

Políticas públicas, cultura e dinâmicas sociais na fronteira Brasil e Argentina

MINISTÉRIO DA
CULTURA




PPEPP
programa de pós-graduação
em políticas públicas


unipampa
Universidade Federal do Pampa

1º FÓRUM
permanente
DE CULTURA
brasileira

ORGANIZADORES:

Angela Quintanilha Gomes

Muriel Pinto

**POLÍTICAS PÚBLICAS,
CULTURA E AS DINÂMICAS
SOCIAIS DA FRONTEIRA
BRASIL E ARGENTINA**



MINISTÉRIO DA
CULTURA

“Os autores de cada capítulo respondem individualmente e são totalmente responsáveis pelo respectivo conteúdo publicado”.

© Dos autores - Todos os direitos reservados - 2018

Produção Gráfica e Impressão:
Polimpressos - (49) 3554.2430



CNPJ 13.448.301/0001-24 – OSCIP: 08071.003994/2015-89
Sede: Rua Marechal Deodoro, nº 377, Anexo Cajuja – Centro. CEP 96300-000 - Jaguarão/RS - Brasil
www.claec.org – contato@claec.org – Telefone: (45) 984229343

Editor-chefe: Bel. Bruno César Alves Marcelino - *Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura e Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil*

Editores-Assistentes: Lic. Agnaldo Mesquita de Lima Junior, *Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura e Universidade Federal do Rio Grande, Brasil*; Bela. Amanda Basilio Santos, *Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura e Universidade Federal de Pelotas, Brasil*; Lic. Rocheli Regina Predebon Silveira, *Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura e Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*; Bel. Ronaldo Silva, *Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura e Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil*;

Conselho Editorial

Dra. Ahtziri Erendira Molina Roldán, *Universidad Veracruzana, México*
Dra. Denise Rosana da Silva Moraes, *Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil*
Dr. Djalma Thürler, *Universidade Federal da Bahia, Brasil*
Dr. Daniel Levine, *University of Michigan, Estados Unidos*
Dr. Fabricio Pereira da Silva, *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
Dr. Francisco Xavier Freire Rodrigues, *Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil*
Dra. Isabel Cristina Chaves Lopes, *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
Dr. José Serafim Bertoloto, *Universidade de Cuiabá, Brasil*
Dra. Marie Laure Geoffroy, *Université Sorbonne Nouvelle – Paris III, França*
Dra. Ludmila de Lima Brandão, *Universidade Federal do Mato Grosso, Brasil*
Dr. Marco Antonio Chávez Aguayo, *Universidad de Guadalajara, México*
Dra. Sandra Catalina Valdettaro, *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*
Dra. Susana Dominzain, *Universidad de la República, Uruguai*
Dra. Suzana Ferreira Paulino, *Faculdade Integrada de Pernambuco, Brasil*
Dr. Wilson Enrique Araque Jaramillo, *Universidad Andina Simón Bolívar, Equador*

P769 Políticas públicas, cultura e as dinâmicas sociais da
fronteira Brasil e Argentina / organizadores
Angela Quintanilha Gomes e Muriel Pinto. –
Jaguarão, RS: CLAEC, 2018.
168p.

ISBN: 978-85-93548-10-9

1. Ciências sociais 2. Política pública 3. Direitos
fundamentais 4. Educação 5. Cultura I. Gomes, Angela
Quintanilha II. Pinto, Muriel

CDU: 304

Bibliotecária: Dilva Carvalho Marques – CRB-10/583

**POLÍTICAS PÚBLICAS,
CULTURA E AS DINÂMICAS
SOCIAIS DA FRONTEIRA
BRASIL E ARGENTINA**

2018

**I Fórum Permanente de Cultura Brasileira da UNIPAMPA- Campus São Borja
2017/2018**

Livro: Políticas Públicas, Cultura e as Dinâmicas Sociais da Fronteira Brasil e Argentina.

Ficha Técnica

Reitor: Marco Antônio Fontoura Hansen

Vice-Reitor: Maurício Aires Vieira

Diretor Campus São Borja: Ronaldo Bernardino Colvero

Coordenador Acadêmico: Muriel Pinto

Coordenador Administrativo: Luis André Padilha

Comissão de Ensino:

Coordenador do Curso de Ciências Humanas: Nola Gamalho

Coordenador do Curso de Ciências Sociais – Ciência Política: Edson Paniagua

Coordenador do Curso de Jornalismo: Marco Bonito

Coordenadora do Curso de Relações Públicas: Carmen Abreu

Coordenador do Curso de Publicidade Propaganda: João Antônio Gomes

Coordenador do Curso de Serviço Social: José Wesley Ferreira

Mestrado em Comunicação e Indústria Criativa: Vivian Belochio

Mestrado em Políticas Públicas: Angela Quintanilha Gomes

Especialização em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar (EPIVI):
Cesar Beras

Especialização em Metodologia: Carmen Nogueira

Representante Docente: Cesar Beras

Representante Discente: Ewerton Ferreira

Diretório Acadêmico de Ciências Humanas

Diretório Acadêmico de Jornalismo

Diretório Acadêmico de Publicidade e Propaganda

Diretório Acadêmico de Relações Públicas

Comissão de Organização e Processamento Técnico da Emenda Parlamentar

(COPTep)

Muriel Pinto - Coordenador Acadêmico

Luis André Padilha - Coordenador Administrativo

Gustavo de Carvalho Luiz - Coordenador Técnico

Cesar Beras - Representante docente na Comissão de Ensino

Bolsistas do Fórum:

Gabriel Bolzan

Luana Espíndola

Recursos destinados por emenda parlamentar da Deputada Federal Maria do Rosário

Recursos operacionalizados junto ao Ministério da Cultura (MINC) - Governo Federal

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| <u>PREFÁCIO</u> | 6 |
| <u>CAPÍTULO 1</u> | 8 |
| <u>O PAPEL DOS CONSELHOS NA GARANTIA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES</u> | |
| Angela Quintanilha Gomes, Luísa Righi | |
| <u>CAPÍTULO 2</u> | 20 |
| <u>POLÍTICAS PÚBLICAS: o debate a respeito do modelo processual</u> | |
| Ronaldo B. Colvero, Danilo P. Jovino | |
| <u>CAPÍTULO 3</u> | 31 |
| <u>DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: considerações sobre o PNDR na Mesorregião da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul</u> | |
| Muriel Pinto, Thiago Sampaio, Aline Marques Porto Moretti | |
| <u>CAPÍTULO 4</u> | 45 |
| <u>VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM SÃO BORJA (RS): apontamentos para o debate</u> | |
| Augusto Junior Clemente, Iris Nabolotnyj Martinez, Marisete Teresinha Hoffmann Horochovski | |
| <u>CAPÍTULO 5</u> | 68 |
| <u>DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: a influência espanhola nas missões jesuítico-guaranis no Brasil</u> | |
| Muriel Pinto, Rodrigo Maurer, Jardel Vitor Silva | |
| <u>CAPÍTULO 6</u> | 79 |
| <u>IMPLANTAÇÃO DO ACORDO DE PUERTO IGUAZÚ SOBRE AS LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS: avanços e dificuldades para a integração de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina)</u> | |
| Lisianne Sabedra Ceolin, Jorge Luiz Goulart Roos | |

CAPÍTULO 795

EDUCAÇÃO E CULTURA: o turismo pedagógico como ferramenta para o processo de construção do conhecimento

Carmen Regina Dorneles Nogueira, Luci Fabiane Sales Cunha

CAPÍTULO 8107

GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E CONSELHOS MUNICIPAIS EM SÃO BORJA-RS

Eufrásia Conceição Ponce Padilha, Muriel Pinto

CAPÍTULO 9127

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: estratégias de fortalecimento das políticas públicas de saúde no Município de Barra do Quaraí (RS - Brasil)

Hamilton Santos Rodrigues, Thiago Sampaio

CAPÍTULO 10.....147

MODELOS TEÓRICOS COMO FERRAMENTAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA UTILIDADE PARA A COMPREENSÃO DE DADOS EMPÍRICOS

Angela Quintanilha Gomes, Jessica Silva Facio

CAPÍTULO 11.....158

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E OPINIÃO PÚBLICA: uma análise dos comentários no ciberespaço

Maria Helena Weber Avila, Sara de Sousa Fernandes Epitácio

PREFÁCIO

A obra **“Políticas Públicas, Cultura e as Dinâmicas Sociais entre Brasil e Argentina”** é uma coletânea de textos e reflexões que vem sendo realizadas por Docentes e Mestrandos durante as disciplinas, pesquisas e atividades técnicas do **Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA, Campus de São Borja) - Mestrado Profissional**, assim como conta com a participação de colaboradores externos. Cabe destacar que a organização e financiamento desta obra foi possível a partir da constituição de um trabalho técnico colaborativo entre todos os cursos de Graduações, Especializações, Mestrados e DA's da Unipampa, campus de São Borja, que contribuíram para elaboração de Plano de Trabalho, financeiro e Comissão organizadora do 1º Fórum Permanente de Cultura Brasileira da Unipampa, junto ao Ministério da Cultura. O primeiro texto das autoras Ângela Quintanilha Gomes e Luísa Righi intitulado **“ O papel dos Conselhos na garantia dos direitos das crianças e adolescentes”**, traz para a discussão o papel dos Conselhos na garantia dos direitos das crianças e adolescentes e suas contribuições para a cidadania e participação popular. O segundo texto da coletânea **“Políticas Públicas: o debate a respeito do modelo processual”** de autoria de Ronaldo Bernardino Colvero e Danilo Jovino reflete sobre os modelos processuais das Políticas Públicas a partir dos principais estágios e modelos refletidos por autores da área. O terceiro texto **“Direito ao Desenvolvimento: considerações sobre o PNDR na Mesorregião da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul”** de autoria de Aline Moretti, Muriel Pinto e Thiago Sampaio, traz para a discussão do desenvolvimento como um direito fundamental, relacionado seu planejamento as regulações e normativas do poder público, como exemplificado no Plano nacional de Desenvolvimento Regional e suas ações para a metade sul do Estado do Rio Grande do Sul. O quarto texto de Augusto Junior Clemente, Iris Nabolotnyj Mrtinez e Marisete Teresinha Hoffmann Horochovski intitulado **“ Violência contra a mulher em São Borja (RS): apontamentos para o debate”** articula uma revisão de literatura sobre a violência através de estudo de caso aplicado a partir de pesquisa survey sobre a violência no espaço de fronteira de São Borja-Brasil. O quinto texto **“Desenvolvimento Territorial e Relações internacionais: a influência espanhola nas Missões Jesuítico-Guaranis no Brasil”**, de autoria de Muriel Pinto, Rodrigo Ferreira Maurer e Jardel Vitor Silva, instiga pensar os processos de desenvolvimento territorial nas regiões transfronteiriças das Missões Jesuítico-Guaranis

a partir dos modelos de planejamento territorial e político espanhol. O sexto texto de Lisianne Ceolin e Jorge Goulart Roos traz para o debate **“Implantação do Acordo de Puerto Iguazú sobre as localidades fronteiriças vinculadas: avanços e dificuldades para a integração de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina)”**, que discute os avanços e dificuldades para os processos de integração regional, as mudanças nas legislações binacionais, os direitos concedidos aos cidadãos fronteiriços e proposições para ações futuras. O sétimo texto de autoria de Carmen Regina Dorneles Nogueira e Luci Fabiane Sales Cunha intitulado **“Educação e cultura: o turismo pedagógico como ferramenta para o processo de construção do conhecimento”** aborda o turismo pedagógico como ferramenta para a construção do conhecimento a partir da valorização dos elementos culturais locais através de um estudo de caso na cidade histórica de Jaguarão-Brasil que faz fronteira com a República oriental do Uruguai. O oitavo texto de autoria de Eufrásia Padilha e Muriel Pinto apresenta o estudo **“Gestão pública democrática e Conselhos Municipais em São Borja-RS”**, este que reflete sobre a importância dos conselhos municipais para os processos de descentralização da gestão pública e participação popular, através de estudos de casos do Corede – Conselho Regional de Desenvolvimento do RS e conselhos do municipais de São Borja-RS. O nono texto intitulado **“Cooperação transfronteiriça: estratégias de fortalecimento das políticas públicas de saúde no Município de Barra do Quaraí (RS – Brasil)”** de autoria de Thiago Sampaio e Hamilton Santos Rodrigues, traz para a discussão modelos de cooperação transfronteiriça na União Européia e no Brasil exemplificando em estudo de caso A experiência de cooperação transfronteiriça nas cidades-gêmeas de Barra do Quaraí – Bella Unión através da área da saúde. O décimo texto de autoria de Angela Quintanilha Gomes e Jessica Silva Facio intitulado **“Modelos teóricos como ferramentas de análise de políticas públicas e sua utilidade para a compreensão de dados empíricos”**, que realiza uma reflexão teórica sobre a importância dos conceitos e dos modelos de políticas públicas nos processos decisórios. O décimo primeiro texto **“Violência contra a mulher e opinião pública: uma análise dos comentários no ciberespaço”**, de autoria de Sara Epitácio e Maria Helena Weber Avila, apresenta considerações acerca da violência, violência intrafamiliar e violência de gênero, buscando compreendê-las dentro do âmbito midiático.

Prof. Dr. Muriel Pinto (PPGPP-UNIPAMPA)

Prof.^a. Dr.^a. Angela Quintanilha Gomes (PPGPP-UNIPAMPA)

CAPÍTULO 1

O PAPEL DOS CONSELHOS NA GARANTIA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES¹

Angela Quintanilha Gomes²

Luísa Righi³

RESUMO: A promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriormente o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 reestruturaram a forma de participação e interlocução entre Sociedade Civil e Estado com a criação dos Conselhos de Direitos. Este trabalho tem como objetivo debater sobre o papel dos Conselhos na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, além da possibilidade da construção de cidadania, uma vez que são espaços que impulsionam a participação popular.

PALAVRAS-CHAVE: Criança e Adolescente; Conselhos de Direito; Cidadania; Participação Popular.

INTRODUÇÃO

A transformação da concepção de democracia, alterando-se de representativa para participativa, tem-se dentre os avanços mais pertinentes oriundos da Constituição Federal de 1988. Liberati (1997, p. 85) menciona que,

penetrando um pouco mais na Constituição, iremos encontrar o canal de participação popular eficiente, eficaz, de maior abrangência de legitimidade, capaz de garantir a perfeita governabilidade, assegurando uma responsividade política. Trata-se da exigência constitucional de participação popular na formulação e controle de determinadas políticas públicas.

Estas novas perspectivas elencadas na Carta Magna, assegura, assim, uma situação de co-gestão entre Estado e sociedade civil (BOBBIO, 1992), e reforça a perspectiva democrática participativa ao constituir os conselhos gestores, e os conselhos de políticas setoriais, dentre eles os de direito da criança e do adolescente. Neste sentido, Abers et al (2008, p.99) referem-se que

1 Artigo elaborado pela acadêmica Luísa Righi Fonseca na disciplina de Instituições Políticas e Políticas Públicas ministrada pela Prof^ª. Dr^ª. Angela Quintanilha Gomes.

2 Professora Adjunta do Curso de Ciências Sociais – Ciência Política e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP--UNIPAMPA) – Nível de Mestrado Profissional.

3 Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP--UNIPAMPA) – Nível de Mestrado Profissional.

a democratização brasileira desencadeou níveis sem precedente de demanda por participação dos cidadãos na vida pública. Desde então, novos movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil [...] têm gerado práticas inovadoras, contestando e redefinindo simultaneamente as formas de interação entre Estado e sociedade [...] Alguns dos lugares mais importantes onde a busca de novas práticas se manifesta são as dezenas de milhares de conselhos gestores criados em diferentes setores de políticas públicas.

Volta-se, neste estudo, a discussão sobre estes espaços públicos que possibilitam a participação da sociedade civil em interlocução com o Estado. Para além da participação popular, permitem que demandas e direitos de setores sociais que historicamente não possuíam voz nem vez, ganhem espaço no viés público, em questão, os direitos da criança e do adolescente.

CONSELHOS GESTORES: UMA INTRODUÇÃO AO DEBATE

A Constituição Federal de 1988, além de todo o aparato social nela elencado, inaugura em ternos jurídicos e políticos a previsão de mecanismos de participação e controle, por parte da sociedade civil, às ações públicas. Este novo modo de interlocução entre Estado e sociedade civil emerge como um desafio às esferas estatais para romper com o tradicionalismo conservador de centralização do Estado na gestão social e política. Neste caminho, Nogueira (2004, p. 121) ao abordar sobre a gestão participativa afirma que esta

associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem — um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil.

Como amparo legal na tentativa de subsidiar a possibilidade de participação popular refere-se os artigos 14 e 29 da Carta Magna em vigor que, ao incorporar proposições inéditas, trouxe com ela elementos sociais e culturais com potenciais para, então, materializar a democracia participativa. Gohn (2004, p. 9) reitera que “uma nova modalidade de gestão do que é público surge desta articulação e desta rede de formas de representação e participação, que são muito mais complexas do que outras formas implantadas no passado, na relação povo-governo, na administração pública”. Para exemplificar tais elementos, destacam-se o referendo,

plebiscito, projetos de iniciativa popular, orçamento participativo e, como foco deste estudo, a criação de conselhos gestores⁴ das políticas sociais que podem oportunizar a participação de diferentes atores no processo decisório.

A participação exercida nos conselhos gestores pode ser definida, conforme Gohn (2011), como participação cidadã. Este termo

está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas [...] a principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm (GOHN, 2011, p. 59).

A participação cidadã, desta forma, possibilita a inserção de novas pautas a serem deliberadas nos espaços públicos, além da possibilidade de articulação de novas demandas e arranjos políticos. Frente a tantas inovações, faz-se considerar que a participação cidadã e o seu direcionamento nas ações estatais podem (e tendem) a contrapor-se aos paradigmas que tradicionalmente predominaram na história política do Brasil.

Ao direcionar a discussão para os conselhos gestores, pontua-se que emergiram com estas transformações na democratização social e nas formas de formulação, planejamento e execução das políticas públicas sociais brasileiras. Bava (2003, p. 13) destaca que os conselhos gestores “apontam para a possibilidade de soluções dos problemas da cidade por meio da construção de uma nova cultura política democrática e um novo desenho nas relações Estado e sociedade civil”. Estes espaços de participação cidadã representam para a sociedade um ganho significativo quando equiparado ao contexto da formação sócio-política do país. Neste sentido, Carvalho e Teixeira (2000, p. 8) afirmam que

4 “Trata-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2011, p. 7).

os conselhos são espaços de co-gestão entre Estado e sociedade que vêm se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil, onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas. São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas da comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los.

Cidadania ativa, conforme supracitado, refere-se a um conceito relevante no contexto debatido. Benevides (1994, p. 15) apresenta que “a cidadania ativa distingue-se da cidadania passiva (aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela), pois institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política “. Em um sentido mais amplo, ao mencionar o termo cidadania, entende-o como “o reconhecimento dos indivíduos e coletivos como sujeitos na construção da história, pela participação política, pelo exercício da autonomia e pela garantia que lhes é dada, num Estado de Direito” (FALEIROS, 2000, p. 43).

Enquanto canal de participação, os conselhos gestores abarcam nas suas funções, o diálogo direito entre Estado e sociedade civil. Diálogo este onde o Estado deve reconhecer na sociedade civil a sua legitimidade enquanto interlocutor. Assim sendo, afirmam-se enquanto “espaço de fazer política, de disputar projetos, de correlação de forças, mas [...] essencialmente um espaço de interlocução e negociação” (GOMES, 2000, p. 24). Para que atualmente pudesse afirmá-los enquanto espaço de diálogo e interlocução, ao longo da história do país as lutas, mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais e das classes subalternas⁵ corporificaram aos conselhos gestores a possibilidade de existência.

Ao expandir ao nível internacional, as primeiras premissas de conselhos podem ser consideradas nos Conselhos da Comuna de Paris no ano de 1871, os *soviets* na Rússia em 1905 e 1917 e os Conselhos de Fábrica na Itália no ano de 1917, dentre outros pós Segunda Guerra Mundial. Em território nacional, os primeiros conselhos emergiram na década de 1970 quando o regime militar encontrava-se em crise. Diferentemente dos conselhos gestores nos moldes da atualidade, neste período destacavam-se os conselhos populares condicionados pelos movimentos sociais,

5 “A categoria “subalterno” e o conceito de “subalternidade” têm sido utilizados, contemporaneamente, na análise de fenômenos sociopolíticos e culturais, normalmente para descrever as condições de vida de grupos e camadas de classe em situações de exploração ou destituídos dos meios suficientes para uma vida digna” (SIMIONATTO, 2009, p. 42).

dentre estes os Conselhos Populares de Saúde criados na zona lesta da cidade de São Paulo, o Conselho Popular do Orçamento em Osasco e a Assembleia do Povo em Campinas (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000). Os conselhos populares foram, então, basilares para que a constituinte que desenvolvia-se no país incluísse a possibilidade de participação da sociedade civil nos processos decisórios públicos na Constituição Federal de 1988. Desde então,

os formatos dos Conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também os conselhos temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações governamentais, mas com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade (direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro etc.). Também começam a surgir, em alguns municípios, organismos mais gerais, de participação mais ampla, envolvendo vários temas transversais, como o Conselho de Desenvolvimento Municipal e o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000, p. 102).

Adentra-se como objeto deste estudo os conselhos gestores de políticas setoriais, neste caso, os direitos da criança e do adolescente. Tatagiba (2002) aborda que os conselhos de políticas setoriais são, em legalidade, reconhecidos enquanto espaços públicos que proporcionam o reconhecimento de demandas oriundas da sociedade e garantem a negociação de interesses dos grupos sociais, resultando, assim, numa amplitude de participação dos sujeitos que, teoricamente, possuem menos acesso ao aparelho estatal.

Desde a validação da Constituição Federal de 1988, os conselhos gestores voltados a políticas setoriais são expressamente obrigatórios em território nacional, estadual e municipal. Esta indispensabilidade recorre a necessidade destes para o repasse de recursos federais aos demais entes federativos, tornando-os, assim, fundamentais para a consolidação de descentralização. Apresentam o caráter público, de gestão paritária e deliberativa como exercício de formular políticas públicas, além do controle social através da coordenação e fiscalização das instituições governamentais e não-governamentais que abarcam a rede de atendimento da política setorial na qual referem-se. Moreira (1991) *apud* Tatagiba (2002, p. 50) explica que

os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil.

A co-gestão com a sociedade civil, ou o caráter paritário dos conselhos de políticas setoriais representam a divisão de representação dos membros entre Estado e sociedade civil, para assegurar o equilíbrio no exercício de suas funções. Para a escolha de seus representantes, os membros governamentais são, normalmente, designados pelo chefe do Poder Executivo por assim serem titulares de cargos administrativos e/ou responsáveis pelas áreas das políticas sociais ou afins. Já a escolha dos representantes da sociedade civil perpassa por especificações de acordo com a política setorial em questão ou de acordo com a lei que rege o conselho do qual irá representar, normalmente eleitos por seus pares quando vinculados a associações, organizações não-governamentais, sindicatos, movimentos sociais, dentre outros (TATAGIBA, 2002). Portanto, por serem paritariamente divididos, os conselhos de políticas setoriais

se fazem representar organizações da sociedade civil e agências do Estado, portadoras de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos. Esta pluralidade não se relaciona apenas à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos. A pluralidade na composição, em vez de um obstáculo — como alguns estudos têm sugerido — é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Por serem espaços públicos, exercer a função de conselheiro destaca-se pela relevância visto que, ao ser eleito ou escolhido, torna-se agente público. Desta razão, o cargo exercido nas atividades enquanto conselheiro não é remunerado. Para cada conselho em funcionamento, deve-se elaborar um regimento interno aprovado em plenária e apreciado pelo chefe do Poder Executivo da sua área de abrangência, que, se aprovado, é sancionado como decreto. As reuniões dos conselhos, por ser um órgão público, devem ocorrer de modo aberto onde qualquer cidadão tenha direito a voz, mas o direito ao voto referente às decisões são competências exclusivas dos conselheiros membros.

Entretanto, para que de fato os conselhos sejam efetivados enquanto espaços públicos e democráticos, a publicização das decisões tomadas em seu interior deve ser premissa constante. Entende-se a publicização como conceito diretamente vinculado às novas interlocuções entre Estado, sociedade civil e participação popular. Raichelis (2000, p. 63) aclara que

o conceito publicização funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizam a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas.

Ao considerar as características supracitadas, considera-se, assim, os conselhos gestores, em modo os conselhos de políticas setoriais, como um possível espaço demarcado pela contra-hegemonia, uma vez que prevê (e muitas vezes garante) a participação de classes populares enquanto membros da sociedade civil que historicamente não obtinham acesso ao aparelho estatal. Ressalta-se, ainda, não apenas a participação popular, mas a possibilidade dos conselhos em representarem setores sociais que, ao longo do tempo, não possuíam direitos garantidos e, nem ao menos, políticas sociais destinadas. Volta-se, então, a análise neste estudo para o papel dos conselhos na defesa dos direitos da criança e do adolescente, setor social que exemplifica a afirmação acima.

OS CONSELHOS E A DEFESA DOS DIREITOS: A CRIANÇA E O ADOLESCENTE EM FOCO

Ao propor o debate acerca da defesa dos direitos da criança e do adolescente, entende-se que a garantia de direitos é de fundamental importância para o desenvolvimento biopsicossocial. Rizzini (2007) afirma que a política pública de atendimento à infância e a adolescência transformou-se gradualmente perpassando pelo domínio da Igreja, em cunho de caridade, para a responsabilidade do Estado e da sociedade civil. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem-se explicitamente elencada no art. 227 as mudanças, responsabilizando também a família na garantia dos direitos desta parcela da população.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, Art. 227).

Após a promulgação deste texto legal, diversas associações articularam-se a fim de elaborar e homologar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o que ocorreu em 1990 (Lei Federal nº 8069/90), trazendo a crianças e adolescentes um legado de direitos a serem efetivados (SILVA, 2004). Esclarece-se que, no âmbito jurídico brasileiro pautado

pelo ECA, a criança é representada pela faixa etária entre zero e doze anos de idade incompletos e adolescentes entre doze e dezoito anos (BRASIL, 1990, art. 2).

Afirma-se, para além dos direitos, o sistema de justiça para a infância e a juventude priorizando as ações de proteção e criando os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar⁶, sendo o primeiro responsável pelo controle de políticas públicas de atendimento e pauta neste estudo, e o segundo pela fiscalização referente à efetivação dessas políticas. Apesar de competências distintas, ambos comprometidos com a efetivação das políticas públicas de atendimento à população infanto-juvenil. Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, estabelecido pelo ECA, possuem atribuições controladoras e deliberativas que contribuem para a garantia das políticas públicas. O art. 88, inciso II apresenta estas afirmações.

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (BRASIL, 1990, art. 88).

Já o art. 131 da lei em questão dispõe sobre a responsabilidade dos Conselhos Tutelares, órgãos municipais de autonomia funcional, não sendo subordinados a outros órgãos estatais. “Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990, art. 131).

Como um avanço político e social para o Brasil, a elaboração de políticas públicas pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente vai ao encontro do proposto no art. 204 da Constituição Federal, a descentralização⁷ nas esferas decisórias em nível nacional, estadual e municipal. Lê-se, assim, “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, art. 204, inciso II). Assegura, assim, uma situação de co-gestão entre Estado e sociedade civil (BOBBIO,

6 “Com o intuito de cumprir as diretrizes estabelecidas no artigo 227 da Constituição Brasileira de 1988, foi criado o Conselho Tutelar – órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes em seu artigo 131 da Lei Federal 8069/90” (LAUREANO, 2012, s/p).

7 Liberati (1997, p. 133) afirma que “a descentralização possibilita a participação, uma vez que as instâncias locais são mais acessíveis e permeáveis. As interações pessoais e institucionais são mais simples, próximas e diversificadas”.

1992), e reforça a perspectiva democrática participativa da Constituição Federal ao constituir os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Neste sentido, Abers et al (2008, p.99) referem-se que:

A democratização brasileira desencadeou níveis sem precedente de demanda por participação dos cidadãos na vida pública. Desde então, novos movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil [...] têm gerado práticas inovadoras, contestando e redefinindo simultaneamente as formas de interação entre Estado e sociedade [...] Alguns dos lugares mais importantes onde a busca de novas práticas se manifesta são as dezenas de milhares de conselhos gestores criados em diferentes setores de políticas públicas.

Os Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente como palcos de novas práticas de acompanhamento e efetivação de políticas públicas “no sentido da democratização da gestão, tendo força para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades nos recursos orçamentários públicos, acenando na direção da partilha do poder” (TATAGIBA, 2002, p. 55). O Conselho Tutelar exerce também um papel de acompanhamento das políticas públicas, com o adendo de estar ativamente próximo do meio social onde inserem-se os atores envolvidos na política pública em questão, a fim de zelar pela garantia dos direitos da criança e do adolescente previstos no ECA.

Em um amplo sentido de evoluções previstos no ECA, destaca-se os princípios do melhor interesse, prioridade absoluta e municipalização do atendimento. O princípio do melhor interesse consiste em considerar o bem-estar da criança e do adolescente na interpretação das situações que os envolvem (AMIN, 2010). O parágrafo único do art. 4º da Lei nº8069/1990 aponta que o princípio de prioridade absoluta desmembra-se em: primazia em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O princípio de municipalização do atendimento propõe que as ações desenvolvidas com o intuito de promover e defender os direitos das crianças e dos adolescentes sejam de âmbito municipal, de acordo com a realidade social e necessidades de cada município. Tavares (2010, p. 310) explica que “municipalizar o atendimento consiste em confirmar o poder de decisão – e, conseqüentemente, a responsabilidade – do Município e da comunidade na estruturação da política pública de atendimento local”.

Como refletido brevemente, a criança e o adolescente devem ser foco prioritário no planejamento e execução das ações do poder público local,

sendo de suma relevância o bom desempenho das funções legais previstas para o Conselho de Direitos e Conselho Tutelar para que, assim, a garantia e a defesa de direitos desta parcela da população seja efetivamente concretizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Debater sobre os Conselhos direcionados a infância e juventude no Brasil, contemporaneamente, é entendê-los enquanto espaços de discussões e deliberações na área das políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes e como possíveis agentes fomentadores da garantia de direitos a esta parcela da população. Volta-se a atenção por estes serem espaços políticos relevantes de participação popular constituídos recentemente na história do país, o que os torna “jovens” e ao mesmo tempo complexos pela experiência recorrida ao longo do tempo.

Afirmar a complexidade dos Conselhos brasileiros é, concomitantemente, caracterizá-los pelo processo de participação de diferentes interlocutores no qual estes espaços oportunizam, possibilitando a interação política entre Estado e Sociedade Civil, afirmando a pluralidade nas disputas e negociações. A interlocução vivenciada nos Conselhos poderá representar a redistribuição de poder e a democratização da sociedade, uma vez que os representantes e representados tendem a dimensionar não só os seus direitos individuais, mas também os coletivos.

Deste modo, o atendimento a infância e a adolescência no Brasil é regida por uma gama de direitos individuais onde incluem-se a vida, a liberdade e a dignidade e de direitos coletivos que remetem direitos econômicos, sociais e culturais, além de deveres que juntos abarcam a realização dos Direitos Humanos. Para que o conjunto de deveres e direitos possam ter a possibilidade de garantia, tem-se a criação de mecanismos de defesa nas esferas federais, estaduais e municipais, no qual fazem parte os Conselhos ora debatidos neste trabalho. Entende-os, assim, para além da possibilidade de garantir os direitos das crianças e adolescentes, mas também como um processo de mobilização e luta na construção de uma sociedade mais justa e efetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca et al. **Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores**. Caderno CRH, v. 21, n. 52, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100008&script=sci_arttext
Acesso em: 14 de nov. 2016

AMIN, Andréa Rodrigues. Dos Direitos Fundamentais. In: Coord. Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Aspectos Teóricos e Práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.31-65.

BAVA, S. C. **Participação, representação e novas formas de diálogo público.** Programa de Gestão Pública e Cidadania EAESP/ FGV. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BENEVIDES, M. V. Democracia e Cidadania. In: VILLAS-BÓAS, R. (Org.). **Participação popular nos governos locais.** São Paulo: Pólis, 1994.

BRASIL, **Constituição Federal da República Federativa do.** Promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Lei Federal 8069/1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Promulgada em 13 de julho d 1990.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

FALEIROS, F. P. Natureza e desenvolvimentos das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em serviço social e política social.** Módulo 3. Brasília: UNB/ CEAD, 2000.

GOHN, M. G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde soc. v.13 n.2 São Paulo maio/ago. 2004.

GOMES, A. L. Histórico da política social no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIBERTATI, Wilson Donizetti & CYRINO, Públio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, R. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

RIZZINI, Irene (coord.); BAPTISTA, Rachel; NAIFF, Luciene; RIZZINI, Irma. **Acolhendo crianças e adolescentes: experiência de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil.** São Paulo, Ed. Cortez; Brasília, DF; UNICEF; CIESP; Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO, 2007.

SILVA, Enid Rocha Andrade (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília, IPEA / CONANDA, 2004.

SIMIONATTO, I. **Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana.** Rev. katálysis vol.12 no.1 Florianópolis Jan./June 2009.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: Coord. Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente.** Aspectos Teóricos e Práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.297-351.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS: o debate a respeito do modelo processual

Ronaldo B. Colvero⁸

Danilo P. Jovino⁹

RESUMO: O presente texto tem por objetivo trazer o debate teórico a respeito do campo das Políticas Públicas, com o enfoque principal no modelo processual apresentando uma breve discussão para formação e construção a respeito deste importante modelo de visualização da Política Pública como um processo.

PALAVRAS-CHAVE: Modelo Processual; Políticas Públicas; Processo.

INTRODUÇÃO

O pensar a Política Pública possui diversas maneiras; entendemos de duas formas, primeiro como um campo epistemológico, algo que ocorre por si só; e segundo, como uma explicação possível para o fato Política Pública.

O primeiro entendimento se dá a partir da visualização da Política Pública como algo que é estudado constantemente, o campo epistemológico que está sendo construído através do fator tempo e de acordo com vários estudos e autores que reflexionaram a área. Mudam-se os conceitos, ampliam-se etapas, descobrem-se novas formas, porém a Política Pública continua existindo como um fato que não está concluído, sendo assim dando embargo para contínuas pesquisas a fim de que não se encerre o pensar e ampliar este campo.

O segundo é o campo prático. Há várias formas de entendermos este como explicação, utiliza-se a ideia de visualizar o processo através da definição de *Policy-making* de acordo com (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.5-6)

trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode

8 Doutor em História pela PUCRS. Professor da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA campus São Borja nos cursos de Ciências Sociais – Ciência Política e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – (PPGPP-UNIPAMPA). E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

9 Cientista Político, mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, campus São Borja. E-mail: danilopedro_gda@hotmail.com

ser categorizado como “resolução aplicada de problemas”, que envolvem objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*), numa tentativa de atingir esses objetivos.

Ou seja, é o conjunto total da Política Pública, com seu problema, desenvolvimento e conclusão. Isto engloba seus estudos, metodologias e formas de aplicação de conhecimento prático. O entendimento da ideia a respeito da *policy-making* possui várias contribuições de autores que se debruçaram sobre o tema e contribuíram de forma a acrescentar com a gama de conhecimento e, por sua vez, entendimento e aplicação deles na prática.

Das definições sobre a temática, um dos primeiros entendimentos do que é este processo é que, a política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p.2). Inicialmente esta abordagem é muito simplista, porém nos traz três grandes entendimentos a respeito do tema. Em primeiro lugar, deixa explícito quem é o ator que executa a temática, delimitando quem são os atores envolvidos no processo da política pública. O governo é um importante ator da *polycymaking*. É através dele que as decisões partem para prática. Nesse sentido, o mesmo é um conjunto de representantes da população que escolhem as demandas sobre o que é e o que não é prioridade no momento. Por outro lado, os atores não governamentais também desenvolvem um grande papel, pois muitas políticas públicas são implementadas por estes. O processo de avaliação também pode ser feito por uma agência que não é ligada ao governo.

Em segundo lugar, autor destaca sobre o processo da Política Pública, em que o papel do governo é escolher o que é ou não é uma pauta pertinente ao momento, ou seja, ele quem tem o poder de decidir ou não decidir as ações. Uma não decisão é manter o *status* quo e permanecer o atual curso da política, sobre um interesse tanto para escolher ou não escolher uma medida para *policy-making*.

O terceiro ponto elencado pelo autor se destaca pelo fato da ação do governo desenvolver medidas não planejadas através de sua ação ou inação. Por executar ou não uma ação, a mesma muitas vezes resulta em consequências não pensadas primeiramente que poderia a vir acontecer. Ou seja, a não aprovação de uma política pública pelo governo sobre um desastre natural, irá ocorrer consequências, ou o regulamento de uma droga ou remédio. Assim, com estas três interpretações a cerca da visão de Dye entendemos de onde parte a ação para a resolução de problemas públicos, que no caso é o governo.

