado”. Neste texto, a análise está centrada na imprensa uruguaia, que repercutiu intensamente o tratado de retificação de limites firmado por Brasil e Uruguai em 1909. Neste caso, os jornais escolhidos – **El Siglo, El Dia, El Tiempo, La Razón e La Tribuna Popular** – não chegaram a atuar como grupo de pressão na tomada de decisões do governo uruguai, tendo em vista que a retificação dos limites territoriais partiu do Brasil. Mas, por outro lado, esses jornais contribuíram para formar junto à opinião pública uma visão totalmente favorável ao Brasil, em detrimento da Argentina.

* * *

Com a emancipação político-administrativa dos países da América do Sul, os limites entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai constituíram-se em uma questão que levou praticamente um século para ser resolvida. Deixando de lado toda a problemática ocorrida no período colonial, em que a diplomacia portuguesa percebia a importância geopolítica do atual território uruguai,⁶ veremos que a questão limítrofe, resolvida pelo Barão do Rio-Branco, tem início em 1819, quando o Cabildo de Montevidéu negociou com o comandante das tropas portuguesas de

4 Ibid, p. 22.

5 DEUTSCH, Karl. **A natureza das Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 1980, p. 72

6 Sobre a geopolítica portuguesa em relação à Colônia do Sacramento ver ABADIE-AICARDI, Aníbal & ABADIE-AICARDI, Oscar. **Portugueses y Brasileños hacia el Rio de la Plata**: um informe geopolítico. Recife, Pool, 1977; e SILIONI, Rolando Segundo. **La Diplomacia Luso-Brasileña en la Cuenca del Plata**. Buenos Aires: Círculo Militar, 1964.

ocupação, General Carlos Fredeiro Lecor, a cessão de territórios à Capitania de São Pedro do Rio Grande.⁷

Com a incorporação da Banda Oriental, com o nome de Província Cisplatina, ao Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1821, a cláusula III do Tratado de incorporação definia que os limites seriam estabelecidos pelo Rio Quaraim, seguindo até a coxilha de Sant'Ana, passando pelo Arroio Tacuarembó Grande, Rio Jaguarão, Lagoa Mirim e Arroio Chuí.⁸

Em 1851, baseado no princípio do “*uti possidetis*”, decorrente do tratado de 1821, foi firmado um tratado de limites entre Brasil e Uruguai, através do qual a navegação na Lagoa Mirim e no Rio Jaguarão eram de exclusividade brasileira.⁹ Esse tratado considerado por Hector Gros Espiel como “monstruosamente injusto y humilhante”, foi aceito pelo governo de Montevidéu para obter a aliança e o apoio militar e econômico do Brasil no conflito que enfrentava contra a Confederação Argentina e o governo de Cerrito, que dominava naquele momento o território uruguai, com exceção da capital. Assim, o tratado integrou o conjunto de convenções que tornou possível a derrocada do regime de Juan Manuel Rosas na Argentina e o de

7 Os limites ficaram assim estabelecidos:

“A linha divisória pela parte do sul entre as duas capitâncias de Montevidéu e Rio Grande de São Pedro do Sul começara no mar, uma légua Sudoeste Noroeste do forte de Santa Teresa; seguirá ao Noroeste do forte de São Miguel; continuará até a confluência do arroio de São Luís, incluindo-se os serros de São Miguel. Dali acompanhará a margem ocidental da Lagoa Mirim segundo a antiga demarcação; continuará como antes pelo rio Jaguarão até as nascentes do Jaguarão Chico.” (SOARES, Teixeira. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro, BIBLIEX, 1973, p. 285-286).

8 “os limites d'ele serão os mesmo que tinha e lhe eram reconhecidos no princípio da revolução, e são: a Leste, o Oceano; ao Sul, o Rio da Prata; a Oeste, o Uruguai; ao Norte, o rio Quaraim até a coxilha de Sant'Ana, que divide o rio de Santa Maria, e por essa parte o arroio Tacuarembó Grande; seguindo as pontas do Jaguarão, entra na lagoa Mirim, e passa pelo pontal de São Miguel a tomar o Chuí, que entra no Oceano.” (SOARES, Teixeira. **Diplomacia do Império no Rio da Prata**. Rio de Janeiro: Editora Brand, 1955, p.76).

9 Art. 4º - Reconhecendo que o Brasil está na posse exclusiva da navegação da lagoa Merim e Rio Jaguarão, e que deve permanecer nella, segundo a base adoptada do *uti possidetis*,...”

Manuel Oribe no território oriental.¹⁰ Andrés Lamas, ministro uruguai, que “negociou” o tratado com o governo brasileiro, reconhecia o direito de exclusividade brasileira, mas que havia a possibilidade de o Uruguai obter o direito de navegar na Lagoa Mirim “por consecion del Brasil.”¹¹ Segundo Sandra M. L. Brancato, André Lamas, em 1857, quase obteve êxito para seu país nessa reivindicação.¹²

Em 1864, com a intervenção brasileira no Uruguai, apoian- do as tropas de Venâncio Flores, o presidente uruguai Atanásio Aguirre decretou “rotos, nulos y cancelados los tratados del 12 de octubre de 1851 y sus modificaciones arrancadas violentamente a la República por el Império del Brasil.”¹³ Com a vitória e a ascensão de Flores ao governo uruguai, houve a anulação do decreto de Aguirre. Posteriormente, várias missões uruguaias fracassaram na tentativa de rever as disposições daquele tratado.

Por ocasião da Proclamação da República no Brasil, a diplomacia uruguai vai concentrar esforços no sentido de que o novo regime brasileiro aceitasse discutir a revisão do tratado de 1851. A imprensa uruguai encampou a ideia, como pode ser percebido pela posição do jornal **A Época**:

Seámos permitido recordar en estos momentos de comum jolgorio, que un trataado ignomiso retiene aun en poder del Brasil el derecho exclusivo à la navegación en las aguas del Yuguarón y la Laguna Merin. Ese tratado tan denigrante para quién soporta el vejámen como para quien lo impone no tiene ya razón de subsistir y mucho menos la tiene desde que el nuevo régimen de gobierno adoptado

10 GROS ESPIEL, Hector. El Tratado Uruguayo-brasileño de 1909 y la revisión, por razón de justicia, del 3tratado de Límites de 1851. **Hoy es Historia**. Montevideo. Año II, n.11, ago./sep. 1985, p. 13-14.

11 Nota de 03 de dezembro de 1851, apud RIO-BRANCO. **Exposição de Motivos sobre o Tratado de 30 de outubro de 1909 entre o Brasil e o Uruguai**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1947, p.196.

12 BRANCATO, Sandra M. L. O Tratado de retificação de limites Brasil-Uruguay (1909): uma questão de equilíbrio na região Platina. **Anales del VII Encuentro Nacional y V Regional de Historia**. Montevidéu, Oct. de 1990, p. 54, nota 1.

13 GROS SPIE, 1985, p. 16.

por el Brasil l obliga a “sacrificar esa nova conveniência” mezquina en holocausto à los próceres liberales que deben ser la norma de todo país republicano.¹⁴

O Uruguai foi o primeiro país a reconhecer a República brasileira.¹⁵ Mesmo com essa demonstração de simpatia, o novo governo brasileiro não aceitou discutir o tratado de 1851.

Uma posição oficial brasileira vai aparecer em 1896, quando o ministro das relações exteriores, Carlos de Carvalho, reconhecia que a livre navegação da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, com a possível ligação com o Atlântico, “habilitaria a Republica Oriental do Uruguai a desempenhar a sua função internacional na América [...] estando como está admiravelmente colocada no estuário do Prata para servir de traço de união e amizade entre o Brasil e a República Argentina.”¹⁶ Ao que parece, naquele momento, a opinião pública era contra a concessão. **O Paiz**, jornal de grande influência, criticou de forma violenta a chancelaria brasileira, dando uma mostra do que se pensava sobre a questão. De acordo com aquele periódico, o Ministro “é favorável à concessão da navegação da Lagoa Mirim, satisfazendo assim uma das mais antigas e fervorosas aspirações dos orientais”. Entendia que “a República Oriental do Uruguai pode adquirir por ato de sua plena soberania aquilo que depende de um ato de prodigalidade do Governo brasileiro – a renúncia à soberania sobre águas territoriais de indiscutível importância estratégica.” De acordo com o periódico carioca, essa concessão “seria contrária às tradições da nossa diplomacia e um ato contraproducente generosidade”. Se realmente desejava o governo brasileiro fazer a concessão ao Uruguai, o jornal, peremptoriamente, constata: “podemos afirmar que não compartilha das mesmas ideias a opinião nacional”.¹⁷

Em 1907, logo após assumir a presidência uruguaia, Claudio Williman confiou a Carlos Maria de Pena a tarefa de tentar novamente junto à chancelaria brasileira uma negociação objetivando a revisão do tratado de 1851. As negociações foram exito-

14 **La Época**, 08.12.1889

15 BUENO, Clodoaldo. **A República e sua política exterior (1889 a 1902)**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Funag, 1995, p.34.

16 Apud RIO BRANCO, 1947, p. 158-159.

17 **O Paiz**, 19.05.1896.

sas, pois, em outubro de 1908, Rio Branco entregou ao governo uruguai um projeto que contemplava a reivindicação uruguai.

Com algumas modificações no projeto original, é firmado em 30 de outubro de 1909, o **Tratado entre os Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai, modificando as suas fronteiras na Lagoa Mirim e rio Jaguarão e estabelecendo princípios gerais para o commercio e navegação nessas paragens**. É necessário que se diga que esse tratado de limites faz parte das preocupações de Rio Branco em estabelecer definitivamente as lindes territoriais do país,¹⁸ que o levaram a ser considerado o *Deus Términos* das fronteiras.

Quando a concessão ao Uruguai parecia estar certa, alguns setores da imprensa da então Capital Federal começaram a atacar a proposta. Diante disso, Rio Branco comunicou a Francisco Xavier da Cunha, Ministro Plenipotenciário do Brasil em Montevidéu, que já haviam se pronunciado contra as projetadas concessões, o Jornal do Brasil, o Correio da Manhã e o Diario do Commercio, sendo que este último teria qualificado o projeto de “crime de lesa pátria.”¹⁹

Após a assinatura do tratado, na imprensa do centro do país, várias foram as manifestações de júbilo pelo ato diplomático de Rio Branco, promovendo a concórdia e a paz no Cone Sul da América. Com propriedade, **O Paiz** fazia uma análise correta da situação: “diplomaticamente é a nossa maior defesa. A atitude do Brasil em relação aos países vizinhos se revelou aí, tal qual era preciso que se revelasse.”²⁰ Por outro lado, o jornal **O Século** assume uma postura crítica em relação ao tratado. Não se opõe à liberdade de navegação pelo Uruguai, até porque era uma “tendência de nosso espírito político e da política internacional, que enfeita interesses materiais com as ideias de confraternização”. Mas era radicalmente contra a cessão territorial, representado por cerca de 721 quilômetros quadrados. “Fosse um simples palmo de terra, a passar de soberania a soberania, não podia o governo transferi-lo da maneira por que o faz, celebrando em plena

18 HEINSFELD, Adelar. **A geopolítica de Rio Branco:** as fronteiras nacionais e o isolamento argentino. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2003.

19 IHGB. Despacho à Legação Brasileira em Montevidéu, 24.08.1908.

20 **O Paiz**, 06.11.1909.

paz, como uma bravata de liberalidade incompreendida, o que os próprios povos vencidos não cedem senão à força." Alegava que estava sendo cedido ao Uruguai "parte de nossas tradições, dos louros de nossos antepassados, do nosso sangue, da soberania pátria". Não entendia, o articulista, a razão da cedência ao Uruguai, país que pela sua formação sempre seria aliado dos países hispânicos na América do Sul que, com exceção do Chile, sempre hostilizaram o Brasil. Por isso, fazia uma alerta: "não nos entusiasmemos com os elogios de sua imprensa e com as homenagens interesseiras de seus órgãos de opinião. É uma crise de alegria efêmera que passará uma vez obtido o regalo festivo tratado".²¹

A imprensa riograndense, em sua esmagadora maioria, apoiou o tratado, como um ato de justiça internacional.

A exceção ficou por conta do jornal **Correio do Povo**, de Porto Alegre, que não assume uma posição clara em relação ao tratado. Apenas fornece, sobre ele, informações sintéticas e reproduz matérias publicadas por outros jornais. No entanto, ao analisar essas reproduções, vamos perceber que a maioria delas são de jornais que se posicionaram contra o tratado, como **O Século**, do Rio de Janeiro, e **A Reforma**, de Pelotas. A Reforma assumiu uma postura radicalmente contra o tratado. Esse jornal, fundado por Gaspar Silveira Martins, e que se denominava órgão do Partido Republicano Federalista, tinha como seu editor Francisco Maciel Jr, filho do deputado federal Antunes Maciel que, na Câmara dos Deputados, liderou a oposição à concessão ao Uruguai. Vários artigos fizeram aquele jornal marcar sua posição, defendendo que "um homem pode tomar do quanto é seu e o repartir. Claro é porém, que não pode tal fazer uma nação." Alegava que um indivíduo pode agir com sentimentos, ao contrário das nações. "Quando o sentimento triunfar, não haverá mais fronteiras: as pátrias desaparecerão, para dar lugar a uma só pátria, o mundo. Enquanto porém, não vier este tempo feliz, uma nação que calmamente abrir mão do que é seu para dar a outra, já não será mais uma nação e deixou de ser uma pátria: é um pedaço de território a espera de ser dividido."²²

21 **O Século**, 06.11.1909.

22 **A Reforma**, 17.11.1909.

A partir do momento em que é confirmada a intenção da chancelaria brasileira de fazer a concessão ao Uruguai, a opinião pública daquele país voltou-se inteiramente favorável ao Brasil.²³ A posição brasileira estaria “satisfaciendo así, las patrióticas aspiraciones del pueblo uruguayo y realizando un gran acto de justicia internacional.”²⁴ A imprensa uruguaia unânime – jornais *colorados* e *blancos* – passa a elogiar a atitude brasileira. Um exemplo é a **Tribuna Popular**, jornal do partido *blanco*, tradicional partidário da amizade com a Argentina, quando diz que o gesto brasileiro é um belo exemplo a ser seguido por países que, apoiados na força bruta, se abstiveram no reconhecimento dos legítimos direitos dos outros povos.²⁵

El Brasil, nación poderosa y fuerte, no há trepidado en es-
cuchar los dictados de la razón y la justicia, y sin prévios re-
quirimientos, sin protocolos diplomáticos, sin insinuacio-
nes amistosas, se há apresurado á reconocer á su hermano
menor, el Uruguay, los derechos que le corresponden en el
patrimonio legado por nuestros mayores, restituyendole la
parte de herencia que vénia usufructando desde hace más
de medio siglo.²⁶

La Tribuna Popular teceu sérias críticas ao jornal argentino **La Prensa**, por atacar a pretensão brasileira²⁷, bem como criticava Estanislao Severo Zeballos, ex-ministro das relações exteriores argentinas, por não seguir o exemplo brasileiro, ao negar ao Uruguai a jurisdição sobre as águas do Rio da Prata.²⁸

23 Um interessante estudo sobre esta questão é o de MOREIRA, Earle Diniz MacCarthy. O Barão do Rio Branco e a Opinião Uruguaia. **Anais da XV Reunião da Sociedade Brasileira para a Pesquisa Histórica**. Curitiba, n.11, 1996, p.71-76.

24 **Diario Oficial**, 16.02.1909.

25 Em várias edições **La Tribuna Popular** enaltece o ato diplomático brasileiro, como, por exemplo: “Brasil-Uruguay: hermoso ejemplo de confraternidad internacional”, 04 de maio de 1909; “Lo de la Merim y el Yaguaron”, 09 de outubro 1909; “Lo de la Merim y el Yaguaron”, 07 de novembro de 1909; “Lo de la Merim y el Yaguaron”, 09 de novembro de 1909.

26 **La Tribuna Popular**, 04.05.1909.

27 **La Tribuna Popular**, 17.05.1909.

28 **La Tribuna Popular**, 08.12.909.

Quando da assinatura do tratado, boa parte da imprensa de Buenos Aires vai criticar de forma veemente o tratado e a diplomacia brasileira. *La Tribuna Popular* vai responder aos diá-rios portenhos, ao dizer que

no tiene derecho, los diarios argentinos, para interpre-
tar el regocijo muy explicable con que se há recibido
la firma del tratado, como un acto de hostilidade hácia
su pátria. La conducta del Brasil, desde cualquier punto
de vista que se la juzgue, merece aplausos entusiastas,
que no debe rehusar ningún americano, por el honor
que aquélla refleja sobre la América.²⁹

Ao se referir aos jornais de Buenos Aires, **La Tribuna Popular** vai identificar a verdadeira razão do posicionamento daque-les periódicos: “Allá se publican revistas en que se trazan planes para la reconstrucción del antiguo virreynato del Rio de la Plata con el indispensable y prévio sometimiento del Uruguay...”³⁰. Mes-mo sendo um jornal oposicionista, **La Tribuna Popular** tinha a consciência clara de que o projeto geopolítico argentino coloca-va em risco a existência do Uruguai como Estado independente.

Outro jornal oposicionista, **La Razón**, também vai enaltecer o posicionamento diplomático brasileiro. Inclusive quando a imprensa argentina alardeava a aquisição de navios de guerra pelo Brasil, esse jornal vai defender o direito brasileiro em fazer esta aquisição e que o Brasil é fiel no cumprimento dos seus altos deveres internacionais, apoiado no direito e na justiça, proceden-do corretamente com os países vizinhos.³¹

“Glória ao Brasil!” dizia **El Siglo**, ao noticiar que estavam eliminadas as dificuldades “que aplazaron el cumplimiento de las promesas formuladas publicamente al respecto por el barón de Rio Branco”, após acertar com o presidente Afonso Pena a fórmula que iria reconhecer o condomínio do Uruguai nas águas da lagoa Mirim e no rio Jaguarão. A “hermosa resolución” era um feito honroso não só para o Brasil, mas para a América toda. Ao que parece, havia o temor de que a promessa da concessão não

29 *La Tribuna Popular*, 09.11.1909.

30 *La Tribuna Popular*, 09.11.1909.

31 *La Razón*, 13.03.1909.

se cumprisse. Ao “anuncio estrepitoso” do reconhecimento da jurisdição uruguaia, poder-se-ia desistir no dia seguinte “comprometendo su situación ante el mundo entero y lesionando los sentimientos del Pueblo oriental, que habría sido, en esa forma, burlado miseravelmente.” Por isso consagrava “gloria, pues , ao Pueblo brasileño y á los mandatarios que tan dignamente rigen sus altos destinos!”³²

No mesmo período, **El Tiempo** comenta um “destemplado artículo, lleno de veladas amenazas” contra o Uruguai e “de ironias contra el Brasil” publicado em Buenos Aires pelo **La Argentina**. O ato diplomático brasileiro seria uma espécie de compensação ou contrato bilateral, que obrigaria o Uruguai a pagar a dívida financeira que possuía com o Brasil. Publica um telegrama que o ministro das relações exteriores do Uruguai, Antonio Bachini, encaminhou à legação do seu país no Rio de Janeiro, onde afirma que nada existia “sobre bases de arreglo de nuestra deuda con el Brasil” e que “jamás se há proyectado un arreglo en sejantes absurdas condiciones”.³³ Dias depois, **El Siglo** vai dizer a mesma coisa.

Ao noticiar que o presidente Afonso Penna comunicou ao Congresso Nacional brasileiro a intenção de fazer a concessão ao Uruguai, **La Razón** vai salientar que o Brasil havia cumprido sua promessa. Destacava principalmente o papel desempenhado por Rio Branco nessa negociação, dizendo que “es el alma del trascendental asunto; quien há puesto su buena voluntad y su influencia incontrarrestable en el pueblo y el gobierno brasilero, para la feliz terminación del problema.”³⁴

No início de 1909, o jornal situacionista **El Dia** comentava os boatos de que Rio Branco pretendia, com a sua política, intervir na situação política interna dos países vizinhos, notadamente no Uruguai.

No se dudaba de que existian falsedades, pero, á la vez se admría la posibilidad de que el Baron de Río Branco intervinía directamente en la política interna del país. Este absurdo inexplicable en quienes conocen y deben conocer la

32 **El Siglo**, 04.05.1909.

33 **El Tiempo**, 07.05.1909.

34 **La Razón**, 08.05.1909.

firmeza inquebrantable de nuestro gobierno llegó hasta tener acogida en documentos oficiales del Senado.³⁵

Em seguida **El Dia** defendia Rio Branco das acusações que lhe eram imputadas, considerando-as injustas. “Por outra parte, el propalar estas noticias es ofender al ilustre estadista encargado de la dirección de la política internacional brasileña, ya que há dado pruebas inequívocas de su simpatia y de su amistad por nuestra patria.” Lembrava o jornal do protagonismo do ministro das relações exteriores do Brasil: “El Baron de Río Branco, el iniciador del expontáneo movimiento que impulsa al pueblo brasileño á darnos la copropiedad de la laguna Merim y del río Ya-guaron, no há podido ni pensar en intervenciones ofensivas para nuestra dignidad.”³⁶

En quanto tece comentários elogiosos a Rio Branco, **El Dia** não tem o mesmo procedimento em relação à Estanislao Severo Zeballos, defensor da tese da “costa seca” para o Uruguai, em relação às águas do Rio *da Prata*. Com sua “gaseosa verbosidade”, Zeballos estaria “ofuscado por el formidable fracasso” decorrente da sua política adotada enquanto ministro, que produziu “resultados desastrosos de su accion, cuando se vió que había transformado la cancillería en una incubadora de conflictos do todo el mundo”. Fora do governo, Zeballos estaria continuando com “la gastada calumnia de que el barón de Rio Branco es el tutor de la cancillería uruguaya”. Para **El Dia**, o próprio Zeballos não acreditava no que propagava: “lo que él cree es, que repitiendo la fasedad, pue concitar indignaciones de la sencillez argentina contra el gobierno uruguayo. Pequeñas venganzas de los grandes fracassados! Nada más.”³⁷

Zeballos estaria afirmando que todos os argentinos que passaram pelo governo negaram a jurisdição fluvial ao Uruguai. Mas isso “es otra inexactitud propalada maliciosamente por el ex-canciller.” Para mostrar o equívoco de Zeballos, **El Dia** cita importantes personagens do mundo político argentino, como Bartolomeu Mitre, Bernardo de Irigoyen, Carlos Tejedor, Rufino

35 **El Dia**, 03.01.1909.

36 **El Dia**, 03.01.1909.

37 **El Dia**, 06.01.1909.

de Elizalde, Roque Saenz Peña, Amancio Alcorta, Enrique Moreno, que fizeram declarações oficiais defendendo posição oposta. Lembrava, ainda, que o próprio Zeballos, em 1892, na condição de ministro das relações exteriores, aceitou a jurisdição uruguaia nos canais a leste da ilha de Martim Garcia, negando com isso a tese da “costa seca”. De forma satírica, o jornal concluía: “es del caso, pues la mencion de uma caatedra de ultra-tumba, porque solo los muertos pueden salir a perorar, como fantasmas, olvidados de lo que hicieron em vida”³⁸

Após a assinatura do tratado que concedia ao Uruguai o direito de navegar na Lagoa Mirim e no Rio Jaguarão, **El Dia** vai enaltecer a iniciativa diplomática brasileira que atendia uma velha reivindicação uruguaia:

En forma hidalga y simpática quedará pues, consagrada muy en breve la obra de la cancillería brasileña, que da solución al viejo problema del condomínio, espontáneamente resuelto por la gran República del Norte con generoso espíritu de equidad que la enaltece en el concepto del mundo civilizado. El reconocimiento de nuestra parte de soberanía sobre las águas fronterizas era una vehemente aspiración nacional, y el Brasil acaba de satisfacerla.³⁹

El Dia comemorava uma nova fase na política internacional: “se trata de un verdadero triunfo de una nueva y prestigiosa política internacional á base de equidad, de desinterés y de sincero acatamiento al derecho.”⁴⁰

Quando ficou claro que o Brasil iria fazer a concessão, **El Siglo** vai dizer que o Brasil estava dando um exemplo que deveria ser seguido por outros países do continente.

Puede mirar-se, pues, como un hecho tan hermosa resolución, no solamente honrosa para el Estado que la dicta, sino para la América entera, que dará en esa forma un alto ejemplo de acatamiento á los dictados de la razón y de la

38 **El Dia**, 06.01.1909.

39 **El Dia**, 07.11.1909.

40 **El Dia**, 07.11.1909.

justicia, tan a menudo acallados en el campo de la política internacional, por los mandatos de la fuerza.⁴¹

Embora não citasse a Argentina, era clara a alusão ao país vizinho, que pretendia impor ao Uruguai o princípio da costa seca no Rio da Prata, ou seja, os argentinos seriam detentores únicos do direito sobre as águas do estuário do Rio da Prata.

De acordo com **El Siglo**, a atitude brasileira em favor do Uruguai era única. Mesmo fora do continente americano era impossível encontrar exemplos similares desta magnitude. Por isso, a necessidade de demonstrar gratidão ao Brasil como um todo.

No hay en la historia un ejemplo más hermoso. Alemania, devolviendo á Francia las dos provincias que le arrebato despues de la guerra, no superaria ese rasgo extraordinario. Ninguna victoria de la fuerza bruta podria dar un brillo semejante al pabellón de la nación amiga. Gloria, pues, al noble pueblo brasileño y a los mandatarios que tan dignamente le rigen sus altos destinos!⁴²

El Siglo acusa a imprensa argentina de estar alardeando que o Brasil receberia uma vultosa soma em dinheiro para fazer a concessão ao Uruguai.

Está visto que ciertos diarios bonaerenses no pueden resignarse ante la certidumbre de que el Brasil, desprendiéndose de la parte de nuestro territorio que adquiriera por convênios solemnes, reconoce la plenit de nuestra soberania sobre las aguas del Rio Yaguaron y de la Laguna Merin.⁴³

Como não poderia deixar de ser, **El Siglo** faz uma ligação entre a atitude do Brasil e a da Argentina. Como o Brasil cumpriu o que havia prometido, a Argentina deveria fazer o mesmo. E a diplomacia uruguaia teria elementos suficientes para cobrar dos argentinos um tratamento equivalente ao proporcionado pela diplomacia brasileira.

41 **El Siglo**, 04.05.1909.

42 **El Siglo**, 04.05.1909.

43 **El Siglo**, 12.05.1909.

En los últimos tiempos un diario de Buenos Aires que se permitia hacer jarana de la cosa, diciendo que la Argentina reconoceria nuestra soberania sobre el Plata, cuando los brasileños reconocieran nuestra soberania sobre el Yaguarón y la Laguna. La condición se há cumplido. Ya no pueden poderlo en duda; y en lugar de rendirse á la evidencia y de inclinarse ante la magnitud de tal suceso, glória de la América, pretenden oscurecerla con esas descabelladas invenciones.”⁴⁴

Ao comentar a reação da imprensa argentina em relação ao tratado, **El Siglo** vai dizer que “no tiene derecho, los diarios argentinos, para interpretar el regocijo muy explicable con que se há recibido la firma del tratado, como un acto de hostilidad hacia su patria.” Diante disso, “la conducta del Brasil, desde qualquer punto de vista que se la juzgue, merece aplausos entusiastas.” Quanto aos uruguaios, depois de muitos anos recuperaram “un girón de nuestra soberania que detentaba el Brasil en virtude de tratados solenes, tenemos que sentirnos hondamente comovidos por esa reparación espontânea, sin precedentes en la história de la humanidad”, e por isso precisava ser festejada. Por outro lado, **El Siglo** advertia que a atitude festiva dos uruguaios frente à concessão brasileira não tinha nada que pudesse “causar agravio al pueblo argentino”.⁴⁵

El Tiempo, analisando o tratado, salienta que é fruto de uma política “tan espontânea como desinteressadamente iniciadas por la cancillería brasileña para llenar una aspiración nacional”.⁴⁶ Logo depois, em matéria alusiva ao aniversário da Proclamação da República no Brasil, **El Tiempo** vai aproveitar para novamente enaltecer o feito diplomático brasileiro. Com um certo exagero, vai afirmar o protagonismo brasileiro no campo da política internacional, por ser o primeiro país a colocar em prática o que usualmente ficava só no âmbito da teoria e da doutrina, alimentadas por discursos eloquentes, sem maiores consequências.