Após a contribuição de Dye para a área, houve uma ampliação do entendimento a respeito das políticas públicas, principalmente com a delimitação do ator executor da política que, por sua vez, abriu um leque para que estudiosos pudessem aprofundar suas pesquisas e afirmações

Jenkins em seu livro “*Policy Analysis: A Political and Organisational*

Perspective” escrito em 1978 contribui com o entendimento de política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. Ou seja, o processo decisório, onde atores buscam alcançar objetivos. É uma visão aprofundada de Dye, pois o autor diz que os governos tomam a ação de tratar o problema público como apenas uma decisão, algo que não acontece na prática. Pois de acordo com Jenkins são “um conjunto de decisões inter-relacionadas” para que ocorra a decisão final. Também, complementa com a ideia da *policy-making* como uma forma de atingir objetivos, ou seja, o processo que forma os meios para se alcançar tais metas. Sendo assim, é uma ampliação do espaço com relação ao governo e seu campo decisional, deixando mais complexo o entendimento sobre o tema.

MODELO PROCESSUAL

Uma das formas de se observar a *policy-making* mais utilizadas pela comunidade acadêmica para um entender analítico é pensá-la como um processo¹⁰, isto é, como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os “insumos” (problemas) até os “produtos” (políticas). (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.12)

Harold Lasswell no ano de 1956¹¹ foi um dos precursores a respeito da percepção da *policy-making* como um processo que possui estágios distintos, ele em um conceito nomeia como *policy sciences* (ciências políticas), ou seja, o início de transformar a política (*policy-making*, que não se entendia por este nome ainda) com um caráter científico, necessitando de um maior aprofundamento sobre o tema.

Anos de estudos após a definição, Lasswell em seu livro “*A Pre View of Policy Science*” no ano de 1971 ampliou o entender da *policy sciences* em processo e dividiu a política pública em sete estágios, o que em sua interpretação abordariam não apenas como as políticas eram de

10 O modelo processual é uma forma de se visualizar a vida útil de uma Política Pública, porém há muitas abordagens a respeito disto, conforme DYE, Thomas R., no ano de 2005 apresenta em seu texto intitulado “Mapeamento dos modelos de análise de Políticas Públicas” onde apresenta nove formas de se visualizar e interpretar a Política Pública, que são: Modelo Institucional; modelo de Processo; modelo de Grupo; modelo de Elite; modelo Racional; modelo Incremental; modelo da Teoria dos Jogos; modelo da Opção Pública; e modelo Sistemico.

11 Em seu livro intitulado “*The decision process: seven categories of functional analysis*”

fato criadas, mas como talvez deveriam ser geradas, ou produzidas: (1) informação (*intelligence*), (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação.

A ideia de Lasswell foi fortemente estudada por outros autores que tentaram ampliar e muitas vezes reduzir o processo do entender a política pública. Um autor embasado no texto de Lasswell foi Gary Brewer em seu artigo¹² no ano de 1974, ele apresenta uma forma ainda mais reduzida do processo, apresentando seis estágios, correspondentes a: (1) invenção/iniciação, (2) estimativas, (3) seleção, (4) implementação, (5) avaliação e (6) término.

O processo se inicia com a percepção do problema a ser tratado pela política, ou seja, o debruçar sobre a investigação do que é o problema em si, apenas focando em sua descoberta, sem levantar ou sugerir hipóteses de prosseguimento de soluções. Após isto, começa a segunda etapa, cuja mesma é associada a primeira e corresponde ao fato de analisar os riscos, benefícios e custos associados ao problema definido anteriormente. Esta etapa é de extrema importância, pois o objetivo principal é dar base e suporte a toda política na forma em escolher as alternativas possíveis e executáveis e descartando as inexecutáveis e as que fogem do custo pré determinado.

A terceira fase corresponde em escolher uma opção da etapa anterior visualizando o custo, benefício e riscos sobre o problema apresentado, ou rejeitar a opção, pois a não ação também corresponde em uma forma de ação. A etapa quatro corresponde ao quesito da implementação, é quando ocorre a execução da política, onde a mesma irá ser colocada na realidade a fim de solucionar o problema primeiro que gerou a discussão da política. A penúltima etapa, a número cinco é onde ocorre a avaliação da política, é nela que ocorre o *feedback* sobre todas as etapas, principalmente sobre a implementação, a fim de saber se a política supriu ou não o problema gerador da política pública. A última etapa corresponde ao término, processo onde se encerra a política, observando os ganhos e perdas. Assim se encerra o processo da *policy-making* de acordo com Brewer, uma forma de visualizar a política um pouco mais reduzida que a forma de Lasswell.

O trabalho de Brewer representou um grande impacto sobre os estudos no tema, pois ele conseguiu levar a discussão sobre a *policy-making*, além da ideia sobre o governo, focalizando na ênfase que o problema exerce em si e o seu papel. Além destas constatações a cerca do trabalho de Lasswell, ele foi além com o entender do processo da política pública na noção de ciclo, pois afirmou que um grande quantitativo de políticas não possuem apenas um fim, ou seja, elas não vão até a última etapa até serem concluídas, há um movimento que as fazem retomar umas etapas

12 The Policy Sciences Emerge: to nature and structure a discipline. Policy sciences, v.5, n.3, p.239-244, 1974.

até terminarem. Ou seja, as políticas não possuem um processo fixo, este ciclo apresenta formas distintas de acordo como a política irá sofrendo alterações de acordo conforme as suas etapas.

Este trabalho, inspirou outros trabalhos a cerca do tema:

Os insights de Brewer inspiraram o desenvolvimento de várias outras versões do ciclo político-administrativo nas décadas de 1970 e 80, sendo mais conhecidas as que constaram nos livros-texto de Charles O. Jones (1984) e James Anderson (1984). Cada uma delas continha interpretações levemente diferentes de nomes, número e ordenação dos estágios no ciclo. (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.14).

A inovação do trabalho de Brewer, que inspirou outros autores como Jones e Anderson, ambos tinham o mesmo pensar sobre a política, por mais que não explícito, era ainda o foco na primeira etapa, o entender o problema e suas dimensões, o que se fez necessário para dar suporte a uma possível escolha, o estudar seus benefícios e gastos faziam com que esta etapa ganhasse um tempo e cuidado maior ao governo ou atores envolvidos.

O quadro abaixo busca apresentar a forma como se pensava a política por estes atores e como a conhecemos atualmente. A primeira coluna é a forma que Brewer representa o seu pensar sobre a *policy-making* como um processo que gira em torno da resolução do problema.

Quadro 1: Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas de Brewer

| Resolução aplicada de problemas | Estágios no ciclo político |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1-Reconhecimento do problema | 1- Montagem da agenda |
| 2-Propostas de solução | 2-Formulação da política |
| 3-Escolha da solução | 3-Tomada de decisão política |
| 4-Efetivação da solução | 4-Implementação da política |
| 5-Monitoração dos resultados | 5-Avaliação da política |

Fonte: HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony, 2013

O quadro 1 objetivou-se fazer uma comparação entre duas formas de se pensar a *policy-making*, a primeira sobre o viés do entender de Brewer, Jones, Anderson, entre outros e a segunda sobre um pensamento atual de como identificar os estágios no ciclo político. Esta comparação serve para uma melhor visualização de mudanças no compreender a *policy-making* como um processo, não que uma esteja certa e outra errada, mas sim de

como com o passar dos anos se progrediu na questão de ampliar e conhecer mais as etapas da política pública. Assim como Brewer contribuiu com trabalho de Lasswell, e por sua vez colocou enfoque da *policy-making* no problema, outros autores conseguiram contribuir com a ideia de Brewer até os dias atuais.

O Estágio 1- Montagem da agenda, trata-se da etapa em que os atores políticos estão debruçando suas atenções para os problemas existentes, a fim de entender como este problema pode sofrer ou não uma ação governamental. A diferença entre ambos os lados é sobre a interpretação que a formulação da agenda não possui o enfoque somente em analisar o problema; parte do entendimento que o problema já foi detectado e necessita o foco da agenda o tornar como relevante para dar seguimento ao processo.

O seguinte estágio (2- Formulação da Política) consiste em que os atores políticos estão focados nas discussões sobre quais opções elencadas devem receber a atenção do governo a fim de sua solução. O que mais diferencia do estágio da primeira coluna é o entender e o focar no problema. Enquanto a primeira procura propostas de solução, a outra já formulou e elencou as possíveis respostas e soluções e está empregando sua atenção na formulação da política, desenhando como a mesma pode ser executada a fim de sanar o problema inicial.

A etapa seguinte, corresponde à tomada de decisão. Fase esta, onde ocorre a escolha das melhores alternativas. Entendendo que a melhor não significa em si a melhor em resultado, mas sim a que é a melhor para o momento, levando em conta custos, benefícios ou a viabilidade de se tomar ou não a ação. Por sua vez, é diminuído o número de atores envolvidos no processo, pois termina a etapa e assim encerra a contribuição dos mesmos. Se restringe entre os tomadores de decisão, (políticos-administrativos, burocratas, juízes ou outros) para assim poder dar início a implementação que aumenta o número de pessoas envolvidas nas etapas seguintes. A diferença entre esta etapa e o quadro de Brewer ocorre quando a tomada de decisão (segundo quadro) está sendo executada, por outro lado no primeiro quadro ainda está ocorrendo a escolha de solução. Nisto apresenta que há um avanço no processo onde o segundo quadro já escolheu a melhor política e está esperando somente o momento propício para a política entrar na arena e poder seguir as próximas etapas.

A fase seguinte é a implementação da política, onde é colocado em prática o que foi pensado e decidido nas etapas anteriores. Etapa onde ocorre o processo de aplicação da política pública levando em consideração sua finalidade, tempo e processo para sanar o primeiro problema levantado. Ambos os quadros apresentam a mesma forma de aplicação da etapa modificando apenas a nomenclatura.

A última etapa é correspondente a Avaliação da Política, etapa

fase esta onde é medido os resultados alcançados, os impactos e as mudanças do contexto em que foi inserida a política, observando se houve ou não mudança ao problema que deu início à política pública. A mesma etapa ocorre no quadro primeiro, porém novamente com uma nomenclatura diferente. Observamos que houve um acréscimo do que se entendia antes e atualmente no tocante à visão da *policy-making* sobre suas etapas, este campo de estudo está em grande crescimento, apresentando cada vez mais formas de interpretar e conhecer cada etapa, e as suas particularidades.

Analisar a *policy-making* em forma de processo, facilita o entendimento pois diminui a complexidade da política, transformando em fases e subfases que podem ser microestudadas e interpretadas de acordo com a localidade que a mesma se encontra dentro do ciclo. Este movimento de diminuir a complexidade melhora o avanço teórico pois permite que mais estudos micros se aperfeiçoem melhorando no entendimento da subfase que corrobora com a fase maior e por sua vez para toda a área. De acordo com (DIAS, MATOS, 2012, p.64)

Uma das principais vantagens da análise de políticas na perspectiva de ciclo (ou de *policy cycle*) é a possibilidade de levar em consideração a existência de círculos de retroalimentação ao longo de todo processo; havendo a possibilidade de identificar, em cada etapa, desafios e atores envolvidos; reduzindo assim a complexidade da composição dos atores caso fosse considerado o processo como um todo.

Um ponto negativo neste modelo de acordo com (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.16) é que ele pode ser mal interpretado sugerindo que os *policy-makers* passem a resolver problemas públicos de um modo sistemático e mais ou menos linear (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993; Howard, 2005). Porém, entendemos que as etapas Tomada de decisão, Implementação e Avaliação ocorram de forma processual, pois não há uma forma exequível para que ocorra tais fases a não ser quando encerra a anterior, porém as outras sim, elas dependem de outras variáveis para que se possa prosseguir de etapa. Em síntese, (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013; DIAS, MATOS, 2012) muitas vezes a *policy making* não segue uma progressão linear, conforme implica o modelo.

Este modelo em questão, o processual¹³, possui o principal benefício para a pesquisa, pois apresenta a *policy-making* como uma sucessão de etapas/fases sequenciais, que correspondem a uma abordagem da política

13 Também é entendido na literatura como outros nomes que remetem ao mesmo significado, como por exemplo que usamos neste trabalho como “*policy cycle*”, que é o resultado do modelo processual que tem o enfoque em um ciclo, onde a política chega em uma etapa e a mesma sofre uma reformulação até atingir o seu objetivo final.

pública interpretando suas particularidades de etapas envolvendo seus diferentes atores e espaços, a fim de respeitar os nichos de estudos que se desenvolveram durante os anos a respeito do tema. Por sua vez se torna uma ferramenta pedagógica aos estudiosos e atores que participam da mesma, executando ou estando dentro de uma etapa ou não, o que corrobora em uma análise profunda dos pontos chave para a compreensão da política pública: atores, recursos e quadro institucional dentro do qual ocorrem as interações (SUBIRATS et al, 2008, p.47)

Uma gama de autores se debruçaram no modelo processual a fim de ampliar e desenvolver seu entendimento da *policy making*. Não há uma única compreensão deste processo pois de acordo com a nosso primeiro entendimento¹⁴ sobre a política pública, pensamos ela como um campo epistemológico que existe por si só, assim sendo uma porta de entrada para que se tenha interpretações e estudos a cerca da mesma para tentar explicá-la de acordo com o contexto de cada autor que a pensá-la¹⁵. O quadro abaixo tem o objetivo de apresentar alguns autores e suas distintas formas de apresentar o modelo processual de acordo com seus estudos.

Quadro 2: Modelo processual de acordo com contribuições de autores

| Autores | Nº de fases | Fases do processo de produção de políticas públicas | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-------------|---|----------|---------------------|-----------|--------------|---------------|----------|------------|-----------|--|--|---------|-----------|
| | | Informação (<i>inteligena</i>) | Promoção | Prescrição | Invocação | | Aplicação | | Termino | Avaliação | | | | |
| Lasswell (1971) | 7 | | | | | | | | | | | | | |
| Brewer (1974) | 5 | Problema | | Proposta de solução | Escolha | | Implementação | | | | | | Avaliar | |
| Fernández | 5 | Problema | | Formulação | Decisão | | Aplicação | | | | | | Avaliar | |
| Frey (2000) | 5 | Problema | Agenda | | Decisão | | Implementar | | | | | | Avaliar | |
| Anderson (2003) | 5 | | Agenda | Formulação | | | Implementação | | | | | | Avaliar | |
| Kingdon (2003, apud Capella, 2007) | 4 | | Agenda | Alternativa | Escolha | | Implementar | | | | | | | |
| Saraiva (2006) | 7 | | Agenda | Elaboração | Formação | | Implementar | Executar | Acompanhar | | | | Avaliar | |
| Souza (2006) | 6 | | Agenda | Alternativa | Opções | Aval. opções | Implementar | | | | | | Avaliar | |
| Sebrae MG (2008) | 5 | | Agenda | Formulação | Decisão | | Implementar | | | | | | Avaliar | |
| Subirats et al. (2008) | 5 | Problema | Agenda | Formulação | | | Implementar | | | | | | Avaliar | |
| Vallès (2008) | 4 | Iniciação | | Elaboração | | | Implantar | | | | | | Avaliar | Successão |
| Pasquino (2010) | 6 | Problema | Agenda | Alternativa | Escolha | | Executar | | | | | | Avaliar | |
| Rodrigues (2010) | 6 | Preparação | Agenda | Formulação | | | Implementar | | Monitorar | | | | Avaliar | |
| Heidemann (2010) | 4 | | | | Decisão | | Implementar | | Verificar | | | | Avaliar | |
| Secchi (2010) | 7 | Problema | Agenda | Alternativa | Decisão | | Implementar | | | | | | Avaliar | Extinção |

Fonte: DIAS, MATOS, 2012 adaptado e ampliado por JOVINO, COLVERO 2017

14 Mencionado no início deste texto em nosso primeiro entendimento da Política Pública

15 Mencionado no início deste texto em nosso segundo entendimento da Política Pública

Podemos observar conforme o quadro acima a discussão e entendimento do modelo processual sob os fatores ‘etapas’ e “cronologia”, ou seja, como se entendiam as atuais etapas de acordo com o passar do tempo. Há divergências entre qual é o entendimento de quantas fases há na política pública, uma maioria acredita possuir cinco etapas, e outros sete, seis e quatro. Porém um entendimento a respeito das etapas que se repetem em quase todos os autores são: agenda, formulação, implementação e avaliação, sendo estas já um consenso na área da existência e a função que as mesmas desempenham para se compreender a política como um modelo em si formado por processos.

CONCLUSÃO

O presente texto apresenta um breve debate a respeito do campo das Políticas Públicas, mais voltado ao modelo processual, cujo o mesmo entende a Política Pública como uma estrutura que possui etapas, não necessariamente consecutivas. A respeito deste modelo houve vários pesquisadores que participaram da discussão e ampliação do conhecimento, a fim de se interpretar melhor e conhecer mais a respeito deste tema.

O primeiro e um dos mais importantes é Harold Lasswell introduzindo ao tema ele dividiu a Política Pública em sete estágios, o que em sua interpretação abordaria não apenas como as políticas eram de fato criadas, mas como talvez deveriam ser geradas, ou produzidas: (1) informação (*intelligence*), (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação.

Após o estudo de Lasswell houve abertura para que mais pesquisadores se debruçassem a respeito desta nova ótica em perceber a Política Pública, outros pensadores como Garry Brewer, Charles Jones e James Anderson. A partir deste amadurecimento houve o compreender do processo em torno da resolução de problema, como objetivo da política pública, ou seja, se esclarecia a primeira etapa da Política Pública.

Impulsionados por estas pesquisas do final da década de 80 e 90, o início do século XXI é pautado por grandes contribuições de autores debatendo e ampliando as ideias de Lasswell e Brewer. Entre as contribuições, temos renomados nomes da área como Kingdon, Saravia, Subirats entre outros, demonstrando que o debate está se ampliando e modificando estruturas, fortalecendo ideias e dando margem de novas formas de se entender e pensar a Política Pública como um processo. Acreditamos que este debate não está perto de se encerrar, ele está em grande efervescência para ida em novos rumos, novas teorias e mais clareza sobre tipos e formas de Políticas Públicas, ou seja, se há diferença de tratamento por áreas de atuação da política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, James E. *Public Policy-Making: an introduction*. 3 ed. Boston: Houghton Mifflin, 1984
- BREWER, G.D. **The Policy Sciences Emerge: to nature and structure a discipline**. *Policy sciences*,v.5, n.3, p.239-244, 1974.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**, 1a.ed., 2012
- DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Publisher, Prentice-Hall, 1972.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política. Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- DYE, Thomas R. (2005). **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2010). *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB
- JENKINS, WI. **Policy Analysis: a political and organisational perspective**. London: Robertson, 1978
- JONES, Charles O. *An Introduction to Study of Public Policy*. 3 ed. Monterey, Calif: Brooks/Cole, 1984
- LASSWELL, Harold D. **A Pre View of Policy Science**. New York: American Elsevier Publishing Co., Inc., 1971.
- LASSWELL, Harold D. **The decision process: seven categories of functional analysis**. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956
- SABATIER, P.;JENKINS-SMITH, H. **The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners**. In SABATIER, P; JENKINS-SMITH, H.(orgs). *Policy Change and Learning:An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993
- SUBIRATS, Joan et al.; **Análisis y Gestión de Políticas públicas**. Barcelona: ARIEL, 2008.

CAPÍTULO 3

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: considerações sobre o PNDR na Mesorregião da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul

Muriel Pinto¹⁶

Thiago Sampaio¹⁷

Aline Marques Porto Moretti¹⁸

RESUMO: O direito ao desenvolvimento é tema de relevância nacional e internacional, pois reconhecido como processo econômico, social, cultural e político que objetiva o bem-estar dos cidadãos. O presente trabalho propõe, inicialmente, uma reflexão histórica do direito ao desenvolvimento visto como direito fundamental. Posteriormente, aborda o reconhecimento do desenvolvimento como princípio subscrito como objetivo na Constituição Federal brasileira de 1988. Discorre-se sobre o Poder Público como agente regulador e normativo, estabelecendo diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional, criando e implementando planos regionais e nacionais que sirvam de planejamento de promoção do desenvolvimento nacional, como o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Por fim, discorre-se sobre o PNDR em linhas gerais, com base bibliográfica (livros, artigos, relatórios, documentos oficiais), mas se objetiva fixar a análise no recorte espacial do Estado do Rio Grande do Sul, com atenção sobre o atual processo de desenvolvimento regional na atuação da PNDR na Mesorregião da Metade Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento; Direito fundamental; Políticas Públicas; Plano Nacional de Desenvolvimento Regional; Mesorregião; Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A expressão “direitos fundamentais” surge pós Revolução Francesa, com a consciência de proteção aos direitos humanos do poder do Estado, bem como para impulsionar sua atuação na melhoria nas condições sociais. Quanto ao do surgimento dos direitos fundamentais, Alexandre de Moraes (1999 p. 178) afirma:

16 Geógrafo. Professor Adjunto e Coordenador Acadêmico da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja-RS. Líder do Grupo de Pesquisa Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP- UNIPAMPA). E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

17 Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa, campus de São Borja, atuando nos Cursos de Ciências Sociais – Ciência Política e Professor Permanente Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA).

18 Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA – Campi São Borja – e-mail: aline_mpmoretti@hotmail.com

(...) surgiram como produto da fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até a conjugação dos pensamentos filosóficos-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural.

A expressão “fundamental” significa que se trata de direitos indispensáveis à condição humana. Como esse entendimento, o professor Ingo Wolfgang Sarlet (2005 p. 62):

Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu à Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo.

Não iremos dissertar sobre a classificação doutrinária das dimensões dos direitos fundamentais, eis que demandaria uma extensa contextualização histórica, tirando o foco do presente artigo.

Importa-nos saber que o direito ao desenvolvimento é direito de terceira dimensão, os chamados direitos de solidariedade e fraternidade, típicos direitos transindividuais. A partir de então se analisa o direito como suscetível de ser lesado de forma coletiva, como é também o caso o meio ambiente, paz, progresso, entre outros.

Para que possamos melhor compreendê-los, Paulo Bonavides (2006 p. 563-569) leciona:

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já o enumeraram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Contudo, até a década de 70, o desenvolvimento ainda era compreendido somente como feito econômico, analisado pelo crescimento do produto interno bruto – PIB – ou renda per capita dos cidadãos. Após, iniciou-se um processo de verificação de que somente o aumento da riqueza não é suficiente para promover o desenvolvimento dos indivíduos, convergindo com a concepção de direitos humanos.

A Organização das Nações Unidas – ONU – proclamou em 1986 a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, na qual está afirmado que “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser o participante ativo e o beneficiário do direito ao desenvolvimento”. Nas considerações que introduzem o tema, há o reconhecimento do desenvolvimento como processo econômico, social, cultural e político, que visa ao incremento do bem-estar da população, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios. Bem como é afirmando que:

Todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, e que, para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e que, por conseguinte, a promoção, o respeito e o gozo de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não podem justificar a negação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais.¹⁹

Existia uma forte controvérsia quanto a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, eis que os países em desenvolvimento requeriam uma transferência de recursos com base no direito ao desenvolvimento; já os países desenvolvidos negavam tal direito. Aduzem E. S. Nwauche; J. C. Nwobike (2005 p.97) que a reafirmação do direito ao desenvolvimento por ocasião da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), proporcionou uma oportunidade para que o debate se deslocasse da retórica para uma efetiva implementação e operacionalização desse direito.

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Deve ser ressaltado que após a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, das Nações Unidas, em 1986, a promoção do direito ao desenvolvimento passou a ser vista como responsabilidade dos Estados.

19 <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>

Conforme pensamento de Amartya Sen (2005): “É difícil pensar que o desenvolvimento possa realmente ser visto independentemente de seus componentes econômicos, sociais, políticos ou jurídicos”, afirmando que não se pode medir o crescimento ou desenvolvimento de um país sem levar em conta o que acontece na vida das pessoas. Partindo desse raciocínio, a professora Cátia C. O. Bethonico afirma que o desenvolvimento econômico de um país também deve significar desenvolvimento do bem-estar social:

A concepção de desigualdade de Sen reside na desigualdade de oportunidades pela privação de liberdades básicas, na desigualdade do indivíduo isolado, na ausência de condições iguais básicas de existência (acesso à saúde, educação, saneamento básico, alimentos, etc.), únicos elementos capazes de serem proximamente igualados entre os indivíduos empiricamente tão diversos. As pessoas devem ser cidadãs, e com a privação de direitos básicos, elas jamais entenderão a importância que têm para a sociedade em que vive, e o desenvolvimento, de fato, não ocorre.

Por isso a questão do desenvolvimento ganhou destaque na Constituição Federal de 1988, que é um marco jurídico na proteção dos direitos fundamentais em nosso País.

Lembramos que a CF 1988 é programática, ou seja, seus princípios subscritos como objetivos devem orientar a interpretação das demais normas constitucionais bem como orientador das ações públicas.

O artigo 3º, inc. II da CF elenca o desenvolvimento como um objetivo, coloca-o como condição para a realização dos fins da República: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

(...)”

Merece destaque a segunda parte do §2º do art. 5º da CF, que reconhece como fundamentais os direitos reconhecidos como tais em tratados internacionais dos quais o Brasil é parte, não restando dúvida que a Constituição trata o desenvolvimento como direito humano.

Para compreender quais os contornos do desenvolvimento são colocados como objetivo, bem como os instrumentos para sua efetivação, deve-se analisar os demais dispositivos constitucionais.

Da leitura do artigo 1º com o título VIII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, especificamente com o artigo 170 da Constituição Federal, é possível afirmar que os fundamentos da democracia, a dignidade da pessoa humana, valorização ao trabalho e livre iniciativa são diretrizes para o desenvolvimento econômico.

Deve ser observado o art. 174, que determina o Estado como agente regulador e normativo, na função de incentivar e planejar as atividades econômicas.

Focados no § 1º do referido artigo, temos que o Estado (na forma da lei) deverá estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando-o e compatibilizando-o com os planos regionais e nacionais de desenvolvimento.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

(...)

Quando menciona “planejamento”, a norma constitucional remete a instrumento de promoção do desenvolvimento nacional, na tentativa de minimizar as diferenças sociais, locais, regionais e econômicas.

Conclui-se que a Constituição impulsionou o Poder Público a construir políticas públicas que cumpram com suas normas, não só como garantidor de direitos, mas também como interventor na ordem econômica e implementador de políticas públicas. Cita-se como exemplo o Plano Nacional de Desenvolvimento – PNDR, que será melhor analisado a seguir.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PNDR NA ÁREA DA FRONTEIRA OESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Quanto ao direito ao desenvolvimento como política pública do Estado Brasileiro, iremos tecer considerações sobre o desenvolvimento regional, e especificamente sobre a Política Pública Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

Primeiramente, no que tange as políticas públicas, devemos diferenciar as políticas regionais de desenvolvimento das políticas voltadas ao desenvolvimento territorial.

As primeiras são impostas pelo governo federal (modelo *top-down*), diferentemente das políticas voltadas ao desenvolvimento territorial, que surgem a partir das demandas de atores locais de determinado território

(modelo *bottom-up*).

Há um consenso na literatura de políticas públicas que as políticas voltadas ao desenvolvimento regional no Brasil foram esquecidas na década de 80, sendo o planejamento centralizado e determinado da esfera federal para o local como predominante.

Posteriormente, com a crise do estado e o neoliberalismo dos anos 90, iniciou-se a defesa das políticas nacionais de desenvolvimento.

No ano de 2003, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, o Governo Federal assumiu que o problema do desenvolvimento regional deveria ser tratado “de baixo para cima” (*bottom-up*).

A PNDR foi elaborada pelo Ministério da Integração, como forma de chamar o Governo Federal a investir de forma substancial em programas de desenvolvimento regional, necessários para reverter a histórica defasagem entre as regiões desenvolvidas e não desenvolvidas do Brasil, como coloca Paulo Pitanga do Amparo (2014 p.185).

Assim, a questão de desenvolvimento regional brasileiro passaria a ser trabalhada a partir de múltiplas escalas (local, microrregional, mesorregional, macrorregional, nacional, etc.), e o Estado poderia analisar e considerar as especificidades das regiões.

Tal política está regulamentada pelo Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, cujo artigo primeiro determina o seu objetivo:

Art. 1º A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.

A PNDR priorizou territórios conforme a análise do cruzamento de dois indicadores publicados pelo IBGE: o rendimento domiciliar médio mensal por habitante e o crescimento do produto interno bruto (PIB) municipal por habitante. E classificou em microrregiões ou municípios em quatro categorias: alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda.

As microrregiões ditas como prioritárias para o plano foram as definidas como dinâmicas, estagnadas e de baixa renda.

Quando da análise dos dados, é destacada a necessidade de ações para a área de faixa de fronteira para o desenvolvimento e integração nacional.

Contudo, como bem refere Cargnin (2014), a tipologia nacional da Política deixa claro que a estratégia nacional de desenvolvimento regional prioriza as grandes regiões historicamente marginalizadas na escala nacional que, a saber, são o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste.

Prova de tal afirmação são os financiamentos ao desenvolvimento

regional, instrumentos da PNDR, os quais, em nível federal, são os seguintes: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Também, ainda estão em funcionamento o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor).

Vê-se, portanto, a inexistência de fundos constitucionais como fontes de financiamento para a PNDR no território do Rio Grande do Sul como um dos fatores limitantes para o desenvolvimento. Consequentemente, as políticas são condicionadas a luta dos atores regionais junto ao Governo Federal e Estadual.

Como solução, a PNDR já prevê a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), o que ainda não foi viabilizado.

No que tange ao FNDR e a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, ambos com papéis importantes quando da criação do fundo, o próprio Ministério da Integração reconhece:

[a] despeito desses avanços, os dois principais pilares da política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, frustraram-se, comprometendo seriamente a implementação da política (Brasil, 2012).

Como aduz Carginin (2014), a partir do Plano Plurianual 2008-2011, a atuação do Ministério da Integração Nacional no âmbito da PNDR passou a ser estruturada por três grandes programas, executados pela Secretaria de Políticas Regionais (SPR): o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFFF). Os quais tinham como diretrizes a delimitação de espaços sub-regionais prioritários; organização dos atores sociais; e, dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o acompanhamento e a gestão de atores locais (BRASIL/MI, 2009).

O PROMESO é o programa que objetiva a implantação de um novo modelo de gestão para o desenvolvimento em espaços regionais selecionados (mesorregiões).

Conforme o Ministério da Integração Nacional, são consideradas Mesorregiões Diferenciadas os espaços subnacionais contínuos com identidade comum, que compreendem áreas de um ou mais Estados da Federação.

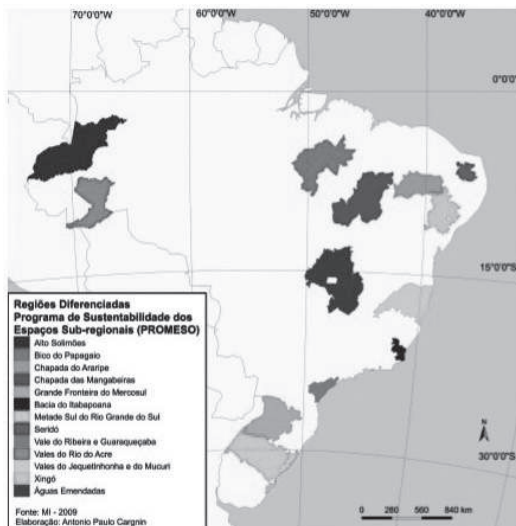


Figura 1 – Regiões Diferenciadas - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)

Como se pode verificar da figura 1, o território do Estado do Rio Grande do Sul possui duas mesorregiões diferenciadas.

A primeira compreende a Metade Sul, e a segunda a Grande Fronteira do Mercosul. Fixar-nos-emos em analisar primeira.

Conforme os dados do MI, a Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul possui um território de 154.100 km² que abrange 105 municípios do extremo sul do país, abriga uma população de 2.638.350 habitantes e faz fronteira com Argentina e Uruguai, além de atingir uma parte do litoral gaúcho, compreendendo mais da metade do território estadual.

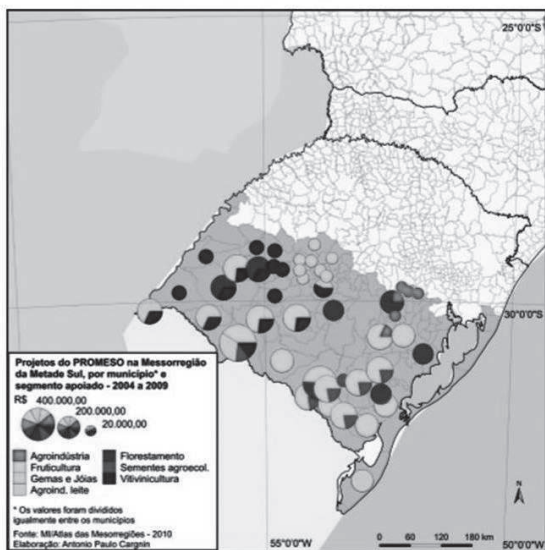


Figura 2 - Projetos do PROMESO na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, por município e segmento apoiado – 2004-2009

A metade sul já foi uma região de suma importância para a economia do Estado, contudo entrou em declínio econômico e, conseqüentemente, foi abandonada por parte do Poder Público. Assim refere Cargnin (2014 p.29):

A Região, que já foi uma das mais importantes do Estado, do ponto de vista da produção econômica, vivenciou décadas de decadência, tanto na sua situação econômica quanto social. Essa trajetória possibilitou que, ao longo dos anos, fosse construído um discurso em favor da formulação e implementação de políticas individualizadas para o desenvolvimento e a reconversão produtiva dessa Região.

Ressalta-se que o atual processo de desenvolvimento regional no Estado apresenta uma situação díspar do ponto de vista do crescimento econômico, pois as estruturas produtivas existentes na mesorregião se encontram estagnadas, gerando, inclusive a retração demográfica da região²⁰.

Nos primeiros anos da PNDR poucas ações foram efetivas na Metade Sul.

Foi desenvolvido no Plano Plurianual 2000-2003 o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Metade Sul do Rio Grande do Sul. E como consequência, foi criado o Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião da Metade Sul, no final do ano de 2001, decorrente de intenso trabalho de mobilização de lideranças estaduais.

Em 2003 foi concluído o Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião da Metade Sul. E no ano de 2004 foi publicado o um plano de ação que objetiva o desenvolvimento da Metade Sul.

Ainda o Plano Plurianual tratou da mobilização dos atores, mediante o associativismo e o cooperativismo, a capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento e gerenciamento e a implementação de projetos (Cargnin, 2014), que, conforme dados do próprio MI, todas essas ações foram realizadas em sua quase totalidade nesse período.

Segundo informações do MI, os projetos apoiados atualmente para Metade Sul são:

Na tentativa de ampliar o número de atividades econômicas na região, hoje extremamente dependente da pecuária extensiva e da cadeia de arroz irrigado, ambas atividades de baixo nível de geração de emprego e sob forte competitividade dos países vizinhos, são apoiados projetos nas cadeias produtivas de fruticultura, movelaria, vitivinicultura, gemas e jóias, sementes agroecológicas, piscicultura e agricultura familiar, todas identificadas com potenciais da região. O caráter do apoio tem foco na diversificação da produção e

aumento da competitividade, beneficiando, principalmente, pequenos produtores rurais, micros e pequenos empresários, artesãos e lapidários e moradores de projetos de assentamentos, que atuem em sistema cooperativo ou associativo. (BRASIL/MI, 2004).

Tais projetos foram pensados e coordenados pelo Fórum da Mesorregião, juntamente com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES e as Universidades regionais. E a execução tem como atores principais os municípios, EMBRAPA e Governo Estadual.

Nesse contexto, a crítica de Cargnin (2014 p.31):

Em geral, as atividades financiadas não refletem uma estratégia de desenvolvimento para a Região, mesmo que estejam articuladas com o plano de ação construído para ela e tenham contribuído para a diversificação dos setores produtivos, como no caso da vitivinicultura. Não obstante, os maiores ganhos verificados estão na articulação dos atores regionais via instalação do Fórum da Mesorregião, que se constituiu em espaço de debates e de divulgação de projetos e resultados, revertendo o tradicional discurso pouco positivo, bastante comum em fóruns dessa natureza.

Por fim, deve ser visto como grande avanço para região da Campanha e Fronteira Oeste gaúcho a implementação da política pública educacional de expansão das universidades públicas, com a criação da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA –, no ano de 2008, com sede em Bagé e campi em Alegrete, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana.

Hoje a UNIPAMPA tem grande participação no desenvolvimento social e econômico da região, e principalmente na formação de capital social que participa de arenas de planejamento regional, bem como elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento, elaborados pelos COREDES.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Neste trabalho, buscou-se trazer o direito ao desenvolvimento como questão de fundo para o planejamento nacional e regional brasileiro, com foco na análise da PNDR.

Fez-se, primeiramente, uma revisão histórica sobre o direito ao desenvolvimento como direito fundamental, primeiramente no plano internacional, e após na inserção desse direito como objetivo da República.

No que se refere ao direito ao desenvolvimento na Constituição Federal pátria, apesar dos dispositivos legais mencionados, infelizmente,

permanecemos ainda longe da concreta aplicação do direito ao desenvolvimento. Acredita-se que, principalmente, por que o Poder Público, em que pese ser consciente do problema, espera solução e cooperação no plano internacional, como ocorre com todos os direitos de terceira geração.

Em que pese a crítica generalista, a PNDR é uma política que está sendo implementada no plano prático. Contudo, quando passamos a analisar a mesorregião da Metade Sul, percebemos que é uma região que necessita de maior número de ações para sair da estagnação econômica.

Apesar da Metade Sul ser classificada como mesorregião prioritária para receber ações de estratégia de desenvolvimento regional, verificou-se a ausência de fundos constitucionais de financiamento, o que, por si só, já se torna fator limitante para o desenvolvimento.