44 **El Siglo**, 12.05.1909.

45 **El Siglo**, 10.11.1909.

46 **El Tiempo**, 07.11.1909.

Es indiscutible que al Brazil le corresponde el honor de haber sido la primera nación de la tierra que há convertido en patente realidad lo que hasta hoy sólo se há predicado en el campo de la doctrina, en los discursos empíricos de los diplomáticos y en las actas de los Congresos. Y su noble rasgo adquiere valor más subido cuando se considera que el proviene de un país grande y poderoso, que puede afirmar su voluntad con los más poderosos recursos bélicos con que hoy hacen valer sus decisiones las naciones del viejo continente.⁴⁷

O encaminhamento do texto do tratado ao Congresso Nacional uruguai é classificado pelo **El Siglo**, como um grande dia, um dos mais importantes da história uruguai. Depois de meio século de aspiração e reivindicação, recuperava a soberania sobre uma parte de seu território. O jornal reproduzia o discurso do ministro das relações exteriores, Antonio Bachini, diante do parlamento do seu país. O ministro aproveitava para destacar o papel de Rio Branco que, com seu prestígio, venceu “las resistencias heredadas de otras épocas del Brasil”, como por exemplo da posição do barão de Cotegipe que, em determinado momento, teria dito ao representante diplomático uruguai, Vazques Sagastume: “nunca tendrán ustedes, ni un bote con bandera uruguaya en las aguas del río Yaguarón”.⁴⁸ Rio Branco, agindo geopoliticamente, percebeu o significado da aspiração uruguai e aproveitou o contexto para satisfazer aquela aspiração.

Toda a imprensa uruguai enalteceu a postura diplomática brasileira. No entanto, havia quem, embora louvando a atitude brasileira, conseguia fazer uma análise correta da situação, como o jornal **El Siglo**, quando afirmava: “la base de la política del Baron es atraer el Uruguay hacia el Brasil, y separarlo de la Argentina.”⁴⁹ A concessão feita ao Uruguai não era um fato isolado da política internacional do Brasil. Fazia parte de um projeto maior que objetivava isolar a Argentina no concerto das nações sul-americanas.

47 **El Tiempo**, 14.11.1909.

48 **El Siglo**, 12.11.1909.

49 **El Siglo**, 16.03.1909.

* * *

O tratado com o Uruguai é considerado o ato diplomático que coroou a obra de Rio Branco. Geopoliticamente, o Uruguai é considerado como um Estado Tampão. Durante todo o século XIX e boa parte do século XX, Brasil e Argentina têm procurado assegurar que este Estado não fique na órbita de influência do outro.

A concessão do direito de navegação e o estabelecimento do condomínio da Lagoa Mirim e Rio Jaguarão ao Uruguai, onde houve cedência de território, pode ser vista como uma ação geopolítica de Rio Branco. Como a geopolítica se caracteriza, geralmente, por uma postura agressiva quando está em jogo a disputa de espaço territorial, é necessário considerar que Ratzel já havia chamado a atenção no sentido de que, muitas vezes, em busca de crescimento político “o Estado esforça-se pela delimitação de posições politicamente valiosas”.⁵⁰ Esse é o caso da atitude do Brasil em relação ao Uruguai, ao firmar o tratado de 1909.

A primeira década do século XX foi, certamente, o período em que o confronto foi constante nas relações entre Brasil e Argentina. Por isso, a concessão ao Uruguai foi o grande lance diplomático-geopolítico que a chancelaria brasileira, sob a égide de Rio Branco, executou sobre a Argentina. Com a concessão, a amizade brasileiro-uruguaia saiu fortalecida como até então nunca esteve, fazendo que o Uruguai não tivesse motivos para se aproximar da Argentina, até porque este país negava ao Uruguai o direito sobre as águas do Rio da Prata.⁵¹

Ao analisar a repercussão desse tratado na imprensa uruguaia, vamos ver que os periódicos uruguaios agiram como grupo de pressão, fazendo que o Uruguai se aproximasse diplomaticamente do Brasil e, gradualmente, se afastasse da Argentina. Assim, a imprensa uruguaia contribuiu para o tensionamento das relações bilaterais Brasil-Argentina.

50 RATZEL, F. As Leis do Crescimento Espacial dos Estados. In: MORAES, Antonio Carlos Robert (Org). **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990, p.186.

51 Em 05 de janeiro de 1910, Argentina e Uruguai firmaram um acordo estabelecendo o regime de livre navegação e comércio no Rio da Prata. No entanto, a discussão sobre o direito jurisdicional sobre as águas daquele rio somente vão ser definidas em 1973, com a Argentina reconhecendo o direito uruguaio.

Referências

a) Imprensa

- A Reforma.** Pelotas, 1909.
- El Dia.** Montevidéu, 1909.
- El Siglo.** Montevidéu, 1909.
- El Tiempo.** Montevidéu, 1909.
- La Época.** Montevidéu, 1889
- La Razón.** Montevidéu, 1909.
- La Tribuna Popular.** Montevidéu, 1909.
- O País.** Rio de Janeiro, 1896, 1909.
- O Século.** Rio de Janeiro, 1909.

b) Bibliográficas

ABADIE-AICARDI, Anibal; ABADIE-AICARDI, Oscar **Portugueses y Brasileños hacia el Río de la Plata:** um informe Geopolítico.. Recife: Pool, 1977.

BRANCATO, Sandra M. L. O Tratado de retificação de limites Brasil-Uruguay (1909): uma questão de equilíbrio na região Platina. *Anales del VII Encuentro Nacional y V Regional de Historia*. Montevidéu, Oct. de 1990.

BUENO, Clodoaldo. **A República e sua política exterior (1889 a 1902).** São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Funag, 1995.

CAPELATO, Maria Helena Rolin. **Imprensa e História do Brasil.** São Paulo: Contexto, 1988.

GROS ESPIEL, Hector. El Tratado Uruguayo-brasileño de 1909 y la revisión, por razón de justicia, del tratado de Límites de 1851. **Hoy es Historia.** Montevideo. Año II, n.11, ago./sep. 1985.

HEINSFELD, Adelar. **A geopolítica de Rio Branco:** as fronteiras nacionais e o isolamento argentino. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2003.

LE GOFF, Jacques. **Memória e História.** Campinas: Ed. UNICAMP, 1994, p. 547.

RATZEL, F. As Leis do Crescimento Espacial dos Estados. In: MORAES, Antonio Carlos Robert (Org.). **Ratzel.** São Paulo: Ática, 1990.

RIO-BRANCO. **Exposição de Motivos sobre o Tratado de 30 de outubro de 1909 entre o Brasil e o Uruguai.** Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1947.

SILONI, Rolando Segundo. **La Diplomacia Luso-Brasileña en la Cuenca del Plata.** Buenos Aires: Círculo Militar, 1964.

SOARES, Teixeira. **Diplomacia do Império no Rio da Prata.** Rio de Janeiro: Editora Brand, 1955.

SOARES, Teixeira. **História da formação das fronteiras do Brasil.** Rio de Janeiro, BIBLIEX, 1973.

História e direito: um estudo sobre migrantes, refugiados, vulnerabilidade de gênero e fronteiras político-culturais instáveis

Jeremyas Machado Silva¹
Guilherme Scarantti Saling²
Ronaldo Bernardino Colvero³
Viviane Pouey Vidal⁴

“Como o próprio nome grego sugere, um horizonte é ao mesmo tempo uma abertura e um limite que define um infinito progresso de um período de espera” Jacques Derrida.

Introdução

Crises político-econômicas, guerras, violências e perseguições são os principais motivos da remoção forçada de pessoas em todo o mundo. Pessoas que esperam um horizonte, um futuro digno e justo para todos. Segundo o Alto Comissariado das Na-

-
- 1 Doutorando em História pela Universidade de Passo Fundo. Área de concentração: História, Região e Fronteira. Mestre em História das Sociedades Ibéricas e Americanas com orientação em Arqueologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor do curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis.
E-mail: jeremyass@gmail.com
 - 2 Acadêmico do curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis. Pesquisador no Grupo de Pesquisa Tutela Constitucional dos Direitos dos Vulneráveis – FEMA.
E-mail: guisaling@hotmail.com
 - 3 Doutor em História das Sociedades Ibéricas e Americanas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo. Área de concentração: História, Região e Fronteira. Professor adjunto na Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja – RS.
E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br
 - 4 Doutora em Arqueologia pela Universidad Nacional da Província de Buenos Aires. Mestre em História das Sociedades Ibéricas e Americanas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Arqueóloga Consultora em Licenciamentos Ambientais.
E-mail: vivanepouey@gmail.com

ções Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 2017, pelo quinto ano consecutivo, os índices continuam a elevar-se, chegando a 68,5 milhões de indivíduos que tiveram de deixar seus lares em diversos países (relatório anual da *Global Trends*). Surge, assim, a relevância de argumentar sobre quem são os migrantes e refugiados e, também, que instituições auxiliam no amparo legal dessa categoria.

Destarte, a questão central do capítulo é compreender os direitos de migrantes e refugiados perante a comunidade internacional e a instabilidade das fronteiras político-culturais.

A metodologia do trabalho caracteriza-se como de natureza teórica, de abordagem qualitativa, com o objetivo de descrever e explicar os fatos. Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, baseia-se em investigação bibliográfica, com método dedutivo de interpretação das referências. Assim, apresentam-se seções para melhor compreensão do leitor: primeiramente, um contexto histórico dos processos migratórios e uma descrição dos instrumentos de proteção legal. Posteriormente, os conceitos de migrantes e refugiados e sua distinção. Por fim, uma exposição sobre a instabilidade das fronteiras e político-culturais do século XXI.

Desse modo, explanar sobre o contexto histórico que norteia esses fenômenos e, além disso, sobre os direitos assegurados a esses indivíduos contribui para a ampliação da discussão deste tema no âmbito acadêmico e social.

História dos processos migratórios e instrumentos de proteção legal

Os primeiros sinais dos processos migratórios remontam à Pré-História, com a presença dos primeiros hominídeos. Conforme Candice Goucher e Linda Walton, os movimentos dos hominídeos conectaram os continentes (GOUCHER; WALTON, 2011). Assim, à medida que eles migraram da África para a Eurásia, principiaram a colonização dos continentes. Diante disso, os processos migratórios sempre fizeram parte da história humana, da pré-história à contemporaneidade.

Na obra “Estranhos à Nossa Porta”, Zygmunt Bauman aponta que os primeiros seres humanos, de modo semelhante aos homínídeos dos quais se originaram, eram caçador-coletores e, por esse motivo, nômades. Sendo assim, o *Homo sapiens* continuou exercendo o nomadismo durante a maior parte de sua história (BAUMAN, 2017).

Em seu livro, Bauman também faz referência ao historiador Willian McNeill. Segundo este, quando nossos ancestrais se tornaram plenamente humanos, eram migrantes e percorriam grandes distâncias para garantir a subsistência da espécie (BAUMAN, 2017).

Os fluxos migratórios permaneceram ativos na antiguidade, sobretudo na região hoje denominada “o berço da civilização ocidental”, a antiga Grécia. Conforme Funari, “antes da chegada dos gregos ao solo do que denominaram Hélade ou Grécia (entre o sul do Peloponeso e o Monte Olimpo), a região era habitada por outros povos”. (FUNARI, 2013, p.14).

Na Europa, em decorrência da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o fluxo migratório foi intensificado como consequência das perseguições e extermínios étnico-religiosos decorrentes do Nazismo, do alto índice de rejeição de migrantes e da reorganização geopolítica e socioeconômica do continente (ROCHA, 2016). Segundo estimativas, a Segunda Guerra resultou no deslocamento forçado de 60 milhões de europeus (HARRIS; WÜLKER, 1953). Nesse cenário, o regime internacional obrigou-se a adotar medidas para a proteção dos refugiados decorrentes da Segunda Guerra.

A Ilustração 1 contextualiza conflitos e refugiados pelo mundo no transcurso história. Destaca-se a Guerra Civil na Síria, iniciada em 2011, a partir de uma onda de protestos que propuseram o cumprimento de direitos humanos, liberdade política e nova legislação para o país. A conjuntura da crise política na Síria resultou em um complexo conflito contemporâneo, contrapondo as Forças Armadas da Síria, as Forças de Defesa Nacional, o Exército Livre da Síria, o Estado Islâmico do Iraque e do Levante e uma intervenção armada de países aliados pertencentes a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), somados a Rússia e

o Irã. Conforme dados do ACNUR (2017), o número de refugiados sírios já ultrapassou a marca de 5 milhões.

Ilustração 1 – Refugiados pelo mundo no transcurso da história



Fonte: Ahead Mkt, online.

Com o propósito de auxiliar e proteger os indivíduos refugiados, em 3 de dezembro de 1949, foi estabelecido o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). As atividades do órgão iniciaram em 1951, com o desígnio de reassentar os refugiados europeus resultantes da Segunda Guerra. Atualmente, tendo seu escritório sede em Genebra, na Suíça, o programa é mantido por meio de colaborações arrecadas no setor privado, doadores individuais e auxílios voluntários de países doadores participantes da União Europeia e da ONU. Inicialmente, o mandato que deliberava seu período de atuação contava com um prazo de três anos, devendo ser renovada a cada triênio, contudo, em 2003, a cláusula que obrigava a sua renovação a cada três anos foi extinta.

À vista disso, o ACNUR propõe a proteção internacional para os refugiados, amparando-os e resguardando-os e, assim, buscando soluções duradouras para todos (ACNUR, 1950). Reconhecido pelo seu trabalho humanitário, o ACNUR:

[...] já auxiliou dezenas de milhões de pessoas a recomeçarem suas vidas. [...] recebeu duas vezes o Prêmio Nobel da Paz (1954 e 1981). Atualmente, a agência conta com aproximadamente 12 mil funcionários e está presente em cerca de 130 países com mais de 460 escritórios. Por meio de parcerias com centenas de organizações não governamentais, o ACNUR presta assistência e proteção a mais de 67 milhões de pessoas (ACNUR, 2018, p.5).

Decorrente das constantes violações dos direitos humanos, os números dos deslocamentos forçados superaram 67 milhões de pessoas, dentre elas, 27 milhões cruzaram fronteiras internacionais em busca de proteção e reconhecimento, como refugiados, bem como o número de 10 milhões de apátridas (ACNUR, 2018).

Assim, nota-se que o número de pessoas que necessitam deslocarem-se de seus países de origem cresce ligeiramente todos os anos. Portanto, o principal meio de proteção para esses indivíduos dá-se inteiramente pelo ACNUR, pois essa entidade “trabalha para assegurar que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de buscar e receber refúgio em outro país e, caso deseje, regressar ao seu país de origem” (ACNUR, 2017, p.6).

Ao encontro do ACNUR e da Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, como resultado, foi instituída a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 28 de julho de 1951. Este visa à proteção legal dos refugiados, para que tenham acesso aos direitos básicos, independentemente de onde estiverem (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951). No entanto, o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, surge para atualização do Estatuto de 1951, abrangendo assim, os termos de refugiados (PROTÓCOLO RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1967).

Em âmbito geral, no cenário histórico do pós-guerra, primeiramente, através da Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, datada em 26 de junho de 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas, que, no dia 24 de outubro de 1945,

entrou em vigor na comunidade internacional, sendo uma organização desenvolvida por países voluntários em prol da paz e do desenvolvimento mundial. A Organização das Nações Unidas (ONU) visa, em seu preâmbulo:

[...] a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1945).

Portanto, a Carta tem como fim praticar a tolerância e perpetuar a paz da humanidade e, assim, unir forças para promover a segurança internacional e a garantia dos propósitos e princípios básicos nela instituídos. Em seguida, foi efetivada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, com o ideal de atingir todos os povos e todas as nações, promovendo direitos e garantias fundamentais para a existência do ser humano.

Constata-se, assim, a importância de conhecer a história dos processos migratórios para adquirir tolerância, bem como entender a relevância das instituições e organizações que acolhem e protegem legalmente os refugiados, para que, assim, estejam seguros e amparados.

Migrantes e refugiados

De acordo com o sociólogo Zygmunt Bauman, “suportamos as consequências da profunda e aparentemente insolúvel desestabilização do Oriente Médio, na esteira das políticas e aventuras militares das potências ocidentais, estupidamente míopes e

reconhecidamente fracassadas” (BAUMAN, 2017, p.9). Ademais, de acordo com o autor, a situação é algo que promete se alongar no tempo, pois admite ser improvável que a migração em massa venha a se interromper, seja pela falta de estímulo, seja até mesmo pela crescente engenhosidade de tentativas de sustá-la (BAUMAN, 2017). De tal modo, percebe-se a instabilidade das fronteiras político-culturais envolvendo a Europa e o Oriente Médio.

O fluxo de refugiados impulsionados pelo regime de violência arbitrária a abandonar suas casas e propriedades consideradas preciosas, de pessoas buscando abrigo dos campos de matança, acrescentou-se ao fluxo constante dos chamados “migrantes econômicos”, estimulados pelo desejo demasiadamente humano de sair do solo estéril para um lugar onde a grama é verde: de terras empobrecidas, sem perspectiva alguma, para lugares de sonho, ricos em oportunidades. (BAUMAN, 2017, p.12)

Bauman, ainda, ressalva que:

[...] nos últimos anos, contudo, é um enorme salto no contingente de refugiados e pessoas em busca de asilo, acrescido ao volume total de migrantes que já batiam às portas da Europa; esse salto foi causado pelo número crescente de Estados “afundando”, ou já submersos, ou – para todos os fins e propósitos – de territórios sem Estado, e portanto também sem leis, palcos de intermináveis guerras tribais e sectárias, assassinatos em massa e de um banditismo permanente do tipo salve-se quem puder. (BAUMAN, 2017, p.11)

A migração e o refúgio não são temas discutidos exclusivamente na atualidade, pois a migração em massa não é um fenômeno recente, e seu debate decorre desde o século XX. Porém, a ênfase ocorre em virtude da vulnerabilidade dos refugiados e expansão da migração no século XXI.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009) afirma que não há uma definição concreta do termo “migrantes” no plano internacional. Todavia, essa designação é para indivíduos que possuem autonomia em sua escolha de migrar, por ra-

zões de interesse pessoal e sem intervenções de fatores externos involuntários, havendo a proteção por sua nação de origem.

Dessa forma, consta-se que esses indivíduos migrantes atravessam fronteiras administrativas ou políticas, com o propósito de fixarem-se indefinidamente ou por dado período fora de suas nações, assim sendo, migrantes internacionais. Segundo o Glossário de Migrações, a migração é:

Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos. (OIM, 2009, p.43)

Consequentemente, isso sucede em virtude de que há diferentes motivos para que a migração ocorra: a migração espontânea ocorre pela falta de auxílio estatal, nacional e internacional; enquanto a migração forçada decorre de ameaças à sobrevivência, causadas por atentados, razões naturais, miséria, terrorismo e guerras civis. Assim, a migração desses indivíduos pode dar-se individualmente, autofinanciada ou coletiva, por outra forma, em um agrupamento de indivíduos.

Contudo, segundo a Organização Internacional para as Migrações, a migração pode ocorrer, também, de forma irregular/illegal, quando o movimento dos migrantes “ocorre fora do âmbito das normas reguladoras dos países de envio, de trânsito e de acolhimento” (OIM, 2009, p. 42). Ou de maneira lícita, por vias regulamentadoras legais.

É importante diferenciar os termos “migrantes” e “refugiados”. Conforme a ACNUR (2017), os migrantes “escolhem” viver fora de suas nações, tendo em vista que continuam mantendo a proteção legal de seus países. Diferentemente dos refugiados, que não possuem proteção dos seus países, assim encontrando-se em circunstâncias vulneráveis, sofrendo ameaças e perseguições.

Assim, esses termos são concordantes com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), que, no seu artigo 1º, destaca o vocábulo “refugiado”, designado a qualquer pessoa

que: I) tenha escapado de conflitos armados e guerras; II) tenha temor por ser provável alvo de perseguição étnica, religiosa, de nacionalidade, grupo social ou princípios políticos ;e, III) por motivo de situação de perigo e temor, tenha cruzado fronteira e, em virtude disso, não quer valer-se da proteção deste país, ou que, se não há nacionalidade e se encontra fora do país no qual residia em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar ao país de origem..

Além disso, conforme consta na cartilha do ACNUR sobre a proteção dos refugiados, incluem-se como parte dessa população os: I) deslocados internos; II) solicitantes de refúgio, pessoas que solicitaram o reconhecimento de refugiados às autoridades competentes e que ainda não tiveram o pedido avaliado pelos sistemas nacionais/internacionais de proteção e refúgio; III) apátridas, quando não há o reconhecimento de nacionalidade por nenhum país; o fenômeno chamado apátrida ocorre usualmente pela discriminação contra as minorias na legislação nacional; e, IV) retornados, quando, voluntariamente, refugiados e solicitantes de refúgio voltam a seus países de origem.

Nesse contexto, os deslocados internos são pessoas que, dentro de seu próprio país, foram realocadas pelas mesmas causas dos refugiados. Não configuram refugiados, pois continuam recebendo todos os mecanismos legais de proteção do seu próprio Estado, ainda que

[...] seja a causa de sua fuga. Como cidadãos, eles devem ser protegidos por seus países e têm seus direitos previstos nos tratados internacionais de direitos humanos e do direito humanitário. Civis afetados por desastres naturais também podem ser considerados deslocados internos.
(ACNUR, 2018, p.8)

Por consequência da vulnerabilidade dos refugiados, a partir da Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas de 1951, manifestou-se a preocupação para com os refugiados e, para isso, criou-se esse estatuto internacional. De acordo com a ACNUR:

A Convenção deve ser aplicada sem discriminação por raça, religião, sexo e país de origem. Além disso, estabelece cláusulas consideradas essenciais às quais nenhuma objeção deve ser feita. Entre essas cláusulas, incluem-se a definição do termo “refugiado” e o chamado princípio de non-refoulement (não-devolução), o qual define que nenhum país deve expulsar ou “devolver” (refouler) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição. Ainda, estabelece providências para a disponibilização de documentos, incluindo documentos de viagem específicos para refugiados na forma de um ‘passaporte’. (ACNUR, online)

O ACNUR, em seu estatuto, afirma que o Alto Comissariado garantirá a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato. Nessa sua missão, o sucesso apenas será alcançado se as necessidades de todos, inclusive de mulheres, crianças e pessoas LGBTI de diversas realidades sociais, estiverem atendidas com equidade.

Logo, um dos efeitos da crise migratória de 2015 foi justamente o aumento no fluxo de mulheres e, consequentemente, trouxe à tona um mal que atinge mulheres de todas as regiões do mundo, a violência de gênero. Embora a igualdade de gênero esteja assegurada nas constituições de 139 países, milhões de mulheres e meninas sofrem diariamente agressões e são alvos de discriminação. Conforme Michelle Bachelet, ex-Presidente do Chile e ex-Diretora Executiva da ONU Mulheres, 603 milhões de mulheres e meninas vivem em países onde a violência doméstica não é considerada crime, seis em cada dez mulheres já sofrem violência física e/ou sexual na sua vida, mais de 60 milhões de meninas são obrigadas a se casar, 140 milhões de mulheres e meninas sofrem mutilações genitais, mais de 600 mil mulheres e meninas são traficadas através das fronteiras a cada ano, com fins de exploração sexual. (BACHELET, 2011).

O ACNUR realizou uma cartilha referente aos Direitos da Mulher, em que são apresentados alguns dados relevantes na esfera internacional, onde diz que:

[...] pelo menos uma em cada três mulheres ao redor do mundo sofre algum tipo de violência durante sua vida; a violência doméstica é a principal causa de morte e deficiência entre mulheres de 16 a 44 anos de idade e mata mais do que câncer e acidentes de trânsito; cerca de 70% das vítimas de assassinato do sexo feminino foram mortas por seus maridos ou companheiros; a violência contra a mulher atinge indistintamente mulheres de todas as classes sociais, raças e etnias, religiões e culturas; a violência contra a mulher produz consequências emocionais devastadoras, muitas vezes irreparáveis, e impactos graves sobre a saúde mental sexual e reprodutiva da mulher; mais de 40% das ações violentas resultam em lesões corporais graves decorrentes de socos, tapas, chutes, amarramentos, queimaduras, espancamentos e estrangulamentos; a violência ou mesmo o medo da violência aumenta a vulnerabilidade da mulher à infecção pelo HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis. O temor de sofrer violência pode, por exemplo, fazer com que a mulher se submeta a relações sexuais desprotegidas. (ACNUR, 2018, p.5)

Nesse contexto de migração forçada ou involuntária, na própria questão de refúgio, ficam evidentes as manifestações de desigualdade de gênero e a violência contra mulher. As mulheres fogem de seus países em busca de refúgio, na esperança de encontrar locais que possam ter seus direitos assegurados, visto que o contexto social em que ocorre a busca pelo refúgio, geralmente, são sociedades em que o machismo e a violência são predominantes. As mulheres refugiadas advieram de situações extremamente calamitosas e, talvez por essa condição, vivenciam circunstâncias em que seus direitos mais básicos são violados. Mas o que é a violência contra a mulher? De acordo com a cartilha do ACNUR, violência é o ato de agressão ou a omissão que causa sofrimento físico ou psicológico à vítima. A legislação brasileira, com a lei 11.340/06, mais conhecida por Lei Maria da Penha, diz que a violência contra a mulher pode ser física, psicológica, sexual, moral e patrimonial.

Ilustração 2 – Tipos de Violência Conforme a Lei Maria da Penha

Violência física	Violência psicológica	Violência sexual
Tapas	Humilhações	Expressões verbais ou corporais que não são do agrado da pessoa
Empurrões	Ameaças de agressão	Toques e carícias não desejados
Chutes	Privação da liberdade	Exibicionismo e voyeurismo
Bofetadas	Impedimento ao trabalho ou estudo	Prostituição forçada
Tentativas de asfixia	Danos propositais a objetos queridos	Participação forçada em pornografia
Ameaça com faca	Danos a animais de estimação	
Tentativas de homicídio	Danos ou ameaças a pessoas queridas	
Puxões de cabelo	Impedimento de contato com a família e os amigos	
Beliscões		
Mordidas		
Queimaduras		
Violência moral	Violência patrimonial	
Injúria	Destrução, venda ou furto de objetos pertencentes à vítima	
Calúnia	Destrução, venda ou furto dos instrumentos de trabalho da vítima	
Difamação	Destrução de documentos da vítima ou de seus filhos	
	Venda, aluguel ou doação de imóvel pertencente à vítima ou ao casal, sem a autorização da mulher	

Fonte: ACNUR, online.

Ainda que haja conhecimento sobre a violência de gênero, para Lisboa, os estudos sobre migrações têm ignorado as mulheres, colocando-as em posição de dependência dos homens e tornando-as invisíveis (LISBOA, 2006). Diante disso, o ACNUR desenvolveu estratégias para o combate à violência de gênero sofrida por mulheres refugiadas, aplicadas nos campos de refugiados, onde há numerosa concentração de meninas e mulheres refugiadas. Dentre as estratégias, cinco são os compromissos a serem aplicados:

- (1) Promover a participação ativa de mulheres refugiadas em funções representativas nos campos de refugiados, alcançando uma taxa de 50%;
- (2) Oferecer registro e documentação individual adequada para todas as mulheres e homens refugiados;
- (3) Desenvolver estratégias integrais que combatam a violência sexual e de gênero;
- (4) Assegurar a participação de mulheres refugiadas na distribuição e gestão de produtos alimentícios e não alimentícios;
- (5) Fornecer assistência sanitária para todas as mulheres e meninas refugiadas (ACNUR, online).

Por conseguinte, o ACNUR comprehende que a violência sexual e de gênero envolve situações em que há propagação de violação aos direitos humanos, e, diversas vezes, essa violência é vinculada a relações desiguais de gênero dentro de comunidades ou excesso de poder. Dessa forma, “Ela pode assumir a forma de violência sexual ou perseguição por parte das autoridades ou pode ser o resultado da discriminação incorporada na legislação, bem como em normas e práticas sociais predominantes”. Essa forma de violência pode ser a causa do deslocamento forçado ou, ainda, uma parte intolerável do processo de deslocamento (ACNUR, 2011, p. 6).

Dessa forma, o Estatuto fortalece previamente recursos legais internacionais e fornece de forma compreensiva os direitos dos refugiados em âmbito internacional. Estabelece, assim, um padrão, para que os refugiados tenham direitos básicos ao serem recebidos em outras nações.

A instabilidade das fronteiras político-culturais

Zygmunt Bauman refere-se ao historiador Eric Hobsbawm e, de tal modo, destaca o pensamento do referido autor no livro **Estranhos à nossa porta** (2017). Por conseguinte, os autores ajuízam que as manifestações de xenofobia e racismo são sintomas, não remédios. (BAUMAN, 2017). Sintomas de uma sociedade de fracassada.

Quando a sociedade fracassa, a nação aparece como a deradeira garantia. ‘Eles’ (os ‘estranhos’), como Hobsbawm nos relembra de dentro de sua tumba, ‘podem ser, devem ser, culpados por todas as dificuldades, incertezas e desorientações que tantos de nós sentimos após quarenta anos das mais rápidas e profundas reviravoltas da vida humana na história escrita’. (BAUMAN, 2017, p.65).

Tal busca por garantias ordena que o Estado tome precauções quanto à influência e/ou alargamento demográfico de migrantes em determinados países. Por isso que aumenta a instabilidade política nas regiões de fronteira e, ainda, compõem-se novas fronteiras culturais movidas pela intolerância e ausência de diálogo e/ou políticas sociais em todo o mundo.

De acordo com a história, as fronteiras são margem e centro; encontro e separação. Portanto, em uma região de fronteira (político-cultural), “A identidade regional é uma construção coletiva ou a combinação da aceitação e negação de valores socioculturais” (SILVA, 2018, p.113). Entretanto, o ambiente intercessor dessas relações sociais e edificações políticas coletivas necessita ser democrático.

Presentemente, o sonho de obter-se uma democracia global vem se transformando no pesadelo da insegurança política, violação dos direitos humanos e construção de muros materiais que cercam as fronteiras dos países para impedir o movimento migratório. Além disso, há os muros imateriais, que consolidam ainda mais as “fronteiras do pensamento” e impossibilitam o diálogo e a pacificação da humanidade.

Conclusão

Após a explanação sobre a migração, o refúgio e a vulnerabilidade de gênero dos refugiados, consideram-se os seguintes pontos:

I – a migração é um fato histórico, pois o ser humano, como nômade, constatou a necessidade de deslocar-se para procurar suprimentos e meios de sobrevivência;

II – durante a Segunda Guerra Mundial na Europa, os indivíduos foram forçados a sair de suas casas, cidades e países em decorrência de perseguições étnico-políticas;

III – após o estado calamitoso e pavor internacional que a Segunda Guerra Mundial causou, houve a necessidade de criação da Organização das Nações Unidas – ONU – em 1945, com o propósito de garantir a paz mundial;

IV – em 1948, foi efetivada a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH – para atingir todos os povos, garantindo seus direitos;

V – no ano de 1949, foi estabelecido o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR –, reformulado em 1951, que visa à proteção legal de apátridas, migrantes e refugiados, mundialmente;

VI – migrantes e refugiados são caracterizados diferentemente;

VII – migrantes são aqueles que atravessam barreiras políticas, para instalar-se em outro país, assegurados por leis de seu país de origem;

VIII – refugiados são forçados a deixar suas casas e/ou país de origem, em razão de guerras e perseguições;

IX – o suporte legal para refugiados, ao estabelecer-se em outro país, é o Estatuto de 1951, ou seja, responsabilidade da ACNUR;

X – os índices de refugiados ao ano crescem exorbitantemente;

XI – o estatuto do ACNUR, em suas funções, afirma que irá garantir a proteção a todos os refugiados que estiverem sob sua proteção, nos limites do estatuto;

XII – não serão excluídas, da proteção do ACNUR, mulheres, crianças e pessoas LGBTI de todas as realidades sociais;

XIII – a crise migratória de 2015 resultou no aumento do fluxo de mulheres que migram e provocam o aumento da violência de gênero;

XIV – existem países em que a violência doméstica não é considerada crime, fazendo que 603 milhões de meninas e mulheres sejam alvos da violência doméstica sem a devida proteção legal para que a violência não ocorra;

XV – a migração forçada e involuntária deixa evidentes as diversas manifestações de desigualdades de gênero e a violência contra a mulher;

XVI – a situação da mulher refugiada é extremamente calamitosa; elas fogem de seus países em busca de refúgio, esperança e locais em que seus direitos serão assegurados, entretanto, o contexto social que encontram não é o que objetivam, pois acabam se deparando com a violação dos direitos mais básicos, com a predominância do machismo e, ainda assim, com a violência predominantemente física, psicológica, sexual e moral;

XVII – o ACNUR desenvolveu estratégias para combater a violência de gênero sofrida por mulheres refugiadas, aplicadas nos campos de refugiados;

XVIII – e, por último, e não menos importante, o ACNUR, compreendendo que a violência sexual e de gênero envolve situações em que ocorre um alastramento da violação aos direitos humanos, e, diversas vezes, é vinculada a relações desiguais de gênero, dentro de comunidades, ou de excesso de poder, podendo ela assumir a forma de violência sexual ou perseguição por parte das autoridades; ou pode ser o resultado da discriminação incorporada na legislação, bem como em normas e práticas sociais predominantes. Essa forma pode ser causa do deslocamento forçado ou parte intolerável do processo de deslocamento.

Assim, conforme a primeira seção deste estudo, explicou-se a necessidade do ser humano nômade em migrar como ato de sobrevivência. Bem como o refúgio em situações de opressão étnico-político no século XX. A partir disso, houve a criação de entidades e estatutos para promover a paz mundial e garantir o direito das pessoas, indiferentemente de credo, cor e gênero, que estão em vigor até a atualidade.

De acordo com a segunda divisão, salienta-se, a priori, o entendimento da diferenciação entre migrantes e refugiados, pois o primeiro escolhe viver em outro país com a proteção legal do seu de origem, enquanto o segundo é coagido a sair do seu país de origem. A posteriori, surgem os dados alarmantes de indivíduos em estado de refúgio mundialmente, principalmente da Síria, Afeganistão, Somália e do continente Africano, atualmente. Assim, os principais fatores para que ocorra esse deslocamento

de indivíduos no mundo todo são as guerras civis, a violência e perseguições geradas por questões políticas e religiosas, tanto da parte do governo como de grupos extremistas.

Por fim, depara-se com a vulnerabilidade de gênero, em grande parte causada pela violência e preconceito para com mulheres, crianças e homossexuais. Mas, neste estudo, trata-se especificamente da violência gerada contra mulheres. Apesar de 139 países disporem de leis de igualdade de gênero, no ano de 2015, o maior índice de migrações foi do gênero feminino, em decorrência da opressão sofrida pelo sexo oposto e, até mesmo, por crenças do próprio povo. Em pleno século XXI, os índices continuam elevados de mulheres que são violentadas, estupradas, mutiladas e/ou traficadas em todo o mundo.

À vista disso, salienta-se a importância de debater-se sobre a migração, o refúgio e a vulnerabilidade de gênero. Ainda que existam entidades que auxiliam no processo de acolhimento desses indivíduos oriundos de outras nações, também cabe à sociedade compreender o quanto é complexo para uma pessoa sair de seu país de origem nessas condições, em sua maioria, com poucos pertences, e ultrapassar fronteiras político-culturais instáveis em busca de um horizonte para si e para seus filhos.

Referências Bibliográficas

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

ACNUR . Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Ação contra a violência sexual e de gênero: uma estratégia atualizada.** 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/A%C3%A7%C3%A3o-contra-a-viol%C3%A3o-Ancia-sexual-e-de-g%C3%A3o_ACNUR-2011.pdf> Acesso em: 30 set. 2017.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Cartilha Direitos da Mulher: Prevenção à Violência e ao HIV | AIDS.** 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Direitos-da-mulher_Preven%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-viol%C3%A3o-Ancia-e-ao-HIV-AIDS_ACNUR-OPAS-OMS-UNAIDS-UNFPA-UNIFEM.pdf> Acesso em: 11 nov. 2018.

ACNUR . Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **O que é a convenção de 1951?** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Estatuto do Acnur.** 1950. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 13 out. 2017.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 15 out. 2017.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR: número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017.** 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>>. Acesso em: 24 set. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta.** Tradução: Carlos Alberto Medeiros. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma.** 5^a edição, 2^a reimpressão. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

GOMES, Geórgia; LOPES, Joana. **A crise migratória do século XXI.** Relações Internacionais para Educadores. URGs, 2017. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ripe/wp-content/uploads/2017/05/migra%C3%A7%C3%B5es.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

GOUCHER, Candice; WALTON, Linda. **História mundial: jornadas do passado ao presente.** 1^a ed.

HARRIS, C. D., WÜLKER, G. **The Refugee Problem of Germany.** Economic Geography, v.29, n.1, p.10-25, 1953.

LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. In: REHMU- **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.** Ano XIV, n.26 e 27, 2006. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu>>. Acesso em 20 out. 2017.

OIM. Organização Internacional para Migrações. **Glossário sobre Migração.**

POST, C. Betina. **Violência de Gênero e Concessão e Refúgio no Contexto Internacional e Brasileiro.** Disponível em: <http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/betina_post_2016_2.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

ROCHA, Douglas Q. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - a crise dos refugiados sírios.** UFRGSMUNDI, v. 4, p.18-45, 2016.

SILVA, Jeremias Machado. Aportes teóricos sobre o conceito de região. In: MUELLER; Airton Adelar; SOARES, Fabrício Antônio Antunes. **Modernidade sem fronteiras:** desenvolvimento e desigualdades entrelaçadas. Ijuí, Editora Unijú: EDIUNESC, 2018. p.101-116.

TEIXEIRA, Enise B.; ZAMBERLAN, Luciano; RASIA Pedro C. **Pesquisa em Administração.** Ijuí: Ed. Unijui, 2009.

O fazer guasqueria

Juliana Porto Machado¹

Introdução

A guasquería é um tema de investigação singular, existem poucos estudos históricos e descritivos sobre esse ofício secular. As pesquisas referentes a esse assunto se esgotam em análises sistemáticas, que registram apenas as bases de produção como algo secundário, caracterizando a guasquería apenas como uma prática utilizada pelos peões de estância, porém, em nenhum momento é observado o caráter imaterial desse ofício.

O guasqueiro poucas vezes é mencionado, tornando-se uma figura acessória, seu saber fazer, sua forma de compartilhamento, sua tradição e identidade acabam não sendo aprofundadas e passam despercebidas. A ligação guasqueiro e peão não é um fator negativo, ao contrário, é um dos elementos de importância nesta pesquisa. Sua relevância deve-se ao fato de que o sujeito que pratica a guasquería está interligado com um passado de trabalho no campo, como peão ou campeiro, de uma infância nesse meio, e que, por diversos motivos, o fizeram fixar-se no espaço urbano, causando um relativo distanciamento de contextos. Esses sujeitos seguem praticando um ofício que tinha como função principal suprir suas necessidades de materiais de trabalho, enquanto eles eram peões, logo, não praticam mais a guasquería para consertar suas cordas, mas para a comercialização de materiais dessa linha (como rédeas, laços, freios, cabeçadas, boleadeiras, maneias e outros).

Por conseguinte, destaca-se o vínculo entre o autoconhecimento de se identificar como guasqueiro e o artesão. E no problema que isso pode acarretar na produção desses sujeitos. A não identificação do guasqueiro em se reconhecer como artesão pode dificultar o acesso às políticas públicas. No entanto, a clas-

¹ Doutoranda e Mestre em Memória Social e Patrimônio Cultural (UFPEL). Pós-graduanda em Ensino de História (UNIPAMPA). julianamachado209@gmail.com

sificação da guasquería de ser artesanato, e todos aqueles que a praticam serem artesãos, como delimita a carteira do artesão distribuída por órgãos públicos, como prefeitura, induz os sujeitos que praticam esse ofício a se identificarem como artesãos, e essa denominação pode causar ao guasqueiro um conflito identitário de afirmação.

Outro ponto de relevância é a ligação homem e animal, visto que esses sujeitos têm como principal matéria-prima o couro cru animal, e essas obras em sua maioria são voltadas para ser aparato de equinos. Esse é outro aspecto pouco explorado em relação à guasquería, assim como a relação homem e objeto.

Uma análise comparativa das produções em áreas de fronteira da tríade Brasil-Uruguai-Argentina permite um maior aprofundamento das ações das políticas públicas em prol da guasquería, e na existência ou não desse movimento de reconhecimento desse saber-fazer, para um maior desenvolvimento dessa atividade. As técnicas de criação desses objetos possuem similaridades em sua base, nos passos de I) obtenção da matéria-prima principal, o couro cru; II) tratamento do couro, estaquear e secar; III) retirada dos pêlos do couro, lonquear; IV) cortar as loncas, tiras de couro; V) sovar, amaciando o couro; VI) tirar tentos, tiras finas de couro; e VII) trançar.

Esse saber-fazer, apesar da delimitação física da fronteira, mantém a mesma técnica tradicional de trabalhar o couro-cru. Logo, surgem questionamentos: essa base de produção da guasquería se modifica quando um guasqueiro começa a trabalhar com couro industrializado? A introdução do couro branco no mercado possibilita a criação de mais peças, em um período de tempo menor. No entanto, todo o saber-fazer de trabalhar o couro cru é desnecessário quando utilizada essa matéria prima? O guasqueiro que produz com esse novo material deixa de ser guasqueiro? O que caracteriza um sujeito guasqueiro? Quais as similaridades concretas da produção e reprodução de guasqueria em regiões fronteiriças? A diferenciação de guasqueiro e artesão interfere na identidade do sujeito e, consequentemente, em sua obra? Quais os fatores que fizeram que esse ofício se mantenha no contexto atual nas regiões pesquisadas? Quais os fatores que influenciaram na falta de materiais históricos escritos específicos?

camente sobre esse saber-fazer? Esse caso de não identificação de artesão ou guasqueiro ocorre com os guasqueiros do Uruguai e da Argentina? Esses questionamentos abrem um leque de situações que podem ser pensadas ao pesquisar sobre guasquería.

Os caminhos da pesquisa

Nesse eixo, apresentam-se os caminhos da pesquisa que está em desenvolvimento. Considerando o contexto, serão três regiões fronteiriças da tríade Brasil-Uruguai- Argentina, escolhidas devido ao fato de que a produção de guasquería está inserida na região do bioma pampa², com forte ligação com a figura do cavalo, o que a faz ativa, em um contexto em que o rural e o urbano ainda se dividem por uma linha tênue. A troca de saberes na fronteira entre as cidades de Jaguarão/BR- Rio Branco/UY, São Borja/BR- -São Tome/ARG e Paysandu/UY-Colón/ARG, é um dos fatores que possibilitam que a guasquería ainda permaneça no contexto atual.

Em vista disso, obras como **El guasqueiro**: Trenzadores Criollos, de Luis Alberto Flores (1960), **Mão Gaúcha**: Trançado em couro cru, livro organizado pela Fundação gaúcha do trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego (1978), **El Arte Gaucho Del Cuero Crudo**, de Hilario Faudone (2004), **Trenzas Gauchas el Cuarto**, Las Sogas y al Tranco (Rustica), de López Osornio (1934), **Leather Braiding**, de Bruce Grant (1950), e **Braiding Rawhide Horse**, de Tack de Robert L. Woolery (1950) são bases importantes de produção da técnica de couro cru e transmitem o passo a passo do tratamento do couro até o manejo das tranças.

Trazendo para a imagem do objeto o saber fazer do guasqueiro em couro cru, como um inventário da técnica de guasquería, serão fontes utilizadas para atingir o objetivo proposto o livro **Artesania Tradicional Del Cuero en La Mesopotamia Argentina** de Angel Fontana (1988), que apresenta uma breve resenha da utilização do couro no vice-reinado do Rio da Prata, do surgimento do artesanato na Mesopotâmia argentina, e contextualiza o guasqueiro, suas ferramentas e técnicas de trançado.

2 Pampa compreendido como conjunto de formações ecológicas que se unem e se cruzam com uma densa rede formada por matéria, matas, planícies , vegetação rasteira e matas encostadas.

Essas obras formam o conjunto base de fontes documentais necessárias, com a guasquería como objeto central, tornando possível percebermos as diferentes formas de abordagem da transmissão de um saber fazer.

Além das obras citadas, serão examinadas as obras de autores como Benedict Anderson, **Comunidades Imaginadas**, de Joel Candau, com o livro **Memória e Identidade**, de Jacques Rancière, com **A partilha do sensível**: estética e política, e outros autores. O exame dessas obras possibilita realizar uma análise comparativa da produção desse ofício entre fronteiras de forma mais concreta, percebendo as manifestações que impulsionam a circularidade das identidades, das interfaces dos fluxos interpretativos entre o guasqueiro rural e o guasqueiro urbano.

Para desenvolver uma análise comparativa das produções de artesanato em couro cru, guasquería, em zonas fronteiriças, utilizar-se-á pesquisa de natureza qualitativa, do tipo exploratória, devido à formulação de questões sobre tema ainda pouco explorado, com método de entrevistas semiestruturadas para a coleta de informações. A realização desse tipo de pesquisa permite aumentar a familiaridade do pesquisador com os fatos, contribuindo para um maior entendimento do problema, pois, é por meio da pesquisa que se encontram formas de solucionar os problemas levantados.

A pesquisa pode ser compreendida, de acordo com Gil (1996), como um processo de desenvolvimento do método científico. Para Seltiz (1974), o pesquisador tem a necessidade de organizar e planejar sua pesquisa, e também de escolher o método mais adequado para atingir as metas estabelecidas.

Todavia, com a pesquisa qualitativa, de acordo com Zanelli (2002), se permite que a cultura dos sujeitos investigados consiga transmitir sua essência, uma vez que essa abordagem possibilita aos sujeitos uma estruturação de suas perspectivas e de seus saberes adquiridos ao longo do tempo, com a transmissão de sua visão intrínseca de mundo.

Esse tipo de abordagem torna a análise do objeto de estudo plurefacetada, já que o objeto está em um processo constante de transformação. Dessarte, em uma pesquisa que envolve sujeitos sociais, torna-se primordial compreender a construção dos

fatos realizadas por eles. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa “adequa-se a aprofundar a complexidade dos fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos mais ou menos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente” (MINAYO; SANCHES, p. 247; 1993).

O estudo qualitativo possui um método de interpretação das ações humanas, ou seja, o pesquisador busca analisar e interpretar as ações em seu contexto de origem, em uma investigação que lhe faculta compreender a habilidade que os sujeitos têm de definirem seus termos de significados para representarem as coisas e os feitos. Para Vieira e Zouain (2005), a pesquisa qualitativa é um mecanismo que coloca o ator social em um plano ativo de trocas de conhecimento, ao transmitir seu testemunho das experiências de que dispõe. Por conseguinte, o pesquisador tem a tarefa de estruturar e retransmitir as mensagens obtidas em uma descrição precisa da cultura do outro observado. Como é no contexto cultural de origem que as informações são obtidas, a cultura ressalta o autor, pois um conceito semiótico não é algo que surge do nada, como um objeto pronto ou que pode ser imposta. Ao contrário, cultura é contexto, onde os fatos sociais interagem junto a comportamentos, em meio à construção de instituições e de identidades; tais ações são passíveis de “descrição densa” (GEERTZ, 2008, p.15) e detalhada, de forma acessível para interpretações.

Em um processo de descrição detalhada, mais próxima possível do estilo de viver de determinado grupo (INGOLD, 2008), percebe-se a interação do outro com o seu espaço- tempo, nas trivialidades do cotidiano, como reagem a fatos diversos e sua visão de mundo. Deve-se considerar que a pesquisa qualitativa, como argumenta Richardson (1999), possui em sua natureza a percepção do mundo sensível, ao considerar aspectos como valoração, visão de mundo e motivações dos sujeitos investigados para praticarem tal atividade ou, no caso desta pesquisa, o ofício de guasquería.

Destacam Denzin e Lincoln (2006) que a pesquisa qualitativa tem com base a relevância em qualidades em um sensível compartilhado que não pode ser quantificado. O importante, então, é o aprofundamento dos detalhes que a pesquisa pode alcançar. Para os autores, o pesquisador qualitativo acaba por se aproximar mais da realidade do investigado ao considerar

seu contexto cultural e suas significações do mundo. Essa proximidade permite ao pesquisador ferramentas para decodificar os conhecimentos coletados. Assim, a pesquisa qualitativa, do tipo exploratória, tem como arcabouço a dedicação em se aproximar do problema, criando uma rede de elementos decodificáveis, na busca por se familiarizar com esses elementos pouco explorados ou conhecidos, como a guasquería, primando sempre por observar o objeto em ambiente natural. A pesquisa qualitativa exploratória deve ser pensada como um mecanismo que permitirá melhor acesso na observação e compreensão dos processos da guasquería.

Reflexões teóricas

A tradição pode ser compreendida como os hábitos e linguagens adquiridos de uma cultura por meio das trocas dos indivíduos que pertencem a um foro social. Consequentemente, esse fato nos insere em um mundo histórico que nos antecede, em que somos limitados ao acessá-lo. Alguns elementos se conservam e se transformam com um novo olhar e necessidade. Assim:

Em nosso comportamento com respeito ao passado, que estamos confirmando constantemente, a atitude real não é a distância nem a liberdade com respeito ao transmitido. Pelo contrário, nos encontramos sempre em tradições, e este nosso estar dentro delas não é um comportamento objetivador que pensou como estranho ou alheio o que disse a tradição; esta é sempre mais algo próprio, exemplar ou aborrecível, é um reconhecer-se naquilo que para nosso juízo histórico posterior não se percebe apenas conhecimento, senão um imperceptível ir transformando-se ao passo da mesma tradição (GADAMER, 1996, p.350).

O encontro entre passado e presente constituem a tradição. Nesse sentido, se produz algo no presente que pertence ao passado, mas com um novo significado. Então, em cada contexto, por exemplo, uma técnica será interpretada de forma diferente. O caráter de permanência da tradição se confirma. Cada cultura conser-

va alguma característica que simboliza o que era anteriormente, só que no presente sofre com o hibridismo³ (GADAMER, 1996).

Em meio às trocas de conhecimento que ocorrem entre sujeitos, devem se considerar a perspectiva de Rancière (2005) da existência de um comum sensível compartilhado, em que “a partilha do sensível faz ver quem pode tomar parte no comum em função daquilo que faz, do tempo e do espaço em que essa atividade se exerce. Logo, ter essa ou aquela ‘ocupação’ define competências ou incompetências para o comum, dotado de uma palavra comum” (p. 16).

Nesse sentido, pelos sócio-transmissores, apresentados por Candau (2011), ressalta-se o fato de que as narrações são variáveis de acordo com o narrador, ou seja, elas são percebidas e compartilhadas de diferentes percepções e compreensão, e o testemunho de uma mesma ação será diferente para cada observador, em consequência das funções cerebrais dos seres humanos que são únicas em cada indivíduo. As experiências vivenciadas, e até mesmo compartilhadas por atores sociais, por mais que apresentem fatores comuns, serão sempre interpretadas e reinterpretadas por diferentes configurações.

Por conseguinte, tradição carrega em si um legado de veracidade e elementos memorizantes de forte ação. Dessa forma, nasce, como afirma Barth (2000), das relações culturais e sociais dos sujeitos, em uma rede de interações que se afetam mutuamente. Todas as ações realizadas por um sujeito afetam outras dimensões de sua vida, gerando experiências e informações que dão origem ao saber simbólico do sujeito, ou informalmente a sua bagagem cultural, que são as tradições de conhecimento. Pela bagagem cultural e pela cadeia de valores hierárquicos, a tradição se sustenta em meio às memórias produzidas coletivamente⁴, na troca entre sujeitos, das demandas e ideias que sur-

3 Hibridismo, aqui, significa a transformação de uma cultura, em troca constante com uma ou mais culturas, em que os valores são repensados e transformados. Uma cultura múltipla, diversa, que está sempre em um processo de combinação de conhecimentos (GADAMER, 1996).

4 Memória Coletiva é uma representação, uma expressão da metamemória, um discurso reproduzido sobre uma suposta memória comum e compartilhada como todos os sujeitos que compõem um grupo social (CANDAU, 2011)

gem. Seu caráter legitimador facilita o processo de reconstrução sociocultural na modernidade (GRUNEWALD, 2003).

Assim, a guasquería possui esse caráter tradicional, por ser um ofício de técnicas aprendidas e transmitidas, em uma reprodução do saber-fazer; nesse viés, a compreensão do artesanato na cultura se faz pertinente. O pensamento de Chiti (2003) confronta o lugar de artesanato na cultura, como o da classe popular, associando essa classe popular ao baixo poder econômico e aquisitivo, reconhecido muitas vezes como a massa, esse grupo de pessoas pensadas como um todo, até mesmo homogêneo, por não possuírem nenhum posicionamento ou causa. Essa categorização parte da visão da classe considerada superior.

Declara o autor citado que a cultura artesanal corresponde a atores sociais que manifestam em suas obras aspectos de suas vidas cotidianas. Dessa forma, o artesanato pode ser visto como mecanismo de confronto na recuperação das origens simbólicas e dos valores de um povo diante de seus colonizadores. Em relação a isso, Adam (1947) advoga que algumas representações de certos signos são, em determinado momento, os mesmos em diferentes culturas, principalmente imagens religiosas, objetos funcionais e desenhos de animais. Relata que a representação de uma obra artesanal é sempre única em relação a outra, diferenciando-se pela criação de uma imagem, da técnica, da matéria-prima, da imaginação e do olhar do artesão, carregado de saberes utilizados para originar algo que cumpra os desejos socioculturais. Não deixaremos de mencionar o caráter de repetição em pequena escala que faz parte da produção artesanal, reforçamos apenas a habilidade individual que o artesão possui para transformar sua peça em algo único.

Com essas considerações, podemos iniciar uma discussão em torno da formação da identidade do guasqueiro, em seu autoreconhecimento de produtor desse ofício, em uma distinção pessoal entre artesanato e guasquería. Para isso, iremos utilizar alguns conceitos sobre identidade. Partimos do pensamento de Candau (2011) ao afirmar que identidade é algo social, que se desenvolve nas interações entre sujeitos, das trocas de informações e das relações próximas (famílias, amigos, colegas de trabalho, co-

nhecidos e outros), assim como dos contextos no qual está inserido. Esse conjunto de fatores influenciará na identidade do sujeito.