Desde a implementação da PNDR, não houve um número expressivo de políticas públicas pensadas para a Metade Sul, mas devemos destacar o trabalho dos atores locais para criação de políticas, como o Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião da Metade Sul e os COREDES.

Contraopondo-se, podemos afirmar que a política pública educacional de expansão das universidades públicas, e a criação da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA – com oito Campis espalhados por cidades da Metade Sul trouxe mudança positiva para região, alterando o cenário de capital social.

Aguarda-se que a PNDR possa dar continuidade com maior ênfase a ações e políticas públicas que beneficiem o desenvolvimento da Metade Sul.

REFERÊNCIAS:

AMPARO, Paulo Pitanga do. **Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil**. Interações (Campo Grande), Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, June 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122014000100016&lng=en&nrm=iso>.

BETHONICO, Cátia Cristina de Oliveira. **Direito ao desenvolvimento: Um direito humano**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5165http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452005000100005<https://jus.com.br/artigos/23957/o-direito-ao-desenvolvimento-na-esfera-das-nacoes-unidas>>

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2007.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Política Nacional De Desenvolvimento Regional E Repercussões No Rio Grande Do Sul**. Revista Mercator, Vol 13, n. 1, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v13n1/1676-8329-mercator-13-01-0019.pdf>.

MACEDO, Fernando Cezar de; PAES COELHO, Vítarque Lucas. **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento**. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, p. 464-486, jan. 2016. ISSN 1982-6745. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/6221>>

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília: MI, 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Bases para uma Proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília: MI, 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Secretaria de Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003.

MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 178.

NWAUCHE, E. S.; NWOBIKE, J. C.. Implementação do direito ao desenvolvimento. *Sur, Rev. int. direitos human.*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 96-117, 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452005000100005&lng=en&nr m=iso>. access on 05 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452005000100005>

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 70.

SEN, Amartya. Prefácio. In: BARRAL, Welber (org). **Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Sandro Pereira. **A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil**. *Cadernos gestão pública e cidadania*, v. 17, n. 60, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/4043/2731>

CAPÍTULO 4

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM SÃO BORJA (RS): apontamentos para o debate

Augusto Junior Clemente²¹

Iris Nabolotnyj Martinez²²

Marisete Teresinha Hoffmann Horochovski²³

INTRODUÇÃO

Com mais de 300 anos de história e cenário de lutas da Guerra do Paraguai, São Borja, segundo Silva Rillo e Oddonell (1991), é considerada o núcleo habitacional mais antigo do Rio Grande do Sul. A cidade mantém a tradição nativista da Barranca, festival de música mais antigo do estado que reúne apenas homens convidados (PINTO *et al*, 2015), e tem sua imagem turística associada à proeminentes figuras políticas como Aparício Mariense, Getúlio Vargas, João Goulart e Leonel Brizola. Sua população atual é de 61.671 habitantes e, apesar da predominância representativa ser a figura masculina, o índice populacional de mulheres é maior do que de homens: 51% para 49% (IBGE, 2010).

Estudos sobre as representações sociais da mulher na cidade apontam justamente para essa predominância masculina. Em pesquisa sobre representações da mulher em situação de violência doméstica, De Conto (2012, p. 139) identifica que o modelo tradicional de homem é latente. A “representação do gaúcho rude, viril, bravo, valoroso e na identidade pampeana de um centauro guerreiro que defendeu a mais disputada fronteira de poder e dominação (Brasil e Uruguai, Brasil e Argentina) do país” é a que opera.

A mulher por sua vez, de acordo com Cazarin (2006), possui duas representações distintas: uma, de progenitora do lar, dotada de habilidades culinárias, que casa virgem e permanece fiel ao marido ao longo da vida; outra, de objeto sexual, que acompanhava os homens nas guerras para satisfazer seus desejos sexuais e que não costuma ser mencionada na história e na arte. Essas representações estão, portanto, em consonância com a de dominação masculina. Para De Conto (2012, p. 141), “o passado

21 Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor do bacharelado em Administração Pública da UFPR e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA.

22 Bacharela em Ciências Sociais - Ciência Política (UNIPAMPA). Mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA.

23 Doutora em Sociologia (UFPR). Professora do bacharelado em Administração Pública da UFPR e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da UFPR.

de guerras, de luta pela sobrevivência e pela proteção de suas terras [...] conciliado ao sistema patriarcal [...] deixou um resquício de virilidade sem rumo. Essa valentia, com sua conseqüente necessidade de demonstrar e manter o poder e a dominação corrobora os inúmeros casos de violência”.

Entre os casos de violência, dois assassinatos cruéis de mulheres na história da cidade, são discutidos por De Conto (2012). O primeiro se refere ao assassinato de Maria do Carmo Fagundes por seu amante, por volta de 1860. A população local, que a considera uma santa pagã, conta que ela tinha uma vida “desregrada”, diferente dos moldes da época, era bonita, vaidosa, fumava, adorava beber nas festas, além de bondosa e de ajudar aqueles em vulnerabilidade social. Seu assassino a esquartejou e jogou seus restos mortais em um campo fora da cidade. No local onde estes foram encontrados por crianças, ela foi enterrada e demarcaram sua sepultura com um monumento em sua homenagem. O segundo corresponde ao assassinato de uma jovem de 26 anos em Praça Pública (da Lagoa), na região central da cidade, vítima de diversos esfaqueamentos, pelo ex-namorado de 28 anos que não aceitava o término da relação. De Conto (2012, p. 150) menciona “certa semelhança” entre os casos, posto serem crimes passionais ocorridos em locais públicos. Em ambos, identifica-se a presença dominadora e abusiva dos homens que aponta não somente a forma desigual pela qual as mulheres foram inseridas na esfera pública, mas principalmente como a profunda violência contra as mulheres introyetada no ideário local.

Essa violência, contudo, não é exclusiva de São Borja, tampouco do Rio Grande do Sul. Ela se coaduna com a realidade do Brasil como um todo, onde as mulheres são comumente marginalizadas e vítimas de violência. Apesar de representarem 52% da população e serem mais escolarizadas, as mulheres ocupam menos postos no mercado de trabalho (no período 2002 a 2013, variou de 45,2% a 49,2%) e ganham menos que os homens. Não obstante, cada vez mais assumem as chefias das famílias: o número de famílias chefiadas por mulheres passou de 17% (1981) para 35,2% (2009). Este indicativo representa que há necessidade de maior esforço dos organismos públicos em prol da redução da vulnerabilidade relativa às mulheres (MIGUEL, 2014). É claro que há avanços, mas são insuficientes diante do quadro de subjugação e violências contra a mulher.

Dados recentes do Instituto de Pesquisa DataSenado (2017) apontam para um crescimento do número de mulheres que declaram sofrer violência de 18% para 29% no biênio 2015-2017. Em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, o DataSenado (2017) entrevistou 1.116 brasileiras, em pesquisa com margem de erro de 3 pontos percentuais e nível de confiança de 95%. Uma das hipóteses para esse aumento está relacionada com a maior informação disponibilizada por campanhas publicitárias e serviços de apoio às mulheres vítimas

de violência. A pesquisa mostrou ainda que de 2011 a 2017, 68% das entrevistadas revelaram que sofreram algum tipo de violência até os 29 anos; 67% afirmaram já terem sofrido violência física; e 89% delas revelaram conhecer pessoalmente alguma mulher que já sofreu algum tipo de violência. É importante ressaltar que na região sul, somente 2% das respondentes acreditam que as mulheres são respeitadas no Brasil e apenas 29% delas buscam algum tipo de assistência. Embora assustadores, estes dados demonstram o quanto as mulheres brasileiras ainda se sentem desprotegidas e inseguras, o que é agravado pela pouca proteção fornecida pelo Estado, apesar de avanços como a Lei Maria da Penha.

Neste cenário, o presente capítulo parte do questionamento: quais as características da violência contra as mulheres no Rio Grande do Sul, especialmente em São Borja, tendo em vista a presença histórica de um ideário machista e violento nesta cidade? Seu objetivo é contribuir para o debate em torno da violência contra a mulher, a partir de: i) mapeamento da violência contra a mulher no Brasil, na região sul e no Rio Grande do Sul, com foco especial na cidade de São Borja; ii) constatação de padrões que possam contribuir na interpretação do fenômeno social estudado.

Metodologicamente foi utilizada a comparação a partir da estatística descritiva. Gráficos que apresentam séries temporais foram privilegiados no intuito de perceber qual o impacto das políticas recentes que visam mitigar a violência contra mulheres, a exemplo da Lei Maria da Penha. Neste sentido, o uso da técnica de linhas de tendência possibilitou sintetizar resultados de séries históricas. As fontes consultadas foram: a) “Mapa da violência 2015: homicídios de mulheres no Brasil”, construído com dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Sistema de Informações de Agravos de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde, e da Pesquisa Nacional de Saúde no Brasil (PNS); b) Indicadores da violência contra a mulher do Departamento de Integração, Planejamento e Política de Segurança da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (SSP-RS); c) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul; d) Dados secundários oriundos de pesquisa bibliográfica.

O capítulo está dividido em três partes, além dessa introdução. A primeira traz apontamentos teóricos sobre a violência contra a mulher a partir das Ciências Sociais, além de destacar duas importantes leis que contribuíram para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil: 11.340/2006 e 13.04/2015. A segunda apresenta dados sobre a violência contra a mulher no Brasil, na região sul, no estado do RS e na cidade de São Borja, propiciando uma compreensão ampla sobre a temática. Por fim, as considerações finais trazem reflexões sobre o tema que visam contribuir para o debate.

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A violência contra a mulher é aqui considerada como uma das consequências da subalternidade da mulher na sociedade. Proposta por meio da naturalização patriarcal, essa subalternidade está diretamente ligada à diferença sexual como diferença política, às esferas pública e privada e ao acesso do homem ao corpo da mulher; acesso que situa o “lugar” da violência contra a mulher. Pateman (1995;1996), Caldeira (2000) e Biroli (2014) demonstram, de formas complementares, “vícios” patriarcais engendrados nas instituições políticas (seja na vida pública ou privada), que colaboram para que a violência às mulheres seja naturalizada.

Pateman (1996) afirma que no âmbito público todos deveriam ser tratados sem levar em conta fatores como o sexo de cada qual, negando que as pessoas são criaturas temporalmente limitadas, bem como biologicamente e culturalmente específicas. Para ela a dualidade entre feminino e masculino serve para esconder separações: feminino (natureza, pessoal, emocional, amor, privado, intuição, moralidade, adscrição, particular, submissão) e masculino (cultura, política, razão, justiça, público, filosofia, poder, êxito, universal, liberdade). Tal dualidade se revela por meio do discurso não de que as mulheres “naturalmente” trazem as crianças à vida, mas de que são elas que “naturalmente” devem criá-las. Mas não se trata de substituir oposições por negações (rejeitando a natureza), tampouco se trata de harmonizar as oposições. O que Pateman (1996) sugere é uma sociedade na qual suas dimensões sejam distintas, porém não opostas: a individualidade sem desigualdade.

Pateman (1995) assume a necessidade de recontar a outra metade da história do contrato social, a de construção da diferença sexual como diferença política. Sua teorização gira em torno das condições pelas quais as mulheres foram incorporadas ao espaço público, à cidadania e à democracia. O argumento é o de que a teoria política moderna opera com categorias patriarcais e universais do indivíduo dentro da distinção público-privado. O dispositivo posto em marcha pelos teóricos do pensamento moderno é de que em estado de natureza os homens nascem livres e por isso realizam o contrato social e, por trás de seu aparente consentimento, o contrato sexual, que pertence ao mundo privado. Segundo Romero (1995) o contrato social repousa na premissa do indivíduo como proprietário de si mesmo: o indivíduo possessivo. Só que “indivíduo” é uma categoria masculina. A mulher fica excluída do contrato original, restando a ela contratos matrimoniais e de prostituição.

As mulheres não tomam parte no contrato original, mas não permanecem no estado de natureza [...] as mulheres são incorporadas em uma esfera que é e não é parte da sociedade civil. A esfera privada é parte da sociedade civil, mas está separada da esfera “civil”. A antinomia privado/público é

outra expressão de natural/civil e de mulheres/homens. A esfera (natural) privada e das mulheres e a esfera (civil) pública e masculina se opõem, mas adquirem seu significado uma da outra, e o significado da liberdade civil e da vida pública se revela quando se contrapõem a sujeição natural que caracteriza o reino privado (PATEMAN, 1995, p. 22).

O apelo de Pateman (1995) é para que a história seja recontada a partir do ponto de vista das mulheres, posto que até agora tem falado às mulheres por meio da linguagem masculina, a exemplo da categoria indivíduo. Para a autora esse é um problema que se estende ao termo gênero. Referir-se ao gênero e não ao sexo indica que a posição da mulher não está ditada pela natureza, pela biologia ou pelo sexo, mas sim que é uma questão que depende de artifício social. Esta polêmica colocada por Pateman (1995, p. 308), se exemplifica pelo contrato das mães de aluguel que “só é possível porque uma das partes é mulher, só uma mulher tem a capacidade (propriedade) requerida para proporcionar o serviço exigido, uma capacidade integral (natural) de seu sexo”.

Outra forma de acesso sexual dos homens aos corpos das mulheres se dá pela prostituição, possível mediante o direito patriarcal encarnado no direito de liberdade de contrato: “como outras formas da empresa capitalista, a prostituição é vista como uma empresa privada e o contrato entre o cliente e a prostituta consideram-se um arranjo privado entre comprador e vendedora” (PATEMAN, 1995, p. 260). A autora combate algumas premissas que ela considerava equivocadas do próprio feminismo, tal como a defesa da prostituição como meramente um trabalho assalariado. Do ponto de vista contratualista a prostituta vende sua força de trabalho por um período, logo, a prostituição é um contrato de emprego. A prostituta se torna dona de uma propriedade e vende seus serviços sexuais, porém, só há a prostituição porque ela é uma mulher: “A história do contrato sexual revela que há boas razões para que ‘a prostituta’ seja uma figura feminina” (PATEMAN, 1995, p. 264). É pela indústria do sexo que a naturalização da dominação masculina é revelada: “os impulsos sexuais naturais dos homens devem ser satisfeitos através do acesso sexual às mulheres, mesmo quando seu corpo não seja utilizado sexualmente de forma direta” (PATEMAN, 1995, p. 275).

A vitória do contrato não significou o fim do patriarcado, e sim a consolidação civil moderna. Relações completamente livres são impossíveis dentro da oposição patriarcal de masculinidade e feminilidade. O que está em jogo é que por detrás do contrato de prostituição (serviços sexuais), assim como do contrato de matrimônio, é o acesso sistemático dos homens aos seus corpos. A promessa emancipatória do contrato não se cumprirá enquanto as mulheres forem reconhecidas como indivíduos, sexualmente neutros. Cidadãos são os homens: os corpos diferentes destes em relação aos das mulheres as obriga a lutarem pela cidadania enquanto

mulheres. Elas devem ser incorporadas à comunidade política de forma corpórea, dotadas de capacidades distintas (por exemplo, de criar vida), e não como abstrações descorporificadas (PATEMAN, 1995).

Caldeira (2000), ao problematizar a violência urbana no Brasil que reproduz a cultura do medo e de desrespeito aos direitos humanos, destaca que as mulheres são as mais desprotegidas frente as facetas da violência. As chamadas “instituições da ordem (polícia, legislação criminal, tribunais e prisões)” contribuem para o aumento da violência, ao invés de controlá-la (CALDEIRA, 2000, p. 135). Como consequência, a violência se tornou uma norma institucionalizada por meio de aparatos jurídicos que são introjetados nas esferas pública e privada.

No decorrer da história europeia, o aparato jurídico propôs medidas disciplinares que resultaram “na docilidade dos corpos e na circunscrição dos indivíduos” (CALDEIRA, 2000, p. 373). Sobremaneira, naquela sociedade, as duas promessas antagônicas – de um lado, a teoria contratualista prometendo igualdade, e de outro, as medidas disciplinares reproduzindo hierarquia e dominação racional – contribuíram para legitimar maneiras de exercer o poder em relação aos indivíduos. Porém, há um “corte” no contrato originário que exclui as mulheres. Na sociedade brasileira, afirma Caldeira (2000, p. 140), “a reprodução de padrões de dominação” coexistiu “com a afirmação de princípios liberais igualitários. [...] Essa unidade deu espaço para que várias instituições herdadas da escravidão – inclusive o castigo físico – persistissem basicamente incontestadas”.

Caldeira (2000) reitera que o eixo fundamental está na linha aparentemente divisória que distingue os espaços público (perigoso e impessoal) e privado (seguro e afetivo). Nesta perspectiva, a violência é percebida como um problema público e acaba sendo ignorada no espaço da casa, onde os mais vulneráveis são as crianças e as mulheres. Todavia, a autora afirma que “práticas de violência” na esfera privada e na esfera pública, na casa e na rua, “não podem ser colocadas em oposição, e, o mais importante, não podem ser separadas de noções de direitos individuais e do estado de direito. A violência doméstica é constitutiva do padrão brasileiro de direitos individuais e não oposta a ele” (CALDEIRA, 2000, p. 142).

Essa condição social que viola os limites no corpo humano engendrou um modelo de democracia que legitima razoavelmente os direitos sociais, mas que não garante (respeita) direitos individuais. Por isso, a autora formula o conceito de corpo incircunscrito, que aponta para uma falta de limites nas intervenções/manipulações do corpo, para a proliferação da violência e deslegitimação da justiça e dos direitos individuais. O corpo como um local de punição e justiça. É nele que se inscreve, através da punição, a autoridade. Dessa forma, ela constata que

nos corpos dos dominados – crianças, mulheres, negros, pobres, ou supostos criminosos – aqueles em posição de autoridade marcam seu poder procurando, por meio da infligência da dor [...] corrigir seu caráter, melhorar seu comportamento e produzir submissão. [...] por um lado, o corpo incircunscrito não tem barreiras claras de separação ou evitação; é um corpo permeável, aberto à intervenção, na qual as manipulações de outros não são consideradas problemáticas. Por outro lado, o corpo incircunscrito é desprotegido por direitos individuais e, na verdade, resulta historicamente da sua ausência (CALDEIRA, 2000, p. 370).

Numa sociedade na qual se considera que crianças, mulheres, pobres, negros, criminosos, não são totalmente racionais, a violência se transforma em linguagem que visa “impor princípios morais e corrigir o comportamento social. A dor é entendida como o caminho para o conhecimento (especialmente o moral) e reforma” (CALDEIRA, 2000, p. 367). Ou seja, o significado da violência perpassa não somente a uma medida pedagógica corretiva, mas vai além, a violência toma a veste da legitimação e da autoridade, uma ferramenta de poder admitida, interiorizada e reproduzida por todos. O rompimento do ciclo de violência exige a construção de direitos individuais – especialmente o das mulheres – a partir da própria realidade brasileira: “os corpos têm que ser circunscritos em relação às concepções distintivamente brasileiras” (op. cit.).

Biroli (2014, p. 111), por sua vez, reforça que “nas teorias clássicas do contrato, o consentimento voluntário das mulheres foi considerado irrelevante”. Ela traz as concepções de “consentimento e estupro” demonstrando que a sujeição natural das mulheres se tornou tão profunda que foi decodificada, naturalizando a agressividade masculina e a passividade feminina. Como consequência dessa ambiguidade, a negação das mulheres aos desejos dos homens foi duplicada a partir de construções patriarcais de modéstia e honra que as mulheres supostamente deveriam ter. Elas “deve(ria)m sempre dizer não, mesmo quando desejassem dizer ‘sim’” (BIROLI, 2014, p. 112). Dentro dessa duplicidade reside o sentido do consentimento voluntário que se transforma em uma espécie de autorização ao estupro e a outras formas de violência. Por isso, “a validade do consentimento dos indivíduos é distintamente considerada se eles são homens ou mulheres” (BIROLI, 2014, p. 113). Porém, essa autorização da violência não se dá como uma ação individual isolada, mas sim como uma experiência compartilhada coletivamente, através de um grupo: o grupo dos homens.

Há, assim indícios de que essas formas de violência são, em algum grau, toleradas socialmente, mantendo-se como uma possibilidade constante no horizonte da imaginação social vigente. A violência contra a mulher pode ser entendida

como uma prática social, e não individual, sistêmica porque é dirigida a membros daquele grupo. O estupro seria [...] um processo consciente de intimidação pelo qual todos os homens mantêm todas as mulheres num estado de medo (BIROLI, 2014, p. 112).

Biroli (2014) aponta que esta dimensão normativa e patriarcal reforça o acesso ao corpo da mulher aberto a intervenções. Intervenções outras, além daquelas apontadas por Caldeira (2000), que se dão pelos símbolos de reconhecimento, não somente dos homens, mas também da mulher sobre próprio corpo feminino, através da opressão dos padrões de beleza. De modo semelhante as autoras anteriormente citadas, ela identifica a subalternidade das mulheres em relação ao seu próprio corpo, que no passado foram de valorização do casamento, da mulher recatada e/ou dos desejos masculinos, e se transformaram, nos dias atuais, em ideais de padrões de beleza.

Ressalta-se que falar em violência contra as mulheres é falar no ideário do acesso sistemático dos homens sobre os seus corpos. A naturalização patriarcal opera com mecanismos adaptados e atualizados de subalternidade que são introjetados e reproduzidos, gerando comportamentos sociais que banalizam a violência contra a mulher. No decorrer da história, tal fato condicionou e travou processos de desenvolvimento dos direitos da mulher na agenda governamental, realmente efetivos e universais (MIGUEL, 2000). Essa desvantagem operou por um grande período moldando padrões de comportamento que mesmo com resistência deu as arenas e grupos de pressão (o movimento feminista) a oportunidade de problematizarem suas pautas chamando a atenção dos governos.

As maiores conquistas na agenda política brasileira de combate a violência contra a mulher foram sistematizados nas leis 11.340/2006 e 13.104/2015. A primeira, conhecida como Lei Maria da Penha, foi um divisor de águas no que diz respeito ao amparo das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. A lei recebeu esse nome em homenagem à biofarmacêutica cearense Maria da Penha Maia Fernandes que ficou paraplégica após agressões do marido, que demorou para ser condenado e foi beneficiado com o regime aberto após dois anos de prisão (OBSERVATÓRIO LEI MARIA DA PENHA, 2011). Um grande avanço da presente lei foi conceituar formas de violências contra a mulher, conforme o artigo 7º:

São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras: I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal; II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o

pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões [...]; III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade [...]; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos; IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades; V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (BRASIL, LEI 11.340/06).

A lei 13.104/2015, por sua vez, alterou o artigo 121 do Código Penal, para incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o artigo 1º da Lei de Crimes Hediondos, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Sua grande conquista se deu na aceleração dos processos de crime hediondo e na preferência de julgamento para estes processos. Seu cerne cita que a principal razão deste homicídio está na condição de sexo, devido a vítima ser uma mulher, e envolvendo: I - violência doméstica e familiar; II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher (BRASIL, LEI 13.104/2015).

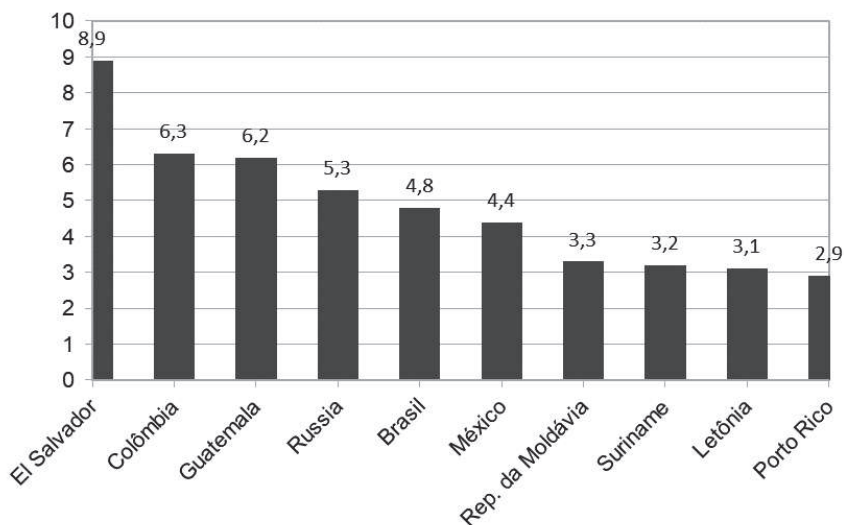
O marco teórico aqui apresentado possibilita constatar que o corpo da mulher opera à sujeição natural e patriarcal, a partir de mecanismos constantemente adaptados e atualizados, introjetados e reproduzidos, entranhados no corpo social. Ao se compreender a concepção do acesso ao corpo da mulher, compreende-se também a violência, que precisa de aparatos simbólicos, discursivos e objetivos para se manter. Os conceitos trabalhados aperfeiçoam o entendimento sobre os padrões impostos à mulher colocando-a em um papel marginal e objetificado. Eles propõem uma resignificação nas interpretações subjetivas dos discursos e linguagens, desconstruindo paradigmas que incorporam formas de interiorizações violentas na medida em que abarcam o funcionamento das estruturas, das instituições políticas e dos comportamentos os indivíduos. Por outro lado, no Brasil, mesmo com a existência dos maçantes aparatos patriarcais resistindo às mudanças, houve certa abertura por parte dos governos do PT (2006-2015) à voz das arenas e grupos de pressão (movimento feminista), que correspondeu em conquistas na legislação em prol das políticas de combate a violência contra a mulher. Não obstante, a extinção de muitas das ações das políticas nacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres, após o impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016, suscita preocupações e aponta para retrocessos.

MAPA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM SÃO BORJA

DADOS SOBRE O BRASIL

O Brasil é um dos países mais violentos do mundo com as mulheres. Conforme o gráfico 1, o Brasil ocupa o quinto lugar (com taxa de 4,8 homicídios por 100 habitantes) no ranking dos 10 países que mais cometeram homicídios contra as mulheres, ficando atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia. Este dado supera muito índices encontrados em outros países, aqui há “48 vezes mais homicídios femininos que o Reino Unido; (...) 24 vezes mais homicídios femininos que Irlanda ou Dinamarca; (...) 16 vezes mais homicídios femininos que Japão ou Escócia” (WAISELFISZ, 2015, p. 27).

GRÁFICO 1: TAXAS DE HOMICÍDIO DE MULHERES (100 MIL/HAB.) - RANKING DOS 10 PAÍSES QUE MAIS VITIMIZAM AS MULHERES



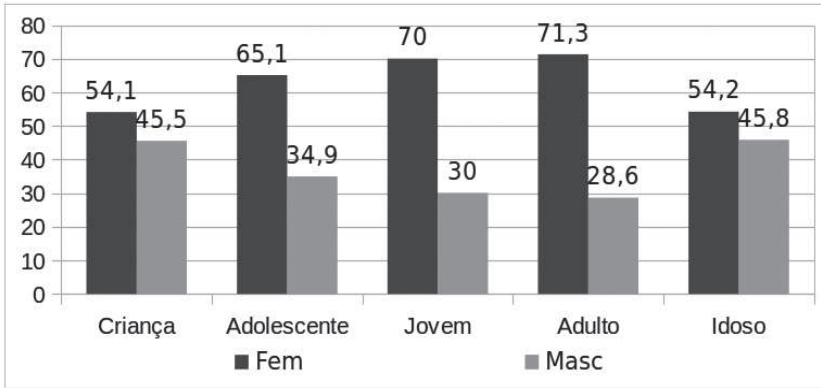
FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados da OMS

O gráfico 2 apresenta as etapas²⁴ da vida em que ocorrem violências não letais, comparando mulheres e homens no Brasil no que tange aos atendimentos do SUS que são registrados pelo SINAN. Verifica-se que as mulheres estão mais sujeitas a violência, com uma porcentagem que não abaixa de 54,1% (quando criança) e chega a ser mais que o dobro na

24 As etapas da vida seguem as seguintes faixas de idade: criança: menor de 1 a 11 anos; adolescente: 12 a 17 anos; jovem: 18 a 29 anos; adulto: 30 a 59 anos; idoso: 60 anos ou mais (WAISELFISZ, 2015).

juventude a fase adulta. A maior taxa de atendimentos é de 18,0 por 10 mil habitantes, entre os 12 e 17 anos de idade (WAISELFISZ,2015).

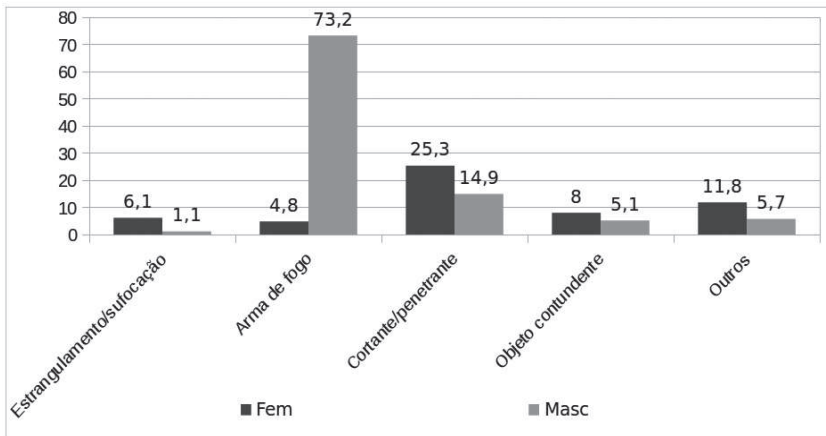
GRÁFICO 2: ETAPA DA VIDA EM QUE OCORRE A VIOLÊNCIA (%) - 2014



FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SINAN

Os meios utilizados para infligir a violência variam consideravelmente entre homens e mulheres, conforme gráfico 3. Enquanto que os homens são majoritariamente vítimas de armas de fogo (73%), as mulheres são mais vítimas de objetos cortantes e perfurantes (25%).

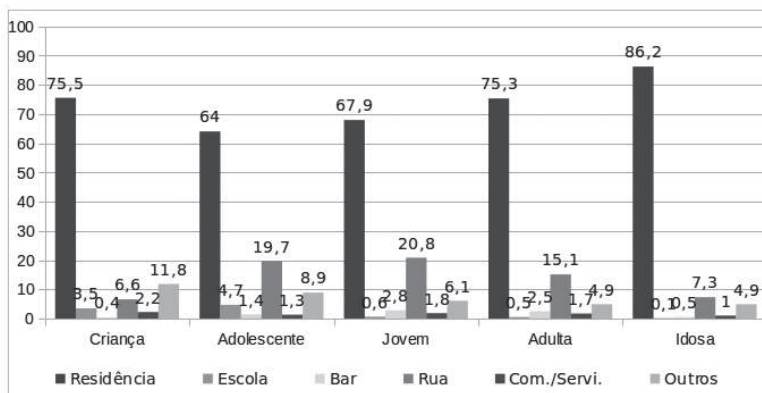
GRÁFICO 3: MEIOS UTILIZADOS (%) - 2014



FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SINAN

O gráfico 4 apresenta o local da agressão, de acordo com o sexo e as etapas da vida. As mulheres apresentam indicadores elevados de violência em seus próprios domicílios, variando de 64% na adolescência à 86,2% na velhice. Homens, na adolescência e juventude possuem 43,5% e 43,2%, respectivamente, de casos de violência sofrida na rua (WAISELFISZ, 2015).

GRÁFICO 4: LOCAL DA AGRESSÃO (%) POR ETAPA DA VIDA – 2014

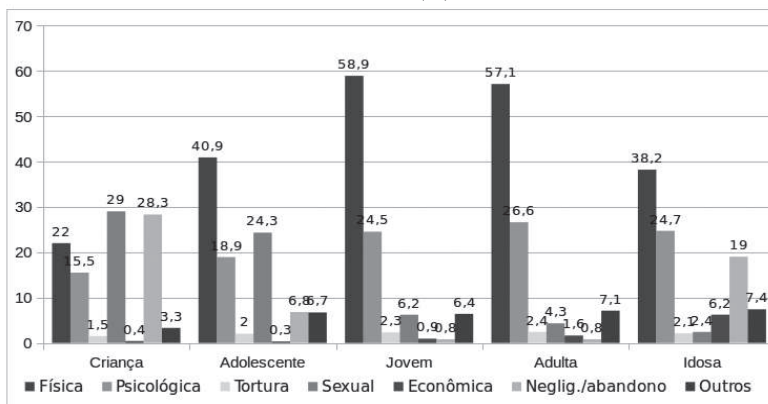


FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SINAN

Esses dados vão ao encontro das ideias de Pateman (1995; 1996), Caldeira (2000) e Biroli (2014), que asseveram como a história do contrato social relegou à mulher a submissão na esfera do mundo privado, local em que é mais suscetível aos abusos e violências. Os principais agressores, de acordo com Waiselfisz (2015), são: os pais (crianças e adolescentes), os (ex) parceiros (adolescentes, jovens e adultas) e os filhos (idosas).

Com relação aos tipos de violências que vitimam as mulheres nas etapas de vida, o gráfico 5 aponta que a violência física é a mais frequente, com um pico de 58,9% na juventude. Na sequência a violência psicológica, com um platô perto da casa dos 25% nas etapas jovem, adulta e idosa. Estarrecedora é alta porcentagem de violência sexual na infância (29%) e adolescência (24,3%): fases da vida em que a mulher é altamente vulnerável. Observa-se ainda a negligência e o abandono com alta incidência quando criança (28,3%) e idosa (19%) por parte dos responsáveis.

GRÁFICO 5: TIPOS DE VIOLÊNCIA (%) POR ETAPA DA VIDA – 2014

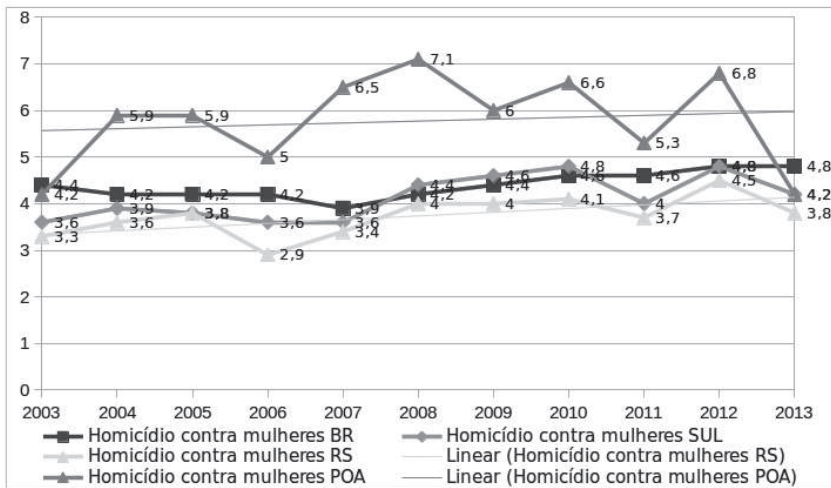


FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SINAN

3.2 DADOS COMPARADOS: BRASIL, REGIÃO SUL E RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul possui menores taxas de homicídios contra as mulheres entre 2003 a 2013, tanto em relação ao Brasil quanto à região sul do país, como pode ser observado no gráfico 6. A capital Porto Alegre, contudo, registra números alarmantes: no ano de 2008 atinge o número de 7,1 homicídios por cem mil habitantes, com uma linha de tendência ascendente. A análise revela que Porto Alegre é a maior responsável por elevar os números do estado, considerado menos violento que os demais da região. Inference-se daí que o interior do estado gaúcho apresenta menos incidência de homicídios contra mulheres que a média do próprio estado. Tal dado contribuiu para desmistificar a crença de que o interior seja mais violento e machista que a capital.

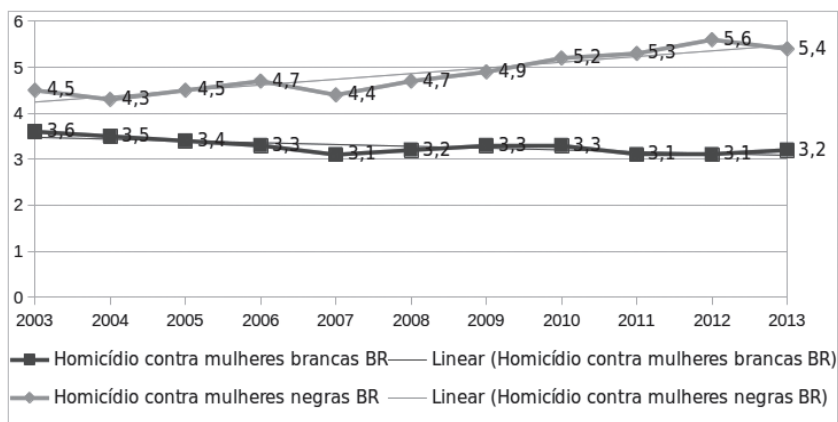
GRÁFICO 6: HOMICÍDIO CONTRA MULHERES: BRASIL, REGIÃO SUL, RIO GRANDE DO SUL E PORTO ALEGRE (100 MIL./HAB.) - 2003-2013



FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SIM

O gráfico 7 demonstra que o racismo e a exclusão da população negra na sociedade brasileira se refletem também em taxas maiores de homicídios de mulheres. Percebe-se uma pequena queda do homicídio de brancas entre 2003 e 2007 e uma linha de tendência descendente. E ao contrário, uma linha de tendência ascendente no caso das mulheres negras.