Nessa ação de influências, o sujeito começa a construir sua identidade, em um discurso da diferenciação, que Hall (2000) esclarece como sendo o momento em que eu me reconheço perante o outro. Em um jogo de percepção de mim (quem sou, o que sou, o que quero, do que gosto, como sou), na criação da personalidade própria, em relação aos diversos grupos sociais de outros que irei pertencer ou terei contato. Em suas palavras: “mesmida de que tudo inclui, uma identidade sem costuras, inteiriça, sem diferenciação interna” (p.109). Todos iguais, padronizados e em série, em que o diferente seria considerado errado e rechaçado.

A concepção ilusória de uma única identidade para todos utiliza como ferramenta elementos de identificação compartilhados, objetos memorizantes de feitos gloriosos, que irão incutir um sentimento de pertencimento. Esse uso de mecanismos sócio-transmissores (CANDAU, 2011) é um elo criado e transmitido de uma geração a outra, estabelecendo-se assim uma ideia de fazeres e ações usuais a todos, em uma estruturação social para a criação de uma identidade. Dessa forma, Hall, não está afirmando que a ideia de pertencimento a um grupo seja algo prejudicial, ele apenas esclarece que uma identidade única acaba sendo uma forma de exclusão daquelas pessoas que não se encaixam nas características consideradas adequadas à sociedade, por isso deve se pensar em diversidades identitárias.

Como declara Passeron:

[...] Essa cultura, que nós chamamos ‘declarativa’, se oferece então à observação na linguagem frequentemente prolix da auto definição, sobretudo quando ela consegue se fazer teoria (mito, ideologia, religião, filosofia) para dizer e argumentar tudo o que os praticantes de uma cultura fazem-na significar, reivindicando-a como marca de sua identidade, por oposição a outras” (1991, p.325).

A identidade, percebida como diversa, nos permite discutir a relação entre guasqueiro e artesão em territórios de fronteira, compreendendo também as ações das políticas públicas para o

desenvolvimento do ofício artesanal. Na América Latina, de acordo com Florescano (1993), o surgimento das políticas públicas voltadas para o reconhecimento e conservação dos bens culturais começam entre os séculos XIX e XX, quando os Estados estão se firmando. Nesse processo, se busca concretizar o ideal de uma identidade nacional, patriota, que representaria a “todos” (MARTÍN, 2011), encobrindo e se opondo à diversidade cultural.

A diversidade existente no ofício artesanal se vale das influências vivenciadas pelos artesãos que compõem diferentes grupos étnicos, econômicos e religiosos, e das inúmeras técnicas de criação e de transmissão aprendidas, além do seu próprio contexto social, urbano ou rural (ROTMAN, 2015). No Brasil, no período de 1980, foi construído o Programa Brasileiro de Artesanato (PBA), possuindo representatividade nas vinte e sete Unidades da Federação, pelas Coordenações Estaduais do Artesanato. Em um processo de criação de políticas públicas, em parceria com órgãos das esferas federal, estadual, municipal e entidades privadas, como foco na geração de recursos econômicos para o setor artesanal, difunde ações para aumentar o nível de produção desse setor (MDIC, 2012).

Foi criada a carteira nacional do artesão, emitida pelo Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro. Nessa linha, tem-se o Programa Sebrae de Artesanato (PSA), criado em 1999, com o objetivo de ser programa de fortalecimento do desenvolvimento do artesanato. A partir da concretização das cadeias produtivas e fortalecimento do capital simbólico e social. A Lei nº 13.518, de 13 de setembro de 2010, possibilita que o artesão possa ter seus direitos de previdência, se reconhecendo como artesão, como também permite a esses trabalhadores transitarem com seus objetos artesanais em feiras e exposições, sem pagar imposto de transporte; pode, ainda, contribuir para a Previdência Social e emitir notas fiscais de suas vendas, com a isenção do ICMS.

As políticas públicas⁵ voltadas para o artesanato na Argentina surgem nos anos 90, em meio ao elevado desemprego

5 Os parágrafos a seguir, tratando das políticas públicas, são trechos do artigo publicado na revista **Missões**, sob o título de “O conceito de artesanato: uma produção manual”, disponível em: <http://seer.unipampa.edu.br/index.php/missoes/article/download/23117/8659>

vivido na época. Surgiu como uma necessidade, para diminuir a quantidade de desempregados e também para cumprir as exigências da economia que estava em crise. Em um momento, o ofício artesanal passou a ter um arcabouço político legítimo, possibilitando aos artesãos a facilitação do acesso a meios de comercialização, difusão, projetos de aperfeiçoamento e investimento monetário (DUPEY, 2006), o MATRA (Mercado Nacional de artesanato Tradicional da República Argentina). Inicialmente, em 1985, quando foi fundado, era apenas um espaço de comercialização de peças artesanais. Em 1992, tornou-se uma ferramenta ativa voltada para o desenvolvimento do campo artesanal e da economia local, facilitando o comércio do artesanato argentino em barracas de vendas espalhadas pelo país. Assim, foi também um mecanismo de divulgação do projeto de lei nacional de artesanato e salvaguarda do patrimônio cultural entre os artesãos, através de feiras (MATRA, 2015).

Já no Uruguai, nos anos 60, com a crise econômica, muitos uruguaios buscaram uma estratégia em meio ao alto desemprego, voltando-se para o artesanato, como rota de escape (AGRESTA; CHAVAT, 2014). Em 1968, ocorre a criação do programa Mãoz do Uruguai, fundado por algumas mulheres artesãs, que tinham por objetivo conquistar um espaço de reconhecimento para se desenvolverem econômica e socialmente no espaço rural. Contemporaneamente, o Mãoz do Uruguai tornou-se uma marca registrada de qualidade, uma das principais associações de produção de artesanato do país, comercializando para o mercado interno e externo. Em 1982, tem-se o Mercado dos Artesãos, com o princípio de criar uma feira própria; então, em 1983, surge a Associação Uruguaia de Artesãos (AUDA), destacando-se por seu grau de relevância nos mercados de vendas do artesanato, com respaldo das políticas públicas, em auxiliar a qualidade, a visibilidade e a comercialização artesanal a nível internacional (COVELO, MATEOS, 2010).

Podemos notar as similaridades das políticas públicas nos três países, visto que as políticas públicas, voltadas para a cultura, não podem ser estabelecida apenas de forma localizada, pois elas devem concretizar a realização do intercâmbio de valores simbólicos, em um fluxo globalizante.

Já em relação à fronteira na América Latina, Sánchez (2011) afirma que as relações de intercâmbio cultural ocorrem principalmente pelos fatores de contextos socioculturais, já que as identidades são móveis e plurais. A fronteira é vista como transcendente, além das limitações espaciais, como um ponto de união e não apenas de separação. É o espaço das políticas e dos processos de produção e força de trabalho, de fluxo identitários, da integração e da diversidade. Porém, essa classificação estatal da fronteira pode ser questionada quando a ideia de limite é descartada, em razão da integração cultural civil, que ocorre de forma espontânea e natural, em trocas culturais que ocorrem com a transitoriedade dos sujeitos sociais que ocupam essas regiões fronteiriças; enfim, a integração é como algo espontâneo que surge entre os povos. Por fim, as cidades de fronteira, nas palavras de Mazzei (2012, p.35) “Las ciudades de frontera pueden definirse como sociedades cuyos grupos sociales interactúan sostenidos por una convivencia que antepone a restricciones formales su libertad de circulación en la frontera”.

Conclusão

Como mencionado inicialmente, este artigo constitui-se de reflexões acerca da guasqueria, não apresentando resultado conclusivos, mas ações que estão sendo desenvolvidas em uma pesquisa incial, que tem como objetivo: desenvolver uma análise comparativa das produções de artesanato em couro cru, guasquería, em zonas fronteiriças (Brasil-Argentina-Uruguai) no século XX-XXI, principalmente em relação ao saber-fazer rural em meio ao contexto urbano e sua influência no desenvolvimento econômico de cada país.

Pensando no objetivo da pesquisa em desenvolvimento, as regiões focos (Jaguarão/BR- Rio Branco/UY, São Borja/BR-São Tome/ARG e Paysandu/UY-Colón/ARG) são localidades que estão em um contínuo processo de trocas socioculturais, movimento esse realizado principalmente por meio da sociedade civil, manifestação que ocorre mesmo com as restrições governamentais. A fronteira só passa a ter representatividade quando os intercâmbios socioculturais são cooperados, negociáveis em um

sentimento de fraternidade, como declara o autor precitado, originando a integração fronteiriça de fato, e não a imposta na legislação. Esse é um fato importante para compreendermos a mobilidade do saber-fazer guasquería entre as regiões foco.

A guasqueria deve ser investigada e considerada como uma expressão cultural em um constante processo de transformação, que se adapta às necessidades e ao tempo. Sua existência está intimamente relacionada com a figura do cavalo, considerando-se que a troca entre homem e animal são suas bases de existência e reprodução. Outro ponto a ser ressaltado é a troca entre sujeitos, a transmissão e recepção do desenvolvimento da habilidade manual, da criação de um saber fazer e da própria relação entre homem/objeto/comercialização.

Torna-se elementar compreender que a guasqueria, até o presente momento, com base em investigações contínuas, é o artesanato (criação de objetos com a mão, a transformação de elementos da natureza e sem a utilização de ferramentas industriais) feito em couro cru, que segue uma sequência de produção, mencionada anteriormente. Para tanto, em vista do surgimento de novas matérias primas, como o couro branco e a corda, questiona-se: a utilização dessas matérias primas des controem a definição de guasqueria? Ou são apenas uma de suas ramificações?

Por fim, para compreender a guasquería em todas as suas nuances, é necessário analisar os elementos que a cercam e que formam uma rede indissociável, no caso, tradição, identidade, políticas públicas, artesanato, compartilhamento comum e os contextos de produção (fronteira), para seu desenvolvimento socioeconômico.

Referências bibliográficas

- ADAM, Leonhard. **Arte Primitiva**. 2^a ed. Trad. Eduardo Warshaver. Buenos Aires: Editorial Lautaro, 1947. 240p.
- AGRESTA, Inés; CHAVAT, Gastón. **Diseño Artesanal explorando vínculos**. Tesis de Graduación Universidad de la Republica Uruguay. Escola universitária centro de desenho, 2014.
- ALVARES, Fabiano da Costa. **Valorização dos aspectos formais dos artefatos confeccionados por guasqueiros do Pampa Gaúcho aplicados a joalheria**. Santa Maria: UFSM, 2014.

- BARTH, Fredrik. Por um maior naturalismo na conceptualização das sociedades. In: LASK, Tomke (Org.). **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.
- CANDAU, Joel. **Memória e identidade**. São Paulo: Contexto, 2011.
- CHITI, Jorge Fernández. **Artesania, folklore y arte popular**. Buenos Aires: Ediciones Condorhuasi, 2003.
- COVELO, Natalia; MATEOS, Cristina. **Mercado de artesanías en el Uruguay**. Monografia. Facultad de la Republica, 2010.
- DLE. Diccionario online de la Real Academia Española. Acesso em: 10 maio 2017 Disponível em: <http://dle.rae.es/>
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p.15-41.
- DUPEY, Ana María. La práctica del antropólogo en un proyecto de desarrollo artesanal entre teleras de Santiago Del Estero y cesteras del pueblo Pilagá. **Revista del CIDAP**: Artesanías de América, n. 62, 2006.
- FLORESCANO, Enrique. El patrimonio cultural y la política de la cultura. In: FLORESCANO, Enrique. **El patrimônio cultural de México**. México:Fondo de Cultura Económica,1993
- GADAMER, Hans-Georg. Verdad y Método. In: **Fundamentos de una hermenéutica filosófica**. (Trad. Ana Agud Aparicio e Rafael de Agapito). Salamanca: Ed. Sígueme,1996. GARCÍA, Rocío. De la yerra a la vitrina: Transformaciones contemporáneas de la guasquería. Montevideo, **Trama Revista de Cultura y Patrimonio**, ano 1, n.1, setembro 2009.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1996.
- GRÜNEWALD, Rodrigo de Azeredo. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 9, nº. 20, p.141-159, out.2003;
- HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.
- HALL, Stuart. Quem precisa de identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu (Org.) **Identidade e diferença**. A perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis/RJ: Vozes 2000.
- INGOLD, T. Anthropology is not Ethnography. **Proceedings of the British Academy**, 154, 2008.
- LUVIZOTTO, Caroline Kraus. **As tradições gaúchas e sua racionalização na modernidade tardia**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MARTÍN, Alicia. Gestão e agências da cultura e o patrimônio cultural no Mercosul. In: FERREIRA, Lúcio; MAZZUCCHI, Maria Letícia; ROTMAN, Mónica. **Patrimônio cultural no Brasil e na Argentina**: Estudos De Caso. São Paulo: Annablume, 2011.

MAZZEI, E. **Fronteras que nos unen, límites que nos separan**. Montevideo: Imprenta CBA, 2012. Disponível em: [http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Mazzei,%20E.%20\(2013\).%20Fronteras%20que%20nos%20unen%20y%20l%C3%ADmites%20que%20nos%20separan.%20Montevideo%3A%20Imprenta%20CBA.pdf](http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Mazzei,%20E.%20(2013).%20Fronteras%20que%20nos%20unen%20y%20l%C3%ADmites%20que%20nos%20separan.%20Montevideo%3A%20Imprenta%20CBA.pdf). Acesso em: 20 jun.2016.

MDIC. **Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior**. Competência, 2012. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: ago.2017.

MINAYO, M. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p.239-262, jul./set. 1993.

PASSERON, Jean-Claude. **Le raisonnement sociologique**. L'espace Non-Popperien du raisonnement naturel. Paris: Nathan, 1991.

RANCIÈRE, J. **A partilha do sensível**: estética e política. São Paulo: EXO/34., 2005a.

ROTMAN, Mónica. Las múltiples y complejas articulaciones entre los campos del patrimonio y de las artesanías. In: PRIMER ENCUENTRO NACIONAL DE PATRIMONIO VIVO. **Diversidade Cultural y Estado**: Escenarios y desafíos de hoy. Argentina, 2015.

SÁNCHEZ, L. E. **Concepciones acerca de la región en la problemática actual de la integración latinoamericana**. 2011. Tese de Doutorado - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, Villa Clara, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. (Cap. 1, 2 e 4).

TASSO, Alberto. **Teleras y sogueros**. La artesanía tradicional de Santiago del Estero entre la cultura, la historia y el mercado. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 5. Buenos Aires, 2001.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

ZANELLI, J. C.. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. In: **Estudos de Psicologia**, v.7, Número especial, Natal, 2002.

Fronteira historicizada: uma reflexão sobre a construção das fronteiras coloniais ibéricas

Júlio Ricardo Quevedo dos Santos¹

Cláudio Kuczkowski²

Introdução

As reflexões de Walter D. Mignolo, no ensaio **Habitar los dos lados de la frontera/teorizar em el cuerpo de esa experiência**, nos remetem a uma questão crucial, apontada pelo autor, de que: “las fronteras fueron concebidas como la línea indicadora del último punto en la implacable marcha de la civilización. De um lado de las fronteras estaba la civilización, del outro, la barbárie o el vacío”³ Essa afirmação de Mignolo nos provoca a pensar qual o sentido das organizações das fronteiras coloniais no continente americano? Qual foi o processo de organização das fronteiras coloniais ibéricas e a apropriação/expropriação das terras das populações originárias, entendidas aqui como grupos étnicos? Essa provocação se circunscreve à interpretação de Mignolo, quando afirma que: “La marcha de la civilización y la idea de las fronteras creó uma división geográfica y corpo-gráfica”,⁴

-
- 1 Docente do Departamento de História da Universidade Federal de Santa Maria. Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP), atuando nos Programas de Pós Graduação: PPG em Patrimônio Cultural, PPG Mestrado e Doutorado em História e PROFHISTORIA, todos na UFSM.
 - 2 Docente do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) – Campus Bento Gonçalves. Mestre em Integração Latino-americana e Doutorando em História, ambas formações pela Universidade Federal de Santa Maria.
 - 3 MIGNOLO, Walter. **Habitar los dos lados de la frontera/teorizar em el cuerpo de esa experiência**. In:www.academia.edu/1761221/Habitar_los_dos_lados_de_la_frontera_teorizar_en_el_cuerpo_de_esa_experiencia, acesso em 10/12/2018, p. 1.
 - 4 MIGNOLO, Walter. **Habitar los dos lados de la frontera/teorizar em el cuerpo de esa experiência**. In:www.academia.edu/1761221/Habitar_los_dos_lados_de_la_frontera_teorizar_en_el_cuerpo_de_esa_experiencia, acesso em 10/12/2018, p.1.

divisão arquitetada pela fundação da modernidade, portanto, a colonialidade, intrínseca ao pensamento territorial e imperial. Portanto, a organização das fronteiras coloniais que separaram o pensamento moderno ibérico do pensamento ameríndio se constitui em ferramenta eficaz da exclusão dos povos originários.

O princípio da colonização e a invenção da América, pelos ibéricos, estiveram integrados dentro de uma ordem geopolítica cristã, cujo princípio está no Tratado de Tordesilhas, assinado entre os governantes ibéricos, em 1494, e homologado pelo Papa da Igreja Católica; gradativamente, a sua compreensão com base na diplomacia ibérica foi sendo naturalizada. Às vezes, se usa o conceito “fronteiras naturais”, como se de uma forma natural, e estabelecida sem conflitos, os governantes resolviam os problemas das empresas coloniais e tudo estava dirimido.

No que tange às “fronteiras naturais”, esse conceito teve sua elaboração consolidada na teoria de Frederick Jackson Turner, em **The significance of the frontier in American History**, de 1893 (Chicago). Turner, ao explicar a expansão da colonização e da ocupação territorial estadunidense, forneceu subsídios para uma visão da importância das fronteiras na história nacional dos EUA. Para Turner, o meio (a natureza) é considerado a força do desenvolvimento histórico. Nesse princípio está o desejo de interpretar o passado como uma totalidade coerente – Turner considerava que o desenvolvimento histórico dos EUA era único e singular (peso dos avanços fronteiriços e o pioneirismo). Dessa forma, a fronteira moldava as vidas e as instituições [naturalização do conceito], levando em conta a influência do ambiente, considerado base para o desenvolvimento da história americana – fornece a ideologia nacionalista legitimadora. Por fim, é possível inferir que Turner propõe um mito fundador, que articula os valores estadunidenses e a idealização do progresso.

No entanto, uma das tarefas dos estudiosos contemporâneos de fronteiras coloniais é a desnaturalização do conceito. As fronteiras coloniais podem ser interpretadas como construções históricas ao seu tempo, que satisfaziam aos governos ibéricos em suas alianças com empresários e o poder papal, enquanto significava a destruição das comunidades indígenas que viviam no continente, as quais tinham as suas referências de fronteiras, étnicas

e culturais, sedimentadas por séculos. O Tratado de Tordesilhas serve de base à compreensão da violência física e simbólica das comunidades indígenas perante o avanço da ganância do conquistador. Física porque levou à dizimação de muitas comunidades; e simbólica porque, de uma maneira geral, desrespeitou o universo simbólico das comunidades, submetidas aos códigos culturais e aos valores eurocêntricos. Assim, gradativamente os estudos de fronteira foram se limitando ao Ocidente Cristão, desconsiderando as fronteiras estabelecidas pelas comunidades indígenas.

Na metodologia de desnaturalização das fronteiras ocidentais impostas às populações originárias que viviam no continente americano desde antes da conquista, as análises de Fredrik Barth contribuem substancialmente, no que tange às compreensões de grupos étnicos e suas fronteiras. No que se refere aos grupos étnicos, Barth define: "los grupos étnicos son categorias de adscripción e identificación que son utilizadas por los actores mismos y tienen, por tanto, la característica de organizar interacción entre los individuos".⁵ Com base na percepção de que os grupos étnicos são categorias adscritivas nativas que regulam e organizam a interação social, Barth nos apresenta as fronteiras étnicas como sociais, por serem construções sociais dos povos indígenas, ao afirmar que: "Os grupos étnicos não são simples ou necessariamente baseados na ocupação de territórios exclusivos [...] a fronteira étnica canaliza a vida social – ela acarreta de um modo frequente uma organização muito complexa das relações sociais e comportamentais".⁶ Para além dessa questão, deve-se perceber a indissociabilidade dos grupos étnicos de seus espaços, a relação com a natureza, porém não como configurados pelos próprios grupos. Assim, a etnicidade se relaciona com a organização dos grupos étnicos, atribuída pelos próprios autores, e as fronteiras estão mantidas, apesar da movimentação e intercâmbio entre eles, e delimitam a posição do grupo ou indivíduos nas diversas relações. Certas relações está-

5 BARTH, Fredrik (compilador) *Los Grupos Étnicos Y sus Fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 10 e 11.

6 BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philipe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth*. Tradução Elcio Fernandes. 2 ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2011, pp. 195-196.

veis entre os grupos étnicos são mantidas por essas fronteiras baseadas em estatutos étnicos, vigentes nos códigos culturais de valores coletivos. Assim, os paradigmas propostos por Barth possibilitam que se desloque o foco de investigação interna aos grupos para as fronteiras étnicas e manutenção das mesmas. Barth utiliza as fronteiras para compreender as dinâmicas do grupo. Ele dinamiza a identidade étnica afirmando que ela não é estática, pois se transforma nas relações, como qualquer outra identidade, coletiva ou individual, dependendo do interesse ou do contexto. Com base na análise das fronteiras étnicas, podemos perceber as dinâmicas e interesses envolvidos nos processos identitários, já que elas são mantidas por um conjunto ilimitado de traços culturais. A autoatribuição étnica irá influenciar na organização do grupo e interferir nas relações mantidas pelos componentes dos grupos. Por fim, Barth destaca a noção de origem comum que os grupos elaboram sobre si e sobre os outros, na construção dos códigos culturais que estão no bojo da percepção de fronteira.

Este capítulo parte da premissa de que a desnaturalização da ideia de fronteiras coloniais é acompanhada de uma revisão dos diferentes significados de fronteira, entendida como construção humana, nessa possibilidade de ser historicizada como um dos pilares da organização social colonial que subjugou diferentes comunidades indígenas em espaços e tempos distintos. Entendemos que o termo “fronteira” é polissêmico e ambivalente, posto que há nele multiplicidade de caracterizações e sentidos. Sempre existe a acepção metafórica: fronteiras entre o real e a ficção, para além das fronteiras econômicas, políticas, étnicas, sociais, agrárias, de imigração e culturais. Por fim, as fronteiras representam trocas, contatos, passagens e intercomunicações, por serem construções humanas, servindo aos interesses de diferentes grupos sociais, em tempos e espaços específicos.

Quando os conquistadores ibéricos chegaram no continente americano, traziam em seu arcabouço cultural a representação de fronteira, polissêmica e ambivalente, posto que, se nos séculos XIII-XIV, a fronteira tinha um senso militar, o que significava a linha de frente da batalha de uma tropa organizada para combate – enfrentamento ao “inimigo” –, nos séculos XV-XVII, a fronteira passava a ser entendida como o “front” (de um Estado).

Portanto, os conquistadores ibéricos viviam um momento de mudança de sentido, com cidades de fronteira com seus muros guarneidos, torres e guarnições militares na frente de batalha contra o inimigo situado além dos limites do Estado, trazendo assim o significado de frente, de extremidade de um reino, onde os inimigos se defrontavam. O Tratado de Tordesilhas é elaborado nesse sentido e momento histórico, quando o continente americano é compreendido como “domínios ultramarinos” e os povos originários inseridos nessa formatação conforme as arbitrariedades dos colonizadores. No entanto, essa ideia de fronteira sedimenta o imaginário colonial sobre os indígenas, que garante a dominação colonial e cria convicções de que a terra pertencia ao ibérico, que a recebia por doação ou sesmaria do governo hispânico ou luso, suprimindo dos Povos originários o direito à terra.

Fronteira historicizada

“Todos os homens definem a si mesmos olhando-se no espelho dos ‘outros’ para diferenciar-se deles”⁷

Ao refletir sobre a História dos Povos Indígenas, muitas vezes denominados de Ameríndios, faz-se necessário abordar a questão das fronteiras, pois, antes da expansão comercial e colonial dos séculos XVI a XVIII, esses povos já viviam nesses locais, em suas territorialidades⁸, em seus processos de etnogênese⁹, sofrendo a interferência da colonização ibérica.

7 FONTANA, Joseph. **A Europa diante do espelho**. Bauru: Edusc, 2005. [orelha do livro]

8 Conforme João Pacheco de Oliveira (1998), o processo de territorialização é “o movimento pelo qual um objeto político-administrativo [...] vem a se transformar em uma coletividade organizada, formulando uma identidade própria, instituindo mecanismos de tomada de decisão e de representação e reestruturando as suas formas culturais” (1998, p.56).

9 PAIVA, Adriano Toledo. Os conceitos de Etnogênese: uma abordagem historiográfica. **Anais** do 3º Seminário Nacional de História da Historiografia: aprender com a história? Ouro Preto: Edufop, 2009. Aqui o autor refere-se a Etnohistória: “no transcorrer das práticas coloniais, os nativos reformularam suas identidades e trajetórias em sintonia com os “invasores” (2009, p.1).

A tônica recente na temática da fronteira tende à desnaturalização de conceitos tradicionalmente aceitos, como o de Frederick Jackson Turner¹⁰ ou mesmo de Sérgio Buarque de Holanda¹¹, que têm sido amplamente criticados. Vistos de uma maneira generalista, os motivos seriam as formas com que esses autores conceberam os processos de formação dos territórios nacionais, respectivamente, nos Estados Unidos da América e no Brasil.

Leif Jerram¹² afirma que “*but no-one can exist outside the space they are in*”¹³. Talvez se possa pensar o conceito de fronteira por essa constatação. As noções de espaço e tempo são condicionantes do conceito de fronteira. Ainda mais, de toda a história. A historiografia e também a teoria da história tem buscado explicar certos fenômenos com base nas condições históricas atuais, em certa medida influenciadas por eventos como a globalização/mundialização.

A considerar a ideia de Franklin Rudolf Ankersmit¹⁴ de que “conhecimento é sempre conhecimento da realidade espaço-temporal”¹⁵, admite-se a necessidade de repensar constantemente o conceito de fronteira, uma vez que este se realiza em espacialidades e temporalidades próprias. Dito de outra forma, como convenções, as fronteiras tendem a tomar formas diferenciadas em função do tempo e espaço em que estão inseridas. Tempo e espaço passam a ser vistos como tipologias no estudo de fronteira.

10 TURNER, Frederick Jackson. El significado de la frontera en la historia americana. Disponível em: <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/viewFile/4849/4317>. Acesso em: 30 de maio de 2015.

11 Especialmente em: HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Monções e capítulos de expansão paulista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014 (original de 1945).

12 JERRAM, Leif. Space: a useless category for historical analysis? *History and Theory* – 52 (October 2013), 400-419. Disponível em: http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fhith.10676?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_license=LICENSE_DENIED_NO_CUSTOMER. Acesso em: 19 de junho de 2015.

13 Ibid., p. 402.

14 ANKERSMIT, Franklin Rudolf. **A escrita da história**: a natureza da representação histórica. Trad. Jonathan Meneses [et. al.]. Londrina: Eduel, 2012.

15 Ibid., 304.

Maria Aparecida Lopes e Sara Ortelli¹⁶ defendem que

nos últimos anos, a fronteira deixou de ser entendida como uma linha que separa duas regiões, para converter-se num espaço socialmente construído, com características e dinâmicas próprias. As complexas e variadas relações que se desenvolvem em tal espaço têm sido analisadas a partir da ótica social que compreende um extenso leque de manifestações, tais como as relações intra e interétnicas, os processos de mestiçagem, de etno-gênese, os intercâmbios econômicos e culturais, entre outros¹⁷.