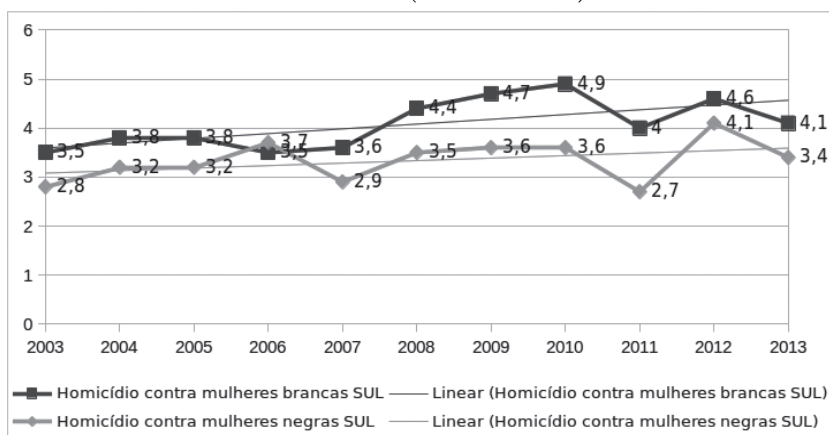
GRÁFICO 7 - HOMICÍDIOS CONTRA MULHERES NO BRASIL POR COR DAS VÍTIMAS (100 MIL/HAB.) – 2003-2013



FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SIM

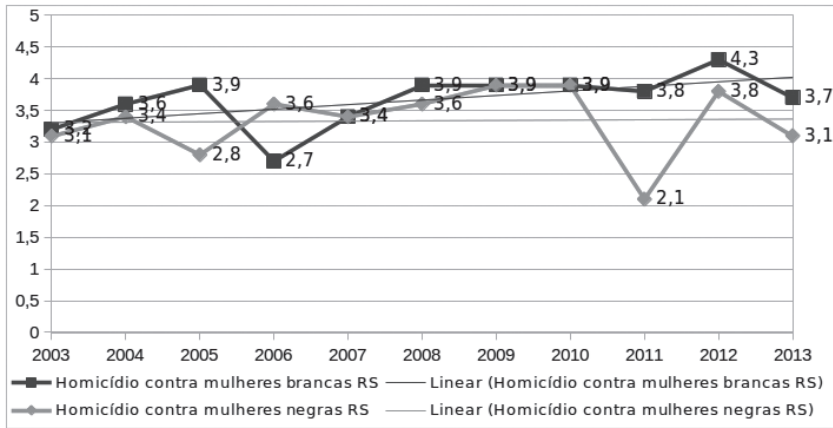
Curioso notar, entretanto, o resultado inverso no gráfico 8 que aponta para o maior número de homicídios de brancas em relação às negras na região sul do país. Tal fato deve-se pela maior presença de mulheres brancas, reflexo dos processos históricos da região sul do país. Há, contudo, uma tendência ascendente para ambas as cores.

GRÁFICO 8 - HOMICÍDIOS CONTRA MULHERES NA REGIÃO SUL POR COR DAS VÍTIMAS (100 MIL/HAB.) – 2003-2013



FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SIM

GRÁFICO 9 - HOMICÍDIOS CONTRA MULHERES NO RIO GRANDE DO SUL POR COR DAS VÍTIMAS (100 MIL./HAB.) – 2003-2013



FONTE: Mapa da violência (2015) a partir de dados do SIM

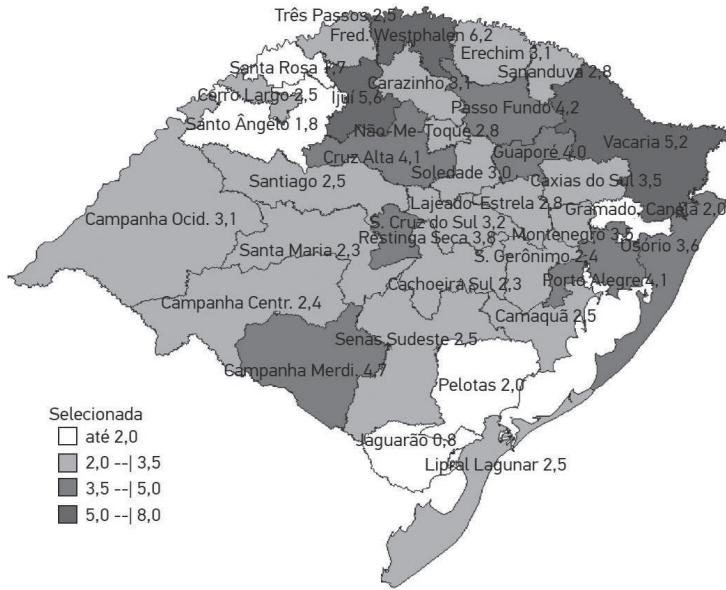
No que concerne à comparação entre homicídios de brancas e negras no Rio Grande do Sul, o gráfico 9 aponta para uma pequena superioridade do número de mulheres brancas assassinadas em relação às negras. Revelador é que a linha de tendência de homicídios contra mulheres brancas seja mais ascendente entre 2003 e 2013 do que a das mulheres negras, que parece mais estabilizada.

3.3 DADOS COMPARADOS: RIO GRANDE DO SUL E SÃO BORJA

Apresenta-se aqui a comparação entre os *proxys* por 100 mil habitantes do estado do Rio Grande do Sul e a cidade de São Borja, no que tange aos crimes de ameaça, estupro, lesão corporal, homicídio consumado e homicídio tentado. Trata-se de dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul que compreendem anos recentes (2012 a 2017) e possibilitam problematizar a hipótese da maior incidência de machismo e crimes contra as mulheres na fronteira oeste do território sul riograndense em relação ao restante do seu território.

Todavia, antes de analisar tais dados, a figura 1 exibe o mapa elaborado por Leites, Meneghel e Hirakata (2014), que sistematiza as taxas por 100 mil habitantes de mortalidade feminina por agressão nas microrregiões do estado, entre 2003 e 2007. É interessante observar que a fronteira oeste, região em que está São Borja, está entre as menos violentas (de 2 a 3,5), enquanto que os municípios do norte do estado concentram taxas maiores (de 5 a 8), como é o caso de Frederico Westphalen e Vacaria. A região metropolitana de Porto Alegre também apresenta taxas elevadas (3,5 a 5), corroborando com a afirmação anterior de que a capital eleva as taxas do RS.

FIGURA 1: TAXA DE HOMICÍDIOS CONTRA AS MULHERES POR REGIÃO (100 MIL/HAB.) - 2003-2007

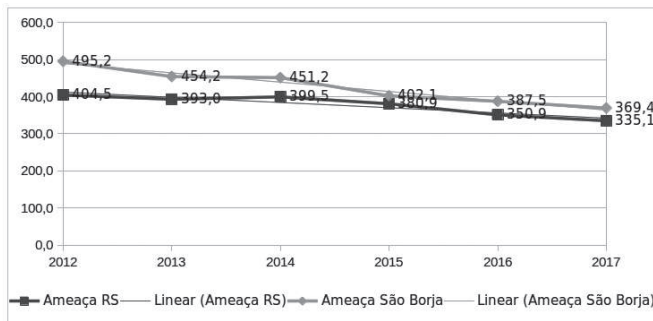


FONTE: extraído de Leites, Meneghel e Hirakata (2014)

Registra-se que Leites, Meneghel e Hirakata (2014), por meio da aplicação do coeficiente de Pierson e de um modelo de regressão linear múltipla, encontram uma forte correlação entre os homicídios e os locais onde existem maiores hospitalizações provocadas pelo consumo de álcool.

No que tange às análises longitudinais referentes à cidade de São Borja, o crime de ameaça obteve maiores taxas de ocorrências do que no restante do RS. No estado e no município, a linha de tendência é descendente entre os anos de 2012 e 2017, conforme o gráfico 10.

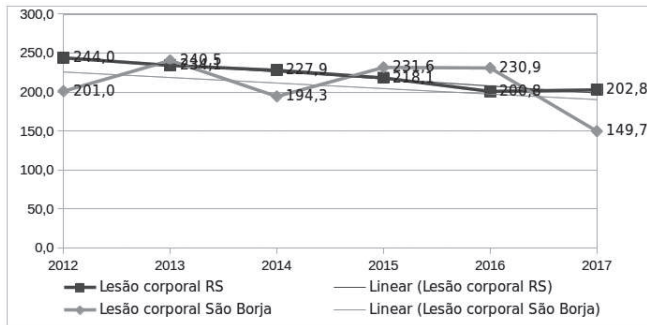
GRÁFICO 10 - CRIME DE AMEAÇA NO RIO GRANDE DO SUL E SÃO BORJA (100 MIL/HAB.) - 2012-2017



FONTE: Secretária de Segurança Pública/RS

O gráfico 11, por sua vez, apresenta as taxas comparadas de lesão corporal nas quais é possível verificar a mesma tendência descendente no estado quanto no município.

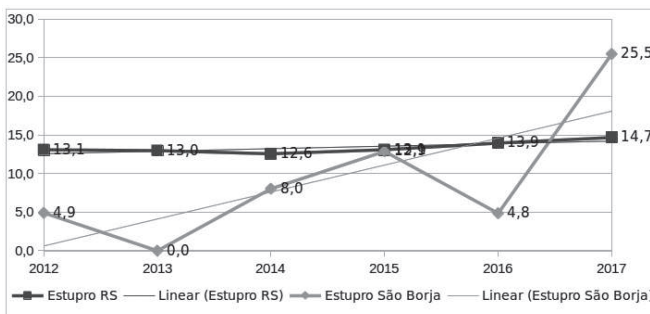
GRÁFICO 11 - CRIME DE LESÃO CORPORAL NO RIO GRANDE DO SUL E SÃO BORJA (100 MIL./HAB.) - 2012-2017



FONTE: Secretária de Segurança Pública/RS

Os dados sobre o crime de estupro (gráfico 12) mostra a linha de tendência ascendente bastante íngreme em São Borja, ultrapassando a linha de tendência do estado. A taxa de 25,5 no ano de 2017 deve-se ao número total de 16 estupros registrados neste ano. As razões deste aumento exponencial devem ser estudadas e necessitam de um olhar especializado por parte do poder público.

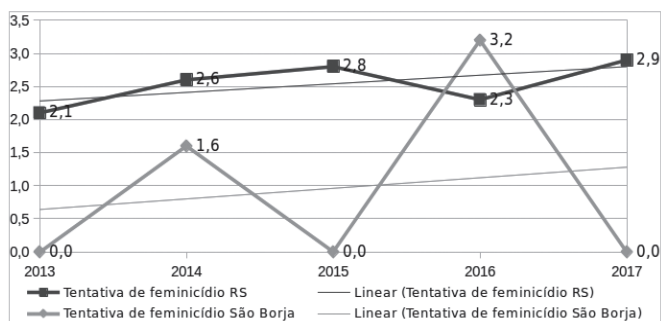
GRÁFICO 12 - CRIME DE ESTUPRO NO RIO GRANDE DO SUL E SÃO BORJA (100 MIL./HAB.) - 2012-2017



FONTE: Secretária de Segurança Pública/RS

No que se refere à tentativa de feminicídio, o gráfico 13, mostra linhas ascendentes entre 2013 e 2017 para São Borja e Rio Grande do Sul, tendo este último maiores taxas (praticamente o dobro) em quase todo o período. Somente em 2016 que São Borja ultrapassa com a taxa de 3,2.

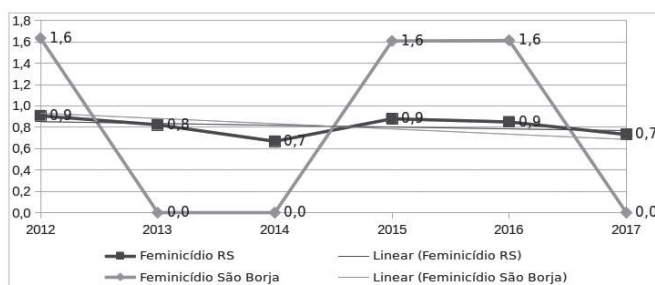
GRÁFICO 13 - CRIME DE FEMINICÍDIO TENTADO NO RIO GRANDE DO SUL E SÃO BORJA (100 MIL/HAB.) - 2013-2017



FONTE: Secretária de Segurança Pública/RS

Por fim, o gráfico 14 expõe que o crime de feminicídio em São Borja oscilou entre 2012 e 2017, com três picos de taxas de 1,6 (2012, 2015 e 2016) e três anos sem nenhum registro (2013, 2014 e 2017). Já as taxas do estado, conforme os dados da SSP/RS permaneceram com platô leve de linha descendente. A linha de tendência de São Borja, por seu turno, é um pouco mais descendente que a do Rio Grande do Sul.

GRÁFICO 14 - CRIME DE FEMINICÍDIO CONSUMADO NO RIO GRANDE DO SUL E SÃO BORJA (100 MIL/HAB.) - 2012-2017



FONTE: Secretária de Segurança Pública/RS

O levantamento dos dados aqui apresentados, permitiram traçar um panorama sobre a violência contra as mulheres – no Brasil, na região sul, no estado do RS e em São Borja –, e, a luz das Ciências Sociais, tecer algumas considerações que visam contribuir para o debate.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário brasileiro no que tange à violência contra as mulheres é desolador. Além de ocupar a quinta posição no ranking dos países mais

violentos do mundo contra as mulheres, em todas as etapas geracionais o percentual de vítimas femininas não letais é maior do que masculinas. Dados que se tornam mais grave, como já atestou Caldeira (2000), ao pensar o espaço onde essa violência ocorre: as mulheres se tornam vítimas no espaço doméstico, enquanto os homens sofrem a violência no espaço da rua. A violência contra a mulher ocorre predominantemente, portanto, num local que é sinônimo de segurança e afeição. Violência física principalmente (em todas as idades), mas também violência sexual (crianças e adolescentes) e negligência e abandono (crianças e idosas). E também outras formas de violência, conforme classificação da Lei Maria da Penha: patrimonial, moral e psicológica.

Em comparação com dados brasileiros e da região sul, o Rio Grande do Sul apresenta taxas menores de homicídios, mas a capital Porto Alegre traz números bem elevados. Diferentemente do que ocorre no restante do Brasil, na região sul e no RS, as mulheres brancas são assassinadas em maior número do que as negras. Isso é decorrente da maior presença de brancos, reflexo do processo histórico da região.

No caso específico da cidade de São Borja o crime de ameaça é o único com taxas maiores que as do Rio Grande do Sul. Lesão corporal e estupro tem taxas menores, embora este último tenha crescido exponencialmente no ano de 2017 e apresente uma linha de tendência ascendente bastante íngreme, superando a taxa do Estado. O crime de feminicídio mostra oscilação, com taxa maior em 2016, mas com uma medida de tendência central similar às taxas do RS. De forma geral, não é possível afirmar que São Borja é mais violenta que o restante do Rio Grande do Sul, sobretudo em relação aos grandes centros urbanos. Mas obviamente seus dados, assim como os demais apresentados no decorrer deste trabalho, retratam a triste realidade de violências contra as mulheres no Brasil.

A subalternidade feminina, a dominação masculina e a permanência do machismo, mostram como a história patriarcal introjetou e naturalizou a violência contra as mulheres, permitindo o acesso e a manipulação de seus corpos (PATEMAN, 1995; CALDEIRA, 2000; BIROLI, 2014). Além disso, o feminicídio não explica necessariamente o grau de violência das regiões, apenas aponta a abordagem final de todas as violências contra as mulheres: a morte.

Em que pese alguns avanços no combate a violência contra a mulher no Brasil, a exemplo das leis 11.340/2006 e 13.104/2015, há ainda muito o que ser feito para alterar os dados ora apresentados. Romper com um ciclo naturalizado de desrespeito aos direitos da mulher, de intervenções em seus corpos, de banalização da violência em casa, exige políticas intersetoriais que possibilitem segurança e acolhimento às mulheres vitimizadas, bem como a revisão de estereótipos. Perceber a violência como um fenômeno complexo e plural, além de sociocultural, é fundamental para esse processo.

5. REFERÊNCIAS

- BIROLI, Flávia. 7. Autonomia, dominação e opressão. In: MIGUEL, Luis F.; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. Boitempo: São Paulo, p. 109- 122, 2014.
- BRASIL. **Lei n.13.104, de 09 de março de 2015**. Presidência da República, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm Acesso em: 30 de jun. 2017. s/p.
- BRASIL. **Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Disposições Preliminares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 30 de ago.2013. s/p.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2. ed. Editora 34/Edusp: São Paulo, 2003.
- CAZARIN, T. **A construção do masculino em culturas regionais** – um estudo da identidade de gênero em canções gauchescas. Trabalho de Conclusão de Curso. Goiânia/ MT: Universidade Federal do Mato Grosso, 2006.
- CENSO 2010 – IBGE. **Dados do Censo 2010** - Publicados no Diário Oficial da União. 04 de nov. 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=43>. Acesso em: 23 de fev. 2018.
- DATASENADO. **Violência doméstica e familiar contra a mulher**. Pesquisa DataSenado: Brasília, jun.2017. Disponível em:<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/529424>>. Acesso em: 29 de fev. 2018.
- DE CONTO, Janete. **Representações sociais da mulher em situação de violência doméstica e familiar no contexto sócio-histórico de São Borja**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação de Estudos Linguísticos: Santa Maria, RS, 2012.
- LEITES, Gabriela T.; MENEGHEL, Stela N.; HIRAKATA, Vania N. **Homicídios femininos no Rio Grande do Sul, Brasil**. Revista Brasileira de Epidemiologia, Jul.-Set. 2014, p 642-653.
- MIGUEL, Luis F. **Teoria Política, Feminismo e Liberalismo: o caso das cotas de representação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 44. v. 15. Out., 2000.
- MIGUEL, Luis F. 1. O feminismo e a política. In: MIGUEL, Luis F.; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. Boitempo: São Paulo, p. 17-30, 2014.
- PATEMAN, Carole. **Críticas feministas a la dicotomia publico/privado**. In: CASTELLS, Carme (Comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996, p. 2-23.
- PATEMAN, Carole. **El Contrato Sexual**. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.
- PINTO, E. C. B.; PIAZER, F.; JACQUES, G.; CORÓ, J.; ROSSATO, A. **Festival da Barranca: A Tradição do Nativismo**. Intercom: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Joinville, SC: 04 jun. 06, 2015.
- OBSERVATÓRIO LEI MARIA DA PENHA. **Lei Maria da Penha**. Observe: UFBA, 2011. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/lei_mariadapenha>. Acesso em: 07 de jun. de 2017. s/p.
- ROMERO, M. Agra. Introducción. In: PATEMAN, Carole. **El Contrato Sexual**. Anthropos: Barcelona; Universidad Autónoma Metropolitana: México, 1995.

SILVA RILLO, A.; ODDONEL, F. M. **Populário são-borjense outorgado**. Porto Alegre, RS: Martins Livreiro, 1991.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da violência 2015: Homicídios de mulheres no Brasil**. Brasília: FLACSO Brasil, 2015.

CAPÍTULO 5

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: a influência espanhola nas missões Jesuítico-Guaranis no Brasil

Muriel Pinto²⁵

Rodrigo Maurer²⁶

Jardel Vitor Silva²⁷

RESUMO: Esta reflexão traz para a discussão os processos de desenvolvimento territorial que vem sendo planejados e propostos para a região histórica das Missões Jesuítico-Guaranis em território brasileiro. Este novo modelo de desenvolvimento esta embasado no acordo de cooperação internacional entre IPHAN e IAPH (Instituto Andaluz de Patrimônio Histórico de Sevilla-Espanha), que procurou levantar e gerir os elementos culturais materiais e imateriais do espaço regional. Como resultados parciais do devido estudo destaca-se as análises políticas, sociais e territoriais do devido acordo e como suas ações vem trazendo elementos para a reflexão de novas políticas culturais, como é o caso da criação do Guia das Paisagens Culturais e do Parque Histórico Nacional das Missões (PHNM).

PALAVRAS-CHAVE: Gestão territorial; refletir fronteiriço; Cooperação Brasil-Espanha.

ENTRE TERRITÓRIOS E DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS

[...] é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social.

Milton Santos

Desde a globalização já não se pode mais falar os territórios não podem ser mais visualizados e planejados como áreas restritamente organizacionais, pois servem de base espacial para a construção e representação das práticas sociais. E essa condição pode ser percebida ao simples entendimento que o mesmo espaço esta para a sociedade como a

25 Geógrafo. Professor Adjunto e Coordenador Acadêmico da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja-RS. Líder do Grupo de Pesquisa Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP- UNIPAMPA). E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

26 Historiador. Professor Substituto da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja-RS. E-mail: ferreiramaurer@bol.com.br

27 Licenciado em Ciências Humanas pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja-RS. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja-RS. E-mail: vitorrobalos@hotmail.com

sociedade esta para os territórios enquanto construções sociais e políticas. Avolumam-se num único contexto vontade de apropriação, investimentos, identificação territorial, reconhecimento, controle do espaço e relações de governança. E em meio a toda seara, os territórios muitas vezes estão sendo entendidos e tratados sob uma ótica mercantil, ou seja, como recursos que produzem formas materiais e simbólicas para o mercado. Tal estratégia expõe involuntariamente que existem intenções de unificação sociocultural e territorial das Missões, que objetivam organizar o espaço missionário de forma a gerar a atratividade e estruturação dos atrativos turísticos regionais.

Acrescenta-se ainda, o fato de que a aprendizagem e a relação mantida para com o território devem ser contínuas e sem a necessidade de corroborar limites de aproveitamento. Noutras palavras, o que se tem em destaque é o “território como recurso”, podendo inclusive, aprofundar conceitos sobre desenvolvimento territorial. Conforme palavras de Baudelle (2011, p. 20):

o desenvolvimento implica uma transformação social e cultural mais abrangente, portanto mais qualitativa. Sua análise é complexa e fortemente ligada a modelos subjacentes de desenvolvimento; não supõem apenas os indicadores econômicos, mas ainda analisa indicadores de nível de vida ou de qualidade de vida.

Ao olvido da questão, a percepção de desenvolvimento exposta por Baudelle, não pensa apenas em questões quantitativas, como o crescimento do PIB, mas também, numa conjunção de ações sociais, culturais, econômicas, que dependem, ou são planejadas estrategicamente num determinado território. Portanto, qualquer projeto público-privado gera em consequência, ou objetiva um desenvolvimento territorial.

Tão logo, a ilustração em destaque, 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. E como tais intercalam situações de controle, de disputas e de divisão do espaço público e espaço privado.

O desenvolvimento territorial nestas condições pode ser descrito como um processo voluntarista que busca aumentar a competitividade dos territórios envolvendo os atores no âmbito das ações concertadas, geralmente transversais e muitas vezes envolvidas a altas dimensões espaciais (BAUDELLE, 2011). O que instiga a pensar que o objetivo maior do desenvolvimento territorial é tornar os territórios atrativos e competitivos, dentro da competição internacional aproveitando a valorização dos recursos territoriais em combinação com as preocupações econômicas, sociais, ambientais que ambicionam agir sobre as estruturas espaciais. Ademais, desde Costa (1988, p. 13) somos convidados a saber que:

Tradicionalmente as políticas territoriais têm sido entendidas no âmbito restrito dos planos regionais de desenvolvimento, isto é, enquanto atividade planejadora do Estado voltada ao enfoque regional específico, resultando comumente em projetos especiais que interessam a uma ou outra região do país. No nosso enfoque, entretanto, as políticas territoriais extrapolam essa noção, abrangendo toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, um estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas. Daí nos interessar, além das políticas regionais, também as urbanas, ambientais, de colonização, de fronteiras e externas, de integração nacional, além de programas especiais tais como os de descentralização industrial.

A afirmação é muito esclarecedora, Costa defende que as políticas territoriais não são apenas os programas, ou projetos diretamente tematizados ao desenvolvimento regional, mas antes envolve uma rede de ações que contemplam diversas áreas. Demandas estas que podem inevitavelmente se fazer constar num plano maior de planejamento regional (COSTA, 1988).

A propósito, com esta racionalidade as gestões públicas passaram a entender seus espaços, identificando quais são as necessidades e prioridades territoriais (CASTRO, 2005). Por outro, lado o “espaço atendido” expõem o real alcance da função administrativa e seu campo de ação ou área de influência (COSTA, 1988), ou seja, a não realização de uma demanda pode representar uma estratégia de política territorial.

Ao fundo do problema, a descentralização das políticas públicas cabe a participação civil no processo de planejamento e gestão pública local/ regional, sobretudo porque instiga discutir a projeção das políticas públicas e seus respectivos atores. Face ao conteúdo exposto, eis que passemos a caracterizar os diversos conceitos que compõem as estratégias de desenvolvimento e as transformações territoriais geradas pelas políticas turístico-culturais executadas na Região das Missões do Rio Grande do Sul.

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA REGIÃO HISTÓRICA DAS MISSÕES: UM ESTUDO DO CONVÊNIO INTERNACIONAL (IAPH –IPHAN)

O combate pelo desenvolvimento, contra a desertificação ambiental e o despovoamento rural, contra a poluição e a hiper concentração suburbana, far-se-á com pessoas plenas, conscientes, críticas, ou não se fará. É neste campo que a gestão do patrimônio assume um papel social relevante. Os

sítios arqueológicos e históricos são espaços fisicamente vazios, mas são construtores de identidades, são utensílios para o preenchimento das vidas com múltiplos sentidos, são inimigos da alienação.

Luiz Oosterbeek

RELAÇÕES INTERNACIONAIS CULTURAIS NA FRONTEIRA MISSIONEIRA DO PRATA

A localização estratégica da atual região missioneira, em territórios das antigas reduções índio-jesuíticas, e entre a mesopotâmia do Rio Paraguai, Paraná e Uruguai, contribuiu para despertar diversos interesses internacionais durante os últimos séculos.

Com a proposta de catequização aos indígenas nativos, passaram a existir diversas estratégias de relações de poder no território, que contribuíram para implantação de um processo de organização sócio territorial um tanto quanto aproveitável aos olhares externos. Um fator que expressa essa conotação pode ser conferido quando tomamos em proveito a utilização constante de levantamentos cartográficos dos quais mapeavam as relações sociais, religiosas, econômicas e naturais.

Deste reconhecimento foram intensificadas uma série ações que passaram a influenciar no planejamento territorial regional. No caso em destaque essa influência agiu de maneira análoga aos demais países dantes colonizados espanhóis. Com a assinatura do Tratado de Madri (1750), surge o adendo geopolítico que acabou por confirmar o território das missões brasileiras como de domínio da Coroa Portuguesa. Um exemplo que fortalece a temática condiz ao próprio governo brasileiro que até meados da década de 1920, procurou de toda forma possível não realizar grandes investimentos na região das missões por desconfiar que o território poderia num determinado momentos ser revisto pelo lado espanhol.

Após este período houve uma melhor gestão territorial regional por parte do governo brasileiro. E isso se justifica por que os sítios históricos missioneiros passaram a ser compreendidos como um grande potencial a ser explorado (principalmente no período que compõe as décadas de 1980-1990). Daí surgiram ações que envolveram instituições internacionais, como a UNESCO, *WMF*, Mersocul, governos brasileiro, argentino e paraguaio, e governo espanhol no sentido de amparar tais territórios enquanto espaços de memória. Todavia, a de atestarmos o fato de que somente na primeira década do século XXI as articulações passaram a se fazer com mais ênfase no sentido de intensificar esforços de desenvolvimento. Nestas condições, é possível dizer que o interesse por tal território foi recuperado nos últimos anos, com vistas a intensificar uma nova relação para com o potencial agregado. Méritos que devem ser estendidos ao governo espanhol que por intermédio IAPH (Instituto Andaluz de Patrimônio Histórico de Sevilla), passou a investir em

Conforme a figura 1, entre as municipalidades inseridas no projeto, vinte e cinco estão regionalizados no Corede³⁰ Missões, sendo que São Borja e Itacurubi pertencem ao Corede Fronteira-oeste. Por aí, ficou estabelecido que o projeto “Levantamento de Elementos do Patrimônio Turístico-cultural missioneiro” deveria atingir os seguintes objetivos:

- realizar um inventário do patrimônio arquitetônico regional;
- principais festas e celebrações
- a infra-estrutura turística;
- avaliação da funcionalidade turística;
- paisagem e entorno territorial;
- elementos do trade turístico, como: pontos de alimentação, comércio, hotelaria e produtos turísticos
- principais instituições culturais;
- principais áreas de artesanato e gastronomia típica;
- os principais bens naturais regionais.

Com objetivos previamente estabelecidos, o projeto passou a prospectar um panorama geral das condições do patrimônio local/regional, pois possibilitou obter informações valiosas para o planejamento turístico (NOGUEIRA E BURKHARD, 2008). Deste levantamento destacam-se como principais resultados as seguintes demandas:

- Estudo e elaboração da formação histórica da região;
- Elaboração de uma base cartográfica georreferenciada, que procurou produzir cartografias temáticas sobre os elementos turísticos-culturais levantados a campo, como (mapa dos bens culturais tombados; distribuição dos municípios por distribuição de interesse patrimonial; mapa dos potenciais turísticos municipais; Recursos de interesse patrimonial com dificuldade de valorização turística; Recursos de interesse patrimonial com níveis de sinalização turística; Recursos de interesse patrimonial com distribuição das tipologias dos recursos nas municipalidades; mapa da titularidade dos Recursos de interesse patrimonial; mapas de valoração turística);
- Evolução e diagnóstico dos recursos de interesse patrimonial regional;
- Diagnóstico dos principais imóveis com valores históricos e artísticos;
- Identificação dos principais produtos turísticos missioneiros e suas respectivas tipologias;
- Identificação do traço cultural dos municípios missioneiros;
- Descrição dos elementos patrimoniais da região integrados pelos elementos da paisagem natural (solo, relevo, hidrografia, fauna, flora), da paisagem cultural (arquitetura, artesanato, celebrações) e patrimônio humano.

30 Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

Cabe ainda destacar que um dos principais resultados do projeto, foi à representação cartográfica das tipologias de interesse patrimonial localizadas em cada municipalidade, como: edificações religiosas, conjuntos históricos, edificações civis, edificações residenciais, obras civis, sítios arqueológicos (PHNM), pequenos grupos de interesse, fazendas de interesse, outros sítios arqueológicos missioneiros, e conjunto de imagens missioneiras. Com tamanha variedade, chegou-se ao conhecimento que os principais pólos culturais regionais se fazem localizar por ordem nos municípios de São Borja, São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo, ou seja, tratar-se-iam de outros pontos de influência que não só o consagrado sítio histórico de São Miguel e arredores.

Essa realidade ao olhar do pesquisador Pinto (2011, p. 261), assume uma entonação um tanto quanto distinta do que estamos acostumados a acompanhar uma vez que:

foi possível observar que a Região das Missões centraliza nos sítios arqueológicos a maior parte de suas políticas patrimoniais, em virtude de possuírem um contexto urbano mais farto de resquícios do período reducional [...] no entanto cabe comentar que o contexto cultural missioneiro não se esgota apenas no entorno das estruturas reducionais, pois a própria identidade do chamado “tipo missioneiro” está “marcada” por câmbios culturais que estão relacionados a fatos históricos relevantes num âmbito regional/ nacional e pela própria miscigenação étnica. Portanto a construção da identidade missioneira está envolvida por um processo de hibridismo identitário que se encontra geografizado em toda a região.

Com esta maior abrangência regional, obtem-se um panorama geral das condições do patrimônio e informações valiosas para o desenvolvimento turístico-territorial missioneiro, expondo uma visão diferente para o planejamento cultural, que não apenas o que prima em pensar e valorizar os sítios arqueológicos, mas que possa ao contrário, promover um processo de planejamento e de gestão territorial de modo paritário entre as municipalidades envolvidas.

CONCLUSÃO

Esse artigo no que compõe as peculiaridades assumidas por seus componentes de elaboração objetivou realizar uma discussão teórica e prática sobre o processo de planejamento/ gestão territorial da região histórica das Missões Jesuítico-Guarani do Brasil. Para tanto, procurou-se relacionar os conceitos com um estudo de caso sobre as influências das políticas turístico-culturais no desenvolvimento regional.

A isso foi necessário refletir sobre diversos conceitos, como: território, planejamento e gestão territorial, desenvolvimento local/regional sustentável, atores espaciais, representações territoriais, políticas culturais, patrimônio histórico-cultural, identidades, espaços sociais. De modo a comparar a matriz teórica e seu aproveitamento para com as ações concretas, intensificamos avaliações em torno do “Levantamento de Elementos do Patrimônio Turístico-cultural missioneiro”, que foi realizado através de convênio entre o IAPH (Instituto Andaluz de Patrimônio Histórico da Espanha) e IPHAN (Instituto de Patrimônio Artístico Nacional). Tal atitude como já salientamos anteriormente, representou uma descentralização das pesquisas e do planejamento territorial regional do entorno dos sítios arqueológicos, também chamado Parque Histórico Nacional das Missões (PHNM).

Visto por outro lado, significa dizer que o planejamento das Missões debruça-se em estratégias espanholas de desenvolvimento territorial, de forma a potencializar o mercado turístico. Noutras palavras, observa-se que as práticas sociais e existências regionais, estão sendo alteradas em prol da construção de uma identidade missioneira integrada, que “promulga” as Missões como uma região autêntica e sem maiores influências que não o legado a ela assistido historicamente.

Sendo assim, pode-se afirmar que a Região Histórica das Missões não possui uma representação homogênea na construção social de seu espaço, uma vez que se faz constatar uma hibridização entre espaços-temporais, que acabam por colocar em questão as diferenças e as semelhanças identitárias entre seus partícipes.

Mais do que isso, constatou-se que as representações culturais missioneiras estão integradas entre espaços sociais ribeirinhos, reducionais, estancieiros, coloniais, e dos índios *M'bya Guarani*. Portanto, é quase que displicente pensar o planejamento territorial missioneiro através da organização regional sem antes avaliar as três micro-identidades que perpassam a organização daqueles: a missioneira pampeana, missioneira reducional, e missioneira étnico-colonial.

Nesta perspectiva, cabe destacar que as ações de planejamento e gestão político-territorial propostas pelo acordo de cooperação entre Iphan e Instituto Andaluz de Sevilla, Espanha, necessitam descentralizar os processos de governança da proposta, visto que observa-se a necessidade da região de não recair em erros passados, onde se valorizava e salvaguardava apenas os sítios arqueológicos.

Por fim, parece haver a necessidade assente de se pensar uma Governança patrimonial e urbana fronteiriça a partir da criação Parque Histórico Nacional e do Guia das paisagens culturais das Missões (PHNM), já prevendo uma articulação ainda enfática com outros dispositivos de desenvolvimento territorial regional, como com: as redes acadêmicas internacionais e nacionais em voga, com as legislações vigentes, e estudos

técnicos que primem por uma integração regional supranacional e paradiplomática, que leve em conta o Decreto brasileiro 8636 que trata das cidades vinculadas Brasil-Argentina, estas que estão no raio de abrangência da região históricas das Missões Jesuítico-Guarani.

REFERÊNCIAS

BAUDELLE, Guy [et alii]. **Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats**. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília. <[http://www.integracao.gov.br/publicações/Secretariade Políticas de Desenvolvimento Regional](http://www.integracao.gov.br/publicações/Secretariade%20Políticas%20de%20Desenvolvimento%20Regional)>., 2004.

COSTA, Wanderley M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, Edusp / Contexto, 1988.

IPHAN.; IAPH.; URI. **Levantamento do Patrimônio Cultural e Natural da Região das Missões**. Santo Ângelo. <[http:// www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf](http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf)> 2008.

IAPH. **Ata de La Reunión Técnica IPHAN/ IAPH**. Sevilla: IAPH. 2012.

IPHAN. **Ata da 1ª Reunião da coordenação Nacional do Projeto de Cooperação técnica internacional 914BRZ4016 “Valorização da paisagem cultural e do Parque Histórico Nacional das Missões Jesuíticas dos Guaranis**. São Miguel das Missões, Brasil.

NOGUEIRA, Carmen R.; D. BURKHARD, Daniela. Políticas públicas de Turismo para o desenvolvimento Local/ Regional. In: **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, Universidade de São Paulo. São Paulo, v.2. n.2, <http://www.eca.usp.br/turismocultural/Retc04_arquivos/Carmen_Missoes.pdf> 2008.

OOSTERBEEK, Luiz. **Arqueologia, patrimônio e gestão do território: polémicas**. Erechim: Habilis, 2007.

PINTO, Muriel. **A construção da identidade missioneira no Rio Grande do Sul e as políticas culturais no sul do Brasil**. Santa Cruz do Sul, Brasil, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul. (Dissertação de Mestrado). 2011.

PINTO, Muriel & MAURER, Rodrigo. Quando a geo-história avança sobre os significados de um espaço urbano: as paisagens culturais e as transformações identitárias da fronteira Brasil-Argentina. In: **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regional – EURE**. vol. 40, nº 120, Mayo 2014, pp. 135-158.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo, Hucitec/Anpur, 1994.