As fronteiras passam a ser pensadas pela própria historicidade. François Dosse¹⁸, ao criticar os elementos de porosidade contidos no ideário de “fim dos territórios”, do “advento de uma sociedade sem-solo”¹⁹ e do esfriamento da temporalidade, alerta para a incoerência das discussões resultantes do esvaziamento dos conteúdos reais e fragmentador dos conhecimentos. Afirma o autor: “esse húmus econômico-social vai ser particularmente favorável ao sucesso e ao desenvolvimento de uma lógica estrutural, de uma leitura sintomática, de um logicismo ou de um formalismo cuja coerência será encontrada fora do mundo dos *realia*”²⁰.

Nesse sentido, a valorização da história como campo privilegiado na compreensão do humano no tempo e no espaço, mas também estes como entidades suscitantes de análise, encontra guarida em Reinhhardt Koselleck²¹:

[...] a aceleração do nosso próprio espaço temporal, que transformou o mundo numa única unidade de experiência. Cabe à política, e não à geografia, responder à pergunta de como ele será moldado como unidade de ação. Mas recor-

16 LOPES, Maria Aparecida de S.; ORTELLI, Sara. Fronteiras americanas: entre interações e conflitos, séculos XVIII-XX. **Estudos de História**, Franca, v.13, n.2, p.13-29, 2006.

17 Ibid., p. 13.

18 DOSSE, François. **A história à prova do tempo**. Da história em migalhas ao resgate do sentido. São Paulo: UNESP, 2001, p.151-253.

19 Ibid., p. 179.

20 DOSSE, 2001, 179.

21 KOSELLECK, Reinhhardt. Espaço e história. In: _____. **Estratos do tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014. P.73-89

dar que, em maior ou menor medida, as condições naturais da nossa vida seguem presentes é uma das mais nobres mensagens da narrativa histórica, que sempre compreendeu a natureza e o mundo dos homens como unidade²².

Nos termos de Astor Diehl²³, não seria possível esperar a representação verdadeira da realidade. No limite, “a história seria muito mais a possibilidade de construirmos uma espécie de arquitetura das ideias de futuro que se tinha no passado através de intromissões no passado”²⁴. Assim, a reconstituição histórica da fronteira ficaria dependente das materialidades registradas no passado, presentificadas. É um pouco do que Paul Ricoeur²⁵ denominaria “a metáfora da marca”²⁶, ou seja, “para valer como marca, uma forma de cavidade deve comportar de antemão uma dimensão de alteridade concernente à origem da impressão. Por trás da marca do sinete há o ato de selar, de imprimir”²⁷. Haveria que se considerar os processos fundacionais das fronteiras para compreender a extensão temporal que adquirem.

Rui Cunha Martins²⁸ trabalha em uma perspectiva de compreender os sentidos das fronteiras nos processos de integração europeia. A tensão inicial seria entre a demarcação pelo interior e pelo exterior. O autor chega a afirmar que, em grande medida, a história da construção europeia pode ser entendida pela harmonização destas duas modalidades. A ideia que se depreende do texto é a de que as fronteiras são instituídas de maneira planejada e que tal idealização ocorre de forma premeditada, pensada, significada e frequentemente ressignificada.

22 Ibid., p. 89.

23 DIEHL, Astor. Teoria Historiográfica: diálogo entre tradição e inovação. In: **Varia História**. Belo Horizonte, vol. 22, n. 36, jul./dez. 2006, p. 368-394.

24 Ibid., 378.

25 RICOEUR, Paul. A marca do passado. **História da Historiografia**. Ouro Preto, n. 10, dez. 2012, p. 329-349.

26 Ibid., p. 333.

27 Ibid., p. 333.

28 MARTINS, Rui Cunha. **O Método da Fronteira**. Radiografia histórica de um dispositivo contemporâneo (Matrizes Ibéricas e Americanas). Coimbra: Almedina, 2008.

Em Cunha Martins, o estabelecimento e a consolidação de uma fronteira em todos os seus motes está diretamente ligada às memórias empíricas a ela relacionadas, ao mesmo tempo, ocupa lugar a construção de uma memória histórica, em muitos casos a ser constituída a partir de um marco e/ou de uma narrativa. Para o autor, “a fronteira articula uma heterogeneidade de experiências e trajetórias [...] oferece-se aos atores sociais como instrumento por eles mobilizável de acordo com a situação respectiva, estruturando os seus processos de ‘negociação’ com a realidade”²⁹.

Na perspectiva de alerta, em outro texto, Reinhardt Koselleck³⁰:

Hoje, parece que as fronteiras se tornaram osmóticas, pois os laços econômicos e técnicos exercem uma pressão crescente que aumenta a interdependência de todas as entidades do globo. Mas fronteiras osmóticas continuam sendo fronteiras; o controle político de sua permeabilidade é mais severo hoje do que era no passado. A estratificação de múltiplos espaços sobrepostos não anula a oposição fundamental entre as categorias ‘interno’ e ‘externo’; ao contrário, a pressupõe³¹.

Confirmando certa informalidade no “manejo” da fronteira, Mariana Flores da Cunha Thompson Flores e Luís Augusto Farinatti³² acreditam que “[...] o cotidiano fronteiriço promove a integração das comunidades internacionais antes mesmo de qualquer projeto oficial de integração”³³. Cabe delimitar as diferentes matrizes do pensamento fronteiriço para, a partir de então, compreender quais são seus significados metodológicos, os fundamentos teóricos, o corpus de interesses (político-econômicos) envolvido, os elementos sociais confirmadores dessas condicionantes, seja

29 MARTINS, 2008, p. 33.

30 KOSELLECK, Reinhardt. Teoria da história e hermenêutica. In: _____. **Estratos do tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014. P.91-109

31 Ibid., 97-8.

32 FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson; FARINATTI, Luís Augusto. A fronteira manejada: apontamentos para uma história social da fronteira meridional do Brasil (século XIX). In: HEINZ, Flávio M. (Org.).

Experiências nacionais, temas transversais: subsídios para uma história comparada da América Latina. São Leopoldo: Oikos, 2009. P. 145-177.

33 Ibid., p. 154.

na versão limites, seja nas variantes culturais, seja, ainda, no diálogo³⁴ que propõem entre si.

De uma forma ou de outra, alguns aspectos gerais em comum podem ser apontados: a) em primeiro lugar, há uma tendência de valorização teórica dos aspectos relativos à fronteira; b) em segundo, idealizações concernentes à naturalização das fronteiras como limites nacionais passam a ser questionadas; c) em terceiro, se estabelece uma tônica de respeito à historicidade da fronteira; d) em quarto, as fronteiras passam a ser vistas como heterogeneidades e, como tal, no mínimo vistas em seus polos constitutivos exógenos e endógenos; e) em quinto, as perspectivas historiográficas partem das realidades fronteiriças para seu estudo, até o limite da materialidade das fontes e, f) finalmente, os sentidos históricos são investigados individuando-se a instituição de cada fronteira, em sua própria espacialidade.

Em tom de consideração final, talvez se deva concordar com Bjørnar Olsen³⁵ quando alvitra um estado que denomina de “arqueologia simétrica”: *“I propose a more egalitarian regime, a symmetrical archaeology, founded on the predisse that things, all those physical entities we refer to as material culture, are beings in the world alongside other beings, such as humans, plants and animals”*³⁶. Seria uma maneira de compreender a fronteira a partir dela mesma, inteligível, como materialidade de presença. A indicação de passado, presente e futuro não forçada na natureza do próprio tempo. É o caráter de “fronteiridade” da fronteira que a faz fronteira.

Considerações finais

Assim, esperamos ter contribuído com a reflexão a respeito das fronteiras coloniais ibéricas no continente americano, pela necessidade de definir as fronteiras consubstanciadas à construção humana, portanto, recorrendo à necessidade de historicizá-las.

34 DEMBICZ, Andrzej. Frontera y el Diálogo Intercultural em America Latina. **RILA-Revista de Integração Latino Americana**, Santa Maria: UFSM/CCSH, ano 1, n. 2, p.35-52, 2006.

35 OLSEN, Bjørnar. Material culture after text: re-membering things. **Norwegian Archaeological Review**, v. 36, n.2, 2003, p.87-104.

36 Ibid., p.88.

Entendemos ser este o âmago da questão, em vez do arrolamento dos tratados coloniais de fronteira; isso porque se percebe que o imaginário colonial construído pelo Tratado de Tordesilhas de 1494 foi o que orientou, guiou e seduziu as ações políticas da colonização e dos grupos sociais ibéricos, retirando direitos dos povos originários e distorcendo seus princípios e valores em relação à terra. A noção de posse de terras e a de expansões das fronteiras coloniais podem significar o primeiro ato de usurpação dos direitos indígenas. Imaginemos uma comunidade indígena que, de um momento para outro, se vê inserida numa província hispânica ou Capitania portuguesa, cujos atores sociais indígenas passavam a ser submissos a um governador de província ou Governo Geral Português. Não seria essa uma forma de esbulho?

Já que o ofício do historiador é perceber as mudanças e as lacunas do dito “real” e promover sempre a escrita da história, sem pretender dar a última palavra, pois a investigação histórica pauta-se pela necessidade de produção, nunca pela repetição, simples aglutinação de documentos ou reconstrução do passado ou da escrita desse passado. A chave para se escrever sobre os episódios históricos está na forma como se pode “ver” o objeto, conforme as particularidades deste. No que concerne às fronteiras coloniais, a compreensão de Jerram, de que ninguém pode existir fora do espaço em que está inserido, contribui para a compreensão da necessidade da fronteira historicizada, porque no bojo encontram-se, além dos ajustes, das negociações, os vários conflitos que ocorreram ao longo dos processos de expansões fronteiriças. Complementando o pensamento de Jerram, tem-se acordo com Ankersmit sobre a necessidade de repensar constantemente o conceito de fronteira, levando em conta as espacialidades e temporalidades próprias, portanto, espaços socialmente construídos que elaboram conceitos e reproduzem preconceitos, como é o caso dos conquistadores portugueses que se referiam ao atual espaço sul-rio-grandense como “terra de ninguém”, como uma tábula rasa aguardando para ser colonizada. Nesses supostos espaços vazios havia comunidades indígenas, espoliadas de suas terras e do imaginário colonial.

Por fim, cumpre destacar a análise de Rui Cunha Martins, ao advertir que a fronteira articula uma heterogeneidade de ex-

periências e trajetórias, demonstrando que, em qualquer circunstância, são os grupos sociais fronteiriços que garantiram o êxito das ações coloniais. Para finalizar, reiteramos que é necessário constantemente as sociedades compreenderem as fronteiras a partir delas mesmas, inteligíveis, com materialidade de presença. Porém, antes de tudo, retomando Mignolo, é necessário “descolonizar el ser y el conocimiento” para caminhar na direção de outro mundo, onde outros mundos possam coexistir e assim possamos reconhecer a importância dos Povos Indígenas em suas compreensões de fronteiras e o quanto a organização de modelos de fronteiras impostas pela civilização cristã ocidental foi perversa no aviltamento aos povos originários.

Referências bibliográficas

- ANKERSMIT, Franklin Rudolf. **A escrita da história:** a natureza da representação histórica. Trad. Jonathan Meneses [et. al.]. Londrina: Eduel, 2012.
- BARTH, Fredrik (compilador). **Los Grupos Étnicos Y sus Fronteras.** México: Fondo de Cultura Económica, 1976, p.10-11.
- BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philipe; STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade:** seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. Tradução Elcio Fernandes. 2 ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2011, p.195-196
- BECKER, Ítala Irene Basile. **O índio Kaingang no Rio Grande do Sul.** São Leopoldo: Instituto Anchietano de Pesquisas, 1976. (Pesquisas Antropologia, 29)
- BORBA, Telêmaco. **Actualidade indígena.** Curitiba: Impressora Paranaense, 1908.
- BRITO, Adilson J. I.; SANTOS, Carlos A. **Entre Extermos:** Experiências fronteiriças e transfronteriças nas regiões do Rio Amazonas e do Rio da Prata – América Latina, séculos XVI-XX. Curitiba: Editora CRV, 2018.
- DEMBICZ, Andrzej. Frontera y el Diálogo Intercultural em America Latina. **RILA-Revista de Integração Latino Americana,** Santa Maria: UFSM/CCSH, ano 1, n.2, p.35-52, 2006.
- DIEHL, Astor. Teoria Historiográfica: diálogo entre tradição e inovação. In: **Varia História.** Belo Horizonte, v.22, n.36, jul./dez. 2006, p.368-394.
- DOSSE, François. **A história à prova do tempo.** Da história em migalhas ao resgate do sentido. São Paulo: UNESP, 2001, p. 151-253.

- FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson; FARINATTI, Luís Augusto. A fronteira manejada: apontamentos para uma história social da fronteira meridional do Brasil (século XIX). In: HEINZ, Flávio M. (Org.). **Experiências nacionais, temas transversais**: subsídios para uma história comparada da América Latina. São Leopoldo: Oikos, 2009. p.145-177.
- FONTANA, Joseph. **A Europa diante do espelho**. Bauru: Edusc, 2005. [orelha do livro]
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Monções e capítulos de expansão paulista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. (original de 1945)
- IBGE. **Levantamento e Classificação do Uso da Terra**: Uso da Terra no Estado do Rio Grande do Sul. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p.18.
- JERRAM, Leif. Space: a useless category for historical analysis? History and Theory – 52 (October 2013), 400-419. Disponível em: http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fhith.10676?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_license=LICENSE_DENIED_NO_CUSTOMER. Acesso em: 19 jun.2015.
- KOSELLECK, Reinhart. Espaço e história. In: _____. **Estratos do tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014. p.73-89
- KOSELLECK, Reinhart. Teoria da história e hermenêutica. In: _____. **Estratos do tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014. p.91-109
- LOPES, Maria Aparecida de S.; ORTELLI, Sara. Fronteiras americanas: entre interações e conflitos, séculos XVIII-XX. **Revista Estudos de História**, Franca, v.13, n.2, p.13-29, 2006.
- MARTINS, Rui Cunha. **O Método da Fronteira**. Radiografia histórica de um dispositivo contemporâneo (Matrizes Ibéricas e Americanas). Coimbra: Almedina, 2008.
- MENTZ RIBEIRO, P. A. e CALIPPO, F. R. **Arqueologia, História e Sócio-economia da Restinga da Lagoa dos Patos**: uma contribuição para o conhecimento e manejo da Reserva da Biosfera. Rio Grande: Editora da FURG, 2000.
- MOTA, Lúcio Tadeu. (Org.). **As cidades e os povos indígenas**: mitologias e visões. Maringá : Eduem, 2000.
- MIGNOLO, Walter. **Habitar los dos lados de la frontera/teorizar em el cuerpo de esa experiência**. In: www.academia.edu/1761221/Habitar_los_dos_lados_de_la_frontera_teorizar_en_el_cuerpo_de_esa_experiencia. Acesso em: 10 dez.2018.
- MIGNOLO, Walter. A guerra de conquista nos territórios dos índios Kaingang do Tibagi. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa: s.ed., v.2, n.1, p.187-207, 1997.

MIGNOLO, Walter. **As guerras dos índios Kaingang**: a história épica dos índios Kaingang no Paraná, 1769-1924. Maringá: Ed. da Univ. Est. de Maringá, 1994.

NIMUENDAJÚ, Curt. **Etnografia e indigenismo**: sobre os Kaingang, os Ofaié-Xavante e os índios do Pará. Campinas: Unicamp, 1993. (Coleção Repertórios)

SILVEIRA, E. da; OLIVEIRA, L. D. **Etnoconhecimento e saúde dos povos indígenas do Rio Grande do Sul**. Canoas: Editora da ULBRA, 2005, p.21-22.

SOUZA, Suzana Bleil de. Fronteiras na História: os espaços norte-americano e platino no século XIX. **Revista de Integração latino-americana** (RILA). Santa Maria: UFSM/CCSH, ano 2, n.1, p.201-213, 2006.

OLSEN, Bjørnar. Material culture after text: re-membering things. **Norwegian Archaeological Review**, v.36, n.2, 2003, p.87-104.

PADOIN, Carolina. **Autonomia indígena**: a perspectiva MBYÁ GUARANI em Santa Maria. 2015. 160f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria-RS, 2015.

RICOEUR, Paul. A marca do passado. **História da Historiografia**. Ouro Preto, n.10, dez. 2012, p.329-349.

SILVA, Sergio Batista da. **Etnoarqueología dos grafismos “Kaingang”**: um modelo para a compreensão das sociedades Proto-Jê meridionais. 2001. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Universidade de São Paulo, 2001.

TURNER, Frederick Jackson. **El significado de la frontera en la historia americana**. Disponível em: <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/viewFile/4849/4317>. Acesso em: 30 maio 2015.

As ilhas no contexto de fronteira

Tau Golin¹

A reflexão sobre as ilhas de fronteira foi apresentada originalmente no XIV Congresso Internacional sobre Integração Regional, Fronteiras e Globalização no Continente Americano, realizado em Porto Alegre pelo IGEO/UFRGS, em 2013. Neste texto, demonstramos os processos de construção das fronteiras do Brasil meridional por meio da assinatura de tratados, os trabalhos demarcatórios e a manutenção dos marcos limítrofes. No aspecto geopolítico e cultural, examinamos o lugar das ilhas nos espaços divisórios, estabelecendo paradigmas de análise e compreensão cognitiva mediante a categorização das diferentes ilhas, suas posições geográficas e usos pelas populações transfronteiriças. Em seu arcabouço teórico, procura-se entender as ilhas com os auxílios dos conceitos de *recíproca*, *alteridade* e *reciprocidade*, com a intenção de elevá-las às dimensões geopolítica e antropológica. Tal metodologia é demonstrável com ilustrações cartográficas em que as ilhas estão posicionadas em relação às linhas divisórias do Brasil com o Uruguai e a Argentina.

Na complexidade da formação das fronteiras, as ilhas ensejam questões históricas, geopolíticas, culturais e de modo de vida particulares. Como fenômenos, as ilhas representam unidades carregadas de significados incorporados na geografia e no imaginário das culturas. Além da determinação concreta topográfica e das práxis individuais e dos grupos humanos nelas e no seu entorno, são povoadas emblematicamente pela tradição, pelas lendas, pelo encantamento no esforço pelo decifrável. Nesse aspecto, as ilhas são as suas representações conforme as relações de seus interlocutores.

1 Pós-doutor em história pela Universidade de Lisboa. Doutor em História Ibero-Americana pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor do PPGH da Universidade de Passo Fundo, coordenador dos núcleos de Pré-História e Arqueologia (NuPHA, gestor do Laboratório de Cultura Material e Arqueologia - Lacuma) e do Núcleo de Documentação Histórica e Judiciária (NDHJ), da Universidade de Passo Fundo. Email: golin@upf.br

É possível tratá-las nos aspectos demarcatórios geopolíticos e seus usos nos involucramentos humanos de longo tempo nos espaços de fronteira. Aqui vamos circunscrevê-las nos paradigmas dos conceitos dos tratados, dos métodos de demarcação e de caracterização das linhas fronteiriças no Brasil meridional. Ao mesmo tempo, vamos destacar os diversos sentidos das ilhas nas perspectivas humanas recíprocas, das alteridades e das reciprocidades dos protagonistas e seus modos de vida regionais.

Além de abrangerem marcos das nacionalidades, as ilhas particularizam-se nas sociabilidades das populações locais e ocupam esferas da intimidade. Estão inseridas numa antropologia espacial humana nas diversas culturas e vivências, povoam os imaginários, tipificam a totalidade entrelaçante do fora e do dentro, do que, simultaneamente, é visto e do que olha. Territorialização icônica, a ilha pode ser a ponte para encontros, a densidade da discordia, a plataforma estratégica para domínios na geopolítica, o equilíbrio relativo ou o desespero do isolamento humano.

Por óbvio, geograficamente, ilhas só existem quando as fronteiras se inserem em sistemas hidrográficos. Na materialidade líquida da divisória, os limites geopolíticos estão na perspectiva dos critérios demarcatórios utilizados. No caso do Brasil meridional, na alteridade do Rio Grande do Sul com o Uruguai e com a Argentina, utilizaram-se sistemas diversos, de acordo com os interesses dos países. Deles decorreram as soberanias das três nações envolvidas.

É lugar-comum em história da fronteira que os limites são estabelecidos e se mantêm mediante três processos articulados. Primeiro, é necessário existir a decisão política (ou imposição bélica e pressão econômica) entre as partes, para estabelecer a divisória entre os Estados-nações, a qual se consuma em um *tratado*, que indica a territorialidade, os sistemas adotados, os critérios de fixação da linha. De acordo com os níveis de consenso, a fronteira entre dois países pode se estabelecer em períodos diferentes, para territórios diversos, em mais de um tratado. Segundo, comissões demarcadoras palmilham a topografia e registram os lugares concretos da divisória, sendo universalmente definidos como “marcos”. A *demarcação* é a escritura no território limítrofe do tratado. E, terceiro, essa *caracterização* deve ser susten-

tada binacionalmente durante a vigência da divisória, que pode ser eterna, ou alterada por outro tratado ou ocupação militar.

As nacionalidades das ilhas no sistema hídrico dependem diretamente do sistema adotado nos tratados e do reconhecimento demarcatório realizado pelas comissões. Para as fronteiras molhadas, os tratados brasileiros com o Uruguai e a Argentina adotaram os princípios gerais de “talvegue” e de “álveo”. A rigor, o talvegue pode conflitar com a noção de partilha pela simetria das águas, comum na população de fronteira, onde o mais próximo, muitas vezes, é confundido com a noção de “me pertence”. Ocorre que, universalmente, o talvegue pressupõe a passagem da linha divisória pelo ângulo côncavo de um território, seja pela aresta seca seja sob a água.

O termo *thalweg*, em sua origem alemã, significa o “caminho do vale”. Logo, as “águas que caem nos flancos do vale reúnem-se na linha de talvegue, pelo que também” se nomina o “talvegue de linha de reunião das águas.” (SAMPAIO, 2013) No âmbito dos rios, lagos, lagoas, arroios etc., quando o sistema de talvegue é adotado por um tratado de limites, a linha divisória percorre o canal mais profundo e permanente. Portanto, sob o espelho d’água, o canal se mantém no meio, serpenteia para uma ou outra margem, ou, ainda, percorre longos trechos próximo às costas. Em consequência desse critério, o volume e a extensão de águas não são divididos em partes similares, ou pelo tamanho da superfície. Por óbvio, uma ilha pode estar próxima da costa de um país e pertencer ao outro.

Já no critério de “álveo”, a superfície da água é considerada como paradigma principal. O tratado de limites demanda se a linha passa pelo meio, compartilha integralmente, ou define os limites por uma das margens. Mas, geralmente, o sistema de álveo é acompanhado pela linha média, calculada desde as margens, percorrendo o meio das águas.

Nesse panorama, as ilhas se inserem no modo de vida das populações ribeirinhas. Se as situarmos nas perspectivas dos indivíduos ou grupos sociais, elas emanam conceitos conforme os usos e relações. Os pontos de miradas estabelecem as localizações e sentidos das ilhas. As distantes e as de meio suscitam alteridade. Mas as intermédias também se elevam como espaços

de encontros e isolamento. As ilhas próximas podem potenciar pertencimentos, como algo de seu, quando integradas à nacionalidade de quem a coabita no cotidiano. Todavia, quando de soberania do outro, pode gerar rejeição de direitos, movidos pela proximidade e pelo uso. É o caso de ilhas existentes no rio Uruguai, às quais o regime de talvegue impregnou de *estrangeiridade*. Quando argentinas, estão na costa brasileira e ocupadas pelos rio-grandenses. E vice-versa.

Por sua vez, quando as ilhas estão distantes, próximas da costa do outro, se reconhecem o direito “dele” sobre elas. Mas, nessa realidade fronteiriça, existem as “ilhas de passagem”, as que estabelecem, facilitam “pontes” de involucramentos binacionais. Umas são plataformas, estão a meio caminho entre os dois lados; é preciso alcançá-las e... transladar. Ir-se ao outro; ou aguardar os “de lá”, e recebê-los. Nessa categoria também estão as ilhotas, ou as plataformas de baixios, para os entrecruzamentos.

Em todos os aspectos, como divisórias, as águas são antinômicas. Naturalmente são caminhos de fluidez para encontros, pois os rios, arroios, lagos e lagoas constituem estradas líquidas. São artérias que, com dificuldade de separar, se interpenetram, expandindo-se inclusive pela autoinoculação de seus afluentes.

As ilhas na fronteira uruguaia

Pelo tratado de 1851, que fixou a regra geral de limites com o Uruguai, a linha divisória iniciava na foz do arroio Chuí, subia pelo seu curso pela extensão de meia légua. Deste ponto, desde a margem direita, o limite prosseguia por terra, através de uma reta “que, passando pelo Sul do forte de São Miguel, e atravessando o arroio desse nome”, dirigia-se “aos primeiros pontos”, às nascentes do arroio Palmar. Pelo leito do arroio Palmar prosseguia até encontrar o arroio cartografado como São Luiz (visconde de São Leopoldo) e India Muerta (coronel-engenheiro José Maria Reyes), até alcançar a lagoa Mirim. Como o Brasil exigiu que as suas águas pertencessem integralmente ao Império, a linha contornava “a margem ocidental dela na altura das maiores águas até a boca do Jaguarão, percorrendo a sua margem direita (meridional). Logo, o território ao sul do arroio São Miguel foi delimitado ao Uruguai.

Em 1909, depois de longas gestões feitas pelo ministro Rio Branco, das Relações Exteriores, todo o traçado da fronteira pelo arroio São Miguel, lagoa Mirim e o rio Jaguarão foi alterado. Um tratado, com ajustes posteriores, definiu a divisória com o mútuo acesso dos dois países às águas do São Miguel, lagoa Mirim e Jaguarão. O mais dramático no Tratado de 1851 era que o Brasil mantinha os domínios sobre as águas da lagoa Mirim e do rio Jaguarão. Portanto, as questões dos usos das ilhas não existiam. As modificações durante a república brasileira compartilharam as águas, todavia adotando os regimes de talvegue ou álveo condicionados às orientações estratégicas do Itamaraty.

No Jaguarão adotou-se o talvegue, o canal mais profundo. Depois descobriu-se que este canal sofria alterações devido às correntezas e enchentes. A engenharia buscou uma solução na construção de diversos “espingões”, molhes, que de ambas as margens entravam rio adentro, com o objetivo de manter o canal fronteiriço. Um canal-talvegue alterado pela natureza diminui o território de um país e, por óbvio, aumenta o do outro.

O Tratado de 1851, em algumas generalidades e nas demarcações de 1852- 1862, deu margem a problemas de soberania. Em seu espectro, previa que

Da boca do Jaguarão seguirá a linha pela margem direita do dito rio (*este trecho foi alterado pelo Tratado de 1909*), acompanhando o galho mais do sul, que tem sua origem no vale de Aceguá, e cerros do mesmo nome; do ponto dessa origem tirar-se-á uma reta que atravessa o rio Negro em frente da embocadura do arroio de S. Luiz, e continuará a linha divisória pelo arroio de S. Luiz acima até ganhar a coxilha de Sant'Anna; segue por essa coxilha, e ganha a de Haedo até o ponto em que começa o galho do Quaraí denominado arroio da Invernada pela carta do Visconde de S. Leopoldo, e sem nome na carta do coronel Reyes, e desce pelo dito galho até entrar no Uruguai; pertencendo ao Brasil a ilha ou ilhas que se acham na embocadura do dito rio Quaraí no [rio] Uruguai.

Depois dos trabalhos demarcatórios motivados pelos tratados de 1851-52 e 1909, em 1927, Brasil e Uruguai definiram

que os aproximadamente 853 km da fronteira ficariam divididos em 26 setores (270 km, por terra, e 578 km, por água).

O governo oriental concordou com o “regime de álveo” (água comuns) na confluência dos galhos norte e sul do arroio São Luís, e o “regime poligonal-retilínea” para a Coxilha de Santana. As questões de limites especializaram os uruguaios, que revisaram toda a documentação. Em seguida, em 1930, surgiram os primeiros questionamentos sobre a legalidade brasileira sobre a Ilha Brasileira, no rio Uruguai.

Todavia, a ressalva de “ilegalidade” apareceu em 1931, quando o seu delegado da comissão de limites, tenente-coronel Carlos Vila Seré, acusou a existência de um “erro demarcatório” em 1856, abrangendo a identificação do galho do Quaraí por onde deveria percorrer a linha. (LAPEYRE, 1986, p.354). Sem a presença da comissão oriental em campo, o barão de Caçapava havia definido a divisória unilateralmente pelo arroio Invernada. A ata demarcatória não foi assinada em campo, mas em Livramento, pelo representante demarcador oriental.

Excetuando o território contestado pela República uruguaya nas nascentes do Quaraí e a Ilha Brasileira, as demarcações contemporâneas são aceitas pelas duas nações. A linha é definida tecnicamente como exemplo de competência caracterizatória, modelo profissional das duas delegações envolvidas.

Regimes demarcatórios e ilhas

O arroio Chuí não possui ilha significante. Sempre foi facilmente transposto. Até 1909, o complexo formado pela lagoa Mirim e rio Jaguarão pertencia integralmente ao Brasil. As águas demarcavam a fronteira, mas sem acesso aos lindeiros. Para os orientais, adentrá-las já significava uma intromissão na área estrangeira. Todavia, as ilhas constituíam pontos de facilitação dessa penetração, como também de passagem ou fuga para os brasileiros.

Pelo tratado de 1851, depois do Chuí, apenas o arroio São Luiz, nas cabeceiras do rio Negro, passava a integrar a *linha molhada* de fronteira. O outro setor de divisória pelas águas era previsto desde o arroio Invernada até a foz do rio Quaraí.

No que tange às águas, as concessões do Brasil, de 1909, e a convenção de 1927 deram direitos, à República do Uruguai, à lagoa Mirim e ao rio Jaguarão, adequaram o regime demarcatório na topografia e normatizaram as ilhas de fronteira.

Só então adquiriram importância na divisória das águas as ilhas da lagoa Mirim. Nos 140,1 km de linha molhada, foram adotados quatro sistemas demarcatórios: linha reta convencional, linha reta unindo pontos de média distância, linha convencional quebrada e talvegue. No setor 4.2, com o regime de linhas convencionais quebradas, as principais ilhas da lagoa Mirim foram divididas entre as duas nações: as Confraternidad e Zanjón, para o Uruguai; a Ilha Grade do Taquari, para o Brasil.

Linha no rio Jaguarão

No rio Jaguarão, até a foz do arroio Lagoões, foi adotado o sistema de *thalweg*. Na concepção geral geopolítica brasileira, o talvegue sempre foi adotado para águas navegáveis. Estrategicamente, nesse caso, o canal é mais importante do que a localização de uma ilha e o seu uso em tempo de paz. Por essa razão, em sua parte com calado para embarcações de médio e grande porte, o compartilhamento do canal mais profundo foi garantido pela diplomacia brasileira. O domínio sobre as ilhas ficou adstrito ao seu percurso.

Fundamentado nesse princípio, quando o Brasil concedeu as águas do Jaguarão aos orientais, determinou o regime de talvegue para 32,4 km, de sua foz até a confluência do arroio Lagoões. Desse ponto para montante, a fronteira pelo Jaguarão passou ao sistema de “meia distância”. Assim seguiu pelo Jaguarão Chico (ou Guabiju), prosseguindo até a foz do arroio da Mina, quando mudou o sistema novamente para álveo, determinado no Tratado, em seu artigo 4º, desta forma:

Da foz do Jaguarão, subirá a fronteira pelo *thalweg* desse rio até a altura da confluência do Arroio Lagoões, na margem esquerda. Desse ponto para cima, a linha divisória seguirá a meia distância do Jaguarão Chico, ou Guabijú, em cuja confluência está o sexto marco grande, de

1853, e, finalmente, subirá pelo álveo do arroio da Mina, assinalado pelos marcos intermédios sétimo e oitavo.

Das nascentes do arroio Mina, em Aceguá, a divisória é cortada por uma linha reta convencional, até a foz do arroio São Luiz, no rio Negro. Prosegue pelo São Luiz em regime de álveo até o Banhado dos 3 Marcos, atravessando-o com linha reta convencional pela distância de 1,3 km, quando retoma o regime de álveo pelo próprio São Luiz até a confluência de seus afluentes norte e sul. Nesse setor, trata-se de demarcação complicadíssima, pelo leito, banhados, lagoas e galhos do mesmo arroio, intercalando álveo com linha reta convencional até as nascentes na Canhada do Cemitério.

Abandonando a fronteira molhada, linhas retas passam pela Cerrilhada. Na Coxilha de Santana, desde a Cerrilhada até o Caqueira (marco intercalado 676), em um percurso de 168,5 km, adota a linha divisória “entre águas”, isto é, pela conexão das nascentes de maior altitude. Na divisória das cidades de Rivera e Livramento, corre a linha convencional quebrada, por 4,8 km; retoma a divisória entre águas, serpenteando pelos cumes das vertentes, na continuidade da Coxilha Santana e da Coxilha Negra, até a nascente do arroio Invernada (marco intercalado 94-I), limite da área do território contestado pelo Uruguai.

A divisória percorre o Invernada, entra no arroio Maneco e segue até a sua desembocadura no rio Quaraí, pelo qual continua sempre pelo regime de álveo por 313,4 km.

O talvegue do rio Uruguai

O tratado de limites entre o Brasil e a Argentina, de 6 de outubro de 1898, está fundamentado no Laudo Arbitral do presidente Cleveland (5 de fevereiro de 1895), que confirmou a tese brasileira de limites pelos rios Uruguai, Peperiguá, Santo Antônio e Iguaçu. As *Instruções aos comissários* foram expedidas em 2 de agosto de 1900. No ano seguinte, iniciaram as demarcações, consumando a inauguração dos marcos na tríplice fronteira Uruguai, Brasil e Argentina, inaugurados em abril de 1901. Depois de campanhas de trabalhos, a fronteira foi consagrada pela *Con-*

venção Complementar de Limites, de 1910, assinada pelos chanceleres José Maria da Silva Paranhos - Rio Branco (Brasil) e Julio Fernández (Argentina).

Foi adotado como regime demarcatório o talvegue para os rios Uruguai, Peperiaguaçu e Iguaçu.

Interessa-nos aqui a fronteira do Rio Grande do Sul. Na sua divisória do rio Uruguai foram registradas como relevantes 54 ilhas. Destas, 25 pertencentes ao Brasil, e 29, à Argentina.

Ilhas do Brasil

1. Japejú
2. Da Cruz
3. Palomas
4. Quadrada
5. Butuhy Grande
6. Batuhy Pequena
7. Santa Luzia Inferior ou Oriental
8. Mercedes
9. Ilha Pequena
10. Dos Garruchos
11. São Lucas Pequena, ou Ilha do Cordeiro
12. Ilha das Taquaras Superior, ou de Cima
13. Piratinin, ou Piratini
14. Santo Izidro
15. Santa Maria
16. Itacaruaré Grande
17. São Xavier
18. Cumandahy
19. Grande, ou Comprida
20. Do Roncador
21. Do Bugre, ou dos Bugres
22. Biguá
23. Jacaré
24. Saltinho
25. Buricá ou Mburicá

Ilhas da Argentina

1. Pac,
2. Ilha Grande da Saudade
3. Chaparro
4. Aguapehy
5. Murciélagos
6. Tacuaras Inferior
7. Del Vado
8. Del Tigre
9. Del Quay
10. Santa Ana
11. Santa Lucia Superior ou Ocidental
12. De Vargas
13. San Mateo
14. Sarandy
15. Ilha Grande
16. San Lucas Grande
17. Cerrito
18. Piratini
19. San Izidro
20. Ijuhy
21. Itacaruaré Chica
22. San Javier
23. Chico Alferez
24. Del Borracho
25. Canal Tuerto
26. Chafariz
27. Puxa Para Atrás
28. Dino ou Náo
29. Pepiri-Guazú

Pela *Convenção complementar de limites*, de 27 de dezembro de 1927, o Brasil chancelou sua soberania sobre a Ilha Brasileira, ao integrá-la ao sistema divisório com a Argentina.

Desde a linha que une o marco brasileiro da barra do Quaraí e o marco argentino que lhe fica quase defronte, na margem direita do Uruguai, marcos inaugurados ambos a 4 de

Abril de 1901, a fronteira entre o Brasil e a República Argentina desce o dito rio Uruguai, passando entre a sua margem direita e a ilha brasileira do Quaraí, também chamada Ilha Brasileira, e assim vai até encontrar a linha normal entre as duas margens do mesmo rio, situada um pouco a jusante da extremidade sudoeste da sobredita ilha.

Pelo Artigo III, foi adotada nova redação para o “artigo 1º do Tratado de Limites de 6 de Outubro de 1898”, que passou a este teor:

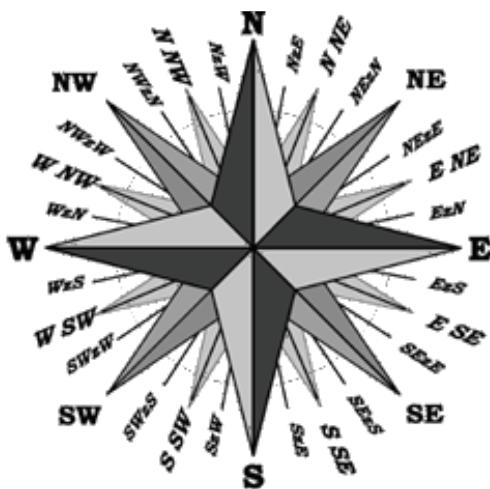
A linha divisória entre o Brasil e a República Argentina, no rio Uruguai, começa na linha normal entre as duas margens do mesmo rio e que passa um pouco a jusante da ponta sudoeste da ilha brasileira do Quaraí, também chamada Ilha Brasileira, segue, subindo o rio, pelo meio do canal navegável deste, entre a margem direita, ou argentina, e as margens ocidental e setentrional da ilha do Quaraí, ou Brasileira, passando defronte da boca do rio Miriñay, na Argentina, e da boca do rio Quaraí, que separa o Brasil da República Oriental do Uruguai, e, prosseguindo do mesmo modo pelo rio Uruguai, vai encontrar a linha que une os dois marcos inaugurados a 4 de abril de 1901, um brasileiro, na barra do Quaraí, outro argentino, na margem direita do Uruguai. Daí, segue pelo talvegue do Uruguai, até a confluência do Peperiguaçu, como ficou estipulado no art. Iº do Tratado de 6 de outubro de 1898 e conforme demarcação feita de 1900 e 1904, como consta da Ata assinada no Rio de Janeiro, a 4 de outubro de 1910.

Com o princípio do *talvegue* “nacionalizando” as ilhas entre Brasil e Argentina, as suas localizações no leito do rio Uruguai, os seus usos e imaginários pelos ribeirinhos, as suas historicidades impregnadas de “justificativas” de soberania, deram-lhes sentidos. Em todas as situações poderíamos tentar compreendê-las pelos conceitos de *recíproca*, *alteridade* e *reciprocidade*, articulados na busca de uma síntese ou totalidade particular.

Como categoria, a *recíproca* dá aos indivíduos a consciência do seu local de origem. Na ideia de *recíproca* encontra-se a cultura da navegação, com o instinto da localização levado à ciência

das coordenadas, ao movimentar-se com o espectro do pertencimento. Se usarmos a rosa dos ventos (bússola) para a pedagogia de sua compreensão, a *recíproca* sempre é o contrário do rumo que escolhemos. Aquilo que se encontra a exatamente 180 graus da nossa frente – às nossas costas. Nos séculos de tradição da navegação, a “segurança”, o ponto de origem, a possibilidade de volta, é dada pela consciência da marcação da *recíproca*, o futuro rumo para a volta. Nela encontra-se consubstanciado o processo de retorno. Quem foi para o Norte, a sua recíproca, a sua origem, é o Sul. E, assim, cada rumo tem a sua *recíproca* correspondente. Antropologicamente, a *recíproca* encerra o sentido da origem para o movimento humano.

Rosa dos ventos. Os rumos com suas recíprocas.



O conceito de *recíproca* para os humanos é tão fundamental como o instinto para os animais. Poderia discorrer aqui sobre o cavalo Pinhão e os cachorros Tupi e Tigre, companheiros de viagens e longos passeios. Sempre conheciam o caminho de volta. Mas este é outro tema...

Assim como a *recíproca* está no cotidiano dos ribeirinhos e dos “nacionais” quando chegam a espaços de fronteira, o conceito de *alteridade* é indissociável como segundo elemento do teorema da condição limítrofe. Ele estabelece noções de direitos e relações antinômicas entre as individuações. É quando o “eu”

e o “outro”, obrigatoriamente e de forma inarredável, precisa considerar-se mutuamente na relação, perceber as suas identidades históricas, culturais e simbólicas. Estabelecem involucrimentos humanos e sociais marcados pelas compreensões que os sujeitos envolvidos têm dos seus direitos. Essa relação de *reciprocidade* marca o nível de convivência das sociedades ribeirinhas e das nações. Quando é baixa a *reciprocidade*, mais odiosa, intolerante, excludente; quanto mais alta, compartilhada, involucrada, tolerante etc.; em muitos casos, as fronteiras sedimentam comunidades de destino supranacionais, inter-regionais. Nelas os princípios de *recíproca*, *alteridade* e *reciprocidade* estão incorporados no cotidiano.

Nesse contexto, quando as ilhas se encontram em situação de fronteira, os seus sentidos também estão munidos da tríade formada pelos conceitos aqui articulados. Cada “mirada” tem a sua *recíproca* e a sua *alteridade* que resultam em graduações de *reciprocidade*.

Com tais referências, identificações elementares permitem categorizar as ilhas em indicadores distintos. Preliminarmente poderíamos classificá-las em “ilhas distantes”, “ilhas de meio”, “ilhas próximas compartilhadas”, “ilhas próximas *minhas*”, “ilhas próximas *do outro*” e “ilhas de passagem”. Nessas situações ainda cabem outras categorizações dependentes da geografia, da história, da cultura e dos níveis de convivências fronteiriças. As “ilhas distantes”, para as populações de fronteira, estão inseridas no sentimento de polaridade próximo-distante. Popularmente, o que está perto “pertence-me”; o que está longe diz respeito ao “outro”. A geopolítica opera diferente. Quando o Brasil concedeu acesso à lagoa Mirim ao Uruguai, percebeu que se mantivesse o critério de linha média, as ilhas da Confraternidad, Zanjon e Taquari ficariam sob hegemonia oriental. Para garantir a ilha Taquari e compartilhar a navegação, na região aquática delas, alterou o sistema para “linha convencional quebrada”. E dali buscou o sistema de talvegue até a Ponta dos Latinos.

Aqui, trata-se de comércio, política e segurança. Entretanto, para os ribeirinhos, quando as “ilhas distantes me pertencem” gera o sentimento de inacessibilidade, às vezes de impotência e usurpação, pois, no cotidiano dos territórios vividos, aqueles que

estão “perto” as incorporaram em suas vidas, comércio, lazer etc. A única forma de interditá-las é por meio da ocupação militar, ou constante policiamento.

Mas, por recíproca e alteridade, aquilo que pertence a alguém e está distante, encontra-se perto do limítrofe separado pelo espelho d’água. São as “ilhas próximas do outro”. No Rio Grande do Sul diversas comunidades se mobilizam para incorporar ilhas que estão em sua costa e pertencem à Argentina.

As “ilhas de meio” são praticamente pontes de passagem e plataformas de compartilhamentos. Para acessá-las e bandear para a outra margem, quase sempre, é necessário planejamento, cuidados e espírito transgressor. O simples fato de “nacionais” ocupá-las redonda em desconfianças, investigações policiais e de gendarmarias. Intrigantemente, as ilhas que estão “no meio” do espelho d’água, quando vige o sistema de talvegue, sempre está sob soberania de um país, pois a linha fronteiriça é o canal principal submerso, que sempre a contorna, ou passa em um dos seus lados.

São diferentes das “ilhas de passagem”, que, invariavelmente, permitem o translado de margens com relativa facilidade, reunindo condições como proximidades de conjuntos de ilhotas, ilhas extensas, combinadas com canais estreitos, baixios ou lajeados.

As imagens a seguir ilustram essas inserções de fronteira das ilhas.



Divisória de álveo com o Uruguai - linha média. Quando o regime de álveo é adotado nos arroios e rios, a linha passa no meio das águas, a uma distância média das margens. Arroio Chuí – Atlântico.

Lateral marítimo.



Arroio São Miguel – Foz da lagoa Mirim.



Ilhas distantes. Lagoa Mirim. Fronteira Brasil - Uruguai



Rio Jaguarão – Regime de Talvegue, linha pelo canal mais profundo e permanente.



Ilhas distantes e Próximas - Altitude Rio Jaguarão – Regime de Talvegue.



As ilhas de meio.



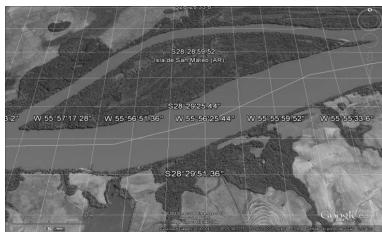
Ilha próxima. Perspectiva uruguaya. Podem potenciar pertencimentos, como algo seu, quando as populações ribeirinhas possuem relações de uso com elas. Cidades de Rio Branco (Uruguai) e Jaguarão (Brasil). Rio Jaguarão.



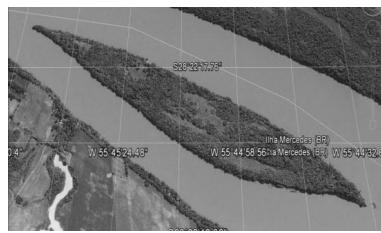
Ilha próxima.
Perspectiva brasileira.
Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilhas próximas. Perspectiva brasileira. Cidades de Porto Xavier (Brasil) e San Javier (Argentina). Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilha próxima. Perspectiva argentina. Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilha próxima e de meio que “me pertence”.
Perspectiva brasileira.
Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilhas próximas e de meio que “me pertence”. Perspectiva brasileira.
Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilhas próximas e de meio que “me pertence”.
Recíprocas brasileira e argentina. Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilhas próximas e de meio que “me pertence”.
Perspectiva brasileira.
Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilhas próximas e de meio
“pertencentes ao outro”.
Perspectiva brasileira.
Rio Uruguai - Regime de
talvegue.



Ilhas próximas e de meio
“pertencentes ao outro”.
Perspectiva argentina.
Rio Uruguay – Regime de
talvegue.



Ilhas próximas “pertencentes ao outro”. Perspectiva uruguaia. Quando estão sob domínio do mais distante pode gerar rejeição de direitos, movidos pela proximidade e pelo uso. O caso mais notório é a Ilha Brasileira, no rio Uruguai, cuja soberania brasileira o Uruguai contesta, em razão da demarcação unilateral do Brasil. Neste caso, além das questões cotidianas de uso, da proximidade geográfica, ainda, na visão uruguaia, existem os agravantes das condições de pressão em que o tratado de 1856 foi assinado e as “irregularidades” demarcatórias. Rio Quaraí: regime de álveo. Tratado de 1851 diz que as ilhas da foz do Quaraí pertencem ao Brasil.



Ilhas próximas pertencentes ao “outro”. Perspectiva brasileira. O regime de talvegue as impregnou de estrangeiridade. Quando argentinas, estão na costa brasileira e ocupadas pelos riograndenses. E vice-versa. Rio Uruguai.

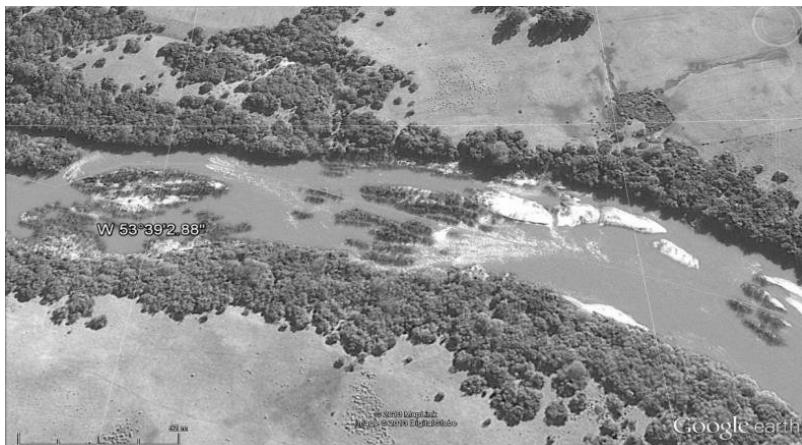


Ilha de meio e de passagem que “me pertence”. Perspectiva brasileira. Na recíproca argentina opera a partilha do que está próximo.

Rio Uruguai – Regime de talvegue.



Ilhas de meio e de passagem que “pertencem ao outro”.
Perspectiva brasileira.
Rio Uruguai – Regime de talvegue.



As “ilhas de passagem”. São aquelas que estabelecem e facilitam “pontes” de involucramentos binacionais. São plataformas de ligação entre os dois lados; é preciso alcançá-las e... transladar. Ir-se ao outro; ou aguardar os “de lá”, e recebê-los. Nessa categoria também estão as ilhotas, ou os baixios e lajeados, para os entrecruzamentos. Rio Jaguarão. Nessa condição, a geografia humana secundariza o regime demarcatório.



Ilhas de passagem. Rio Jaguarão.



As “ilhas de passagem” associadas aos lajeados.

Rio Uruguai – Regime de Talvegue



As “ilhas de passagem”. Rio Uruguai – Regime de Talvegue

Referências bibliográficas

- ARAÚJO JORGE, A. G. de. **Rio Branco e as fronteiras do Brasil.** Uma introdução às obras do barão do Rio Branco. Brasília: Senado Federal, [1945] 1999.
- AVILA, Pereira de. Tierra uruguaya ocupada por el Brasil en la actualidad. Salto: jornal **El Pueblo**, 19 de junho de 1964.
- BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). **Um mapa da questão nacional.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BUENO, Clodoaldo. **A República e sua política exterior (1889 a 1902).** São Paulo: Unesp; Brasília: Ipri, 1995.
- CALOGERAS, Pandiá. **A política exterior do Império.** Rio de Janeiro, s/d, v.1.
- CÁRCANO, Miguel Angel. **La politica internacional en la Historia argentina.** Buenos Aires: Eudeba, 1973, libro III, tomo I e II.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** São Paulo: Ática, 1992.
- CHIRICO, Selva. Masoller: área contestada. STROHAECKER, Tânia Marques (Org.). **Fronteiras e espaço global.** Porto Alegre: AGB, 1998.
- CISNEROS, César Diaz. **Límites de la República Argentina.** Buenos Aires: Depalma, 1944.
- GOLIN, Tau. **A fronteira.** Porto Alegre: L&PM; 2002, 2004, 2015, 3v.
- HEINSFELD, Adelar. **A questão de Palmas entre Brasil e Argentina e o início da colonização alemã no baixo vale do rio do Peix-** SC. Joaçaba: Unoesc, 1996.
- HEINSFELD, Adelar. **As Ações Geopolíticas do Barão do Rio Branco e seus Reflexos na Argentina.** 2000. Tese (Doutorado) – Porto Alegre: PUCRS, 2000.
- LAPEYRE, Edison González. **Los límites de la República Oriental del Uruguay.** Montevideo: Editorial Amilio M. Fernandes, 1986.
- MACHADO DE OLIVEIRA, J.J. Memoria historica sobre a questão de limites entre o Brazil e Montevidéo. **Revista do Instituto Historico e Geographico do Brazil.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894, tomo XVI, tomo 3º da terceira série [3^a série, n. 12, 4º trimestre de 1853], 1853.
- MARTINS, José de Souza. **Fronteira:** a degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MARTINS, Rui Cunha. Portugal e Brasil: modernidade e fronteiras. KERN, Arno Alvarez (Org.). **Sociedades Ibero-Americanas.** Reflexões e pesquisas recentes. Porto Alegre: Edipucrs, 2000.

MENDONÇA, Sônia e MOTTA, Márcia (Org.). **Nação e poder: As dimensões da história.** Niterói: EdUFF, 1998.

PALOMEQUE, Alberto. **Navegacion laguna Merin.** Buenos Aires: Mercurio, 1874.

PEREIRA, Barbosa Rodrigues. O Barão do Rio Branco e o traçado das fronteiras do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, junho de 1845.

QUESADA, Vicente G. **La política del Brasil con las Repùblica del Río de la Plata.** Buenos Aires: Vaccaro, 1919.

SAMPAIO, Elsa. **Noções de cartografia.** Departamento de Geociências Universidade de Évora. <http://home.dgeo.uevora.pt/~ems/files/Anexo%20B-05.PDF>. Acesso, 4 abril 2013.

SAMPOGNARO, Virgílio. **Comisión de Límites.** Montevideo: T.T. de la Armada, 1932.

SANTOS, Milton. **Território e Sociedade.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

Segunda conferência entre os plenipotenciários do Brasil, Uruguai e Argentina. Rio de Janeiro, 26 de dezembro de 1859. **RRNE-AGL**, Anexo n. 1. 1859.

Texto de la conversacion mantenida el dia 27 de julio de 1934, entre el ministro de Relaciones Exteriores Sr. Arteaga y el embajador del Brasil D. Lucilo Bueno, respecto al emplazamiento del Mojón 49. Rio de Janeiro: Arquivo do Itamaraty. LA/25/240.(44)/1934/Annexo 5. Embaixada de Montevidéu/227/1934/Anexo.

THÉVENET, Alberto Reyes. **Misiones diplomáticas sobre límites.** Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1954.

Tratado de 2 de janeiro de 1859, celebrado entre o Imperio do Brasil, a Confederação Argentina e a República Oriental do Uruguai, em complemento da Convenção Preliminar de Paz de 27 de agosto de 1828". **RRNE-AGL**, 1859, p.1-5.

Tratado de 30 de outubro de 1909 entre os Estados Unidos do Brasil e a Republica Oriental do Uruguay modificando as suas fronteiras na lagoa Mirim e rio Jaguárao. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

Tratados de la República Argentina. Buenos Aires: Departamento de Relaciones Exteriores y Culto, 1900. Tratados de limites do Brasil. Acerbo da Segunda Comissão de Limites. Itamaraty. Rio de Janeiro.

Tratados y convenios internacionales. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Tratados, s/r.

VIANA FILHO, Luís. **A vida do Barão do Rio Branco.** Brasília: Senado Federal: Fundação Alexandre de Gusmão, 1996.

VIANNA, Hélio. **História diplomática do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, s/d.

VICO, Horacio. **Soberania territorial**: frontera norte. Montevideo: Boletín Histórico del Ejército, n. 255 - 258, s/d.

VIEIRA, Hermes. **A vida e a época do visconde do Rio Branco**. São Paulo: Queiroz, 1991.

VILA SERE, Carlos. Un error de demarcación padecido en la aplicación del Tratado del 12 de octubre de 1851. **Curso de Información Especializada**. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1954.