VILLEGAS, Mathilde. Evolução e Diagnóstico dos recursos de interesse patrimonial da Região da Missões. IPHAN. IAPH. URI. In: **Levantamento do Patrimônio Cultural e Natural da Região das Missões**. Santo Ângelo, 2008. <[http:// www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf](http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf)>

CAPÍTULO 6

IMPLANTAÇÃO DO ACORDO DE PUERTO IGUAZÚ SOBRE AS LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS: avanços e dificuldades para a integração de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina)

Lisianne Sabedra Ceolin³¹
Jorge Luiz Goulart Roos³²

RESUMO: Este artigo visa apresentar os avanços e dificuldades para a integração entre São Borja e Santo Tomé a partir do Acordo sobre as Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado entre o Brasil e a Argentina no ano de 2005, em Puerto Iguazú. Primeiramente, são analisadas as mudanças nas legislações dos dois países e a amplitude dos direitos concedidos aos residentes nas cidades brasileiras e argentinas consideradas vinculadas, que devem constituir-se num espaço de integração binacional, através de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos de saúde e de educação. Trata-se da implantação de políticas públicas em dezenove municípios localizados em três estados (Brasil) e duas províncias (Argentina), o que se reveste de singular complexidade e relevância. Na sequência, são destacadas as dificuldades e os avanços para implementação do Acordo a partir do acompanhamento das tratativas e gestões por parte das autoridades municipais e decisões (ou não decisões) dos órgãos federais dos dois países. O artigo conclui que as iniciativas de cooperação fronteiriça para a efetivação do Acordo de Puerto Iguazú necessitam ainda percorrer um longo caminho, no qual os diversos atores sociais devem demonstrar, na prática, a vontade coincidente em promover a efetiva integração.

PALAVRAS-CHAVE: Acordo bilateral; Fronteira; Integração; Avanços; Dificuldades.

INTRODUÇÃO

A integração em regiões de fronteira é tema recorrente tanto no âmbito acadêmico quanto nos espaços políticos de decisão. Não por acaso, o Ministério da Integração Nacional conta com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), bem como com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), no qual se reconhece que tais regiões se apresentam como pouco desenvolvidas economicamente, com dificuldade de acesso aos bens e aos

31 Professora dos cursos de Ciências Sociais - Ciência Política, Ciências Humanas - Licenciatura e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre integração fronteiriça. lisianneceolin@unipampa.edu.br

32 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre integração fronteiriça. jgoulart.sb@gmail.com

serviços públicos, historicamente abandonadas pelo Estado e marcadas pela falta de coesão social, por problemas de segurança pública e pelas precárias condições de cidadania (BRASIL, 2009, p. 11).

Desde a instituição do Mercado Comum do Sul, em 1991, as comunidades locais reivindicam a preferência dos governos federais pela integração macroeconômica. Dizia-se que o Mercosul aproximava mais São Paulo de Buenos Aires, do que, por exemplo, as cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé. Para fomentar a interação e a integração na fronteira, foram institucionalizadas regras diferenciadas para os moradores dessas localidades, visando proteger e regular práticas cotidianas e, assim, facilitar os fluxos e sua inter-relação.

Com este propósito, os governos do Brasil e da Argentina assinaram, em 2005, o *Acuerdo de Puerto Iguazú*, instituindo as chamadas localidades fronteiriças vinculadas. O documento foi transformado em Lei na Argentina, em 2009 (Lei n. 26.523). No Brasil, restou promulgado o Decreto Legislativo n. 145, de 2011, diploma que permitiu que o acordo entrasse em vigor no plano jurídico externo. Finalmente, em 2016, foi expedido pelo Poder Executivo Federal o Decreto n. 8.636, que promulgou o acordo no plano interno brasileiro, definindo que os beneficiários serão apenas os nacionais das partes com domicílio nos municípios fronteiriços.³³

Para assegurar os direitos facultados pelo tratado em questão, é prevista a confecção, por iniciativa dos beneficiários, de uma Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço (CTVF), com validade de cinco anos, que viabiliza: a) exercício de trabalho, ofício ou profissão, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações determinadas pela legislação; b) acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade; c) atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade; d) acesso ao regime de comércio fronteiriço simplificado, de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo as normas específicas.

O acordo bilateral também estimula a criação e/ou manutenção de Comitês de Fronteira nas localidades fronteiriças vinculadas, visando monitorar os avanços e dificuldades constatados para a aplicação das regras ora estabelecidas. Prevê, ainda, trabalhos conjuntos na prevenção e combate a enfermidades, cooperação em matéria educativa com intercâmbio de professores, estudantes e materiais educativos (com ensino de história e geografia em uma perspectiva regional e integradora) e a elaboração de um “Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto”, com o objetivo de integração racional das cidades.

33 Foz do Iguazú, Capanema, Barracão, Dionísio Cerqueira, Porto Mauá, Porto Xavier, São Borja, Itaquí, Uruguaiana e Barra do Quaraí, Puerto Iguazú, Andresito, Bernardo de Irigoyen, Alba Posse, San Javier, Santo Tomé, Alvear, Paso de los Libres e Monte Caseros.

Quando uma política pública envolve diferentes níveis de governo, diferentes regiões de um mesmo país e ainda, diferentes setores de atividade, sair do papel e efetivamente funcionar pode se mostrar uma questão deveras desafiadora, já que o controle do processo se apresenta mais complexo (RUA, 1997).

Os avanços na legislação para direitos concedidos aos fronteiriços não se efetivaram automaticamente em políticas públicas capazes de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, nem harmonizaram o processo de integração bilateral entre as comunidades. Foram observadas muitas dificuldades para a implementação do tratamento diferenciado à população – em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos de saúde e de educação em áreas de fronteira –, sendo que o artigo constrói-se tendo por base o contraste entre o legal e o real.

Ainda que se trate de investigação em fase inicial, também já é possível verificar que o mencionado acordo não possui publicidade suficiente, sendo desconhecido tanto para a população quanto para alguns atores cuja atuação é crucial para sua concretização. De igual sorte, a promulgação se deu sem que condições operacionais sejam criadas e/ou esclarecidas.

O caminho metodológico adotado lança mão de pesquisa bibliográfica, exame documental, entrevistas semiestruturadas e participação direta em eventos relacionados ao tema.

NOTAS SOBRE A CARTEIRA DE TRÂNSITO VICINAL FRONTEIRIÇO (CTVF)

Sendo os beneficiários do acordo apenas os fronteiriços residentes nas localidades citadas, foi prevista a confecção, por iniciativa dos beneficiários, de uma carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço (CTVF), com validade de cinco anos, para viabilizar o acesso aos direitos concedidos. No Brasil, a emissão da carteira compete ao Departamento da Polícia Federal e, na Argentina, ao Departamento Nacional de Migrações. No entanto, passados pouco mais de dois anos da entrada em vigor no Brasil e quase nove anos na Argentina, não foi implantada a confecção do documento (nos termos do acordo) em nenhum dos dois países, impossibilitando o acesso aos direitos concedidos.

Inicialmente, é necessário esclarecer a existência, anterior a vigência do ajuste bilateral objeto deste estudo, da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os países do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), conforme o Acordo n. 17, assinado em sete de dezembro de 1999, em Montevidéu. Esta carteira foi assim definida:

Artigo 1º – Os cidadãos nacionais ou naturalizados de um Estado-Parte, ou seus residentes legais nacionais ou naturalizados de outro Estado-Parte, domiciliados em localidades contíguas de dois ou mais Estados-Partes, poderão obter a credencial de Trânsito Vicinal Fronteiriço (TVF). A qualificação de residência será determinada pela legislação do Estado-Parte de residência do interessado.

Artigo 2º – A credencial de TVF permitirá a seu titular cruzar a fronteira, com destino à localidade contígua do (s) país (es) vizinho (s), mediante um processo ágil e diferenciado, em relação a outras categorias de migrantes.

Portanto, é preciso reconhecer a existência de uma Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço entre o Brasil e a Argentina (e demais países do Mercosul) anterior ao acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas, esta com a única finalidade de obtenção de um tratamento facilitado ao cruzar a fronteira.

Ainda assim, na página virtual da *Dirección Nacional de Migraciones* (<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?categorias>), encontra-se publicizada a listagem de critérios para confecção da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, nos moldes da Lei argentina n. 26.523 (que se refere ao acordo ora em análise), mas não são solicitados os requisitos estabelecidos no *Acuerdo de Puerto Iguazú*, notadamente a certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem e a declaração de ausência de antecedentes nacionais e internacionais, penais ou policiais, até porque baseia-se na Lei Argentina n. 25.871/2003 (*Ley de Migraciones*):

TRÁNSITO VECINAL FRONTERIZO (T.V.F.)

ARTICULO 24. — *Los extranjeros que ingresen al país como “residentes transitorios” podrán ser admitidos en algunas de las siguientes subcategorías:*

Tránsito Vecinal Fronterizo

Los requisitos quedaran establecidos dependiendo de las Localidades Fronterizas en las que este habilitado dicho régimen:

Documentación a presentar:

1. *Solicitud de TVF*
2. *Comprobante de domicilio en radio de 50 kms.*
3. *Documento de su nacionalidad vigente.*
4. *Dos (02) fotografías 3 x 3.*

Acuerdos Vigentes

Con Brasil: Ley 26.523 “Localidades Fronterizas Vinculadas”

Con Uruguay: Disposición DNM N° 12.167/02; Disposición DNM N° 70.571/07

Con Paraguay: Disposición DNM N° 12.167/02; Disposición DNM N° 70.571/07

Con Bolivia: Disposición DNM N° 12.167/02; Disposición DNM N° 70.571/07

Con Chile: Acuerdo sobre Transito Vecinal Fronterizo entre la Republica Argentina y la Republica de Chile.

Em São Borja, até o presente momento, nenhuma Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço chegou a ser expedida pela Polícia Federal. A razão para a ausência de procura, na visão do Agente André Pedebos (2017), é a inexistência de normas específicas sobre como acessar os direitos:

Acredito que a não adesão a aquisição desse documento é devido ao fato de não haver, ainda, regulamentação por parte dos demais Ministérios envolvidos, tais como o da Educação, da Saúde e do Trabalho. O cidadão argentino encaminharia o pedido do documento, pagaria a taxa de R\$ 63,85, o receberia e pronto. Não poderia usufruir de suas benesses, nem na área de educação, nem saúde e nem trabalho.

Inclusive, em reunião realizada no consulado Argentino em Uruguaiana/RS, no dia 20 de fevereiro de 2018, pró-comitê de Integração Fronteiriça São Borja – Santo Tomé, ocasião em que estes autores estavam presentes, o cônsul brasileiro em Paso de Los Libres/Argentina, Sérgio Taam, relatou que em recente encontro, em Buenos Aires, entre autoridades migratórias e policiais dos dois países, “se discutiu sobre os alcances e progressos da Tarjeta Vecinal Fronteriza, sinalizando-se suas atuais limitações e carências e os meios possíveis para aperfeiçoar o referido documento”, relatando ainda a inexistência, por parte da Polícia Federal Brasileira da confecção de Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, nos moldes do *Acuerdo de Puerto Iguazú* (informação verbal).

Tal assertiva pode ser comprovada junto à página virtual da Polícia Federal, que estabelece a confecção de carteira de registro nacional migratório baseada na Lei Federal n. 13.445/2017, diploma legal no qual se encontra a conceituação para o residente fronteiriço, como se extrai do seu art. 1º, §1º, inciso IV:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; (grifos apostos)

Ainda, conforme Ata da XXXV Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça de Foz do Iguaçu/Puerto Iguaçu, realizada em 1º de dezembro de 2017, foi relatado que:

A representante do Itamaraty trouxe informações do Ministério da Justiça do Brasil de que a Polícia Federal considera a cédula do estrangeiro compatível com o TVF com

o adendo no documento de que o migrante é fronteiriço. De acordo com ela, o governo brasileiro alega que não poderia fazer documentos exclusivos com a Argentina, já que o Brasil possui uma extensa faixa de fronteira que agrupa muitos países. A proposta então seria entregar a cédula de estrangeiro contendo anexos no próprio cartão que garantiria a facilidade ao cidadão fronteiriço. Outra senhora, da chancelaria Argentina disse no Mercosul há um modelo de cartão. Mas que é necessária uma reunião técnica para que haja um consenso entre as partes para um cartão único. O representante técnico em assuntos migratórios disse que a Argentina já tem um modelo de cartão que se utiliza com outros países de fronteira e que querem apresentar como proposta para uso comum desse modelo com o Brasil

A carteira para o residente fronteiriço, nos termos da Lei Federal de Migrações, não proporciona todos os direitos concedidos pelo *Acuerdo de Puerto Iguazú* (não faz qualquer menção ao comércio fronteiriço diferenciado nem ao atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade), limitando-se a atividades laborais e de estudos, conforme o Decreto n. 9.199/2017, que regulamentou o referido diploma legal:

Art. 89. O residente fronteiriço que pretenda realizar atos da vida civil em Município fronteiriço, inclusive atividade laboral e estudo, será registrado pela Polícia Federal e receberá a Carteira de Registro Nacional Migratório, que o identificará e caracterizará a sua condição.

Assim, é possível afirmar que a Polícia Federal Brasileira e o Departamento Nacional de Migrações Argentino, órgãos responsáveis pela emissão da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, nos termos do Decreto 8.636.2016, não proporcionam a confecção da carteira de trânsito fronteiriço, fundamental para o cidadão de localidades vinculadas usufruir os direitos concedidos pelo *Acuerdo de Puerto Iguazú*.

APONTAMENTOS SOBRE O EXERCÍCIO DE TRABALHO, OFÍCIO OU PROFISSÃO, GOZANDO DE IGUAIS DIREITOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS E CUMPRINDO AS MESMAS OBRIGAÇÕES DETERMINADAS PELA LEGISLAÇÃO

Como exemplos de tratados que preveem direitos a estrangeiros, fronteiriços ou não, podemos citar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158, de 18 de

dezembro de 1990, da Assembleia-Geral da ONU (entrada em vigor em 1 de Julho de 2003, sem assinatura do Brasil), na qual se prescreve que “trabalhador fronteiriço designa o trabalhador migrante que conserva a sua residência habitual num Estado vizinho a que regressa, em princípio, todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana” (art. 2º, 2, a, ONU, 1998), bem como que os migrantes (gênero) têm direito a igual tratamento dispensado aos nacionais do Estado.

Na mesma linha, a Declaração Sociolaboral do Mercosul, adotada em 1998, destaca, em seu artigo 4º, o princípio da igualdade de tratamento:

Art. 4º Todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores (MERCOSUL, 1998, grifo nosso).

Ainda sobre o acesso ao trabalho, vale referir que, conforme a Portaria da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE n. 4, de 26 de janeiro de 2015, ao estrangeiro, natural de País limítrofe, a CTPS será concedida mediante a apresentação de Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), original, bem como que será lançado no campo de anotações gerais da CTPS, por meio de carimbo próprio, o termo “FRONTEIRIÇO” e, também, a seguinte anotação: “Permitido o exercício de atividade remunerada no município fronteiriço ao país de que é natural o titular. Vedado ao titular afastar-se dos limites territoriais do município fronteiriço ou de qualquer modo internar-se no território brasileiro (art. 5º).

No que pertine à seguridade social, importante que se destaque o Decreto n. 5.722, de 13 de março de 2006, que promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. A indicação é feita no sentido de que o documento prevê que os direitos à seguridade social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados.

Na mesma direção, a Instrução Normativa do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS/PRESS n. 77, de 21 de janeiro de 2015, estabelece condições necessárias para a concessão de benefícios ancorados em acordos internacionais (arts. 637 e seguintes).

Assim, no tocante ao MERCOSUL, o Brasil é signatário

de acordo ultilateral que garante os direitos de seguridades social previstos nas legislações dos dois países aos respectivos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito no país, conforme o Decreto Legislativo 451/2001. Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Este Regulamento Administrativo estabelecerá também os mecanismos de pagamento pro-rata das prestações, conforme artigo 7 do referido diploma legal.

Portanto, em relação aos direitos trabalhistas e previdenciários, a legislação regulamentadora é anterior ao Decreto 8.636/2016, não tendo ocorrido nenhuma modificação/adaptação ao acordo das localidades fronteiriças vinculadas.

O ACESSO AO ENSINO PÚBLICO EM CONDIÇÕES DE GRATUIDADE E RECIPROCIDADE

O acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade aos fronteiriços residentes nas localidades citadas no *Acuerdo de Puerto Iguazú* está longe de ser uma realidade, pois com exceção da UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa, que possui acesso diferenciado ao estudante fronteiriço, não se constata, nos municípios elencados no Acordo, qualquer possibilidade de acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade.

BREVE ANÁLISE ACERCA DO DIREITO ATENDIMENTO MÉDICO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE EM CONDIÇÕES DE GRATUIDADE E RECIPROCIDADE

O Sistema Único de Saúde (SUS) garante aos brasileiros acesso à saúde gratuita e é considerado um grande passo no que se refere à inclusão no país. Seus usuários são contemplados com atendimentos que comportam consultas ambulatoriais, acompanhamentos de tratamentos complexos e, inclusive, transplantes de órgãos, dentre outros inúmeros serviços. O SUS, como cedição, abarca todo território nacional, e isso abrange as cidades fronteiriças, recorte territorial sobre o qual a presente pesquisa concentra seus estudos.

O Brasil possui onze estados que fazem fronteira com países da América Latina, faixa que corresponde a uma área de 15,7 mil quilômetros, abrangendo cerca de 121 municípios, com um total de aproximadamente

3 milhões de habitantes (BRASIL, 2009). A procura por atendimento de saúde nessas cidades de fronteira ocorre tanto por brasileiros que residem em países vizinhos como por nacionais daqueles países.

Há espaços em regiões de fronteira em que a assimetria de condições entre cidades limítrofes é flagrante. Tomamos por exemplo o caso de São Borja, município brasileiro onde existe um hospital beneficente em processo de reforma e crescimento (Hospital Ivan Goulart), que possui atendimento para doenças de alta complexidade, contando, inclusive, com um centro oncológico, enquanto a cidade com que faz fronteira (Santo Tomé), apesar de contar uma escola de medicina, dispõe de um hospital de pequeno porte (Hospital Universitário San Juan Bautista). Analisando este cenário, poderia se prever que, pela facilidade de locomoção ente as duas cidades, visto que são ligadas por uma ponte, ocorreria uma demanda considerável de procura pelo atendimento no hospital brasileiro; porém, isso não se efetiva.³⁴

Em termos gerais, a literatura aponta que os fronteiriços que buscam acesso esbarram na falta de documentação necessária para serem atendidos. Azevedo (2012, p. 9) destaca que:

No Brasil o principal complicador é o critério que o SUS aplica para o repasse de investimentos, pois adota o contingente populacional como regulador. Assim ao não contabilizar as populações estrangeiras ou os brasileiros que residem em países vizinhos, mas que procuram os serviços de saúde no lado brasileiro, o planejamento local fica ineficiente, pois há mais demandas do que os serviços e recursos repassados para os municípios.

Essa regulação provoca a exclusão dos estrangeiros e gera desconforto tanto para quem procura atendimento quanto para as instituições de saúde demandadas. Existem dois cenários que poderíamos apontar como hipóteses problemáticas no momento em que o morador de outro país busca atendimento no SUS do lado brasileiro: a primeira, é ele ser atendido pelo hospital ou posto de saúde e a instituição ou órgão ter prejuízo, pois a consulta e os procedimentos adotados não serão pagos pelo SUS; a segunda, é o estrangeiro ser barrado antes mesmo de conseguir acessar o serviço, dependendo da modalidade que busca. Tais situações promovem um afastamento em locais que deveriam estar integrados. O conceito de fronteira evolui no sentido, por exemplo, de que não pode mais ser vista como divisão, mas sim como área que possui peculiaridades que unem povos de dois países, mas, no cotidiano destes indivíduos, as teorias, dignas de aplausos por sua riqueza, não chegam.

34 Trecho extraído de texto de autoria de CEOLIN e ANDRADE, a ser publicado em livro do Grupo de Pesquisa “Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai”.

[...] o atendimento a população estrangeira já passou por várias restrições e exigências. Uma delas é a implantação do cartão do SUS, que é a condição para o atendimento público, este sistema de gerenciamento restringe o acesso ao estrangeiro [...]. (SILVA apud AZEVEDO. 2012).

Ainda existem algumas situações em que não há comunicação entre os gestores das cidades vizinhas, impedindo, assim, a formulação de ações conjuntas na esfera da saúde, como as que envolvem questões epidemiológicas e sanitárias. A dificuldade de integração na elaboração destas ações acarreta o isolamento dos municípios, que terminam por criar estratégias apartadas para responder demandas relacionadas à saúde. Quanto a este particular, Azevedo (2012, p. 10) destaca que tal panorama constitui porta aberta para a adoção de vias estranhas ao ordenamento jurídico:

Isso facilita o encaminhamento para estratégias ilegais, através da fraude de documentos, endereços falsos, omissão da nacionalidade, entre outros. Outra dificuldade é o modo como os gestores consideram que o direito à saúde pelo sistema público é restrito aos usuários nacionais, intensificando o controle ou negando o acesso aos estrangeiros, de modo a impedir os subterfúgios ilegais.

Com a demanda crescente da população estrangeira em busca de tratamentos de saúde no país, agravaram-se as dificuldades enfrentadas pelas secretarias de saúde dos municípios fronteiriços em fiscalizar situações onde os estrangeiros buscam de forma irregular os serviços do SUS. Existem muitas características nas populações dessas regiões que impedem a formulação de projetos unificados, como por exemplo, as diferenças culturais e étnicas, tanto como o fluxo migratório que muitas vezes não é feito de forma legal.

O acréscimo assistemático e não qualificado do atendimento dificulta o planejamento das ações, penalizando sobremaneira os municípios, pois o número de habitantes é um dos critérios para os repasses financeiros do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde. O déficit acarretado, coberto pelo orçamento municipal, onera as Secretarias Municipais de Saúde, ampliando as dificuldades para garantir o acesso aos bens e serviços de saúde a população brasileira (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2014, p. 249).

No ano de 2005, o Ministério da Saúde, juntamente com o Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, formulou o programa Sistemas Integrados de Saúde – SIS – Fronteiras. Criado para suprir as necessidades das secretarias municipais de saúde das cidades de fronteira, como o desenvolvimento de projetos e repasse de verbas para os

mesmos. Porém, o projeto encontrou barreiras em sua trajetória; uma delas está no fato de os municípios de pequeno porte não possuírem ao menos conhecimento de sua existência. Já os municípios que aderiram ao projeto não o fizeram de forma a integrar as cidades fronteiriças e sim utilizando os recursos para obtenção de dados e ampliação de serviços de saúde locais.

Em relação ao SIS Fronteiras, percebem-se as dificuldades no campo da gestão. Embora a descentralização do sistema de saúde brasileiro tenha sido iniciada há algum tempo, identificam-se os gargalos na implantação de uma rede de serviços que contribuiria para a melhoria do atendimento à população, sendo que as dificuldades para programação de ações ainda não foram transpostas. Sobre a implementação do SIS Fronteiras, os objetivos iniciais do Programa não foram atingidos, e os recursos financeiros foram utilizados unicamente para ampliar a rede de serviços locais e manter atualizado o banco de dados. Os aspectos de integração, ou mesmo de cooperação transfronteiriça, previstos, igualmente não se concretizaram; nem mesmo se identificaram quaisquer iniciativas nesse sentido (NOGUEIRA; FAGUNDES. 2014, p. 256)

Nesse sentido, pode-se comparar o SIS – Fronteiras ao Decreto n. 8.636/16, estudado no presente artigo; ambos são descumpridos em municípios fronteiriços, considerando a ausência de informação, regras claras de operacionalização e fontes de custeio.³⁵

O ACESSO AO REGIME DE COMÉRCIO FRONTEIRIÇO SIMPLIFICADO, DE MERCADORIAS OU PRODUTOS DE SUBSISTÊNCIA, SEGUNDO AS NORMAS ESPECÍFICAS

As tentativas de integração, embora existam há considerável período de tempo,³⁶ não repercutem de modo significativo na vida de

35 Trecho extraído de texto de autoria de CEOLIN e ANDRADE, a ser publicado em livro do Grupo de Pesquisa “Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai”.

36 Em termos de integração entre Estados, vale destacar o comentário de Camilo Carneiro Filho: “O primeiro tratado firmado pelos países que compõem a Bacia do Prata data de 1941, quando foi realizada a Conferência Regional dos Países do Prata, onde foi assegurada aos navios de todas as bandeiras a livre navegação nos rios do sistema hidrográfico do Prata. Previa-se ainda o estabelecimento de comissões de técnicos para a realização de estudos de melhoria da navegabilidade, como de um melhor aproveitamento das águas para uso na agricultura e na indústria” (CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. A fronteira Brasil-Argentina após a criação do MERCOSUL: Iniciativas de integração e cooperação e seus impactos. *Missões – Revista de Ciências Humanas e Sociais*. V. 1, n. 1, jan-jun. 2015, p. 46-57).

quem mora nos municípios de fronteira, afirmação que ora se faz dirigida às cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé, recorte territorial eleito, embora, reitere-se, haja iniciativas neste sentido, como explicitado alhures. Neste particular, vale recordar que o conceito de cidades gêmeas se encontra na Portaria n. 125, de 21 de março de 2014, do Ministro de Estado da Integração, cujo artigo 1º traz a seguinte definição:

Art. 1º Serão considerados 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 cidadania.

O potencial de integração mencionado no dispositivo supra é inegável, inclusive foi publicada em 19 de março de 2018, no Diário Oficial da União, a Instrução Normativa n 1.799 da Receita Federal que estabelece regras e critérios para criação dos comércios de fronteira (free shops). São Borja está entre as 11 cidades gaúchas beneficiadas com as zonas francas. Com o avanço, fica cada vez mais perto a operação, prevista para iniciar ainda neste semestre. Segundo a normativa, os brasileiros poderão adquirir produtos nos comércios de fronteira, mas com restrição de cota de 300 dólares por CPF, a cada 30 dias. É outra legislação sobre comércio fronteiriço que irá modificar a realidade dos município da fronteira Brasil/Argentina.

Do artigo citado, é possível verificar a amplitude de direitos que se pretende garantir aos fronteiriços – muitos deles já constantes em outras normativas, como referido na primeira parte deste artigo, mas que não ganham efetividade. A ausência de regulamentação parece ser um entrave determinante para que as iniciativas de integração nas “circulações transfronteiriças” como denomina Albuquerque (2015),³⁷ não ocorram de modo satisfatório.

Em relação ao acesso ao regime de comércio fronteiriço simplificado, de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo o Acuerdo de Puerto Iguazú, também é necessária a implementação da

37 Albuquerque diferencia migrações de circulações: “Os fluxos visando morar do outro lado do limite internacional podem ser compreendidos como migrações transfronteiriças. Já os deslocamentos cotidianos com o objetivo de ir ao trabalho, ao médico ou à escola do outro lado da fronteira, sem fixar residência, são aqui vistos como circulações transfronteiriças. Essas mobilidades específicas (migrações e circulações) se estabelecem especialmente por causa da própria fronteira política e a instituição das diferenças e desigualdades entre um lado e outro do limite político.” (2015, p. 101)

Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço para que se tenha acesso ao regime diferenciado.

A CRIAÇÃO E/OU MANUTENÇÃO DE COMITÊS DE FRONTEIRA NAS LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS

Visando monitorar os avanços e dificuldades constatados para a aplicação das regras estabelecidas no *Acuerdo de Puerto Iguazú*, o Comitê de Fronteira possui grande relevância, pois constitui-se em um espaço democrático e plural, onde os residentes nas localidades fronteiriças vinculadas são chamados a participar.

O Protocolo n. 23 – Regional Fronteiriço, de 29 de novembro de 1988, já fazia referência ao Comitê de Fronteira (*6. Crear Comités de Frontera, inicialmente en las ciudades de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, Paso de Los Libres-Uruguayana, con el propósito de integrar y desarrollar las localidades vecinas de ambos países*) e a Declaração de Uruguaiana, de 22 de agosto de 1989, solicitou a constituição de Comitês de Fronteira em Itaquí, São Borja (não criados) e Dionísio Cerqueira. Em 10 de novembro de 1997, foram criados como “Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço” (CODEFRO); trata-se, portanto, de experiências anteriores ao acordo firmado em Puerto Iguazu, em 2005.

Atualmente, os Comitês de Fronteira existem e reúnem-se anualmente nas localidades de Paso de Los Libres/Uruguaiana; Bernardo de Irigoyen/Barracão/Dionísio Cerqueira e Puerto Iguazú/Foz do Iguaçu, como espaços privilegiados para o diálogo e a busca de soluções comuns a inquietudes das comunidades da fronteira. Nas demais localidades, não existem. Assim, as localidades de Santo Tomé e São Borja, através dos poderes executivos e legislativos gestionaram junto ao Ministério de Relações Exteriores do Brasil e ao Consulado Argentino em Uruguaiana a criação efetiva do comitê de fronteira das duas localidades, atendendo a todas as formalidades necessárias.

Neste sentido, foi realizada reunião na qual se deu a comunicação oficial acerca da criação do Comitê de Fronteira, no dia 20 de fevereiro de 2018, em Uruguaiana/RS, encontro este coordenado pelo cônsul argentino, Alejandro Massuco e o cônsul brasileiro em Paso de Los Libres, Sérgio Taam, com a participação de autoridades municipais de Santo Tomé e São Borja.

Consultados da motivação para a instalação do comitê, as autoridades municipais manifestaram a necessidade de um órgão que aprofunde e acelere a integração entre ambas as cidades e que sirva de fórum comum de discussão dos temas que preocupam as comunidades. Ainda, referiram que realizarão, neste ano, a instalação das comissões

específicas: Facilitação Fronteiriça; Infraestrutura; Comércio e Turismo e Cultura, Educação e Saúde para o debate de questões setoriais envolvendo as duas localidades. O Comitê também prevê Mesa de Universidades, congregando instituições de ensino superior de São Borja e de Santo Tomé. Na ocasião, a UNIPAMPA manifestou, de pronto, seu interesse em integrar a referida Mesa.

CONCLUSÃO

Como pontuado alhures, este artigo resulta de pesquisa em fase inicial; assim, seria desonesto academicamente construir conclusões. O máximo que se pode pontuar, a partir dos dados e informações coletadas, é que as áreas de fronteira recebem atenção dos governos em termos de assinatura de tratados bilaterais ou multilaterais, bem como por meio da legislação nacional. Estes documentos, todavia, carecem de efetividade.

Especificamente quanto ao Decreto n. 8.636/16, visualiza-se o Acordo por ele promulgado como dotado de elevado potencial de integração e cooperação, mas se verifica dificuldade prévia para operacionalização dos direitos concedidos, que é a confecção da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço. Sem ela, não é possível falarmos em direitos concedidos aos residentes localizados nos municípios constantes no anexo I do Acordo.

Este artigo não buscou aprofundar aspectos teóricos, mas tão somente apresentar dados sobre a realidade local, sendo salutar o empenho das autoridades municipais na busca por um cenário de cooperação e integração. Entende-se que ainda faltam largos passos para que se tenha uma zona de fronteira que se integre e desfrute das benesses que esta aproximação pode gerar e a implementação do acordo das localidades fronteiriças vinculadas é um caminho para realização de políticas públicas conjuntas e a formação de uma identidade cultural única, a de fronteiriço!

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar. Migração, circulação e cidadania em território fronteiriço: os brasiguaios na fronteira entre o Paraguai e o Brasil. TOMO – Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, n. 26 jan/jun. 2015, p. 97-122.

FAGUNDES, H. S; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro . **A implementação do SIS Fronteiras ? perspectivas para a ampliação do direito à saúde na fronteira arco sul.** Serviço Social & Saúde, v. 13, p. 245-260, 2014.

FONTES ONLINE

AZEVEDO, S. T. de. O Transfronteiriço e o atendimento público de saúde na fronteira Brasil/Paraguai. Unioeste, 2012. Disponível em: < <http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/viewFile/8379/6968> > Acesso em 30 de Nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde nas Fronteiras.. Brasília, DF, 2000. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/saude/2009/12/saude-nas-fronteiras> > Acesso em 10 de Dez. 2017.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. A fronteira Brasil-Argentina após a criação do MERCOSUL: Iniciativas de integração e cooperação e seus impactos. **Missões – Revista de Ciências Humanas e Sociais**. V. 1, n. 1, jan-jun. 2015, p. 46-57. Disponível em: <http://seer.unipampa.edu.br/index.php/missoes/article/view/8609>. Acesso em: 20 nov. 2017.

CEOLIN, Lisianne Sabedra; COLVERO, Ronaldo B.; SANTOS, Lia Machado dos. Processos de Integração na Fronteira: Mecanismos Adotados por São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina). *Revista Intellector - ISSN 1807-1260 - CENEGRI, [S.l.]*, v. 13, n. 25, p. 39-67, Set. 2016. ISSN 18071260. Disponível em: <<http://www.cenegri.org.br/intellector/ojs-2.4.3/index.php/intellector/article/view/100/69>>. Acesso em: 05 Dez. 2017.

COLVERO, Ronaldo Bernardino; PINTO, Muriel. A região de fronteira São Borja-Brasil/Santo Tomé-Argentina: as representações sociais tradicionais pós construção da Ponte da Integração (1994-1997). **Redes** (St. Cruz Sul, Online), v. 20, n. 3, set./dez. 2015, p. 303 – 331.

MERCOSUL. DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL . Rio de Janeiro, dez. 1998, XX Sessão Plenária do Parlamento do MERCOSUL, Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf. Acesso em: 01 dez. 2017.

ONU. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU, dez. 1990, Disponível em: < http://direitoshumanos.gddc.pt/2_1/IIPAG2_1_2_7.htm >. Acesso em: 28 nov. 2017.

PEDEBOS, Andre. **Solicitação de informação**. [mensagem pessoal]. Enviada por: <teofilo.tamp@dpf.gov.br>. Recebida por: <lisianne.sabedra@gmail.com> em 25 set 2017.

LIVROS

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. **O Sistema Único de Saúde e suas Diretrizes Constitucionais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

MONOGRAFIAS E DISSERTAÇÕES

MENDES, Larissa Zanela. **Relações Intermunicipais de Fronteira: análise dos mecanismos de integração adotados pelas cidades gêmeas de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina)**. Monografia (Curso de Ciências Sociais – Ciência Política), Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2016.

SILVA, Maria Geusina da. **O local e o global na atenção às necessidades de saúde dos brasiguaios: análise da intervenção profissional do assistente social em Foz do Iguaçu**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2006.

CAPÍTULO 7

EDUCAÇÃO E CULTURA: o turismo pedagógico como ferramenta para o processo de construção do conhecimento

Carmen Regina Dorneles Nogueira³⁸

Luci Fabiane Sales Cunha³⁹

RESUMO: O presente trabalho aborda o turismo pedagógico como ferramenta para a construção do conhecimento a partir da valorização dos elementos culturais locais. Realizado a partir de pesquisa bibliográfica e de campo com a realização de entrevistas aos professores da rede e secretarias de educação e turismo de Jaguarão/RS, o mesmo teve por objetivo conhecer como os professores dos anos iniciais usam este recurso pedagógico e as dificuldades enfrentadas pelos mesmos para trabalhar com esta modalidade de turismo. Constatou-se que: 50% dos professores entrevistados desconhece esta modalidade de turismo e os outros 50% tinham compreensão equivocada sobre a mesma; no ano de 2012 não foi desenvolvido nenhum projeto desenvolvido pelos professores entrevistados; a principal dificuldade apontada pelos entrevistados, para a realização desta prática foi em relação ao transporte dos alunos; para a secretaria municipal de educação o turismo pedagógico é considerado relevante para o desenvolvimento da criança mas não tem nenhum projeto voltado ao mesmo.

PALAVRAS CHAVE: Turismo; Elemento Cultural; Ensino; Política Educacional.

INTRODUÇÃO

A vontade de conhecer o mundo é inerente à condição humana. Desde a antiguidade as pessoas já se deslocavam por sobrevivência ou curiosidades. Ao se deslocarem, descobriam novos lugares e adquiriam experiência, conhecimento, que aos poucos eram passados de geração a geração.

O turismo, atividade econômica complexa e marcante do mundo

38 Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Santa Maira (1984), Especialização em Geografia Humana pela Faculdade Imaculada Conceição (FIC)1986, mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (USP), 1999 e doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (USP), 2007. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja, no município de São Borja/RS, onde exerce a coordenação do Curso de Ciências Humanas-Licenciatura e do Curso de Geografia Licenciatura EAD e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia do Turismo atuando principalmente nos seguintes temas: turismo, educação ambiental, desenvolvimento, ensino e meio ambiente.

39 Graduação em Pedagogia, Universidade Federal do Pampa (2012). Professora da rede estadual de ensino do Rio Grande.

contemporâneo, contribui para o conhecimento do mundo através dos deslocamentos de pessoas. Os deslocamentos organizados passaram a ocorrer no século VIII aC, na Grécia congregando as pessoas que viajavam para ver os jogos olímpicos, fato este considerado como precursor do turismo.

De acordo com Panosso (2010) o turismo provoca mudanças sociais e comportamentais baseado nos princípios da sustentabilidade⁴⁰, da igualdade⁴¹, da supremacia do interesse público⁴², da alteridade⁴³, da ética⁴⁴, da satisfação pessoal⁴⁵ e da livre vontade⁴⁶. Para o autor, existem três visões distintas do turismo:

Visão leiga segundo a qual o turismo é descanso; conhecimento de novos lugares e pessoas; boa comida e bebida; bronzeados; status social; fuga do estresse cotidiano prêmio merecido após um período de trabalho; férias; viagem para longe; não fazer nada distante de casa.

Visão empresarial que entende o turismo como oportunidade de obter renda e lucros financeiros; empregabilidade para os trabalhadores do setor; busca de investimentos para aumentar um negócio; conjunto de bens e serviços que são oferecidos aos viajantes; elaboração de produtos turísticos para que possam ser transformados em oferta a ser consumida; geração de riquezas na localidade; pensamento estratégico na criação de campanhas de marketing de destinos; trabalho no tempo de lazer dos outros e; como já foi dito por vários autores, negócio do ócio.