ZARUR, George de Cerqueira Leite (Org.). **Região e nação na América Latina**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

Da mulher migrante campesina do noroeste gaúcho século XIX: história e (des) construção cultural

Núbia Assumpção Dutra¹

Tiara Cristiana Pimentel²

Ronaldo B. Colvero³

Introdução

As mulheres frequentemente salientaram que os historiadores do sexo masculino, no passado, ignoraram grosseiramente a metade feminina. A crítica é justa; este escritor aceita que se aplica à sua própria obra. Entretanto, se essa deficiência deve ser corrigida, não poderá ser simplesmente pelo desenvolvimento de um ramo especializado da história que lide exclusivamente com as mulheres, porque na sociedade humana os dois sexos são inseparáveis. O que também precisamos estudar são as formas em mudança das relações entre os sexos, tanto na realidade social, quanto na imagem que cada sexo tem do outro" (HOBSBAWN, 2000, p.123). Com essa passagem, o historiador Eric Hobsbawm não só reconheceu a falha mantida no construto da imagem da mulher no curso da sociedade humana, como também fez uma *mea culpa* com o panorama de fundo que compõe a nossa reflexão: qual é a verdadeira presença da mulher no desenvolvimento que hoje conhecemos?

1 Graduanda em Ciências Sociais – Ciência Política da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja/RS. Bolsista Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul FAPERGS. nubiadutrapj@gmail.com

2 Mestranda em História no PPG de História da UPF; Graduada no Curso de Ciências Humanas – Licenciatura / Acadêmica do curso de Ciências Sociais – Ciência Política da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja/RS. Bolsista CnPQ.

3 Mestre em História Regional - UPF - Passo Fundo - RS; Doutor em História das Sociedades Ibéricas e Americanas - PUC - Porto Alegre – RS; Prof. Adjunto da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA - Campus de São Borja – RS; Professor do Mestrado em Políticas Públicas da UNIPAMPA campus São Borja e do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural - UFPEL . rbcolvero@gmail.com

Ou melhor, por que elas não são paritariamente contextualizadas nos espaços que compõem o dilema agrário?

Arriscar uma resposta para essas interrogações é expressamente complicado. Todavia, devemos encontrar argumentos e formular linhas que nos levem ao encontro de algumas pistas.

A começar, a terra é um fator essencial que faz parte da identidade do povo campesino, pois é pela terra que eles conectam a sua cultura e seu estilo de vida. Contudo, falta aos pesquisadores em geral tecer reflexões que permitam retratar a natureza de sua existência e a preservação que se adiciona na imagem da mulher. No entendimento de Michelle Perrot

A mobilização das mulheres permitiu não apenas o aumento dos efetivos a baixo custo, ela promoveu também nos homens a uma categoria superior e corrigiu seus problemas de carreira. Daí sua aceitação relativamente fácil do recrutamento das mulheres isoladas em um extrato que não lhes faz nenhuma sombra. (2005, p.254)

A contar daí, o que temos é um falso protagonismo demasiadamente controverso que não só disfarça a presença feminina como também a coloca num patamar tardio ao que compete aos registros de sua história. Trata-se, portanto, de uma relação cultural mantida sobre o espectro que concentra a sua ilustração como algo de pouca validade em meio a ambientes hierarquizados pelo estereótipo masculinizado.

Essa característica aditou um rimo de trato que acabou fazendo que as mulheres passassem a ser mantidas a um “destino em comum”, embora traçado e decidido pelo patriarcado. Diga-se, ainda, que, por meio dessa ressalva, fica elucidado que as poucas aspirações das mulheres passaram a ser referendadas pura e simplesmente para servir, ter filhos e, de preferência, restrita de conhecimento.

Essa via de entendimentos, ora de subordinação, ora de dominação simbólica perante o construto de uma sociedade especialmente burguesa e de fins patriarcais, que por raras vezes lhes permitiu sair do anonimato, embora todo o esforço auferido em uso da terra. Isso, inevitavelmente, acaba por confluir na transformação da sociedade e dos costumes a serem consagra-

dos, não apenas no sentido de formalizar a relação homem, mulher e campo, mas também de espraiar uma nova consciência de sobreposição aos mesmos pela incidência da posse externa.

O projeto de colonização com imigrantes europeus e seus descendentes deu origem a um processo de tentativa de eliminar um tipo de camponês, o camponês caboclo, submetendo-o ao mercado de trabalho assalariado ou sob formas arcaicas de relações de trabalho (agregados, meeiros, peões sem registros, etc.). Outra proposta era a de transformá-lo num novo tipo de camponês, do tipo colono, fixando-o na terra e impedindo seu tradicional movimento de migração e ocupação das terras consideradas livres (NEAD, 2009, p.240).

Mas isso não significa afirmar que durante todo esse tempo essas mulheres migrantes do noroeste do Rio Grande do Sul se mantiveram indiferentes e que, ao transcurso do período, não foram protagonistas na construção de sua própria identidade e protagonismo. Antes ao contrário, pois o desempenho delas é sentido sob diversos espaços de atuação, dos quais são portadoras de uma singularidade que as aproxima dos afazeres da agricultura e da família camponesa.

Desde então, fica fácil perceber que a mulher no percurso da história é completamente relegada a um complemento dos homens, antes considerados apenas como os gestores da organização que se assumia ao seu labor. A isso é importante dizer que não nos cabe aqui fazer falsos juízos correlatos que somente relatam do homem como agente do campesinato, mas que, ao construto dessa característica, seja possível demonstrar a forma ativa e permanente da participação feminina naquilo que se coloca como um trabalho ativo na força de produção. Por suposto, a pesquisa histórica desenvolve-se através da revisão bibliográfica e documental, com a utilização dos métodos da heurística, crítica e hermenêutica, para a construção de uma narrativa histórica, como menciona, Astor Diehl (2001, p. 27), isto é, fazendo uso da tríade com o intuito de alcançar a verdade histórica.

Outro fator relevante a considerar na sociedade envolvente é que fica cada vez mais assente que a imagem da mulher aca-

bou por ser relegada ao papel de vítima ou histérica. Trata-se, visivelmente, de um poder predecessor mantido sob uso da religião que, desde os tempos da idade média, fez que adequasse a vulgaridade bem como de submissão aos homens que preferivelmente deveriam conduzir os ritmos de experiências dentro da sociedade. Prevalece que:

Entre os cônjuges, segundo Hincmar (arcebispo de Remis), estabelecia-se uma ligação sentimental – *dilectio* -, na qual a direção ou o governo ficavam reservados ao homem, cabendo à mulher a submissão. Na concepção comum dos clérigos, elas deveria reverenciá-lo, obedecê-lo. A mulher deveria ser “suportada” e não poderia ser abandonada salvo em decorrência do adultério (BAUER, 2001, p.23).

Assim se verifica que, paradoxalmente, a mulher ficou ordenada pela igreja como um adorno dentro do casamento e da sociedade, ocupando na maioria das vezes um lugar escondido dentro dos *acontecimentos do corpo social*. Essa situação reforça uma advertência feita pela filósofa Simone de Beauvoir em sua obra **O Segundo Sexo**, quando é destacado o fato de que a mulher, ao viver em função do outro, não tem projeto de vida própria; pois o que antes era de sua responsabilidade individual (o livre arbítrio das suas escolhas) foi contornado a cumprir a dita manutenção da ordem contida.

Esse esboço, demasiadamente secularizado, acabou tomando lugar dentro da sociedade. Eis o motivo pelo qual a sociedade passou a emitir pouco caso aos registros e suas exposições de inconformidade ou ainda de resistência.

Dos contrastes flagrantes e sem fugir do panorama de fundo – o papel das mulheres campesinas no Noroeste do Rio Grande do Sul – reside na projeção de uma consciência discernível de fundamental importância para a (des)construção de uma estratificação ordenada e viabilizada por um perfil especialmente senhorial. Por sua origem e continuidade histórica:

O que se pretende afirmar, enfim, é que a dita *história regional* tem, simultaneamente, características universais e particulares. Os fenômenos históricos que se desenrolam no

âmbito regional são exemplares de qualquer maneira, ou seja, se forem únicos e irrepetíveis ou recorrentes e representativos, acabam por possuir significação universal, tanto por serem excludentes como por permitirem paralelos. (RECKZIEGEL, 1999, p.21)

Assim, podemos trabalhar com três fatores: a) a história das mulheres nos diversos setores da história local, tratando das etnias a que elas pertenciam; b) como a mulher participou efetivamente das lutas e conquistas desta classe trabalhadora a partir do século XIX⁴, quando começam a acontecer os processos de novas posses de terras no noroeste gaúcho; c) a força da mulher migrante considerada não apenas um adereço, como a mulher era considerada nos séculos passados, mas sim como uma protagonista de lutas e de trabalho dentro deste espaço que começou a ser construído.

A mulher do noroeste gaúcho: história e características nada antagônicas

Aos idos coloniais, antes da chegada da mulher migrante na região noroeste, do Estado do Rio Grande do Sul, o que havia era a concentração majoritária da mulher nativa. Correlativamente, as alterações de colonização acabam por disfarçar que um dia as diligências das atividades se voltavam às atividades dos Guarani e Kaigang.

Ainda no que tange à relação território e marco regional, não podemos fingir acreditar que o modelo jesuítico ajudou inviavelmente na divisão do trabalho entre homem e mulher. Com relação a esse propósito, as palavras de Júlio Quevedo são por demais esclarecedoras, uma vez que:

Na missão, efetivamente, o GUARANI-missionário se transformava numa mão de obra especializada. Entretanto,

4 Novamente em Michele Perrot, chegamos ao feliz entendimento que diz que “o século XIX acredita nas capacidades morais das mulheres; por um lado ele as exalta, como uma força de regeneração, uma trama de continuidade; por outro lado, ele as teme como um bloco de inércia que freia a modernidade”. PERROT, Michele. **As mulheres ou os silêncios da história.** Bauru, SP: EDUSC, 2005, p.266.

a divisão social do trabalho ocorria de duas formas: pela aptidão do indígena e pelo sexo. Às mulheres cabiam os trabalhos da produção de roupas, cuidar dos filhos e as atividades na lavoura. Ao passo que a pulverização de atividades pertencia ao universo masculino (QUEVEDO,2016, p.97).

Assim começou um trânsito de ordenação, que não só acionou um hábito doméstico como também passou a dividir progressivamente as funções do trabalho por gênero, o que demonstra mais uma vez que a projeção agrária não poderia ser formulada sem contar com a presença da figura da mulher. Mas isso não significa afirmar que durante todo esse tempo essas mulheres se mantiveram indiferentes e que ao transcursar do tempo não foram protagonistas na construção da sua própria identidade.

Percebe-se, por contínuo, que nesse processo de construção histórica feminina, conseguimos perceber os ajustes que tiveram de ser relegados ao uso da prática. Aliás, é quase que uma redundância ter de afirmar que coube à mulher nativa encontrar espaços na organização do trabalho na região noroeste. E ao ponto que essas atividades passaram a ser formuladas, formulou-se também outro sentido de identidade: o da mulher cabocla.⁵

Também um tanto quanto imperceptíveis são os relatos e documentos sobre a mulher cabocla. Seja como for, Marcio Antônio Both da Silva retira traços desses documentos quando escreve a obra, **Caboclos e colonos: encontros e ocupações e conflitos nas matas do Rio grande do Sul (1850-1889)**, assim divulgando um pouco do que podemos compreender sobre os caboclos.

Tratando-se das relações de gênero, que na época, como podemos perceber, era de dominação pura do homem, para os caboclos não somente do sul do Brasil, no que diz respeito a honra, Da Silva (2016, p.188-189) traz observações sobre um processo criminal que diz respeito a uma família, cujo desenrolar dá o entendimento do papel da mulher cabocla e de como se dava este entendimento, Descreve o autor que uma filha desonrou o

5 Esta figura feminina aparece com os primeiros colonos, ou posseiros, como eram chamados os pequenos proprietários de terra, que viviam mais na marginalidade das matas nativas, sendo em sua maioria mestiços, caracterizados pelos colonos Italianos e Alemães como Brasileiros.(SILVA, 2016)

pai por se prostituir, e isto causou extrema revolta e vergonha para a sua família, melhor dizendo, para a figura do pai.

Por meio dessa perspectiva, fica subentendido que a vulnerabilidade feminina está contida desde sempre dentro do espaço campesino, onde a mulher não é dona do seu próprio corpo, sempre estando à mercê de terceiros para a provação de suas próprias vontades, o que desvirtuaria inclusive o conceito de família para a época em destaque.

Outro fator, que o autor traz de relevante, que diz respeito à mulher cabocla, seria a questão do casamento. Com a chegada dos descendentes de europeus, o preconceito para com os caboclos, devido a questões relacionadas a terras, e raciais aumentaram, pois o caboclo não tinha o mesmo direito que os migrantes às terras, assim taxados de “vagabundos”, que não eram propícios para o trabalho, segundo a província.

E o casamento entre as duas etnias não era bem visto, principalmente por uma questão econômica, vista por parte dos europeus, pois a mulher cabocla não tinha o costume de trabalhar nas lavouras como a mulher colona, que já tinha esse hábito capitalista.

A mulher cabocla desenvolvia os trabalhos principalmente do lar, carregando um pouco dos costumes nativos, mas sempre dependendo do homem para o seu sustento e para o trabalho pesado, ou em lavouras. Este costume não era muito bem visto para os próximos habitantes destas terras, que cada vez mais foram marginalizando essas duas culturas – a caboca e a nativa –, para a implementação de seus costumes, juntamente com um sistema capitalista.

As mulheres que faziam parte tanto dos povos nativos quanto dos caboclos que viviam em um sistema pré-civilizatório, o contexto histórico e social se diferencia do contexto das mulheres imigrantes, vindas da Europa, e migrantes que descendem destas mulheres europeias, cuja sociedade provinha de morais religiosas principalmente influenciadas pela igreja católica e pela igreja Luterana.

A esses estamentos, caberia dizer que a imagem da mulher do campo está muito relacionada aos costumes morais religiosos que fizemos da sua imagem, pois ao que consta começou a ser implantada, no início da colonização, com a chegada dos Jesuítas, que tiveram um papel de evangelização na América, e isso

veio a prevalecer através dos séculos, intensificando a machismo dentro da sociedade. Noutras palavras, a construção da mulher no contexto histórico dos imigrantes, ao chegar às terras, era imposta a elas uma situação de procriação, e de mulher submissa pelo contexto religioso. Reafirmando o que já afirmamos em passagens anteriores:

O papel das mulheres, desde aquele momento, era o de cuidar dos filhos e se manter solidária com as decisões dos maridos e pais. Orientadas pelas regras do catolicismo, aquelas mulheres casavam cedo, tinham muitos filhos e vivenciavam uma sexualidade voltada para a procriação. Aliás, como ressalta Renk (2000), a procriação era a elas imposta como um dever para com Deus e seus maridos. Lazer, somente nas festas religiosas em que, aliás, elas trabalhavam e ainda trabalham muito no Rio Grande do Sul (CHIAMULERA, 2010). (ZANINI; SANTOS, 2013).

Como podemos acompanhar, o trabalho da mulher sempre ficou nos bastidores, por assim dizer, na história da colonização. Ao contrário, o homem sempre teve sua figura exaltada como o pionero, o desbravador e o personagem que teve a coragem de dominar outros povos, gerando um modo de desigualdade dentro da história.

Assim, “não é necessário buscar com muito empenho as explicações para as desigualdades. Elas brotam naturalmente nas sociedades e culturas, tempos e lugares. As pessoas podem ser desiguais por serem pobres, velhas, adultas ou crianças.” (STREY, 2011, p.17). E, dentro do configurar histórico, coube à mulher ter que conviver em meio a uma série de desigualdades que as tornam ainda mais imperceptíveis devido à exaltação da figura masculina.

Mulher migrante, mulher do trabalho...

Após a chegada dos Imigrantes às colônias tanto alemãs como italianas, se formaram, ao Norte do Rio Grande do Sul, o que chamamos de colônias velhas, várias famílias adquiriram lo-

tes de terras, e assim foi sucessivamente, por alguns anos neste local. Esse processo durou até as terras neste território se extinguirem e se tornarem inviáveis para os descendentes desses colonos continuarem nas terras, devido ao aumento demográfico da quantia de filhos que as mulheres eram incentivadas pela igreja, e pelo governo, a reproduzirem.

Por mais que a mulher trabalhasse mais que o homem, pois além do trabalho nas lavouras para ajudar na economia da família, a mulher tinha o trabalho em casa, então a introdução da mulher no trabalho externo não dava o direito de ela tomar decisões igualmente ao homem, sempre ficava à mercê da dependência de um membro da família.

Anos mais tarde, os filhos desses colonos foram incentivados pela província a procurar terras devolutas ao Noroeste do Rio Grande do Sul, pois ao mesmo tempo em que faziam a colonização dos espaços de fronteira, os colonos já tinham mão de obra para trabalhar em suas terras, o que, no século XIX, era de real importância para o cultivo de suas lavouras.

A região noroeste do Rio Grande do Sul começou a ser ocupada por volta do século XIX. Até então, apenas é mencionado sobre a figura do homem presente e que conquistou esses espaços, o que evidencia o homem migrante sofrido que lutava para manter o sustento.

Essas terras eram consideradas “virgens”, porque não haviam sido alteradas pela mão do homem europeu, assim tendo que fazer um processo de preparação das terras para que houvesse as primeiras formas de economia do campo. Quando trata de campesinato, essa ideia é atribuída a uma visão patriarcal, de que o homem é centro dos valores, ficando a mulher em segundo plano ou nem aparecendo dentro desta esfera.

O marido assegura a produção dos grãos e do gado, além de se encarregar dos trabalhos mais pesados: aqueles associados à força física, como derrubada de mata ou preparo da terra para plantar. A mulher cuida, em primeiro lugar, das tarefas domésticas de limpeza e confecção das refeições, bem como dos pequenos animais e, quando tiver, do quintal. (SARTRE; FLORENTINO; GUERRA; LIMA; ALVES; BERNARD. 2013, p.112).

Mas sabe-se que não foi desta maneira que ocorreu, pois a mulher participou efetivamente do trabalho, tanto desenvolvendo os afazeres da casa, cuidando dos filhos e das obrigações domésticas, e ainda ajudando na lavoura. Isso mostra o quanto era importante a mulher e a família para os migrantes tanto alemão quanto italiano.

A importância da família para o colono, especialmente ter uma mulher, aparece em inúmeros relatos. A manutenção dos hábitos e dos costumes alemães dependia das mulheres, as quais, através das “prendas domésticas”, ofereciam um conforto difícil de ser mantido sem a presença feminina. Apesar disso o que se observa é que somente os homens são considerados responsáveis pelo desenvolvimento da região (PEDRO, 2012, p.288).

Apesar de a mulher ter nesta época um papel de maior evidência como dona de casa, exercendo sua função de criar os filhos e passar para eles a cultura, ela ainda tinha suas atividades fora de casa, ajudando na plantação e na colheita das roças. Isso ocasionava um certo pré-conceito da mulher sair dos afazeres da casa para ajudar no plantio, pois deixaria de lado as crianças e os afazeres domésticos, para trabalhar na economia e na geração de renda da família.

Podemos dizer que essa também foi a lógica vivenciada pelos modos como a submissão das mulheres foi sendo ensinada e aprendida na história da humanidade. A compreensão da herança judaico-greco-cristã de que as mulheres valem menos produziu formas de surrupiar pequenas vantagens num mundo onde a diferença foi considerada uma ameaça (THUM; EGGERT, p. 296).

Quando a mulher começa a ter seu espaço nas relações de trabalho externo, dentro do campesinato, ela não deixa de lado seus outros espaços e afazeres, multiplicando assim o seu trabalho, fazendo que a mulher tivesse jornada tripla de trabalho, e pouco reconhecimento de seus feitos nesses espaços, sempre dependendo deu uma figura patriarcal.

Neste sentido, o sistema patriarcal legitimado ao longo da história pela religião cristã, é responsável em grande medida, pelas práticas sociais que naturalizaram o papel da mulher restrito ao espaço da casa/quintal, favorecendo o exercício do poder pelo masculino em detrimento do feminino. A perspectiva de longa duração nos ajuda então, a entender que a mudança na estrutura social acontece de forma lenta, sendo possível dentro de condições históricas aceitáveis (OLIVEIRA, 2008 p.2).

Por mais que a mulher estivesse à sombra de um patriarcado, onde a figura masculina se sobressaísse sobre a figura feminina, de um ponto de vista campesino, a mulher, no decorrer do tempo, na construção dos territórios e dos espaços formados, que hoje conhecemos como Noroeste gaúcho, sempre teve uma significativa participação nessa construção.

Percebemos que, desde o período colonial com os povos originários, ela estava presente, e com a formação de novos grupos, em que os valores femininos eram atribuídos diferentemente. Principalmente com a chegada de imigrantes, esses valores foram se moldando conforme os novos costumes.

Consegue-se perceber a mulher em todos os espaços do campesinato, desde o trabalho braçal, com o plantio das sementes, e a colheita, até com os cuidados com a família e a casa. Mesmo assim, a mulher impulsionou o desenvolvimento agrícola, econômico da região noroeste do estado.

Referências bibliográficas

- BAUER Carlos: **Breve história da mulher no mundo ocidental.** Xamã, 2001
- BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.
- DIEHL, Astor Antônio. **Do método Histórico.** 2.ed. Passo Fundo: UPF, 2001.
- HOBSBAWN, Eric. **Mundos do Trabalho:** Novos Estudos sobre História Operária. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- OLIVEIRA Lilian Sarat de. **Educação e religião das mulheres no Brasil do século XIX:** conformação e resistência. Florianópolis, de 25 a 28 de agosto 2008.

PEDRO, Joana Maria. Mulheres do Sul. In: PRIORE, Mary del (Org.); PINSKY, Carla Bassanesi. **História das Mulheres no Brasil**. 10. Ed. reimpressão. São Paulo: Contexto, 2017.

PERROT, Michelle. **As mulheres ou os silêncios da historia**. Tradução de Viviane Ribeiro. Bauru/São Paulo:UDUSC, 2005.

QUEVEDO, Júlio, Vivências e experiências indígenas nas missões orientais do uruguai. In: SANTOS, Julio Ricardo Quevedo dos. **Missões: reflexões e questionamentos**. Santa Maria: Editora e Grafica Caxias, 2016.

RITTER, Samanta; **Mulheres imigrantes no Rio Grande do Sul**: Uma análise das construções e discursos. Universidade do vale do rio dos Sinos – UNISINOS- São Leopoldo- Rio Grande do Sul Brasil.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Setti. História Regional: dimensões teórico-conceituais. **História: debates e tendências**. DIEHL, Astor Antônio. Passo Fundo v.1. n.1. jun. 1999.

SANTOS, Mirim de Oliveira: ZANINI, Maria Catarina. Colonas italianas no Sul do Brasil: estigma e identidade. In: NEVES, Delma Peçanha, MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Mulheres camponesas** - trabalho produtivo e engajamentos políticos. Niteroi, 2013.

SARTRE Xavier Arnauld de; GRANCHAMP Laurence, GUTEMBERG Florentino, DINIZ Armando; LIMA , Guerra Luiza Mastop ; NEGREIROS Ailce Margarida , BERNARD Alves Hélène; GUÉTAT, Bernard. O “bom” casamento em áreas de fronteira ou a difícil autonomização das “tarefas” femininas em área de fronteira. In: NEVES, Delma Peçanha; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Mulheres camponesas** – trabalho produtivo e engajamentos políticos. Niteroi, 2013.

SILVA, Marcio António Both da. **Caboclos e colonos**: encontros e ocupações e conflitos nas matas do Rio grande do Sul (1850-1889). 1 ed. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

THUM, Carmo; EGGERT Edla. Pomeranos e pomeranas no Sul do Sul brasileiro. In: STREY, Marlene Neves; PIASON, Aline da Silva; SANTOS, Ana Luiza dos (Orgs.). **Vida de mulher**: gênero, sexualidade e etnia. Porto Alegre: EDIPUC, 2011.

ZARTH, Paulo. Colonos imigrantes e lavradores nacionais no sul do Brasil: projetos de ocupação da terra em conflito. In: MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo. (Orgs.). **Formas de resistência camponesa**: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história. v. 2: Concepções de justiça e resistência nas repúblicas do passado (1930-1960).. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2009.

Por onde entender a fronteira? Aprontes de um planejamento binacional⁶

Rodrigo Maurer⁷

Arlindo Piazer⁸

Fernanda Weirich⁹

Jardel Vitor Silva¹⁰

Letícia Lamana¹¹

Luciele Ferreira¹²

Marcelo Barcellos Cunha¹³

Vanessa Passino de Nadai¹⁴

Resumo: Tem por escopo perfazer uma análise em torno da fronteira São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina), tendo em conta o uso e a ocupação de um ambiente integrado e que por contínuo tome em conta a tríade em destaque: educação, economia e desenvolvimento. Consiste, portanto, numa agenda de ações que possa empregar uma ideia de gestão correlata e de fácil controle das comunidades, a fim de sinalizar parcerias de ordem público privada ou outras instâncias de governança.

Palavras chave: Correlações de forças. Cidades gêmeas. Transnacionalidade.

6 O artigo consiste num recorte breve de um levantamento muito mais extenso, que foi elaborado para a disciplina Relações Internacionais, ministrada no I sem. de 2018, na Universidade Federal do Pampa, campus de São Borja.

7 Historiador, Mestre em História e Professor Substituto da UNIPAMPA, campus de São Borja-RS.

8 Acadêmico do curso de Ciências Sociais – Ciência Política (UNIPAMPA-SB)

9 Acadêmica do curso de Ciências Sociais – Ciência Política (UNIPAMPA-SB)

10 Acadêmico do curso de Ciências Sociais – Ciência Política (UNIPAMPA-SB) e mestrando em Políticas Culturais (UNIPAMPA-SB)

11 Acadêmica do curso de Publicidade e Propaganda (UNIPAMPA-SB)

12 Acadêmica do curso de Publicidade e Propaganda (UNIPAMPA-SB)

13 Acadêmico do curso de Ciências Sociais – Ciência Política (UNIPAMPA-SB)

14 Acadêmica do curso de Ciências Sociais – Ciência Política (UNIPAMPA-SB)

CIDADES GÊMEAS: O ESPREITAR DE UMA NOVA RELAÇÃO DE FRONTEIRA

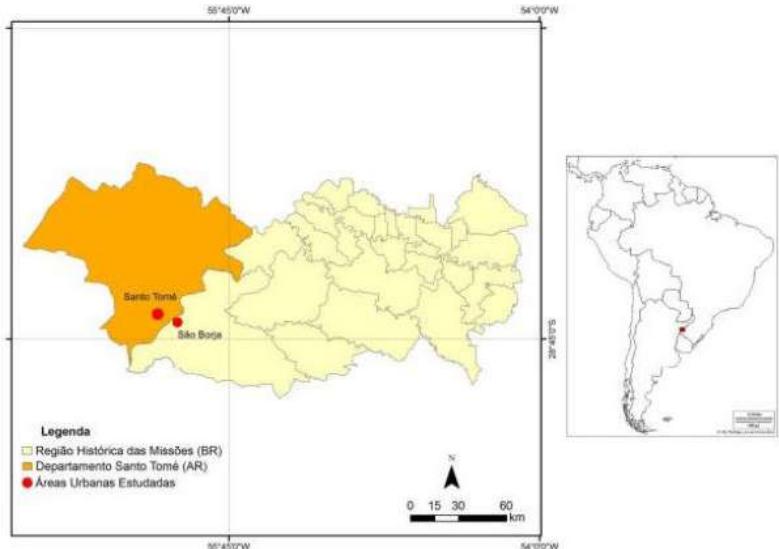
O crescimento não aparece por toda a parte; manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis; expande-se por diversos canais e tem efeitos terminais no conjunto de economia. (François Perroux, 1964, p. 143)

No contexto atual de um mundo cada vez mais globalizado, é quase comum admitirmos certas dualidades de convívio. Não por acaso, em consequência dessa realidade, várias circunstâncias são empregadas a valorizar retóricas que acabam por emitir um padrão dualístico de ingerência: nação x nação e região x local. Há, todavia, suficiente base comum para se falar generalizadamente que tais leituras estão concentradas em uma invariabilidade de eventos que recaí tão só num desafio instaurado pelo cotidiano, a categorização global x local.