Visão acadêmico-científica para a qual o turismo está relacionado com a possibilidade de inclusão social; desenvolvimento de ações para minimizar seus impactos negativos e maximizar os positivos; coleta e análise de dados qualitativos e quantitativos; produção de conhecimentos críticos na busca de sua melhor compreensão; implantação de políticas públicas de turismo; estudos interdisciplinares que envolvam a sociedade em todos os seus aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais e ambientais na busca de resolução de algum problema causado pelas viagens; análise e previsão de tendências de desenvolvimento do turismo.

A perspectiva acadêmica científica integra o turismo pedagógico.

40 a utilização dos recursos turísticos de forma que continuidade de seu uso seja assegurada

41 independente do nível social, renda, aparência, religião são iguais perante as leis e devem ser tratados assim

42 se o desejo do turismo fere a ordem e o interesse do grupo social, não deve ser atendido

43 respeito pelo que é diferente

44 se refere a agir de forma correta e lícita ele diz respeito a quatro sujeitos ao profissional do turismo; ao turista; a comunidade receptora e às autoridades públicas que estão ligadas ao tema

45 Busca do prazer, turistas fazem cruzeiros para descansar, namorar, comer bem, tomar bons vinhos ter prazer, visitamos nossos familiares para ter alegria e o prazer de estar com eles, turismo de aventura correr pular ter prazer

46 Não é comum encontrar alguém fazendo turismo por obrigação

Com um projeto de turismo o professor tem a possibilidade de trabalhar um assunto que pode ser abordado em varias disciplinas de maneira agradável e também podem surgir outros temas, percepções que muitas vezes nem foi contemplado pelo docente, mas a criança tem esse olhar curioso que percebe na realidade e enxerga concretamente aquilo que antes era só imaginado através da fala da professora. Assim, “O turismo pedagógico constitui-se em uma oportunidade de se trabalhar à relação teoria e prática de forma interativa e interdisciplinar”. (BRITO, DA ROS E PERINOTTO, 2012).

Nesse sentido, e considerando que um dos deveres do professor é zelar pela aprendizagem do aluno⁴⁷ e aprender é mais do que ler e escrever, “é preciso que as crianças que vem a escola possam engajar-se em seu próprio aprendizado, ao invés de sofrerem ensinamentos” (JOLIBERT, 1994, p. 21). Quando uma criança é levada para além do prédio da escola está sendo incentivada a analisar com seus olhos e pensamentos e colocando em prática o que preconizam os Parâmetros Curriculares Nacionais em relação ao compromisso da escola

A escola, na perspectiva de construção de cidadania, precisa assumir a valorização da cultura de sua própria comunidade e, ao mesmo tempo, buscar ultrapassar seus limites, propiciando às crianças pertencentes aos diferentes grupos sociais o acesso ao saber, tanto no que diz respeito aos conhecimentos socialmente relevantes da cultura brasileira no âmbito nacional e regional como no que faz parte do patrimônio universal da humanidade. (PCN, 1997, p. 34).

Tantos os parâmetros curriculares nacionais (PCN'S), como a lei de diretrizes e bases (LDB, 1996) visam a garantia de ensino de qualidade a todas as crianças independente de classe, gênero ou religião. São normas, objetivos e metas que contribuem para a formação de um cidadão ativo, reflexivo e participante da sociedade. No artigo 3º a LDB trás os onze princípios básicos do ensino: liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância; valorização da experiência extra-escolar; vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Baseado nesses princípios, no compromisso da escola e na necessidade de motivar para que os processos de ensino e aprendizagem se efetivem é que o turismo pedagógico surge como uma ferramenta concreta para contribuir no processo de construção, mas o que é turismo pedagógico?

47 Artigo 13 da Lei de Diretrizes de Bases

O Turismo Pedagógico entra em ação quando há um deslocamento de pessoas em busca de um novo conhecimento e/ou complementação do mesmo, como a visita a museus, teatros, patrimônios históricos, culturais entre outras. São viagens direcionadas em estudos do meio para que os alunos mostrem sua criatividade e a capacidade de um conhecimento mais amplo das matérias, através de atividades práticas. Na metodologia vivencial um passeio pode se transformar em uma importante estratégia didática para que os alunos tenham a oportunidade de construir seu conhecimento. O Turismo Pedagógico vem como ferramenta na dimensão educacional, para enriquecer e valorizar essa capacidade, pelo visível, pelas descobertas, buscando uma maneira diferente de transformar a sala de aula que hoje torna-se cansativa em aula prática e realista.(SAMOTUR, 2012)

Segundo Malerba (2003 p. 35) A viagem ou saída escolar com propósitos educativos recebe, nos setores educacionais e turísticos, diversas denominações: viagem de estudo, viagem escolar, estudo do meio, estudo de campo, viagem pedagógica, excursão pedagógica dentre outros”.

Esse deslocamento, além de permitir a saída das crianças da sala de aula, vai permitir essa valorização dos conhecimentos extra-escolar que é defendida pela LDB. Já Castro (2006, p. 8):

No campo dos aspectos didáticos procedimentais, o turismo pedagógico é uma experiência que proporcionará ao aluno, fora do ambiente da família e da escola, o uso de sua liberdade, ou seja, um momento em que ele desenvolverá o espírito de responsabilidade, frente a si e aos seus companheiros de viagem, exercitando sua sociabilidade, sua participação, sua liderança, seu respeito ao próximo e uma constante busca de soluções para os problemas novos e sua análise crítica aos padrões morais existentes. É um momento extremamente importante para aprendizagem do aluno, pois conta com a autonomia para construir e reconstruir símbolos.

Quando as crianças saem para rua, elas fazem uma nova leitura, esse movimento provocado pela saída, desperta, provoca para a aprendizagem, problematizar questões que não estavam previstas no plano. Possibilita olhar o espaço público com outros olhos: é um lugar de todos, eu não posso fazer tudo o que quero na rua, tenho que respeitar o espaço do outro, e há regras e o principal se é publico é dever de todos zelarem.

O desafio que se coloca reside na ampliação das possibilidades de acesso ao turismo pedagógico para um número maior de estudantes, principalmente aqueles que dependem, de forma majoritária, das ações da escola para ampliarem seus conhecimentos e terem acesso ao lazer. Nesse contexto, (PERINOTTO, 2008 p. 102)

A escola é um lugar de possibilidades, os estudantes necessitam de oportunidades para se desenvolver, é comum ainda que educação não seja prioridade para algumas famílias, muitas crianças ainda ajudam no sustento da família, então não há espaço para passear, conhecer, porque existem outras necessidades. A escola precisa ter esse olhar cuidadoso também.

Para Nogueira (2012, p. 153):

o caráter pedagógico do turismo é incontestável. O deslocamento de pessoas promovido pelo mesmo propicia ampliação do conhecimento sobre aspectos naturais, culturais, econômicos, ambientais e demais aspectos de vida do destino, ampliando e enriquecendo a forma de agir dos turistas.

De acordo com a autora as atividades realizadas extraclasse motivam os alunos a serem menos preconceituosos, pois percebem novas culturas, novos lugares e modos de viver. Nesse sentido pode-se dizer que o conhecimento pedagógico estabelece relações com a atividade turística. De acordo com a (SAMOTUR, 2012, p. 34),

O ato de viajar pressupõe conhecer, ampliar e interiorizar informações sobre aspectos variados, tais como: costumes, paisagens, formas de vida, arte, história, geografia entre outros. O turista, portanto, personaliza estes novos conhecimentos que adquire ao viajar, assim como deve acontecer às disciplinas escolares. Portanto, o turismo é uma vertente cognitiva que vem acompanhada de observações, sensações e percepções. O turismo pedagógico proporciona condições de aprendizagem através da troca de conhecimentos e de vivências. Portanto, o turismo é uma vertente cognitiva que vem acompanhada de observações, sensações e percepções. O turismo pedagógico proporciona condições de aprendizagem através da troca de conhecimentos e de vivências.

Nesse contexto, o turismo pode representar um recurso importante para construir o conhecimento da região onde vive, desde os limites geográficos até as características físicas, biológicas, ecológicas, geográficas, sócio-político e econômicas, informações estas que servirão de base para o estudo de espaços maiores. (RAYKIL, 2011). Para tanto é importante incentivar as crianças a apreciarem primeiramente o seu lugar, a sua cultura, a sua história, o seu bairro a sua escola, para depois partir para o entendimento de outras culturas, o que evidencia o significado do turismo pedagógico que, para Machado (2011, p. 1410) .

É uma forma de propor ao aluno uma participação ativa no processo de construção do conhecimento, pois oferece meios para que ele possa tornar-se um cidadão criativo, dinâmico e interessado em atuar

de forma efetiva, na comunidade contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade mais consistente em todos os níveis.

Constitui-se em importante ferramenta pedagógica porque possibilita aprender na prática, o conteúdo programático trabalhado em sala de aula; propicia ao indivíduo sentimentos de conservação, manutenção e valorização dos bens patrimoniais, culturais e ambientais além de contribuir para que a escola cumpra com sua função social de promover o desenvolvimento do aluno formando-o para o exercício da cidadania e para o convívio da sociedade (CASTRO, 2006).

O turismo pedagógico produz conhecimento, aprendizagens que naturalmente geram crescimento intelectual e humano aumentando as potencialidades e possibilidades de reflexão a cerca do assunto que esta sendo tratado, representando, por isso, importante mecanismo facilitador de aprendizagem. Para os autores, as viagens de estudo ocorrem desde o século XVIII, praticadas inicialmente, por jovens aristocratas ingleses às principais cidades europeias. Estas viagens eram denominadas de “*grand tour*” e hoje, as viagens realizadas com a finalidade de aprendizagem são enquadradas no turismo pedagógico ou turismo educativo. (Raykil e RAYKIL, 2011).

O turismo instrui, prepara e aumenta a visão de mundo (CAMARGO, 2000). A palavra turismo por si só já é incentivadora porque remete à aventura, ao conhecimento de outras culturas, ao descanso, às novidades, às descobertas. Dessa forma possibilita a produção do conhecimento aliada ao bem estar, ao lazer, a alegria, representando uma oportunidade de trabalhar a relação teoria e prática de forma interativa e interdisciplinar. Essa relação teoria e prática são exemplificadas por Hora e Cavalcanti que enfatizam:

As formas de relevo em uma aula de geografia estarão à vista, poderão ser percorridas; os impactos da poluição serão sentidos de perto em uma aula de campo sobre o meio ambiente; os impactos; a aula de história ganhara forma nos monumentos históricos da cidade; as formas geométricas ganharão fascínio nas fachadas dos prédios e nos terrenos, enfim são inúmeras as possibilidades educativas do turismo pedagógico(...) (apud MACHADO, 2011, p. 1415).

Nesse contexto, Nogueira (2012 p. 120) descreve propostas diferenciadas de turismo pedagógico praticado em três municípios do Rio Grande do Sul:

-Em Taquari: tem-se a “Quinta da Estância”⁷⁴⁸, propriedade rural que se oferece atividades de turismo rural, ecológico e pedagógico. A fazenda ocupa cem hectares onde trabalham trinta e cinco funcionários e sessenta monitores autônomos entre os quais estão biólogos veterinários e

48 Foi o primeiro a receber certificação Carbon Free da ONU no Brasil.

agrônomos. Esses profissionais atendem cerca de oitenta mil turistas anos, dos quais 75% são crianças e jovens. Entre as atrações e atividades da fazenda se destacam: passeios a cavalo; caminhadas em trilhas preservadas; visitas ao viveiro com animais apreendidos pelo Ibama (a fazenda é fiel depositário do órgão ambiental); criatórios de animais domésticos; zoológico de animais exóticos; ordenha; rapel; arvorismo; alpinismo; passeio de trator; banho de piscina e no açude⁴⁹. São oferecidas atividades para todos os níveis de ensino sendo que para a Educação Infantil e anos iniciais a oferta consiste principalmente de:

- Em Dois Irmãos: existe um roteiro turístico denominado “Rota Colonial *Baumschneis*” que engloba um roteiro de sete quilômetros e enfoca o cotidiano dos primeiros imigrantes alemães chegados no Rio Grande do Sul. Através da colheita de verdura e de ovos, dos passeios de carroça, da visitação ao armazém de secos e molhados, ao museu municipal, entre outros atrativos, ocorre uma integração do aluno com o meio, articulando o turismo com a educação contribuindo para os processos de ensino e de aprendizagem.

-Em Santo Ângelo: nos distritos de Sossego e Comandá é oferecido um roteiro didático que possibilita um aprofundamento do conhecimento da história local e universal pois, permite conhecer desde o modo de vida dos primeiros imigrantes italianos que vieram para o atual município bem como a história do levante histórico da “Coluna Prestes”. Além dos aspectos históricos, o roteiro permite conhecer os aspectos físicos, biológicos, sociais, econômicos e ambientais desta região do estado.

De acordo com Gomes, o turismo pedagógico é novo no Brasil,

se preocupa em como conduzir a atividade educativa, de forma que possa se alcançar finalidades pedagógicas, através de experiências turísticas. O meio será estudado como uma forma de apresentar uma possibilidade de tornar o conhecimento pertinente, ou seja, contextualizado a realidade e a viagem é um meio de motivar à educação. Os muitos saberes e realidades são trabalhados como necessidades reconhecer e também conhecer os problemas da sociedade, em um ambiente divertido e muito prazeroso. Esse tipo de atividade pedagógica se harmoniza ao conceito de turismo sustentável, pois sua motivação é educativa, e a educação ambiental é realizada em três dimensões que são: conceituais, procedimentais e atitudinais. Quando o aluno (turista) conhece as localidades de sua região, do país, ele desenvolverá um sentimento de conservação e valorização dos patrimônios sociais e culturais. (GOMES, 2012, p. 75).

49 No desfrutar de todas estas atrações, as crianças vão desenvolvendo atividades que vai do lazer ao esporte, a Educação Ambiental e aplicação prática de todos os componentes curriculares trabalhados em sala de aula.

Considerando o exposto, pode-se dizer que a atividade turística não deve ser vista somente como uma atividade geradora de emprego e renda, mas também como aliada da escola, possibilitando que o aluno possa “aprender com prazer”. Para Brito, da Ros e Perinotto (2012, p. 28).

O turismo pedagógico tem como base a educação de forma a ampliar os conhecimentos a serem adquiridos pelos discentes, ou seja, melhora a educação nas escolas trazendo mais conhecimento do próprio local e também capacitando-os no desenvolvimento do turismo em uma determinada região.

Com um projeto de turismo o professor tem a possibilidade de trabalhar um assunto que pode ser abordado em vários componentes curriculares de maneira agradável e também podem surgir outros temas, percepções que muitas vezes nem foi contemplado pelo docente, mas a criança tem esse olhar curioso que percebe, na realidade e enxerga concretamente aquilo que antes era só imaginado através da fala da professora.

METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo com realização de entrevistas com os professores dos anos iniciais da rede pública municipal e com professores da secretaria municipal de educação do município de Jaguarão. Posteriormente as informações levantadas foram trabalhadas a partir da análise do discurso.

A pesquisa bibliográfica possibilitou o embasamento teórico da pesquisa enquanto que as entrevistas realizadas buscaram respostas aos seguintes questionamentos: qual o entendimento dos professores dos anos iniciais da rede sobre turismo pedagógico; quais os projetos realizados pelos mesmos no ano de 2012; quais as dificuldades enfrentadas por eles para trabalhar com esta modalidade de turismo e qual a posição dos integrantes da secretaria municipal de educação e da secretaria de cultura e turismo sobre o uso desta modalidade de turismo como ferramenta didática.

RESULTADOS E ANÁLISE

A partir da sistematização e análise dos dados levantados constatou-se que:

Em relação ao conhecimento dos professores da rede municipal de ensino de Jaguarão constatou-se que 25% das entrevistadas desconhece esta modalidade de turismo, 25 % tem entendimento equivocado a respeito do assunto e 50% delas tem entendimento parcial do que seja turismo

pedagógico. Esse fato que pode ser constatado em suas falas sobre o que entendiam sobre esta modalidade de turismo: (A) não respondeu; (B) “trabalhar história e geografia com passeios”; (C) não respondeu; (D) “é um reconhecimento do município”; (E) “é sair da sala de aula, falo de relevo e mostro na rua”; (F) “usado na finalidade de ‘conhecer’ ”; (G) “sair com as crianças para passear” e (H) “passeio que leve ao conhecimento” (H).

Considerando a frequência com que as professoras desenvolvem atividades de turismo como recurso didático, notou-se que apesar de 50% (B, D, E e F) das mesmas afirmarem que levam as crianças para conhecerem os pontos turísticos do município, informaram também que este ano ainda não o fizeram. As demais professoras (A, C, G e H) responderam que não realizam atividades de turismo porque tem dificuldade com o transporte dos alunos que tem de ser agendado com antecedência. Todas as entrevistadas entendem que o transporte é a maior dificuldade para a prática do turismo nas escolas.

Questionadas sobre os projetos de turismo desenvolvidos esse ano e se existia incentivo por parte da Secretaria Municipal da Educação, responderam em sua maioria (75%) que recebem como incentivo o transporte. Já em relação aos projetos, todas as professoras, com exceção da professora H⁵⁰, responderam que não realizaram nenhum, mas que participaram de caminhadas contra violência e do meio ambiente algumas, outra falou que as crianças escreveram cartas para os pais e foram postar no correio, que fizeram campanha de solidariedade as crianças trazendo alimentos para doarem alguma família carente, e que trabalharam os conteúdos relacionado a história de Jaguarão com folhinhas, internet, gravuras e fotos. Estas respostas demonstram o desconhecimento das mesmas sobre o tema em estudo.

Perguntadas, ainda, sobre as potencialidades para turismo no município e se sentem-se preparadas para desenvolver projetos na área, destacaram o patrimônio cultural (B, D, E, e F); (A) patrimônio cultural e ecológico; (E) patrimônio ecológico (E), sendo que as professoras e F não souberam identificar a potencialidade turística do município. As professoras (A, B, D, E e G) informaram que se sentem preparadas para desenvolverem projetos e atividades na área do turismo pedagógico.

A Secretaria Municipal de Educação reconhece que turismo pedagógico é uma possibilidade de preservar o patrimônio através das escolas, de educação patrimonial e que o turismo é fundamental. Informou que fazem formação pedagógica, mas que não existem projetos de turismo para as escolas, os mesmos tem que partir dos professores e a secretaria fornece o transporte, se houver agendamento com antecedência.

Já a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura evidencia a

50 Por não ser do município, está aprendendo a conhece-lo juntamente com os alunos.

importância do turismo pedagógico para a criação da identidade no futuro cidadão, gestor, professor enfim no futuro da cidade, através do desenvolvimento do sentimento de “pertencimento”. Destaca que é necessário permitir às crianças essa construção de gostar, sentir o lugar, a história. No entanto esta secretaria não oferece nenhum roteiro de turismo que possam ser realizados pelos alunos. Enfatiza a dificuldade de investir em turismo num município com tantas necessidades principalmente em relação ao saneamento ambiental, ao calçamento e asfaltamento das ruas, aos problemas ambientais e o não entendimento, por parte da comunidade local de que o turismo possa ser uma alternativa econômica para que estes problemas possam ser sanados. Por isso considera fundamental a participação da escola na conscientização da população em relação à importância dos investimentos públicos na área do turismo.

CONCLUSÕES

Conclui-se que o turismo pedagógico constitui-se numa ferramenta que possibilita a ampliação dos espaços de aprendizagem e, por conseguinte a facilitação do desenvolvimento da mesma. Portanto, é necessário mudar o olhar da escola sobre o turismo, entendendo-o como uma ferramenta para os processos de ensino e aprendizagem. Agregando a teoria à prática de uma forma interdisciplinar as atividades de turismo pedagógico constituem-se em dias especiais para os alunos que geram alegria, euforia e descoberta nas crianças, promovendo a construção de novos conhecimentos a partir dos elementos da cultura local..

Para muitos alunos é uma oportunidade de sair e conhecer elementos paisagísticos ainda desconhecidos como museus, teatros, igrejas, praças, rios, morros que integram o espaço geográfico. Além do conhecimento dos lugares, a saída dos alunos enriquece as relações sociais entre eles. Nesse contexto fica clara a importância de se aliar atividades turísticas às atividades escolares.

O uso do turismo como um mecanismo facilitador no desenvolvimento de atividades interdisciplinares desperta nos alunos a vontade de conhecer e investigar, participando de forma ativa no processo de conhecimento. Em relação a educação o turismo pode ser visto de dois vieses: Educar para o turismo e educar pelo turismo. Educar para o turismo visa promover mudanças comportamentais dos alunos enquanto futuros turistas em relação aos espaços visitados, formando adultos mais conscientes, críticos e menos causadores de impactos negativos, aliados na preservação tanto do patrimônio local onde vive como daqueles aos quais visita. Educar pelo turismo significa possibilitar que os alunos possam produzir seus conhecimentos de uma forma prazerosa, despertando para a aprendizagem, facilitando o processo de ensino.

REFERÊNCIAS

BOMFIM, Maialane Vinhas de Souza. **Por uma pedagogia Diferenciada: Uma reflexão a cerca do turismo Pedagógico como prática educativa.** Revista Turismo Visão e Ação- eletrônica V.12, nº1 2010. Disponível em: www.univali.br/revistaturismo Acesso em fevereiro de 2013.

BRITO, Adriana Santos, DA ROS José Pedro y PERINOTTO André Riani Costa. **TURISMO PEDAGÓGICO COMO PRÁTICA EDUCATIVA NO ENSINO SUPERIOR: O caso do curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Federal do Piauí-UFPI (Parnaíba/Brasil)** Disponível em:

<http://www.eumed.net/rev/turydes/13/turismo-pedagogico-como-pratica-educativa-ensino-superior.html>

CAMARGO, L. H. Fundamentos multidisciplinares do turismo: história. In: TRIGO, Luís Gonzaga Godoy (Org). **Turismo como aprender como ensinar.** São Paulo: Senac, 2000.1

CASTRO, Francisco. **Turismo Pedagógico: o estudo do meio como ferramenta fomentadora do currículo escolar.** Disponível em:

<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?IDConteudo=10693>

Acesso em: dezembro de 2013.

FREINET, Celestim. – **Pedagogia do Bom Senso.** 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GOMES, AP. Erica. Turismo pedagógico disponível em:<http://turismo.culturamix.com/cultural/turismo-pedagogico> Acesso em janeiro de 2013.

JOLIBERT, JOSSETE. **Formando crianças leitoras.** Porto Alegre: Artes Médicas 1994.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em março de 2013

MACHADO, Alissom Beltrão. **O turismo pedagógico e as possibilidades de ampliação de olhares. Uma análise sobre a sistemática dos processos de tombamento de bens patrimoniais paraenses.**

Disponível em <http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/272.pdf>

Acesso em janeiro de 2013.

MALERBA, Rafaela Câmara. **Turismo Pedagógico: O estudo do meio nas escolas de São Paulo.** São Paulo:ECA\USP,2003. Monografia de final de curso não publicada.

NOGUEIRA, Carmen Regina Dorneles. **TURISMO PEDAGÓGICO E AS SINERGIAS COM O RURAL.** In: CERETTA, Caroline Ciane e JASPER, Juliana Rose (orgs.). **O Turismo no espaço rural: oportunidades e sinergias contemporâneas.** Pelotas: Ed. da UFPEL, 2012, 192p.

PERINOTTO, André R .C. Turismo pedagógico: uma ferramanta para educação ambiental. **Caderno virtual de turismo**, vol8, num 1, 2008, PP.100-103 UFRJ, Rio de Janeiro Brasil.

RAYKIL¹, Eladir, Boavenura.RAYKIL²,Cristiano. **Turismo Pedagógico: Uma interface diferencial no processo ensino-aprendizagem.** Disponível em: <http://www.periodicodeturismo.com.br>

Secretaria de educação fundamental. **Parâmetros curriculares Nacionais:** Introdução aos Parâmetros Curriculares. Secretaria de Educação Fundamental Brasília: MEC\SEF.1997,126P.

<http://www.samotur.com.br/joomla/pedagogico/turismo-pedagogico> (conceito do turismo) acessado em: março de 2013.

CAPÍTULO 8

GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E CONSELHOS MUNICIPAIS EM SÃO BORJA-RS

Eufrásia Conceição Ponce Padilha⁵¹
Muriel Pinto²

RESUMO: Este artigo apresenta a análise da Gestão Pública no Município de São Borja-RS, baseado no novo modelo de gestão descentralizado e participativo advindo com a Magna Carta de 1988. Para tanto, será abordada a descentralização da Gestão pública. Abordaremos temas alguns importantes instrumentos de participação popular na formulação das políticas públicas municipais: os Conselhos Setoriais desde sua criação, finalidades e composição. A pesquisa é de cunho descritivo. Quanto aos procedimentos técnicos o estudo se caracterizou como bibliográfico, documental e estudo de caso. O trabalho se dividirá em três sessões. Inicialmente realizou-se revisão da literatura sobre Descentralização na Gestão Pública, na segunda analisaremos o Pró-RS IV, lançado em 2010, um dos principais documentos elaborado pelos conselhos regionais de desenvolvimento da Região Sul, desde 1998, que contém planos para o desenvolvimento regional com a participação popular, e que são apresentados a comunidade gaúcha aos candidatos ao Governo estadual de quatro em quatro anos. E, por fim, abordaremos temática dos Conselhos Municipais em São Borja-RS, leis de criação e funcionamento. Em função das evidências apresentadas, trataremos de dar subsídios para que o cidadão se apodere mais de seus direitos, e que participação popular se torne sinônimo de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública; Conselhos Municipais; Participação Popular

A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Este artigo pretende discutir o processo de descentralização da Administração Pública Estadual e Municipal, desvelando tendências adotadas pelos Governos para ampliar a participação popular nas decisões e na formulação de políticas públicas, de forma democrática, autônoma e participativa, tendo como ponto culminante os Conselhos Municipais.

51 Licenciada em Educação Física. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Assistente Administrativa da Unipampa, campus São Borja. eufrasiaponce08@gmail.com

² Geógrafo. Professor Adjunto e Coordenador Acadêmico da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja-RS. Líder do Grupo de Pesquisa Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP- UNIPAMPA). E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

Esclarecendo que a proposta irá deter-se mais nos aspectos legais e institucionais do processo de municipalização. Este trabalho tem como objetivo geral: a análise da Gestão Pública e a participação popular como forma de desenvolvimento sustentável. Outros objetivos foram assim delimitados: a) verificar criação de propostas para a afirmação da política democrática no Brasil; b) descrição dos principais programas para implantação da descentralização no Estado e Município; c) a descrição da criação dos conselhos municipais em São Borja-RS. Tendo como base de pesquisa documentação oficial (Constituição Brasileira de 1988, Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989 e a Lei Orgânica do Município de São Borja-RS) e a análise dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs em seu documento o PRÓ-RS IV-2011-2014, que é apresentado em campanhas políticas para as eleições majoritárias, de quatro em quatro anos, servindo de subsídio à elaboração dos planos de governo dos candidatos, e das leis Municipais de criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento.

Em tempos em que o público e privado se confundem, onde há uma apatia generalizada pela política, onde políticos na sua maioria se engajam apenas em não perder privilégios, onde às dificuldades e agruras individuais colaboram com o aumento da impotência do poder público com o cidadão, surgindo a necessidade da abertura de leques de opções no campo da gestão, que venham a atender melhor as inúmeras e diversificadas demandas sociais. As reflexões deste artigo baseiam-se nos seguintes princípios nos termos da Constituição Federal, artigo primeiro, parágrafo único: “todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, a autonomia da organização político-administrativa” (BRASIL, 1988). E, também, no artigo 18 da referida Constituição: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, tomou-se por base o artigo 19 - III: “a administração pública será organizada de modo a aproximar os serviços disponíveis de seus beneficiários ou destinatários” (RIO GRANDE DO SUL, 1989). Já da Lei Orgânica do Município de São Borja, no artigo 50, que trata das competências privativas ao prefeito, mais especificadamente os incisos VI e XXIV:

Art. 50 – Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...)

VI – Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei;

(...)

XXIV – Propor a divisão administrativa do Município, de acordo com a Lei (SÃO BORJA, 1995).

A gestão pública assim como a política, é repleta de acontecimentos, interrupções, e por mais que seja um tema que envolve muitas variáveis de difícil compreensão por leigos, porém sempre exerce fascínio por contexto social. A partir dos anos 70 com o liberalismo em alta, movimentos populares e a democratização, a sociedade entra em cena no cenário político, como mais um ator nas tomadas de decisões que tratariam dos rumos políticos nacionais.

Mas os acontecimentos da década de 70- Guerras, crises petrolíferas e financeiras, com consequente transformação do contexto e o surgimento de novas variáveis, mostraram que o sistema de planejamento estabelecido era muito lento e rígido para dar conta da conjuntura que exigia resposta imediatas. Vai-se impondo, assim, a gestão estratégica que não prescinde do planejamento, mas permite reação da organização aos desafios e às oportunidades que surgem no contexto. [...] No âmbito público, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios. (SARAIVA, 2006, p. 26).

A descentralização constitui-se, assim, num instrumento que ganha maior visibilidade na consolidação dos regimes democráticos, não significando, entretanto que exista uma relação direta e necessária entre democracia e descentralização, já que esta é um processo que pode se dar tanto em regimes democráticos quanto autoritário (STEIN, 1997, p. 76). Tudo consolidado após a promulgação da Constituição Brasileira em 1988, que institui novos mecanismos para a descentralização da gestão pública com a participação popular direta, mecanismos como os conselhos gestores. A reivindicação de espaços, onde as cidades sejam protagonistas no ponto de partida para o processo de descentralização da política, se somando a lutas que ocorreram em estados país e no mundo. Para entendermos melhor a descentralização, Jovchelovitch (1998) nos esclarece-a em dois enfoques:

- Intragovernamental, compreendendo o deslocamento de poder do governo federal para esferas subnacionais (estadualização ou municipalização) ou de esfera subnacional (estado) para outra (município).
- Relacionado com a democratização do país envolvendo deslocamento de poder do estado para a sociedade, isto é, introduzindo a participação do cidadão (JOVCHELOVITCH, 1988, p. 37).

A desarticulação política, uma espécie de desagregação da esfera pública, vem tentar sanar os “mal feitos políticos”. A delegação de tarefas

entre as esferas do poder representa uma resposta à crise de governança; a comunicação, socialização e a democratização política, trazem novos ares a autolimitação, conformismo e insignificância e apatia sentimentos enraizados na alma da população historicamente. Com base nestas constatações Pandolfi (1999) afirma:

Ora, se o processo de afirmação da cidadania contribui para firmar no imaginário da população a primazia dos direitos sociais, provocar um certo descaso pelos direitos civis e políticos, e acentuar a percepção dos direitos de um modo geral como favores ou privilégios, esse processo contribui também para que as instituições oficialmente carregadas de garantir esses direitos sejam reconhecidas como instrumentos eficazes ou capazes de efetivá-los (PANDOLFI, 1999, p. 54 apud PRÁ, 2006, p. 284).

Muito tem-se a realizar quanto a gestão pública quando se observa que os interesses imediatistas, vorazes e individualistas tanto da classe política como da cidadã, suprimem a vontade das massas, das organizações, associações e cooperativas que tentam fazer valer a vontade da coletividade. A constatação de que apesar de um estado democrático de direito, e que por mais que tenhamos alcançado nos últimos anos com últimos governos federais, algumas melhorais na distribuição de renda, ainda nos mantemos em um cenário político estruturado em políticas que pouco tem conseguido abranger os interesses da maioria da população, e que infelizmente ainda mantem os privilégios de classes mais abastadas, com reformas que pouco conseguem proporcionar para a população o mínimo de qualidade de vida.

Para tentar superar este cenário, de distanciamento político-administrativo, a sociedade começa a se organizar, partindo para o próximo, o familiar; onde trabalha, reside, socializa e se desenvolve, as suas cidades. Sabemos que as decisões políticas mais significativas e importantes são tomadas nas esferas Estadual e Federal, fora do alcance de ambições e anseios dos mais carentes, que é a que mais precisa das benesses da política, porém, para que se formule políticas públicas que atendam objetivamente e de maneira mais eficiente, as necessidades locais, é indispensável conhecer o local, conhecer características sociais, físicas e geográficas, as desigualdades, as aspirações populares, ou seja, para se faça uma política responsável, justa e igualitária é preciso ter uma visão próxima dos objetivos para qual ela vai ser criada, ir a campo, escutar, socializar. Segundo Jovchelovitch (1998) para que haja uma descentralização coerente e plural em decisões é necessário seguir alguns princípios e aspectos. Os princípios fundamentais da descentralização são: Mais flexibilidade, mais gradualismo, mais progressividade, mais transparência, mais existência de mecanismos de controle social (JOVCHELOVITCH, 1998).

Já os aspectos importantes nesse processo são listados a seguir:

- a) democratização do estado;
- b) maior controle social sobre a administração pública de nível local;
- c) viabilização mais fácil de conversão de demandas sociais em programas e serviços;
- d) exercer papel integrador das instituições municipais;
- e) multiplicação dos núcleos de poder público por intermédio do fortalecimento do poder local;
- f) aumento da eficácia das políticas públicas;
- g) atenção às demandas crescentes por participação, por intermédio das instituições representativas de nível municipal (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 39).

As crescentes mobilizações e manifestações com características heterogêneas e fora de intenções político-partidárias, que por fim fundem-se na união de munícipes em comunidades, entidades representativas e em acordo com outros segmentos da comunidade criam novas maneiras de buscar e reivindicar novas maneiras de fazer parte da democracia, e discutir políticas públicas e participar com mais ênfase nos fóruns regionais de desenvolvimento, enfim construir a cidadania. Sobre esse paradigma, Neto e Araújo (2002) salientam que:

É certo que tanto na América Latina Como no Brasil os processos de redemocratização, a própria crise fiscal e financeira do setor público, aguda nos governos centrais, (...) são sinais de uma tendência descentralizadora que valoriza os espaços locais como espaços de poder, embora essa a tradição brasileira. Onde se avançou mais no mundo, a definição de um projeto de futuro ou um plano estratégico, pactuado entre os principais atores públicos e não públicos, foi fundamental. No Brasil, as experiências recolhidas são predominantemente de casos de intervenções mais parciais, menos abrangentes e ousadas (NETO; ARAÚJO, 2002, p. 56).

Esta forma de participação na política faz com que a sociedade venha buscando em conjunto alternativas para que as políticas públicas alcancem seus objetivos pelas quais são criadas, socializando problemas comuns, inserindo-se, questionando, sugerindo e fazendo parte de algo maior, buscando soluções também conjuntas para os problemas. As práticas coletivas como por exemplo as reuniões e consultas de fóruns regionais propiciam aos indivíduos antes a margem das decisões políticas, a terem conhecimento de seus direitos e consciência de seus deveres, a se reconhecerem como cidadãos.

A descentralização dos poderes gestores e a participação popular são resultantes de processos de globalização e reestruturação do estado, em que a formação, articulação e acompanhamento das políticas

públicas, são acompanhadas de perto. Baudelle et al. (2011) elenca seis novos fatores de desenvolvimento regional, nos quais está a formação que segundo o autor fatores de desenvolvimento regional incluem a Inovação, Formação, Intersecção das redes, Identificação territorial, Gestão estratégica, Governança. Aqui destacamos de acordo com o tema a Gestão Estratégica.

Uma Gestão estratégica: Uma estratégia é a capacidade de projetar para o futuro um objetivo. A gestão territorial gestão, só pode ser estratégica, e que requer projetos construídos e partilhado pelas partes interessadas para desenvolver um calendário e um sistema de avaliação de ações. Para elaborar, é conveniente articular abordagem Bottom-up (traçar de projetos desde base) e top-down (iniciar projetos a partir de cima) (BAUELLE et al., 2011, p. 31, tradução nossa).

Em países com dimensões continentais e desigualdades absurdas, é muito importante à discussão de mecanismos de articulação que possam revitalizar os modelos políticos, a descentralização, fragmentação e desintegração, pode ampliar a linha de ação de atores locais. O retorno ao local, numa época de transformação porque passa os tecidos sociais, possibilitou novas condições para que os atores locais pudessem competir e colocar em teste novos modelos de projetos que dificilmente vingariam nas esferas político-nacional:

Afinal, se, nos últimos anos, os brasileiros viveram desilusão com os rumos democracia, inclusive com o descrédito e a desconfiança nos desempenhos das instituições, nada melhor que por meio do capital social se possa pensar estratégias que recuperem a credibilidade das instituições antes a demandas e exigências da cidadania. Nesse sentido há uma conclusão geral, aceita no meio acadêmico, de que a consolidação democrática de um país depende de uma sociedade civil dinâmica e participativa orientada para a valorização das normas institucionais e apoiada por princípios poliárquicos (CREMONESE, 2006, p. 96).

A reforma política e do Estado vem reconhecendo de forma significativa a participação popular para fornecer sustentabilidade às políticas públicas e ao processo governamental, transformando-as em mecanismos estratégicos para a democracia, para uma boa gestão e na formulação de políticas públicas. Aqui neste artigo não é possível discutir, em detalhes, as razões desse processo. Interessa assinalar, entretanto, que é nesse contexto que emerge o consenso em torno da ideia de descentralização.

POLÍTICAS PARA DESENVOLVIMENTO REGIONAL, CONSELHOS SETORIAIS

Após mais de vinte anos da promulgação da nossa Carta Magna, ainda vivemos tempos onde a participação cidadã está longe de ser a ideal, a descentralização da gestão pública, surgiu da necessidade de atualização política, estruturar decisões e ouvir de perto o clamor popular. A criação de propostas, fóruns, consultas populares, conselhos regionais e municipais são estratégias, para que a política se torne mais igualitária. A criação de espaços deliberativos que unem o poder público e sociedade civil através de ações das esferas do poder político-administrativo, com o objetivo comum de minimizar as profundas desigualdades de níveis de vida e proporcionar oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país de acordo com suas características próprias. Ao tomar conhecimento dos diferentes potenciais de desenvolvimento, diversidades sociais, econômicas, ambientais e culturais do País, através da descentralização da gestão pública, os poderes públicos atuaram em direções claras e objetivas, estrategicamente valorizando a diversidade e reduzindo as desigualdades.

Articulação de ações em conjunto fazem com que a política, propostas, ações dialoguem com os objetivos de redução das desigualdades regionais, onde são fundamentais os aspectos de infraestrutura, desenvolvimento econômico, implementação de políticas sociais e assistenciais.

Conforme Allebrandt (2010 apud FELIPIM et al., 2015, p. 116), “é no contexto desses fatos e mudanças que a Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul criou novas condições para a regionalização e descentralização da ação governamental ao determinar, conforme disposto no art. 167 da Constituição Estadual de 1989”. Segue o texto do artigo 167 da Constituição Estadual:

Art. 167 - A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

§ 1.º As diretrizes previstas neste artigo serão implementadas mediante o plano estadual de desenvolvimento, que será encaminhado pelo Governador à Assembleia Legislativa juntamente com o plano plurianual, observando-se os mesmos prazos de aprovação.

§ 2.º O plano estadual de desenvolvimento respeitará as peculiaridades locais e indicará as fontes dos recursos necessários a sua execução.

§ 3.º Lei complementar estabelecerá mecanismos de compensação financeira para os Municípios que sofrerem limitações ou perda na arrecadação decorrentes do planejamento regional (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

A partir daí legalmente a política no Estado estava ganhando novos rumos, uma transformação político-administrativa que objetivou a facilitar o acesso da população aos centros de poder e, onde a tomada de decisões sobre as políticas públicas seriam tomadas com a delegação de poderes a órgãos específicos, especializados e competentes, tudo isso para atender à demanda social cada vez mais crescente por cidadania.

AS FUNCIONALIDADES DOS COREDES-RS

A descentralização política traz novos ares para a já esgotada forma de centralismo do poder público, para a democracia direta e para valorização das identidades regionais. Caracterizado por coalisões representativas da sociedade civil, que vem discutindo a história política e suas vicissitudes ao longo dos tempos, aumentando de forma significativa mudanças na agenda política.

No início da década de 90 são instituídos no Estado do Rio Grande do Sul os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, através da lei Estadual nº 10.283/94 caracterizados por serem fóruns de discussão, análise e decisão, a respeito de políticas e ações estratégicas, propiciando e organizando a participação de atores políticos, econômicos e sociais em atividades relacionadas, visando maximizar o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul. Regido por estatuto próprio o Fórum dos COREDES-RS foi institucionalizado em 1998, quando assumiu o caráter de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada. Representando os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, integrando, resguardando a autonomia, representando judicial e extrajudicialmente. Por ter função decisiva e relevante formulação das políticas públicas, os COREDEs recebem do Estado dotação específica para sua manutenção e continuidade de suas atividades, sendo vedada qualquer remuneração a seus componentes. Organizados estruturalmente pelos seguintes órgãos segundo artigo 4º da lei:

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento terão a seguinte estrutura básica:

I - Assembleia Geral Regional; II - Conselho de Representantes; III -

Diretoria Executiva IV - Comissões Setoriais.

As assembleias Gerais Regionais composta por membros natos e representantes conforme as bases de seu estatuto, são responsáveis por promover a cada dois anos, o processo eleição da Diretoria Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo.

Segundo o COREDEs-RS (2010), no documento PRÓ-RS IV, quando a direção do conselho O COREDES-RS é dirigido por uma Diretoria Executiva, fiscalizado por um Conselho Fiscal, cujos integrantes são eleitos pela Assembleia Geral, a cada dois anos, e assessorado por um Conselho Consultivo. O Conselho Consultivo é integrado pelos ex-presidentes da Diretoria Executiva, na condição de membros natos, e por até cinco membros eleitos pela Assembleia Geral, a cada dois anos. Outra eleição simultânea interna dispõe sobre a composição do Conselho de Representantes, estes representantes um segmento social. Todas as atividades dos conselhos têm seu ponto de partida através de deliberação, em reuniões plenárias realizadas em caráter ordinário o extraordinário, sobre temas de interesse regional. Nessas reuniões os conselhos deliberam sobre suas atribuições que envolvem principalmente o fomento a participação da sociedade, para diagnosticar as potencialidades regionais, para posterior elaboração de propostas específicas para as regiões, os planos estratégicos. E após a elaboração das propostas os conselhos acompanham de forma sistemática as ações dos governos Federais e Estaduais, para que a participação cidadã seja parte nas decisões nacionais.

Segundo o artigo 2º da lei matriz dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento gaúchos objetivos destes são: A promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região à preservação e recuperação do meio ambiente.

Os COREDEs conjuntamente com o Governo Federal e Estadual, promovem ações, articulam e integram relações, formulam diretrizes de desenvolvimento, entre a sociedade civil organizada e os diversos órgãos governamentais. Através da atuação de seus conselheiros são elaborados o Regimento Interno e as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no art. 149 da Constituição do Estado: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento. Quanto a Diretoria Executiva cabe além das funções executivas e de apoio administrativo, a direção da Assembleia Geral Regional e do Conselho de Representantes.

Ainda no PRÓ-RS (1998) são membros natos dos Conselhos os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região

de abrangência do Conselho, prefeitos municipais e presidentes de Câmaras de Vereadores e presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES. Ainda na condição de representantes: os representantes dos partidos políticos, os representantes dos órgãos dos Governos Estadual e Federal de caráter regional, existentes na região, os representantes das instituições de ensino superior que atuam na região, os representantes das associações, sindicatos, conselhos setoriais, criados por lei, enquanto membros da sociedade civil organizada, provenientes dos seguintes segmentos sociais: os empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviço, os empresários e trabalhadores rurais, as cooperativas e associações de produtores, e movimentos sociais organizados em caráter permanente na região, e representantes de outras entidades da sociedade organizada.

As Comissões Setoriais são formadas pelos por iniciativa do Conselho de representantes para tratar de temas específicos, que conta com a participação dos representantes dos órgãos estaduais pertinentes, com participação livre, geralmente formados por pessoal técnico indicado por instituições governamentais, universidades e sociedade organizada, formadas para prestar assessoramento ao Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações, ainda criar projetos e programas regionais, elaborar temas para serem deliberados no conselho de representantes. A abrangência territorial dos conselhos bem como o número de municípios atendidos por eles, é regulamentada pelo governo do Estado. Fica assegurada a representação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no órgão a que se refere o art. 167 da Constituição do Estado.

Aos Conselhos Regionais cabe exercer um papel extremamente importante, tanto para a região que representam como para o Governo do Estado, desempenhando as seguintes atividades:

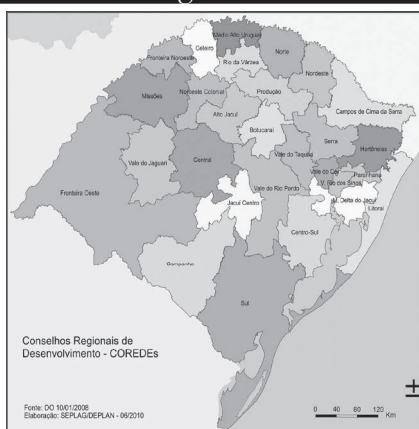
- Colaborar com os órgãos estaduais da área do planejamento, instituições de ensino superior e outras entidades ou privadas na elaboração e discussão de diagnósticos regionais, visando à preparação do Plano Estadual e dos Planos Regionais de Desenvolvimento e suas respectivas alterações e atualizações;
- Ajudar na identificação das principais necessidades de atendimento no que se refere aos serviços prestados pelo Estado; - fiscalização da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais; - colaboração na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos.
- Apoiar a reivindicações de interesse regional encaminhadas pelo Governo do Estado perante a Administração Federal; - engajamento na mobilização da comunidade local em torno de campanhas de interesse público desencadeadas pelo governo (COREDES-RS, 2010, p. 12).

Os Conselhos no Estado do Rio Grande do Sul estão representados em 28 Instituições, distribuídos por 28 Microrregiões, e contemplando 496 cidades no estado. Durante a pesquisa verificamos que os objetivos dos conselhos estão baseados na formulação, execução e acompanhamento dos planos estratégicos de desenvolvimento, consolidando a participação social, como formas diretas de democracia e com representações políticas. Com a missão de que construindo também se construa junto às esferas de poder, estes órgãos servem de auxiliares nas definições de rumos do desenvolvimento gaúcho, e difundem o sentimento de parceria e cooperativismo para que se alcance o desenvolvimento regional concreto e permanente.

Um das estratégias adotadas pelo Governo Estadual denominada “Rumos 2015”, um profundo estudo sobre as todas as características de cada região, elaborada por órgãos Estaduais e amplamente debatida com os COREDEs, o que resultou em uma melhor articulação e aplicabilidade das políticas regionais, com a divisão do estado do Rio Grande do Sul em 9 regiões funcionais. Facilitando novos projetos e propostas para cada região específica, de acordo com suas especificidades e características sociais, estruturais, ambientais, econômicas propostas de ações, baseadas no processo de criação de Ações Estratégicas por Região Funcional e Propostas de Ações Estratégicas por COREDE para a Respectiva Região como está representado nos mapas abaixo.

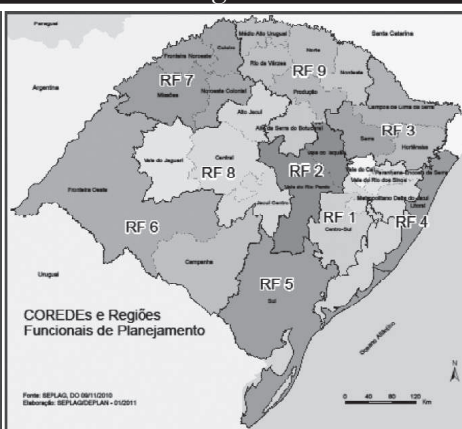
Nas figuras 1 e 2 Divisão dos 28 Microrregiões dos COREDES no Estado Rio Grande do Sul e a Divisão das Regiões Funcionais de planejamento do Rio Grande do Sul respectivamente:

Figura 1:



Fonte: (Pró-RS-2010)

Figura 2:



Fonte: I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional-2012¹

A seguir no quadro 1 estão organizadas a lista de regiões funcionais, COREDES e número de Municípios que os compõem:

Quadro 1 – Regiões funcionais, COREDES e número de municípios abrangidos.

| Região Funcional | COREDE | Nº de Municípios |
|--------------------|---|--|
| Região Funcional 1 | COREDES: METROPOLITANO DO DELTA DO JACUÍ, CENTRO SUL, VALE DO CAÍ, VALE DO RIO DOS SINOS E PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA | 70 municípios - (10-17-19-14-10-respectivamente) |
| Região Funcional 2 | COREDES: VALE DO RIO PARDO E VALE DO TAQUARI | 59 municípios - (23-36- respectivamente) |
| Região Funcional 3 | COREDES: CAMPOS DE CIMA DA SERRA, HORTÊNSIAS E SERRA | 48 municípios - (10-7-31- respectivamente) |
| Região Funcional 4 | COREDE LITORAL NORTE | 21 municípios |
| Região Funcional 5 | COREDE SUL | 22 municípios |
| Região Funcional 6 | COREDES CAMPANHA E FRONTEIRA OESTE | 20 municípios - (7- 13 respectivamente). |
| Região Funcional 7 | COREDES CELEIRO, FRONTEIRA NOROESTE, MISSÕES E NOROESTE COLONIAL | 77 municípios - (21-20-25- 11 respectivamente) |
| Região Funcional 8 | COREDES ALTO JACUÍ, CENTRAL, JACUÍ CENTRO E VALE DO JAGUARI | 49 municípios - (14-19-7-9 respectivamente) |
| Região Funcional 9 | COREDES ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ, MÉDIO ALTO URUGUAI, NORDESTE, NORTE, PRODUÇÃO, E VALE DO RIO DA VÁRZEA | 130 municípios (16-23-19-32-23-17 respectivamente) |
| Total 9 | 28 COREDES | 496 municípios |

Fonte: COREDES-RS (2010)

Como vemos no quadro 1, a cidade de São Borja pertence a região funcional 6 ao Conselho Regional Fronteira Oeste-FO, juntamente com mais 12 outros municípios, que segundo algumas análises constante no PRÓ_RS 2010-2014, caracteriza-se por ser a região mais empobrecida do Estado do Rio Grande do Sul. Justamente e de acordo com as características regionais, é que são elaboradas propostas em Planos Regionais de Desenvolvimento-PRD para cada região pelo COREDE e que são colocadas neste plano pelo Governo Estadual.

Sendo que as propostas do Plano Regional, constantes no PRÓ-RS seriam aplicadas de 2010-2014, em colaboração pelos governos Estaduais

e Municipais, as quais não vamos nos aprofundar nesta pesquisa, pois, se tratar de propostas que poderiam ser ou não ser implantadas.

3-CONSELHOSMUNICIPAISDEDESENVOLVIMENTO

Os conselhos Municipais vêm preencher a lacuna de comunicação entre estado-sociedade, pois, a participação da sociedade no sistema de eleições democráticas não pode limitar-se apenas em pleitos eletivos, a cada quatro anos, onde o há favorecimento na política, onde se pensa nas necessidades de grupos e não de todos, concluindo que a política é formada de representações e não interesses particulares. Segundo Singer (2002):

A democracia participativa não se opõe à democracia representativa formal e nem pretende substituí-la. A democracia participativa incorpora à representativa, complementando-a com a democracia direta – plenárias, assembleias consultas- sempre que possível e multiplicando instancias representativas específicas, em que toda a diversidade de interesses e ideologias possa ser apresentada, debatida e negociada ou, eventualmente, pré-negociada, já que as decisões finais devem ser tomadas nas instancias eleitas mais gerais (SINGER, 2002, p. 125)

Ainda sobre essa questão:

A história tem demonstrando que a democracia prospera quando a possibilidade de participação dos cidadãos na agenda pública aumenta, não unicamente por meio do sufrágio, mas fundamentalmente pela ingerência de organizações autônomas á margem das instituições tradicionais. Isso não implica sugerir a reedição da democracia ateniense, na qual os cidadãos se envolviam diretamente na política, mas incorporar os grupos informais como legítimos agregadores de interesse coletivo perante o estado, sem que isto signifique a substituição das entidades antigas de mediação política nem a diminuição do significado da democracia formal. Trata-se sim, de tornar as pessoas mais protagonistas na política e não meramente entes passivos que se limitam a externar suas demandas via pesquisa de opinião pública (BAQUERO, 2006, p. 55).

Para fazer esta ponte entre governo e sociedade, e trazer para a esfera governamental os problemas urgentes da população, deslocar o poder para a formulação das políticas públicas, e para a e servir de instrumento democrático estão os conselhos municipais. Segundo

números registrados em 1999 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) existem, no Brasil, cerca de 27 mil conselhos, nas mais diversas áreas, vinculados ao governo federal, e subordinado aos governos municipais, criados com o propósito de promover a construção da cidadania, viabilizar as demandas da sociedade, e criar maior controle social de ações do governo.

A Lei 11.451, de 2000, criou os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDES, compostos de forma paritária por representantes do Poder Público Municipal e das entidades civis organizadas e legalmente constituídas no respectivo Município. A mesma ideia participativa dos COREDES passava a ser aplicada no plano municipal e os COMUDES tornavam-se partes substanciais de cada COREDE. (PRÓ/RS-2010.p.25)

Dos primeiros Conselhos Municipais do Rio Grande do Sul, o primeiro criado em Porto Alegre, no ano 1938 o conselho dos Contribuintes, na década de 1970 a cidade já dispunha de oito conselhos municipais e hoje são vinte e cinco em atuação. Tendo como princípios a qualificação do espaço democrático e fortalecimento do exercício da cidadania. O município de São Borja também adepto da nova forma de gestão participativa, o que se aferiu segundo dados da pesquisa de campo, verificando-se um aumento da participação popular a partir da criação, implantação e ações dos conselhos municipais.

No que se refere aos conselhos à pesquisa documental juntamente a de campo identificamos 23 Conselhos Municipais na cidade de São Borja, criados por leis específicas, abrangendo as mais diversas áreas das políticas públicas, a maioria originados seguindo preceitos estaduais e federais, e outros por iniciativa do próprio Município. Todos os conselhos criados, ainda estão vigentes, apenas suas leis de criação foram atualizadas e receberam emendas, ainda se verifica uma precariedade institucional, documental e organizacional; um aspecto relevante verificado é o pouco interesse da equipe de conselheiros no que diz respeito presença em reuniões para deliberarem sobre pautas relevantes, sendo estas reuniões esporádicas e irregulares por falta de quórum.

Dos conselhos que mais atuantes na gestão da cidade de São Borja, estão o Conselho Municipal de Saúde, o da Cultura, e o da Assistência Social, que por seu constante acompanhamento e manutenção, por parte das unidades formadoras, continuam com suas reuniões mensais, em os conselheiros deliberam sobre a formulação e controle das políticas que são de sua abrangência, conclusivamente verifica-se que os demais conselhos estão sendo reestruturados a por iniciativa do poder executivo, para que tenham uma ação significativa junto à sociedade.

O maior desafio desta análise está em entender como o processo de descentralização política passa para casos concretos, ou seja, até onde a criação de conselhos, seu funcionamento e suas práticas, podem

vir a se transformar em práticas de políticas inovadoras. A análise de dados, coletados por pouco tempo de realização, procurou retratar o cenário atual, de forma apenas quantitativa, tentando realizar uma análise panorâmica, levando em conta que é preciso verificar toda a história política e a vulnerabilidade nesses novos mecanismos, para que a veracidade e fidedignidade de dados para que não se perca ao longo de sua publicação. Nesse sentido iremos realizar a descrição de dados a partir das seguintes variáveis nomenclatura dos conselhos e ano de criação.

Os Conselhos Municipais de São Borja tiveram seu pico de criação no ano de 2007, iniciando nos anos 90 com os Conselhos Municipais de Saúde-CMS, Conselho Municipal de assistência Social CMAS, Conselho Municipal de Alimentação Escolar-CONALES, Conselho Municipal de Recuperação e Defesa do Meio Ambiente-CMRDA, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e Conselho Municipal da Juventude-CMJ. Nos anos 2000, são criados mais 16 conselhos entre eles o Conselho Municipal de Turismo-COMTUR, Conselho Municipal de Alimentação Escolar CONALES, Conselho Municipal de Defesa do Consumidor-CMDC, Conselho Municipal de Desenvolvimento-COMUDE, Conselho Municipal Segurança alimentar e Nutricional, CONSEA, Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, Conselho Municipal de Controle Social-CMCS, Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência-CMPD, Conselho Municipal de Educação de São Borja-CME, Conselho Municipal de e Proteção ao Patrimônio Cultural do Município de São Borja CMPPC, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação e do FUNDEB, Conselho municipal de Educação CME, - Conselho Municipal de cultura- COMCULTURA, Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural CMPPC, - Conselho Municipal de Segurança Pública CMSP e o Conselho Municipal de Políticas Culturais CMPC.

Com base nos dados aferidos constata-se que a maioria dos conselhos são-borjenses se caracterizam por tratarem de Políticas Sociais de Assistência. Quanto as funções, os conselhos podem ser deliberativos, consultivos, normativos e/ou fiscalizadores, na maioria das vezes já estão previstas nas leis federais, outros casos são apenas definidos segundo leis dos municípios (SILVA, 2009, p. 48). No Município de São Borja, segundo o regime quanto à função deliberativa, temos a seguinte configuração apresentada na sequência:

Quadro 2 – Conselhos segundo a função regimental deliberativa prevista na lei de criação

| Função | Nº |
|-------------------|----|
| Deliberativas | 6* |
| Não deliberativas | 0 |
| Normativos | 4* |
| Fiscalizadores | 7 |
| Sem dados | 9 |
| Consultivo | 8* |

Fonte: Dados obtidos na página oficial da Câmara Municipal de Vereadores de São Borja⁵² e organizados pela autora * Muitos conselhos têm as mesmas funções deliberativas, não sendo possível se chegar a um denominador único, somatório indefinido.

No quadro verificamos que a maioria dos conselhos ainda dispõe na lei de origem várias funções deliberativas no regime que rege as suas funções. A política descentralizadora dos conselhos amplia o diálogo e a cooperação entre o Governo e a sociedade, que se tornam espaços de participação dos cidadãos na elaboração e na fiscalização das políticas públicas. No Município de São Borja quanto o fomento da política dos conselhos foi instituído o Decreto n. 16.525/16 de iniciativa do poder executivo, o qual em sua redação cria a “Sala dos Conselhos” e disserta sobre atribuições e ainda designa serviço especializado para verificação como estão atualmente toda a estrutura, composição e ações dos conselhos Municipais. Sabe-se que se tem um histórico desfavorável quanto a participação popular, que o caminho longo para que a descentralização alcance os percentuais ideais para qualquer gestão pública, porém, os novos meios de divulgação e transparência política disponibilizam todo o processo que envolve a gestão públicas, estando à disposição de qualquer cidadão, bastando comprometimento, de ambos os lados, cooperação para que os projetos saiam objetivamente da grafia e cumpram o seu papel.

CONCLUSÃO

O Rio Grande do Sul contempla importante diversidade regional, a descentralização da gestão do Governo do Estado, vem tentando suprir o atendimento diferenciado a cada uma dessas diversidades, implantando instâncias regionais de articulação administrativa, criando condições para proporcionar um crescimento estratégico em áreas de menor desenvolvimento, e ao mesmo tempo procurando evitar a perda de qualidade de vida em outras, encaminhando uma governança regional com

52 Disponível em: <<http://www.camarasaoborja.rs.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

municípios, órgãos federais, universidades e organizações da sociedade.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul constituem-se em um veículo permanente e consolidado da participação social, comprometidos com a democracia e a soberania popular, esta exercida diretamente ou através de representantes eleitos. Consolidando a cidadania viabilizando possibilidades de participação e interação na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas. *Propondo uma pauta de políticas, programas e ações considerados prioritários para o desenvolvimento do Estado e de suas regiões, contribuindo à discussão pela sociedade gaúcha e aos poderes Executivo e Legislativo do Estado. Tendo como princípios a qualificação do processo de participação da sociedade, fortalecer o comprometimento social e o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Permitindo, diálogo e interação permanentes das estruturas de governo com a sociedade nos planos estadual, regional e municipal, estimulando e facilitando o acesso dos cidadãos às informações sobre aspectos físicos e financeiros da gestão pública, oportunizando uma ação participativa efetiva das organizações da sociedade e, em especial, dos COMUDES, COREDES.*

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento há falta de maior dinamismo e capacidade de organização e articulação nas questões burocrática e infra estrutural. Os COMUDES têm fragilidade quanto a efetiva participação nas políticas sociais bases de suas atuações. De maneira generalizada um dos principais desafios na atualidade para o planejamento governamental, está na qualificação dos profissionais, agentes e gestores, no que diz respeito à informação. O estudo mostrou que a política de descentralização na Gestão pública aproxima o Estado da Sociedade civil, para que projetos, ações e programas criados e implementados venham a justificar a demanda de recursos, ainda para que se recupere a credibilidade política, resultando em avaliações seguras, transparentes e conclusivas sobre especificidades da organização social, envolvendo aspectos, sociais, econômicos e ambientais venham contribuir para a melhoria da Gestão pública brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAQUERO, Marcello. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2006.

BAUELLE, Catharine Guy et al. **Le développement territorial en Europe: concepts, enjeux et débats**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em: 24 jul. 2016.

COREDE-FO - CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA OESTE. Planejamento estratégico (2010-2020). **Relatório final**. Disponível em:

<www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=3223...>. Acesso em: 25 jul. 2016.

COREDES –RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. **Pró-RS IV**: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Passo Fundo, RS: Passografic, 2010. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=ZLSG7-e8ceE%3D&tabid=5363&mid=7972>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

COREDE- SUL – Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul. Institucional. O Corede. **O que são e como funcionam os Coredes RS**. 2013. Disponível em: <<http://www.coredesul.org.br/Pagina/9/O-QUE-SAO-E-COMO-FUNCIONAM-OS-COREDES-%96RS>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Estrutura. **Estrutura e composição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento**. 2013. Disponível em: <<http://www.coredesul.org.br/Pagina/10/Estrutura-E-Composicao-Dos-Conselhos-Regionais-De-Desenvolvimento>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

CREMONESE, Dejalma. Insolidarismo e cordialidade: uma análise das mazelas políticas do Brasil. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2006.

FEE- Fundação de Economia e Estatística. Perfil Socioeconômico. Coredes. **COREDE fronteira oeste**. Disponível em: <www.fee.rs.gov.br>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. **Perfil socioeconômico Sul**. Texto elaborado no DEPLAN/SEPLAG com base nas informações disponibilizadas pela FEE. Equipe Técnica: Antonio Paulo Cargnin, Laurie Fofonka Cunha, Rubens Soares de Lima, Suzana Beatriz de Oliveira. Disponível em: <http://www.coredesul.org.br/files/pub/138497322239162_Perfil_Sul.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2016.

FELIPIIM, Danieli Grandotto et al. O papel do Estado e da sociedade civil na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento celeiro e noroeste colonial. In: **Revista Jovens Pesquisadores**, Santa Cruz do Sul, v. 5, n. 2, p. 112-126, 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/jovenspesquisadores/article/viewFile/5710/4319>> Acesso em: 25 jul. 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisas. **IBGE traça o perfil administrativo de todos os municípios brasileiros**. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 56, p.34-49, 1998.

NETO, Leonardo Guimarães; ARAÚJO, Tânia Bacellar de. Poder local, governos municipais de indução do desenvolvimento econômico do Brasil. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PRÁ, Jussara Reis. Políticas públicas, direitos humanos e capital social. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1989. Disponível em: < <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 20 jul. 16.

SÃO BORJA. **Lei Orgânica do município de São Borja**. São Borja, 1995. Disponível em: <http://www.saoborja.rs.gov.br/images/stories/LeisDecretos/Lei_Orgnica_Municipal_-_ltima_atualizacao-15.01.2011.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2016.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. SARAIVA, Enrique; FERRREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Marta Zorzal. **Participação social na gestão pública**: olhares sobre a experiência em Vitória-ES. São Paulo: Annablume, 2009.

SINGER, Paul. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e sua controvérsia, In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XVIII, n. 54, jun. 1997.

CAPÍTULO 9

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: estratégias de fortalecimento das políticas públicas de saúde no Município de Barra do Quaraí (RS – Brasil)

Hamilton Santos Rodrigues⁵³
Thiago Sampaio⁵⁴

INTRODUÇÃO

A partir da decisão de considerar a saúde um dos direitos humanos fundamentais a maioria dos países buscou inseri-lo em seu ordenamento jurídico interno, definindo políticas públicas para sua proteção, organizadas sob diversas formas. No Brasil estão organizadas como Sistema Único de Saúde – SUS, com a estruturação das competências dos diferentes níveis de governo. Como também através de Acordos Internacionais para o caso das localidades fronteiriças ou vinculadas, conhecidas como cidades-gêmeas.

Entretanto, os esforços não foram suficientes para a efetiva garantia deste direito e os países buscaram estabelecer mecanismos de cooperação em saúde nas suas diversas áreas e níveis de complexidade. Ainda assim, as regiões mais distantes, especialmente as localizadas em regiões de fronteira, continuaram deficitárias e com demandas crescentes. Para assegurar serviços de saúde para todos acabaram adotando mecanismos de cooperação transfronteiriça, previstos em Atos Internacionais.

O tema deste estudo foi definido a partir da realidade das políticas públicas de saúde existentes no Município de Barra do Quaraí, cujas dificuldades de efetivação são permanentes, em decorrência da falta de pessoal técnico e da carência de serviços e recursos especializados. Por outro lado, identifica a capacidade instalada de serviços e recursos de saúde em Bella Unión, que poderia atender à demanda local, através da ampliação dos mecanismos de cooperação transfronteiriça ora existentes.

O presente estudo retrata a discussão por meio de abordagem qualitativa, através do método dialético, de caráter exploratório em relação aos seus objetivos, com procedimentos metodológicos baseados em análise documental, da legislação pertinente e informações complementares.

53 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIAMPÁ).

54 Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa, campus de São Borja, atuando nos Cursos de Ciências Sociais – Ciência Política e Professor Permanente Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPÁ).

Nosso objetivo é o de compreender as estratégias de fortalecimento das políticas públicas de saúde no município de Barra do Quaraí – RS. Isso através da análise da cooperação transfronteiriça ora existente.

Para viabilizar esta abordagem inicia apresentando algumas reflexões relacionadas à saúde como um dos direitos fundamentais do homem, fazendo referência às iniciativas de políticas públicas que visam sua garantia e proteção. Na sequência, apresentamos elementos das experiências de cooperação transfronteiriça em saúde em diferentes regiões até chegar ao Município de Barra do Quaraí, onde verificamos as possibilidades de fortalecimento das políticas públicas de saúde locais, através do aproveitamento da capacidade de serviços e recursos instalada em Bella Unión (Artigas – Uruguai). Ao final, apresentamos sugestões para as autoridades subnacionais envolvidas, visando estimular a cooperação ora existente.

DESENVOLVIMENTO

2.1 O DIREITO À SAÚDE

O conceito de saúde passou a ser estabelecido de forma mais contundente após a 2ª Guerra Mundial quando o cenário internacional, marcado por profundas transformações, particularmente nos aspectos relacionados aos direitos humanos, resultou na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵⁵. Tais direitos passaram a ser vistos em conjunto, estabelecendo uma espécie de rede de proteção da pessoa humana, motivando as nações a elaborar estratégias para a sua efetivação.

No contexto da Resolução, a saúde assumiu a essência de direito fundamental assegurado em seu art. 25, 1:

todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A partir daí a maioria das nações passou a perseguir projetos de políticas públicas que assegurassem a todos o acesso a este serviço essencial, inclusive no âmbito transnacional, considerando os crescentes fluxos demográficos em circulação no planeta. Note-se que esta garantia está interrelacionada com outros direitos, individuais e coletivos, que não

55 Assembleia Geral da ONU, em 10/12/194, aprovação da Resolução nº 217 A (III).

serão abordados neste estudo.

Já a Organização Mundial da Saúde – OMS sustenta o conceito de saúde representado pela ideia de que ela é “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”, ou seja, um estado ou condição que deve ser preservado permanentemente. (OMS, 1948). Embora esta ideia tenha sido objeto de muitas interpretações, será considerada apenas a definição original evitando, com isso, desvios interpretativos que possam interferir na proposta inicial deste estudo.

Também serve como referência a definição canadense (1974) de “campo da saúde” (*health field*) desenvolvido por Marc Lalonde, ou seja, de que saúde não pode ser encerrada em um conceito que se transforme ou se confunda com o objetivo de seus serviços. (SCLiar, 2007, p. 9). Antes, deve levar em conta a biologia humana, o meio ambiente, o estilo de vida e a organização dos serviços de saúde. A sua definição não pode estar presa a juízos de valor que permitam arbitrariedades por parte do Estado na aplicação de suas políticas. Daí a afirmação de Christopher Boorse (1977) que saúde é a “ausência de doença”. (Idem, p. 9).

Na atual legislação brasileira não há definição de saúde de forma expressa, o que não invalida a estruturação das políticas públicas na área nem os desafios a serem enfrentados.

Atualmente, o grande marco é encontrado no artigo 196 da Constituição Federal de 1988, referindo que

a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. (BRASIL, 1988, art. 196).

O preceito constitucional, transformado em Sistema Único de Saúde – SUS⁵⁶, viria materializar os meios necessários à efetivação deste direito, amparado em princípios como a universalidade de acesso e a integralidade de assistência, dentre outros. Constituiu-se em Lei Orgânica, dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Está estruturado com bases na descentralização das competências, articulando todas as esferas de governo brasileiras, com a correspondente previsão de recursos financeiros para o seu financiamento.

Desde sua concepção como direito fundamental, inspirador de políticas públicas específicas e tema permanente da agenda internacional, a saúde tem-se constituído em desafio para todos os países. Foi retomado

56 Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁵⁷, com indicativos de que os esforços até agora empreendidos não foram suficientes para mudar o cenário mundial deste direito carecendo, ainda, de políticas públicas que consigam ampliar a sua proteção. (PNUD, ODM, 2000).

Em relação ao Sistema Único implantado no Brasil, percebe-se a falta de suficiente articulação entre as esferas de governo envolvidas e da otimização dos recursos financeiros, cujos reflexos negativos se fazem sentir em todo o país, especialmente nos pequenos municípios e naqueles localizados em regiões de fronteira.

O Município de Barra do Quaraí que, com uma população de 4.201⁵⁸ habitantes, integra uma conurbação trinacional, composta por Bella Unión (Artigas – Uruguai) e Monte Caseros (Corrientes – Argentina), separadas pelos rios Quaraí e Uruguai, respectivamente. Possui apenas uma Unidade Básica de Saúde, cujo atendimento de 24 horas é prestado por um total de 09 (nove) médicos, sendo 02 (dois) efetivos, 01 (um) do Programa Mais Médicos e 06 (seis) médicos uruguaios fronteiriços. Mesmo assim, enfrenta enormes dificuldades de atender às suas demandas de saúde sendo forçado a buscar, na cooperação transfronteiriça, alternativas que garantam este direito constitucionalmente assegurado.

Como regra geral, a Organização Mundial de Saúde estabelece uma relação de 1 médico por 1.000 habitantes. No caso de Barra do Quaraí esta relação é de 420 habitantes por médico. Entretanto, o Ministério de Saúde não reconhece os profissionais médicos fronteiriços que atuam na Barra do Quaraí, ignorando sua produção, fazendo com que a relação entre médicos e habitantes chegue a 1 médico para cada 1400 habitantes, não refletindo a realidade concreta que ali se verifica.

Este direito está ratificado nos termos da Portaria n° 1.820⁵⁹, que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde assegurando, em seu art. 2º, que “toda pessoa tem direito ao acesso a bens e serviços ordenados e organizados para garantia da promoção, prevenção, proteção, tratamento e recuperação da saúde”. Já os Conselhos instituídos para fins de controle social do Sistema Único de Saúde, consideram de transcendental importância a representatividade dos usuários dos serviços de saúde no acompanhamento das políticas públicas instituídas.

Existem casos em que o Município esgota as possibilidades de solução dos problemas de saúde pública existentes através dos mecanismos previstos para o efetivo cumprimento das exigências legais e da demanda dos serviços de saúde. Quando este é o caso, o município “pactua (negocia e acerta) com as

57 ODM. Declaração do Milênio. Setembro de 2000.

58 IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.

59 De 13 de agosto de 2009, publicada no Diário Oficial da União n° 155, de 14 de agosto de 2009.

demais cidades de sua região a forma de atendimento integral à saúde de sua população” (CARTILHA ENTENDENDO O SUS, 2000, p. 4).

Estes esforços, desenvolvidos através da pactuação nem sempre são suficientes, gerando um colapso que, na maioria das vezes, agrava o quadro que deveria ajudar a superar. Daí que, neste caso, a cooperação transfronteiriça poderia se constituir em importante ferramenta para a configuração da política pública local em matéria de saúde, a partir da experiência incipiente adotada na Barra do Quaraí.

2.2 ASPECTOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NA COMUNIDADE EUROPEIA

De acordo com alguns aspectos identificados na experiência de cooperação transfronteiriça da Comunidade Europeia tem-se que ela pode se constituir em um importante mecanismo de fortalecimento de políticas públicas de saúde, considerando a importância que os países do bloco atribuem às questões sanitárias em geral, especialmente em função da livre circulação de pessoas.

Conforme Jacques Delors, a cooperação identificada nesta experiência revela-se em três aspectos: “a competição que estimula, a cooperação que fortalece e a solidariedade que unifica”. (MEDEIROS, 2007, p. 2). Ou seja, estimula a qualificação de meios e recursos, técnicos, financeiros e humanos envolvidos, fortalece o território construído com objetivos comuns e estreita as relações de igualdade entre as comunidades beneficiárias.

Os atores envolvidos na construção dos processos de cooperação transfronteiriça, especialmente os governos subnacionais, devem reconhecer a necessidade de “que todas as partes tirem benefício a nível administrativo, social, econômico, cultural, infra-estrutural ou tecnológico”. (CE, 2003). Isto implica uma forte colaboração entre as partes interessadas, desde que não estejam presas ao modelo de *pseudo* cooperação transfronteiriça, identificado como aquele onde

“não existe uma vontade real em criar um verdadeiro processo de cooperação, visto não entenderem que este poderá constituir-se com uma resolução para os problemas do desenvolvimento local e regional”. (MEDEIROS, 2007, p. 23).

A cooperação transfronteiriça nesta experiência também apresenta outro aspecto relevante a destacar: a possibilidade de regionalização, ou seja, de reunir um número maior de comunidades, pois a “cooperação regional tem muito a oferecer, porque pode gerar uma ação espontânea, tal como as cidades a entrarem em parcerias entre elas”, num processo conhecido como Euroregiões. (CE, 1994).