Nessa ordem, as relações são mais fluidas e diretas, passando a admitir a capacidade de articulação e de atração dos atores e todos os dispositivos que possam reposicionar as ações em um sentido léxico de planejamento.

Sabemos também que a compreensão sobre as dinâmicas de desenvolvimento urbano e territorial assume essas características porque posiciona os diversos atores dos territórios, seus interesses, quem representam, como se manifestam e como produzem suas influências por sobre um desenvolvimento inconteste (leia-se, desenvolvimento capitalista).

Em se tratando de territórios fronteiriços, ou regiões de fronteira, onde a proximidade e as dinâmicas socioculturais de semelhanças e diferenças são mais latentes, os aspectos referentes às globalizações, principalmente econômicas e culturais, possuem características peculiares. Eis o caso da fronteira que compõe a nossa exposição: a fronteira São Borja-Brasil/Santo Tomé-Argentina.



Fonte: Nola Gamalho, apud. PINTO et al., 2016.

O recorte em estudo chama vistas ao construto regionalizado do bioma pampa, também conhecido como região socioambiental da campanha. Geograficamente, essas cidades gêmeas representam, respectivamente, as regiões da Fronteira Oeste, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, e Departamento de Santo Tomé, Província de Corrientes, Argentina.

A geopolítica concentrada na intersecção das municipalidades acabou por incluí-las no marco regulatório que atende pela portaria nº - 125, de 21 de março de 2014 – a qual estabelece o conceito de cidades-gêmeas. Por meio dela, são consideradas cidades-gêmeas:

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 cidadania¹.

¹ Diário Oficial da União, 2014, p. 45.

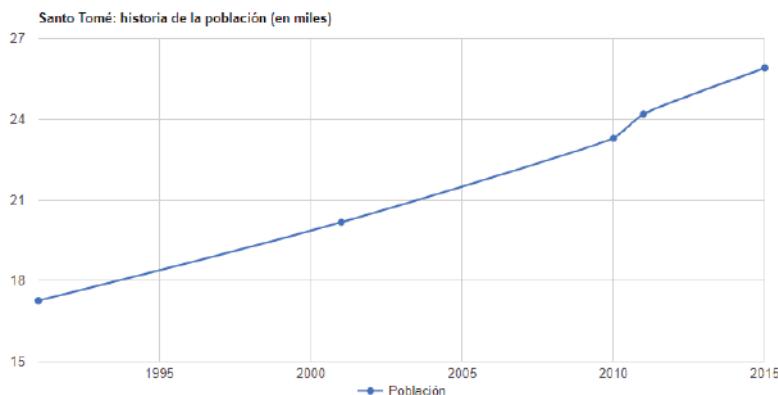
Com a promulgação do respectivo decreto, dá para se ter uma noção prévia do entendimento que se aloca ao conteúdo de integração. Uma vez que instituído um acordo entre as fronteiras, o que passamos a ter é uma facilitação em torno de um reconhecimento paritário. Adita-se por aí, da necessidade que há entre atestar o conceito de povos ribeirinhos para comunidades que não só atestam um passado em comum (o missionário), mas, antes disso, consideram práticas e ritmos de fronteira como consequência de um produto fim.

Diante dessa descrição, parece necessário investir numa maior interação de modo a flexibilizar e envolver as comunidades em torno de dinâmicas de envolvimento que relacionem uma memória imóvel conjunta. Ao olhar que nos é oferecido, o conteúdo acaba por revelar que “o território [nestas condições] não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence” (SANTOS, 2011, p. 96).

Não obstante, quanto mais refletimos sobre o assunto, mais percebemos os sentidos que competem e que estão contidos entre os seus potenciais envolvidos, quando em contato com o leito do rio Uruguai. Tratar-se-ia de uma leitura em série de desafios a serem superados, ainda que por mais oneroso que possa confluir uma agenda paritária de integração e de desenvolvimento para as duas comunidades limítrofes em destaque. Isso, em verdade, reforça a máxima de Haesbaert quando diz que “la frontera se convierte de esa manera, en territorio, relacional, no solo definido por relaciones sócio-históricas sino en relacion compleja con el espacio material” (HAESBAERT, 2004, p.82).

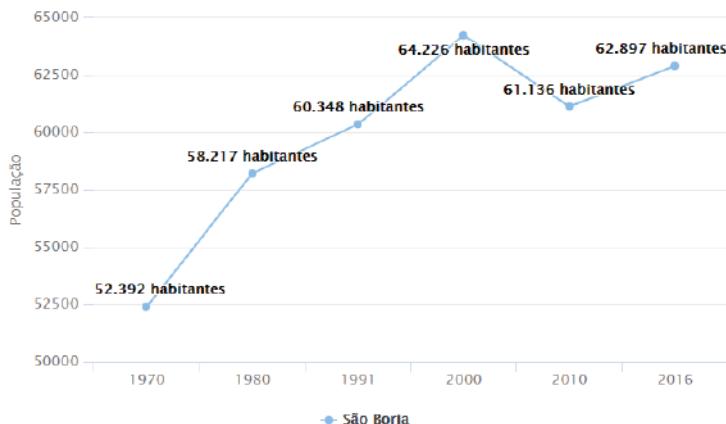
Contextualizar o desenvolvimento para refazer o protagonismo social

A emancipação é uma noção repetidamente invocada, mas de contornos mal definidos.



(Elísio Estanque, 2005, p. 359.)

Ao tratarmos da questão demográfica, São Borja é maior que Santo Thomé, com uma diferença que excede a 30 mil habitantes. A localidade brasileira se encontra com 62 mil habitantes, enquanto a municipalidade argentina aproxima-se dos 25 mil habitantes. Em relação ao crescimento populacional, a cidade de Santo Tomé se destaca. Em uma análise de 20 anos (1991- 2011), a cidade argentina teve um acréscimo de aproximadamente 7 mil habitantes, enquanto a cidade brasileira, no mesmo período, aumentou cerca de 4 mil habitantes, porém também teve perda de habitantes, totalizando um acréscimo de menos de mil habitantes, como vemos nos gráficos a seguir:



Fonte: IBGE - Censo Demográfico; Atlas Brasil 2013 - Censo 2010 | Organizado por Datapedia.info

Highcharts.com

Fonte: <http://poblacion.population.city/argentina/santo-tome2/>

Na questão do desenvolvimento, as cidades também possuem índices diferentes, embora se caracterizem como uma região homogênea, por possuir características econômicas, geográficas e sociais semelhantes. Todavia, as variáveis que influenciam o desenvolvimento, econômico ou social, são praticamente as mesmas nas duas localidades, com algumas peculiaridades.

A variável educação colabora de forma direta tanto para o fraco desenvolvimento econômico quanto para o baixo desenvolvimento social. O nível de instrução, por exemplo, interfere no mercado de trabalho local e, consequentemente, na economia de condições de vida. De acordo com o Censo de 2001, em Santo Tomé, cerca de 45% da população têm a educação primária básica completa e a secundária incompleta. Como veremos no quadro a seguir, a porcentagem de pessoas com educação superior completa no município é de somente 7%.

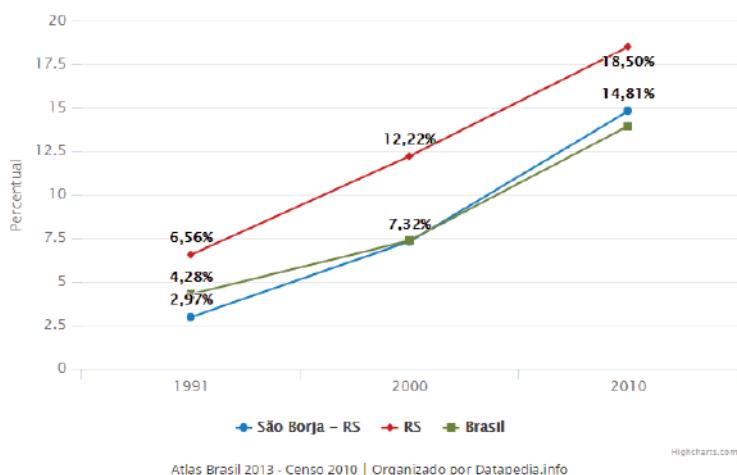
Nivel de Instrucción alcanzado
Porcentaje de población de 15 años y más

Nivel de Instrucción	Municipio	Provincia	País
Sin Instrucción o primaria incompleta	28,16%	29,35%	17,90%
Primaria completa y secundaria incompleta	45,80%	43,24%	48,87%
Secundaria completa y terciario o universitario incompleto	18,51%	20,75%	24,49%
Terciario o universitario completo	7,53%	6,65%	8,73%

Fonte: <http://www.guiafe.com.ar/municipios/corrientes/Santo%20Tome-poblacion.php>

Os níveis de instrução da cidade de São Borja não são tão diferentes. No mesmo período (2000 - 2001) São Borja também apresenta baixos índices de pessoas que frequentam o ensino superior; os dados mais atualizados, no censo de 2010, mostram que esse número duplica, conforme gráfico seguinte. Vale ressaltar que, dentro desse período (2000 - 2010), São Borja recebeu a implantação de três instituições de ensino superior: a Universidade Estadual do Rio Grande Do Sul (2001), a Universidade Federal do Pampa (2006) e o Instituto Federal Farroupilha (2010). Anterior a esse período, possuía somente a Universidade da Região da Campanha (URCAMP).

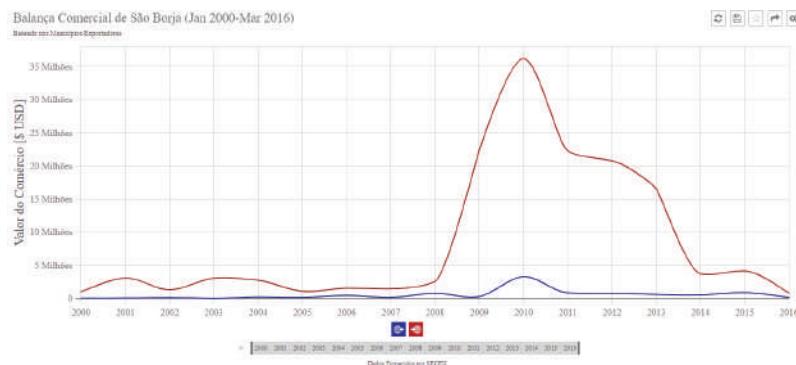
Evolução da taxa de frequência líquida no Ensino Superior (1991 - 2010)



Não há problema algum em dizer que a educação diz muito sobre o desenvolvimento do município e do seu mercado de trabalho. Santo Tomé tem uma economia local baseada na pecuária e no setor madeireiro. São Borja, por sua vez, possui uma economia mais voltada para a agricultura e a pecuária, embora um dos grandes responsáveis pelos empregos formais na cidade esteja concentrado no setor de grãos. De acordo com o site Datapedia, o setor de agropecuária é o terceiro maior empregador formal na cidade, sendo responsável por cerca de 15% dos empregos formais, ficando atrás apenas do setor do comércio (35%), e do setor da administração pública (17%). No entanto, cabe ressaltar

que, de acordo com os índices de 2010, cerca de 19% dos trabalhadores, com mais de 18 anos, em São Borja não possuíam carteira assinada, e que 25% da população total, com mais de 18 anos, eram trabalhadores autônomos.

Tão logo seja verificado o conteúdo de fundo, a ilustração tem um enorme peso para as interpretações que rondam a temática disposta, pois situa, dentro de um determinado universo social, um processo que não deixa de ser constante e de formação cultural. No entanto, não nos retira da obrigação de rever determinados pontos da sociedade que assistimos, sobretudo porque parte das ações estão a reafirmar uma zona fronteiriça que Boaventura Santos trata como sintonizador para as “negociações de sentido” e “jogos de polissemia”². E, como tais, intercalam situações de controle, de disputas e de divisão do espaço público e espaço privado, como fica a entender no gráfico a seguir, do portal Datapedia, em referência à balança comercial de São Borja.



Pelo gráfico, podemos perceber uma diferença sobressaliente entre os índices de importação e de exportação. A linha crescente trata das importações e a outra das exportações. O site disponibiliza ainda a porcentagem dos produtos importados e exportados e, ao tratar dos produtos exportados, temos apenas dois tipos de produtos: os produtos de origem vegetal no topo do ranking, responsável por 60% das exportações, e os derivados de vegetais e animais, responsável por 40% das exportações. Tais produtos têm apenas dois destinos; as exportações de produtos de origem vegetal são 100% destinadas aos Estados Unidos, já as

2 SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1996, p. 135.

exportações de derivados de vegetais e animais são destinadas inteiramente ao Japão.

Já as importações na cidade de São Borja são nitidamente maiores que as exportações, principalmente de 2009 a 2013. De acordo com os dados retirados do site, 100% das importações para São Borja correspondem aos produtos de origem vegetal, no qual 87% são cebolas e 17% arroz. Desses importações, cerca de 54% são originadas na Argentina e outros 44% na Holanda.

Uma nova concepção organizativa de desenvolvimento, através das possibilidades tecnológicas, políticas e principalmente econômicas, surge com a possibilidade de movimentação de matérias e fluxos de energia, tudo o que é impulsionado pela transnacionalidade³. De alguma forma, passamos a ter a visão de que tudo que surge precisa ser regulado por alguma instância, ou pelo menos por uma crítica contrária. O desenvolvimento se organiza dentro do princípio da transnacionalidade, colocando as capacidades e ações políticas em patamares superiores aos Estados propriamente ditos. Ou, em outra proposta de leitura do desenvolvimento transnacional, como aquele que, pelos processos individualizados ou coletivos, atua com forças cada vez mais modernas.

Com a base em um tripé aqui desenvolvido, a educação, a economia e o desenvolvimento são processos, ou fenômenos que ocorrem sem limitar-se a suas fronteiras originais, formando uma organização mais complexa e abrangente, com transição emergente pelo nível global de atuação.

E há mais: a comunicação moderna, essa que experimentamos a cada dia no mundo atual, disponibiliza a intercomunicação de diversos tipos de técnicas que acabam por fundamentar o apogeu da tecnologia em termos de diversificação das formas de comércio e, também, outras possibilidades de expressões humanas, o que outrora era impensável.

3 Ao construto do entendimento, por “transnacionalização, relaciona-se à interdependência e emerge da ação dos agentes privados no sistema internacional que se intensificou a partir dos desenvolvimentos tecnológicos e dos fenômenos que surgem além dos Estados e seus limites, mas que por eles não podem ser controlados. Apesar de nascerem dentro dos Estados, estes fenômenos ultrapassam suas fronteiras, sendo representados por quatro fluxos: comunicações, transportes, finanças e pessoas” (PECEQUILÓ, 2010, p.36).

Essa diversificação é possibilitada em maior grau pela inovação tecnológica, técnicas realizadas com qualidade, flexibilidade de estruturas de trabalho, espírito empreendedor e maior volume de projetos executados, cabendo ao público e ao privado definir, com especial atenção, as suas realidades específicas, o que obedece aos seguintes passos:

- 1º - Acordo tácito ou expresso dos agentes públicos ou privados que têm interesses no território sobre a conveniência de empreender ações no sentido de melhorar a competitividade do sistema produtivo; 2º - Diagnóstico da economia local (identificação dos problemas e potencialidades/oportunidades); 3º - Fixação de objectivos e metas; 4º - Definição das ações⁴.

Ao propósito, a aceleração do processo histórico ocorre pela sincronia e instantaneidade de ações realizadas por um maior número de atores hegemônicos, não tão numerosos quanto aqueles que ainda utilizam os meios de comunicação limitados às tecnologias não de ponta, focados na gestão local do desenvolvimento, realizando prestação de serviços em organizações intermediárias.

Dito por aí, é possível admitir que o planeta encontra-se perpetuado por conjuntos de técnicas avançadas, embora com poucos atores que estejam incluídos nesse novo “mercado” planetário, ou que visem instituir formas e ferramentas mais modernas. Com essa situação, o que temos são detentores das melhores tecnologias que acabam por dominar aqueles que não as possuem, a ponto de, em um determinado território (aqui compreendido como uma forma e sinônimo de espaço humano e habitado, no caso, a fronteira), ser possível alcançar um grau elevado de dominação em relação a regiões e diferentes espaços menos tecnológicos; o que sobrepõe tal especialização às situações que fazem lembrar a um desenvolvimento endógeno – aquele que busca superar a totalidade em termos próprios.

Compreende-se então que, pelo comportamento permanente em busca da superação do tempo a serviço do espaço,

4 Vásquez Barquero (1993, p. 230) *apud* (CABUGUEIRA, 2000, p. 127).

conforme Santos (2012, p. 139), “o território hoje pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede”. Nessas condições e com o uso de uma tecnologia de transnacionalidades, é possível prever novas solidariedades que dinamizem a confiança das ações inclusivas, tornando-as como “laços de pertença” (CABUGUEIRA 2000, p.104). Noutras palavras, os hábitos dos relacionamentos solidários possibilitam ainda o comportamento de um tecido social e cultural, maximizando o tempo em função do espaço, como interface para a geração de um novo cotidiano de inovação que ativa o desenvolvimento local em consideração às novas demandas da sociedade em rede, entre elas o alto crescimento, a garantia do emprego e uma educação de qualidade.

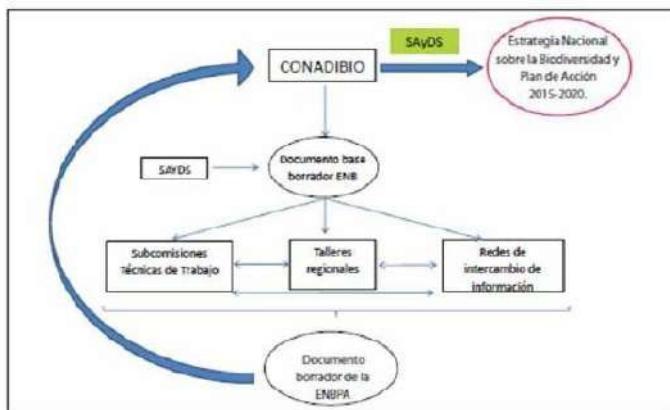
Vale ainda considerar que as relações ocorrem, também, por diferenciação em sentido amplo de localidades consideradas historicamente por suas articulações e interações de formação. São formas transdisciplinares de olhar o espaço com o intuito de compreender que já ocorreram processos territoriais anteriores, e dessa forma o território em si acaba por ter uma nova definição, pela compreensão socioespacial.

Definição de uma agenda e outros estímulos de governança

Enquanto indivíduo vivo e concreto, sou mesmo qualquer uma dessas interpelações? Alguma delas me esgota? Na verdade, eu não sou nem uma nem outra dessas formas de me representar, embora tenha sido todas elas em épocas diferentes e ainda seja algumas delas, até certo ponto. Porém, não existe um eu essencial, unitário – apenas o sujeito fragmentário e contrário que me torno. (Stuart Hall, 2003, p. 188.)

Em se tratando de desenvolvimento local, cabe trabalhar na ótica em articulação de todos os níveis setoriais em detrimento das eficientes potencialidades das localidades fronteiriças

onde se situam as municipalidades de São Borja e Santo Tomé⁵. O potencial hídrico em âmbito fronteiriço é rico, bem como outros potenciais da biodiversidade se fazem presente. No entendimento de Cabugueira (2000, p.117), “a nova política de desenvolvimento territorial pretende separar os desequilíbrios através da promoção do desenvolvimento de todos os territórios com potencialidades de desenvolvimento competitivo”. A evidência do conteúdo do Proceso metodológico de la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 em ENSB (2016), deixa entender a seguinte ilustração:



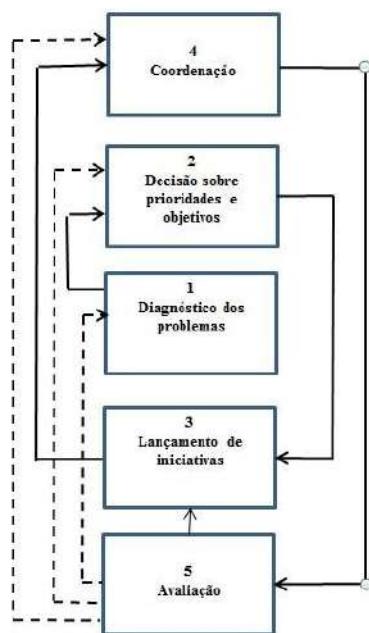
Proceso metodológico de la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 em ENSB (2016).

Perroux (1975) já afirmou que “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”; é possível que o conceito de território de fato

5 LEYES PROVINCIALES EN MATERIA AMBIENTAL - Corrientes: • Ley N.º 5300. RégimenRegulatorio del Uso de Agrotóxicos. • Ley N.º 5067. Impacto Ambiental. Decreto 1.440/09, regula lasactividades y usos de la Reserva dellberá. Decreto 1.966/09 EIA, modifica parcialmente Decreto 1.440/09. • Ley N.º 4731. Medio Ambiente. Medio Ambiente: Preservación, Conservación y Defensa. • LeyN.º 5517. Modifica Ley N.º 5067 Evaluación de Impacto Ambiental. • Ley N.º 6002. Programa de Asistencia e Incentivo para laImplementación de un Sistema de Gestión Ambiental. Decreto 2.666/10. Reglamentario Ley N.º 6002. Resolución ICAA 841/09 .Registro Provincial de Consultores Ambientales (REPCA). • Ley N.º 5934. Adhiere a la Ley N.º 24051 de ResiduosPeligrosos. • Ley N.º 5974. Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.

seja mais amplo, e se refira aos motivos que esses sofreram nos processos de expansão, e não a conotação da espacialidade dos mesmos no campo da geografia analítica.

Em relação ao poder mais geral, a dominação atua como uma via de imposição ao outro, isto é, uma manifestação de vontade que se apresenta por meio de um ordenamento, de uma ordem expressa ou tácita, pela qual os efeitos causam deformidade ou uniformidade do campo aplicado. Cabe então recorrermos a cinco níveis de participação dos atores locais no desenvolvimento.



Fonte: adaptado pelo autor - (CABUGUEIRA, 2000, p.134).

Pelo que podemos entender, o desenvolvimento de um território carece de um levantamento de dados específico e de uma análise à luz de categorias específicas, que deem conta de contemplar, ao máximo, as complexas relações e a variada gama de atores que agem sobre um propósito de planejamento, pois pensar em planejamento é pensar o espaço, o qual é construído pelas relações que nele se desdobram. Acrescenta-se, todavia, que sem simetria e tendendo a gerar consequências benéficas ou maléficas, a globalização (leia-se desenvolvimento capitalista) se

apresenta com diferentes velocidades e proporciona aproximações jamais vistas no relacionamento difuso e planetário. De outro lado, não há exagero algum em dizer que o fortalecimento do pensamento regional, em relação ao desenvolvimento endógeno, admite uma forma de governança das forças produtivas, com seus atores, concebendo aos territórios e, assim, aos lugares, a projeção de uma intersecção das relações sociais, culturais e econômicas, em conexão com espaços contíguos.

Considerações finais

Comparar o desenvolvimento entre as duas cidades-gêmeas (São Borja – Santo Tomé) acaba se tornando uma tarefa complicada, uma vez que existe a dificuldade de acesso aos dados populacionais, econômicos, entre outros, por parte do município de Santo Tomé. Os sites de dados (IBGE, Datapedia, etc.,) no Brasil possuem dados mais atualizados e ricos em informações. No entanto, a título de comparação, não podem ser usados, pois os mesmos dados são ausentes do lado Argentino.

A propósito, como demostramos nos dados acima, a cidade de São Borja possui um contingente populacional cerca de três vezes maior que Santo Tomé, no entanto, Santo Tomé tem apresentado nos últimos anos um crescimento populacional maior que o crescimento de São Borja, que se mostrou negativo. No que se refere ao nível de educação das cidades, o índice de pessoas com nível superior é maior na cidade de São Borja. Com relação ao setor econômico que possui mais força nas cidades-gêmeas, temos o setor madeireiro em Santo Tomé e o setor de grãos em São Borja.

Seguindo nesta lógica de pensamento, podemos sintetizar que é o uso do território, e não o espaço, que faz dele um provedor social. Por meio dessa interpretação do “território como recurso”, podem-se discutir os conceitos sobre desenvolvimento territorial. Não obstante, sobre essa base estão associadas ações que buscam planejar e gerir os potenciais locais / regionais da fronteira em destaque, sem deixar de conciliar perspectiva de crescimento com pressupostos de planejamento paritário. De qualquer forma, já não é sem tempo que a compreensão sobre as dinâmicas de desenvolvimento urbano e territorial de ambas

as localidades necessita de estratégias de participação que ratifiquem não só algumas particularidades, mas que, ao passo disso, possamos conhecer o uso relativizado que se encontra contido na narrativa de integração.

A contar daí, a tríade aproveitada na nossa exposição, isto é, educação, economia e desenvolvimento, para explicar a fronteira, em verdade, refaz uma preocupação por demais conhecida da retórica Aristotélica, quando procura repor uma “realidade qualquer” em direção a uma tríade de atuação, que se contém em dar, receber e retribuir.

Bibliografia

- ARISTÓTELES. **Retórica**. São Paulo: Rideel, 2007. (Coleção Biblioteca).
- CABUGUEIRA, Artur Carlos C.M. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional. In: **Gestão e Desenvolvimento**, v.9, p.103-136, 2000.
- ESTANQUE, Elísio. Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário. In: SANTOS, Boaventura (Org.). **A reinvenção do sindicalismo e os novos desafios emancipatórios**: de despotismo local à mobilização global. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- HAESBAERT, R..**O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade . Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2004.
- HALL, Stuart. **Da diáspora**: identidades e mediações culturais. Organização Liv Sovik; Tradução Adelaine La GuardiaResende ... [et al.]. 1. Ed. Atualizada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- HALL, Stuart. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu da. **Identidade e diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais**: Temas, atores e visões. Pertrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- PERROUX, François. 1964. **L'Economie du siècle XX**. Paris, 1964.
- PERROUX, François. O conceito de polos de crescimento. In: FAISSOL, S. **Urbanização e Regionalização**: relações com o desenvolvimento econômico. IBGE, 1975, p.99-110.
- PINTO, Muriel; MAURER, Rodrigo; RETAMOSO, Alex S. Comunidades tradicionais, marcadores territoriais e identidades sociais: um novo pensar do desenvolvimento territorial transfronteiriço entre antigas reduções missionárias. In: **Perspectiva Geográfica** – Marechal Cândido Rondon, Ed. Esp. v.11, n.15, p.105-116, jul.dez., 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: Boaventura Santos & Maria P. Menezes (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Ed. Almedina, p.445-486, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 1^a ed., 2^a reimpr. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

Referência digital:

DATAPEDIA: Disponível em: <https://www.datapedia.info/public/cidade/5413/rs/sao-borja#mapa>

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE SANTO TOMÉ: Disponível em: <http://poblacion.population.city/argentina/santo-tome2/>

GUIAFE: Disponível em: <http://www.guiafe.com.ar/municipios/corrientes/Santo%20Tome-poblacion.php>

Portaria nº 125. Reconhece as cidades-gêmeas. Diário Oficial da União, Brasil, 2014.

Diagramação, Impressão e Acabamento



Assis - SP
Fone: (18) 3322-5775
Fone/Fax: (18) 3324-3614
vendas@graficatriunfal.com.br
www.graficatriunfal.com.br