Portanto, a cooperação na experiência em questão se dá tanto pela proximidade entre Municípios quanto pela transnacionalidade, que não necessita de proximidade geográfica, representada pelos consórcios públicos, formados pelos entes públicos subnacionais e fundados em Acordos Internacionais.

A partir dos elementos acima referidos, compreende-se por cooperação transfronteiriça “a cooperação bilateral, trilateral ou multilateral entre autarquias locais e regionais (podendo, ainda envolver atores da esfera semi-pública ou privada) de regiões limítrofes ou separadas por mar”, tendo como objetivo principal “a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns”. (CE, 2003).

Nesse ponto para realizar seus propósitos deve viabilizar “uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre autoridades subnacionais contíguas através das fronteiras nacionais”. (MEDEIROS, 2007, p. 7). Condição fundamental tem sido a atuação efetiva das autoridades públicas locais e regionais, suficientemente articuladas entre si e com seus respectivos governos nacionais, conquistando espaços de participação nas instâncias decisórias o que favorece o seu reconhecimento como atores legítimos da implementação de programas, projetos e ações de cooperação transfronteiriça.

Ademais, a cooperação transfronteiriça nesta experiência tem sido assumida como “um fator de sustentabilidade da prestação de cuidados de saúde seguros e de elevados padrões de qualidade”, repercutindo diretamente nos processos de desenvolvimento e de integração social, bases para a efetiva garantia dos direitos humanos. (ARS, 2012, p. 11).

Como exemplos neste sentido, citem-se o “acordo de cooperação sanitária transfronteiriça, assinado entre Portugal e Espanha” que permite uma série de iniciativas na fronteira entre ambos os países, tanto de caráter local quanto regional para facilitar o acesso aos serviços de saúde existentes, sem duplicação da capacidade de serviços instalada, como é o caso da maternidade de Badajoz, que é a referência para as portuguesas de Elvas. Também o complexo hospitalar transfronteiriço, a partir dos hospitais existentes em Chaves e Verín e o Hospital de Vigo, que será referência para os municípios portugueses do Vale do Minho (Melgaço, Monção, Valença, Vila Nova de Cerveira e Paredes de Coura). Nos termos deste Acordo, os municípios da fronteira poderão estabelecer acordos em matéria de saúde com suas homólogas regionais de forma sistemática, sem ter que pedir autorização.

Experiências deste tipo são inumeráveis na comunidade europeia e todas elas apontam no sentido da necessidade de utilizar melhor os recursos técnicos e humanos que existem dos dois lados da fronteira e, fundamentalmente, diminuindo as distâncias em relação às referências nacionais existentes.

2.3 ASPECTOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO BRASIL

O MERCOSUL, desde sua criação em 26 de março de 1991, em Assunção no Paraguai, tem-se constituído como um bloco econômico que não leva em conta as inúmeras regiões fronteiriças existentes entre os seus países-membros ou associados. As experiências existentes são mais o resultado de esforços bilaterais entre os Estados Partes, atendendo demandas variadas, de acordo com as características de cada fronteira, do que da implementação dos mecanismos de integração e facilitação previstos.

Com base nesta deficiência o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL – FCCR instalou o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça, cuja primeira reunião foi realizada em Porto Alegre, no dia 24 de setembro de 2015. Nela a Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República Federativa do Brasil, apresentou a proposta de criação das Mercoregiões, com a finalidade de desenvolver estudos relacionados à integração fronteiriça e possibilidade de criação de consórcios.

O anteprojeto apresentado, ainda em análise pelos diferentes integrantes do Grupo de Trabalho, apresenta uma proposta de cooperação transfronteiriça para o MERCOSUL, denominada Mercorregião, considerando os antecedentes estabelecidos no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, no sentido da cooperação entre as regiões fronteiriças. Espera como resultados a “apresentação de propostas de qualidade para apoiar as mudanças na região de zona de fronteira”, avançar na “criação de legislação fronteiriça no âmbito do MERCOSUL” e “fortalecer a proposta de criação das MERCOREGIÕES e dos consórcios públicos fronteiriços” (ANTEPROJETO, FCCR, 2015).

Uma vez finalizados os estudos o mesmo será apresentado para a Comissão Temática correspondente do MERCOSUL, visando sua aprovação e implantação em todas as fronteiras do bloco. Os aspectos relevantes neste anteprojeto de “Acordo para a Promoção da Integração Fronteiriça” dizem respeito à participação efetiva dos governos subnacionais no processo de construção das Mercoregiões (5) e à definição de cooperação transfronteiriça que, neste caso, é caracterizada como

qualquer ação concertada destinada a reforçar e promover relações de vizinhança entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a jurisdição de duas ou mais Partes e da celebração de qualquer acordo e arranjo necessário para esse fim. (4).

As Mercorregiões

serão instituídas por meio de Atos Internacionais dos Estados Partes com a participação dos governos subnacionais localizados no território de cada região”, podendo “constituir-se em consórcio público, pessoa jurídica, formado pelos entes subnacionais em cada região (6).

Outro elemento importante é a definição de cidade-gêmea estabelecida pelo Ministério da Integração Nacional, considerando nesta definição os critérios constantes no art. 1º da Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, em que

serão considerados 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 cidadania.(MI, 2015).

Quadro 1: A lista das cidades-gêmeas são as relacionadas na tabela abaixo, com suas respectivas populações e unidades da federação:

| Município | Estado | População 2010 |
|---------------------|--------|----------------|
| Assis Brasil | AC | 6.012 |
| Brasileia | AC | 21.398 |
| Epitaciolândia | AC | 15.100 |
| Santa Rosa do Purus | AC | 4.691 |
| Tabatinga | AM | 52.272 |
| Oiapoque | AP | 20.509 |
| Bela Vista | MS | 23.181 |
| Corumbá | MS | 103.703 |
| Mundo Novo | MS | 17.043 |
| Paranhos | MS | 12.350 |
| Ponta Porã | MS | 77.872 |
| Ponto Murtinho | MS | 15.372 |
| Barracão | PR | 9.735 |
| Foz do Iguaçu | PR | 256.088 |
| Guaira | PR | 30.704 |
| Guajará-Mirim | RO | 41.656 |
| Bonfim | RR | 10.943 |

| | | |
|-----------------------|----|-----------|
| Pacaraima | RR | 10.433 |
| Aceguá | RS | 4.394 |
| Barra do Quaraí | RS | 4.201 |
| Chuí | RS | 5.917 |
| Itaqui | RS | 38.159 |
| Jaguarão | RS | 27.931 |
| Porto Xavier | RS | 10.558 |
| Quaraí | RS | 23.021 |
| Santana do Livramento | RS | 82.464 |
| São Borja | RS | 61.671 |
| Uruguaiana | RS | 125.435 |
| Dionísio Cerqueira | SC | 14.811 |
| População total | | 1.127.435 |

Fonte: Anexo Portaria 125/2014, Ministério da Integração Nacional.

O Brasil possui uma fronteira de 15.719 km, sendo 10.948 km na Região Norte, 2.474 km na Região Sul e 2.297 km na Região Centro-Oeste, com 29 cidades-gêmeas e uma população de 1.127.435 habitantes, considerando-se apenas a população residente que se incrementa significativamente se a ela for somada a população residente na localidade do país vizinho.

Ao longo destas fronteiras existem algumas experiências de cooperação em saúde como, por exemplo, os atendimentos realizados no Sistema Único de Saúde (SUS) a brasileiros residentes no exterior em Ponta Porã, Coronel Sapucaia, Paranhos e Sete Quedas, municípios fronteiriços de Mato Grosso do Sul com o Paraguai; o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS-Fronteiras, instituído pela Portaria GM/MS nº 1.120, de 6 de julho de 2005, e alterado pela Portaria GM/MS de 1.188, de 5 de junho de 2006, dando conta de que iniciativas desta natureza podem assegurar a garantia da assistência em saúde mesmo em regiões mais remotas.

Outra experiência a destacar foi a assinatura do “Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa em Matéria de Cooperação de Saúde na Zona Transfronteiriça Brasil – Guiana Francesa”⁶⁰. A partir dele ficou criado o Subgrupo de Trabalho em Saúde na Fronteira Brasil – Guiana Francesa, com o objetivo de fortalecer as ações de cooperação em saúde na mais extensa fronteira terrestre francesa.

No caso particular deste estudo, em vista de sua posição geográfica estratégica, Barra do Quaraí apresenta a particularidade de ser cidade-

60 ² Assinado em Brasília no dia 12 de fevereiro de 2012.

gêmea de Bella Unión (Departamento de Artigas – República Oriental do Uruguai) e de Monte Caseros (Província de Corrientes – República Argentina), constituindo-se no “ponto trinacional mais austral do planeta”. (ZANDONÁ, 2003, p. 4).



Fonte: Google Maps.

- 1 – Monte Caseros (Província de Corrientes – Argentina),
- 2 – BellaUnión (Departamento de Artigas – Uruguai) e
- 3 – Barra do Quaraí (RS – Brasil).

Para Giovanela, estas experiências de cooperação são o “espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos espaços nacionais”. (GIOVANELLA, 2007, p. S252). Como consequência, indicam a construção de territórios da saúde que podem ser interpretados “como um espaço social, historicamente produzido e organizado, permeado por relações de poder, por redes e por identidades, que estão em constante transformação no tempo”. (SOUZA, 2013, p. 65).

2.4 A EXPERIÊNCIA DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NAS CIDADES-GÊMEAS DE BARRA DO QUARAÍ – BELLA UNIÓN

Em relação ao município de Barra do Quaraí a experiência de cooperação transfronteiriça em saúde se dá em dois momentos distintos relacionados a seguir: o primeiro, através da contratação de serviços de saúde do Hospital de Bella Unión (2011), Unidade Executora nº 034 – ASSE.

Este contrato tem como objeto “o atendimento de consultas de urgência e emergência”, mediante processo de dispensa de licitação, com base no inciso XIV, artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, ainda vigente. (Contrato DP 051/2011). O segundo, através da contratação da Empresa *Servicio Integral de Emergencia Medico Movil – SIEMM S.R.L.*, localizada em Bella Unión (2013), com base em igual fundamento legal. Tem como objeto a

prestação de Serviços Médicos – Clínica Geral, Sistema de Plantão, para atendimento do serviço básico de saúde do Município a ser prestado na sede da Unidade Básica de Saúde, com sistema de sobreaviso de Emergência Móvel para a prestação de serviço médico especializado de urgência/emergência, com unidade móvel terrestre, tipo UTI. (CONTRATO 033/2013).

Neste contrato, ainda vigente após sucessivas renovações, os serviços estão assim divididos: atendimento na Unidade Básica de Saúde do Município, localizada na sede do Município, por um período de 12 (doze) horas diárias ininterruptas, de segunda-feira a domingo, inclusive nos feriados. Para o horário compreendido entre as 20 horas e 08 horas, a contratada deverá disponibilizar sistema de sobreaviso de emergência móvel, para prestação de serviço médico especializado de urgência/emergência, com unidade móvel terrestre, tipo UTI, compreendendo uma jornada diária de 12 (doze) horas ininterruptas, de segunda-feira a domingo, inclusive nos feriados.

Estes contratos estão amparados no “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”⁶¹. Este ato foi complementado pelo “Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde”⁶², referindo-se especificamente sobre as profissões que prestam serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas em localidades vinculadas.

Cabe registro o interesse do Município de Monte Caseros (Corrientes – Argentina) de participar deste processo de cooperação transfronteiriça em saúde, com negociações bastante avançadas, considerando a capacidade de recursos de alta complexidade ali instalados. Este interesse está amparado no “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”⁶³. Em seu Artigo III, 1, a,

61 de 21 de agosto de 2002.

62 de 28 de novembro de 2008.

63 Assinado em 30 de novembro de 2005.

dentre os direitos concedidos, assegura “atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade”.

Estas iniciativas estão identificadas com as bases apregoadas pelo Centro de Estudos de Política Internacional de Roma (CESPI), ou seja, que a cooperação transfronteiriça entre Barra do Quaraí e Bella Unión é favorecida porque

ambas participam de um processo de conectividade física”, contam com “acordos políticos de alto nível que amparam as suas iniciativas de cooperação na área de saúde” e tem a “participação dos governos subnacionais que articulam a atuação dos atores locais como instância institucional necessária para uma positiva governança transfronteiriça. (NAHUEL, 2012. p. 5).

Particularmente em Bella Unión (Artigas – Uruguai), a capacidade de serviços e recursos de saúde instalados é a relacionada abaixo, de acordo com informações obtidas junto às respectivas instituições:

a. Hospital de Bella Unión (Unidade Executora 034 – ASSE SALUD):

- 34 leitos, divididos entre Emergência, Maternidade, Pediatria e Médico Cirúrgico;
- 02 leitos para cuidados intermediários;
- Especialidades: 01 gastroenterologista, 01 endocrinologista, 01 anatomopatologista, 01 hematologista, 01 pneumologista, 01 urologista, 02 cirurgiões, 02 dermatologistas, 02 neuropediatra, 04 cardiologistas, 01 psiquiatra infantil, 01 psiquiatra, 02 traumatologistas, 01 neurologista, 02 internistas, 01 cirurgião pediátrico, 04 pediatras, 01 pneumopediatra, 02 ecografistas, 02 ginecologistas, 12 clínicos gerais, 03 parteiras, 07 Enfermeiros, 37 auxiliares de enfermagem;
- Instalações: 01 laboratório, 01 bloco cirúrgico, salas de recuperação, sala de pré parto e sala de parto;
- Equipamentos especializados: 01 mamógrafo, 01 ecógrafo com software para ecocardiograma;
- Veículos: 02 ambulâncias comuns;
- Não conta com UTI.

b. GREMEDA:

- 02 leitos de emergência;
- 16 leitos para cuidados pós-operatórios e de cuidados intermediários;
- 10 clínicos gerais;

- especialidades: 01 neurologista, 01 diabetologista, 03 cardiologistas, 02 cirurgiões, 02 ginecologistas, 03 pediatras, 01 otorrinolaringologista;
- serviços de laboratório e de radiologia durante 24 horas diárias;
- serviços de fisioterapia das 08 às 21 horas (de segunda a sexta);
- serviços de vacinação das 15 às 17 horas (de segunda a sexta);
- serviços de ambulância disponíveis mediante coordenação com Gremeda Artigas.

Esta instituição é uma filial da GREMEDA ARTIGAS, contando com outras especialidades que são oferecidas em forma itinerante, mediante agendamento e coordenação prévia.

c. UNIÓN MÓVIL:

- 18 médicos, com área de atendimento de policlínica, disponibilidade de equipamentos para atenção de urgência e emergência e 03 ambulâncias equipadas para condução de pacientes com quadros de alta e média complexidade.

As informações acima levantadas apontam positivamente para a definição de uma estratégia de fortalecimento das políticas públicas de saúde do Município de Barra do Quaraí, através da ampliação do uso da capacidade instalada em Bella Unión podendo, ainda, utilizar-se da capacidade instalada em Monte Caseros num processo futuro.

Esta experiência tem sido submetida às ações do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, do Ministério Público Federal, Polícia Federal dentre outros organismos fiscalizatórios sem, entretanto, ter sido considerada ilegal. De acordo com os relatórios existentes nas Secretarias Municipais de Administração e Fazenda e Procuradoria Geral do Município todos os esforços têm sido levados a cabo para o aperfeiçoamento desta experiência já destacada na VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação para o Desenvolvimento da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai com a recomendação, registrada em ata, de que seja replicada em outros pontos de fronteira. (ATA VIII RAN, 2012).

Recentemente o Município de Barra do Quaraí recebeu o Ofício contendo a Recomendação nº 16⁶⁴, de 19 de outubro de 2015, do Ministério Público Federal em Uruguaiana, de que o Município de Barra do Quaraí “abstenha-se de aceitar prestação de serviços de saúde por parte de profissionais médicos (...) que não possuam o devido registro no Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiro (documento de fronteira) junto à Delegacia de Polícia Federal”. (OFÍCIO 870, MPF, 2015).

64 Ofício GAB. 02/870/2015, de 19/10/2015, de 19 de outubro de 2015, Ministério Público Federal em Uruguaiana.

A Recomendação, entre outras considerações, indica que

a prestação de serviços de saúde humana, por estrangeiro uruguaio fronteiriço, específica e unicamente nas Localidades Vinculadas não mais se regula exclusivamente pela Lei nº 3.268/1957, que disciplina o exercício da medicina no Brasil e pela Lei nº 8.615/1980, que regula a situação do estrangeiro no Brasil, estando disciplinada nos específicos dispostos pelo Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para prestação de serviços de saúde, desde que o médico uruguaio esteja devidamente habilitado nos termos da pertinente legislação uruguaia, esteja munido do pertinente documento fronteiriço (carteira de fronteiriço) previsto no Acordo e, também, que a prestação de serviços ocorra nos estritos limites da pertinente localidade vinculada. (Idem).

SUGESTÕES PARA AS AUTORIDADES LOCAIS

De acordo com os objetivos geral e específicos do Curso de Especialização em Políticas Públicas, da análise de aspectos das experiências de cooperação transfronteiriça acima apresentadas e da incipiente iniciativa do Município de Barra do Quaraí, decorrem algumas sugestões que poderiam ser apreciadas pelos governos subnacionais locais.

Estas sugestões poderiam ser elevadas aos distintos âmbitos de cooperação e integração como a Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação para o Desenvolvimento da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai, juntamente com as instâncias colegiadas representativas do Controle Social e dos Comitês de Fronteira.

Dentre elas podemos citar:

- a inclusão, no anteprojeto de “Acordo para a Promoção da Integração Fronteiriça”, de autorização para que os Municípios possam estabelecer acordos em matéria de saúde com suas respectivas localidades vinculadas, ou cidades-gêmeas, no caso do Brasil, ou com suas homólogas regionais, de forma sistemática sem ter que pedir autorização para seus respectivos governos centrais em todas as fronteiras do Mercosul;

- a identificação e o aproveitamento da capacidade instalada de serviços e recursos técnicos de saúde pelos municípios situados nas linhas de fronteira do Mercosul, através de Consórcios de Saúde, nos moldes propostos para as Mercorregiões;

- a transformação da Unidade Executora 034 – ASSE, Hospital de Bella Unión, como instituição de referência do SUS para o Município de Barra do Quaraí, com direito de participação nas instâncias de pactuação;

- a realização de pagamentos pelos serviços prestados diretamente

para o Hospital de Bella Unión, com base na tabela do SUS;

- a realização de pagamentos por um Sistema de Pagamento em Moeda Local para Serviços de Saúde, a ser implementado em todas as fronteiras, sem vinculação ao dólar, preservando as economias nacionais, através de mecanismo específico;

- o reconhecimento dos médicos uruguaios fronteiriços pelo Ministério da Saúde, permitindo-lhes o registro da produção, o registro das suas atividades em diferentes sistemas relacionados e o conseqüente aporte de recursos financeiros e

- a cientificação dos órgãos oficiais instalados no ponto de fronteira da existência dos contratos de prestação de serviços de saúde, visando a agilização dos trâmites fronteiriços, com o estabelecimento de protocolo conjunto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os aspectos abordados no decorrer deste estudo, ficam evidentes os esforços das diferentes esferas de governo, em lugares ou regiões diversas, para assegurar saúde para todos. Primeiro como direito fundamental e, segundo, como condição indispensável para assegurar qualidade de vida, indo além da mera ausência de enfermidades, perseguindo o ideal de trabalhar preventivamente. Isto representaria economia de meios e recursos, especialmente financeiros, antecipando-se aos possíveis males que possam afetar o bem-estar físico, mental e social das populações.

A doença, do ponto de vista individual, não afeta apenas o paciente, mas estende-se pelo seu círculo mais reservado de relações, acabando por alcançar toda a sociedade e, no caso das cidades-gêmeas, alcançando regiões inteiras em outros países. As políticas públicas de saúde estabelecidas no mundo e no Brasil, em geral, têm conseguido transformar cenários históricos. Entretanto, em algumas regiões, não têm nem o alcance nem a efetividade que delas se espera, obrigando os governos municipais a buscarem na cooperação transfronteiriça a solução de seus problemas.

As soluções encontradas por este caminho passam por entraves de toda ordem, desde os relacionados à legislação que, na maioria das vezes não considera esta possibilidade, até aqueles relacionados ao controle externo. A compreensão e o alcance destas soluções vão além da estrita aplicação da regulamentação existente, tratando gestores municipais como criminosos pelo fato de, obstinadamente, buscarem alternativas além das fronteiras nacionais.

O objetivo deste trabalho de analisar as estratégias de fortalecimento das políticas públicas de saúde na Barra do Quaraí, através da utilização da capacidade de meios, recursos e serviços instalados em Bella Unión se apresenta como viável dada a convergência dos aspectos acima elencados.

A cooperação pode transformar a tríplice fronteira na primeira Mercorregião, como antecedente estratégico para a entrada em vigência do “Acordo para a Promoção da Integração Fronteiriça”. Finalmente, além da discussão teórica e conceitual, importante e necessária, está a defesa da saúde como um direito constitucional e como um dos mais significativos atributos da cidadania, inalienável, cabendo ao Estado a sua promoção.

A saúde nas fronteiras apresenta-se como um grande desafio a ser enfrentado, considerando as particularidades de cada região, exigindo a participação de todos os segmentos das populações envolvidas. O Brasil, com sua extensa fronteira busca uma aproximação com todos os seus vizinhos, articulando mecanismos para a convivência pacífica das comunidades fronteiriças, preservando direitos e favorecendo o desenvolvimento local e regional.

Nessa transcendência diplomática destaca-se a fronteira brasileiro-uruguaia, com mais de 850 Acordos firmados, sendo que grande parte deles diz respeito à saúde, incluindo as fronteiras comuns entre ambos. As manifestações “condensadas” dos problemas de saúde no território das cidades-gêmeas devem estimular ações de cooperação, com o fortalecimento das suas políticas públicas específicas. Deve integrar outras áreas, como educação, meio ambiente, cultura, encarando-as como direitos fundamentais, para que a fronteira se transforme em território da cidadania, com a defesa dos direitos e respeito à dignidade humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acordo de cooperação sanitária transfronteiriça, assinado entre Portugal e Espanha. 24 de abril de 2010.

Ata da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil – Uruguai, Porto Alegre. 2012.

Barra do Quaraí. Processo Licitatório nº 367/2011. Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí.

Barra do Quaraí. Processo Licitatório nº 1046/2013. Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí.

Brasil.(1994). Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração Pública e dá outras providências”.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; Rückert, Aldomar. **Transfronteirização e gestão do território no arco sul da fronteira do Brasil**, Revista Geonorte, Edição Especial 3, V.7, N.1, 2013. pp. 1334-1335.

CE (1993). *Cross-Border Cooperation*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, CE.

CE (2003). Parecer do Comité das Regiões sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada – um documento fundamental de orientação para o futuro”. Comité das Regiões, Bruxelas.

Constituição Federal do Brasil. 1988.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral da ONU, em 10/12/194, aprovação da Resolução nº 217 A (III).

DOU. Cidades-gêmeas. Portaria 125/2014, Ministério da Integração Nacional. 24 de março de 2014.

FCCR. Anteprojeto “Acordo para a Promoção da Integração Fronteiriça”. 2015.

GIOVANELLA, Lígia et al. **Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL na perspectiva dos secretários municipais de saúde**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23 Sup 2:S251-S266, 2007.

<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/entenda-o-sus>

<http://pensesus.fiocruz.br/sus>

<https://books.google.com.br/books?id=zt1zh3escCMC&printsec=frontcover&dq=-SUS&hl=ptBR&sa=X&ei=gV2BVaw6uCBK3rgtgB&ved=0CBwQ6AEwAA#v=onepage&q=SUS&f=false>

<https://books.google.com.br/books?id=InJdfhwZODMC&printsec=frontcover&dq=SUS&hl=pt-BR&sa=X&ei=gV2BVawx6uCBK3rgtgB&ved=0CCcQ6AEwAg#v=onepage&q=SUS&f=false>

<http://portalsaude.saude.gov.br/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em ibge.gov.br/cidadesat/xtras/home.php?lang=

MEDEIROS, Eduardo. **Cooperação Transfronteiriça: processos e modelos**, in actas da conferência: Festa da Geografia, Mirandela. CEG, Lisboa. 2007.

“Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa em Matéria de Cooperação de Saúde na Zona Transfronteiriça Brasil – Guiana Francesa”. Brasília, dia 12 de fevereiro de 2012.

MERCOSUL. Tratado de Assunção. 26 de março de 1991.

Ministério da Saúde. **Cartilha entendendo o SUS**. 2006, disponível em http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=136

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SIS FRONTEIRAS. Portaria GM 1.120, julho de 2005.

OLIVEIRA, Ponciano. **Oportunidades de cooperação transfronteiriça**. Apresentação. II Cimeira de Líderes Ibéricos em Saúde. Sevilha, janeiro de 2012. Confiança nos Sistemas de Saúde Ibéricos. Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.

Organização Mundial da Saúde – OMS. 1948.

PEITER, Paulo César. **A Geografia da Saúde na Faixa de Fronteira Continental do Brasil na Passagem do Milênio**. Tese de Doutorado. UFRJ. 2005. 334p.

PEITER, Paulo. **Considerações sobre a infraestrutura e os recursos humanos em saúde na fronteira do Brasil**. Instituto Oswaldo Cruz. Fiocruz. 2011.

PNUD, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Declaração do Milênio. 2000.

Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009, publicada no Diário Oficial da União nº 155, de 14 de agosto de 2009.

Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí. (2011). Contrato DP nº 51/2011 de 16 de dezembro de 2011, que estabelece o “Contrato de Prestação de Serviço entre a Administração de Serviço de Saúde do Estado da República Oriental do Uruguai, e o Município de Barra do Quaraí/RS”, Barra do Quaraí.

Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí. (2012). Lei Municipal nº 1.414/2012, de 14 de fevereiro de 2012 que «Referenda a assinatura do Contrato de Prestação de serviço entre a Administração de Serviço de Saúde do Estado da República Oriental do Uruguai, e o Município de Barra do Quaraí/RS», Barra do Quaraí.

PUCCI, Adriano Silva. (2010). **O Estatuto da fronteira Brasil-Uruguai**, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

SCLIAR, Moacyr. **História do conceito de saúde**. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 17(1):29-41, 2007.

Sistema Único de Saúde – SUS. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. **Por uma Cooperação Transfronteiriça: Algumas Contribuições para as Dinâmicas Territoriais da Fronteira Brasil-Paraguai**. Revista GeoPantanal, UFMS/AGB. Corumbá/MS. N. 15, p. 63-78, jul/dez, 2013.

ZANDONÁ, Juan Alberto. *Desarrollo local a partir de la sensibilización em turismo rural como estratégia generadora de um movimiento participativo y sostenido en el territorio urbano-rural de las tres fronteras*. Gobierno Municipal de Monte Caseros (Corrientes – Argentina). 2003.

CAPÍTULO 10

MODELOS TEÓRICOS COMO FERRAMENTAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA UTILIDADE PARA A COMPREENSÃO DE DADOS EMPÍRICOS

Angela Quintanilha Gomes⁶⁵
Jessica Silva Facio⁶⁶

RESUMO: O presente artigo busca fazer uma discussão sobre o significado das políticas públicas e alguns modelos de análise pontuados por Thomas R. Dye, Frank Baumgartner e Brian Jones exemplificados pela segurança pública no Brasil. Além disso, proporciona a percepção dos atores responsáveis pelo processo decisório e a forma pela qual isso geralmente acontece, isto, é, pela teoria da escolha racional. Nesse sentido, defende a utilização de teorias como modelos de análise de políticas públicas, bem como a afirmação proposta por Klaus Frey de que estudos relacionados à temática são carentes de embasamento teórico que sustentem a compreensão da pesquisa prática. Somando a isso, procura mostrar os tipos existentes de políticas públicas a partir da concepção de Frey, o que também auxilia o processo de análise. O terreno das políticas públicas é complexo, por isso é real a importância de um estudo analítico baseado na comparação entre teorias e dados empíricos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Modelos de Análise; Tomada de Decisão.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar uma discussão teórica com relação às políticas públicas. O trabalho está dividido em quatro partes. A primeira traz o significado de política pública por Leonardo Secchi (2013), Celina Souza (2006), Enrique Saravia (2006) e Maria das Graças Rua (1997). A segunda apresenta alguns modelos de análise por Thomas R. Dye (2006) e Frank Baumgartner e Brian Jones através do estudo de Ana Cláudia Capella (2006), relacionados às políticas de segurança pública no Brasil. Além disso, menciona os tipos de políticas públicas e a importância da teoria para uma pesquisa prática de acordo com Klaus Frey (2000). Em um terceiro momento, percebe-se os atores influentes no processo decisório. Por fim, observa-se a ótica de James G. March (2009) que considera a associação da tomada de decisão com a teoria da escolha racional.

65 Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional na Universidade Federal do Pampa, campus São Borja e professora adjunta do curso de Ciências Sociais – Ciência Política da mesma instituição.

66 Mestranda em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional na Universidade Federal do Pampa, campus São Borja e graduada em Ciências Sociais – Ciência Política pela mesma instituição. E-mail: jessicacsop.unipampa@gmail.com

O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são alvo de conceitos desenvolvidos por diferentes autores. Enquanto alguns são considerados os pais fundadores da área, outros se concentram em encontrar teorias capazes de explicar as formas de identificação de um problema, a entrada de uma questão na agenda governamental, sua transformação em política pública, os estágios pelos quais percorrem, os resultados que apresentam, entre tantas outras finalidades. Sendo assim, a política pública torna-se área do conhecimento e surge dentro da academia nos Estados Unidos com o propósito de romper com a iniciativa de estudar apenas as instituições e o Estado. Nas universidades, passa a ressaltar os governos em ação, ao encorajar pesquisas que mostrassem como o governo age ou não em países estabilizados e democráticos. É uma subárea da Ciência Política que possui conceituados fundadores como: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006).

Antes de abordar diversos assuntos como os citados acima, é necessário explicitar qual o significado das políticas públicas para alguns estudiosos da temática. De acordo com Leonardo Secchi (2013), as políticas públicas são elaboradas e implementadas com a intenção de resolver problemas que envolvem a vida em sociedade. Nesse caso, ela será a solução formulada para resolver o que estiver em pauta, pois elas “[...] tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p. 1). Segundo ele, existem dois princípios essenciais em uma política pública: intencionalidade e resposta. Sendo assim, a política pública será elaborada para atender a demanda da sociedade de solucionar um problema que seja considerado importante para a coletividade. Nesse sentido, ela é considerada “[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2013, p. 2).

Quando surgem divergências na sociedade é essencial que haja alguma forma de remediá-las. Por isso, “[...] políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” (SOUZA, 2006, p. 26). Seguindo esta premissa, Celina Souza destaca que é possível

resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Segundo tais autores, as políticas públicas existem para que o governo trabalhe na resolução de problemas que se desenvolvem na sociedade. Porém, é de extrema importância perceber que nem Leonardo Secchi (2013), nem Celina Souza (2006) possuem uma visão fechada sobre o conceito de políticas públicas, pois afirmam que não há uma ou a melhor definição para representar o que elas significam. Somando a isso, Enrique Saravia (2006), define as políticas públicas através do que denomina “fluxo de decisões públicas”, ou seja, na sua concepção elas têm o propósito de preservar uma sociedade estável e também de provocar mudanças na realidade desse meio social. Ainda sobre o conceito de política pública, Maria das Graças Rua (1997) as descreve como *outputs* que emergem da atividade política, isto é, a união do ato de decidir e selecionar alternativas que resultem na implementação da sentença estabelecida. Portanto,

por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são públicas'- e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 1997, p. 1).

Cada pesquisador coloca sua percepção a partir de um viés próprio. Na prática, seria muito “romântico” pensar que as políticas públicas são elaboradas e implementadas para o bem das pessoas, em benefício do coletivo e que somente surgem quando se aponta a existência de um problema público. O mundo real atrelado a este conceito apenas se apoia na teoria para explicar os fenômenos que acontecem na criação, no desenvolvimento e ação de uma política pública. Utiliza-se dos princípios elaborados por estudiosos da área na tentativa de compreender e explicar esse processo, que proporcionam grande suporte para uma pesquisa tanto de análise, quanto de avaliação de uma política pública. Nessa perspectiva, cabe ressaltar que não necessariamente elas nascem para resolver um problema.

De acordo com a visão de Ana Claudia N. Capella (2006) que descreve a teoria de John Kingdon através da análise pelo modelo de *Multiple Streams*, onde três fluxos independentes se convergem e possibilitam modificações na *agenda-setting*, percebe-se que há em tal modelo a afirmação de que em muitos casos as políticas públicas são formuladas de uma forma não tão preocupada com a defesa do público. Nesse sentido, quando isso acontece já existem soluções, ou seja, alternativas que estão à espera da criação de um problema para que possam ser utilizadas. A decisão que leva um formulador de políticas a criar um problema para ocupar-se de uma resolução específica depende do interesse dos atores envolvidos e dos ganhos que serão adquiridos por eles no futuro. Por exemplo, muitas políticas desse tipo não têm conhecimento da realidade do público alvo e

de suas necessidades, o que geraria desperdício de dinheiro por parte do governo. No entanto, ao invés disso produzem lucro para os interessados no momento em que tiveram a oportunidade de criar um problema com a intenção de ocupar-se da solução disponível em benefício próprio, isto é, a favor da elite que teve o poder de tomar essa decisão.

Além disso, os autores divergem muito sobre o caminho que uma política pública percorre. Alguns chamam de ciclo, outros de estágios, mas ambos afirmam que os passos dados até a implementação de uma política pública são incertos, ou seja, não seguem a ordem estabelecida pelos estudiosos. A determinação de etapas pela teoria serve para guiar o pesquisador no momento da análise ou avaliação do processo que envolve as políticas públicas. De acordo com Celina Souza (2002), no Brasil os estudos relativos às políticas públicas têm se tornado cada vez mais frequentes, o que torna à área mais relevante. Seguindo pelo caminho que abrange a tomada de decisão, nota-se então que “[...] a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação [...]” (SOUZA, 2002, p. 18). Portanto, é importante pontuar alguns modelos que auxiliam na análise do processo de formulação das políticas públicas destacados por Thomas R. Dye (2006).

MODELOS TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os modelos apresentados por Dye são conceituais. Não foram criados especificamente para pesquisas sobre políticas públicas e podem ser utilizados sozinhos ou associados com outros modelos. Peguemos como exemplo as políticas de segurança pública no Brasil que permitem com que o governo federal tenha para com a população “[...] um compromisso legal com a segurança individual e coletiva” (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 62). Nesse sentido, percebe-se que as características de quatro modelos desenvolvidos por Dye podem contribuir para a compreensão da questão. Em primeiro lugar destaca-se o modelo institucional. As instituições desempenham papel fundamental diante das políticas públicas, pois elas só se tornariam legítimas por meio dessa estrutura. Desse modo, um fator que merece destaque é o caráter universal de tais políticas. Elas devem abranger o todo como é o caso do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) que prevê soluções para a criminalidade no Brasil. As instituições do governo servem de referência comportamental que podem influenciar no conteúdo de uma política pública.

Já o modelo de processo trata da atividade política em si, seria uma espécie de ciclo como o mencionado anteriormente, que de acordo com Dye tem como base: o reconhecimento de um problema; sua entrada

para a agenda governamental; a identificação das alternativas; a busca por apoio para torná-la uma política legítima; a implementação da mesma; e sua avaliação. Em algum momento no Brasil a segurança foi considerada um problema público, o que possibilitou sua inserção na *agenda-setting*. Os formuladores de políticas perceberam quais as soluções que estavam disponíveis para a resolução do problema no país. A questão foi formulada e como resultado obteve-se o PNSP. Analistas de políticas públicas podem identificar como a decisão foi tomada, enquanto avaliadores podem perceber a resposta que a criação do plano forneceu ou não para o combate da criminalidade no Brasil. Da mesma forma que Kingdon, Dye acredita que a forma como uma política é elaborada pode intervir na sua essência e conseqüentemente no resultado final. Porém, é importante pontuar que não significa que isso sempre aconteça tal qual o planejado, muito menos que o caminho traçado é seguido pela ordem descrita acima.

Ainda com relação aos modelos de análise de Dye, tratemos agora do incrementalismo. Segundo Carvalho e Silva (2011), a Constituição de 1988 reconheceu a segurança como um direito público. No ano 2000 nasceu o PNSP. Porém, o plano não foi suficiente para assegurar esse direito ao cidadão. Então, em 2007 surge o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). O Pronasci vem a partir da iniciativa do Ministério da Justiça, com parceria entre a União e seus entes federados com a intenção de se colocar contra a criminalidade no Brasil (BRASIL, 2007). Nesse sentido, pelo modelo incremental o PNSP é uma iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso que não supriu as necessidades da população em se manterem seguros. O Pronasci é uma atitude da gestão seguinte, isto é, do governo Lula como mais uma tentativa de solucionar o problema. Portanto, o incrementalismo defende a continuidade de uma política pública de governos antecedentes, mas com mudanças que incrementam e procuram proporcionar novas perspectivas.

O quarto modelo proposto é a teoria sistêmica, onde as políticas públicas têm origem no sistema político. Considera-se um sistema a junção de ações sociais com as instituições, que tem a finalidade de fazer com que as reivindicações da população retornem para a sociedade como política pública. Nesse sentido, as demandas dos cidadãos são *inputs* que saem do meio ambiente e entram no sistema político. Os *outputs* partem desse sistema e voltam para a sociedade no formato de política pública. Usando a reflexão proposta como exemplo, no modelo sistêmico a segurança pública seria a demanda da população que sai desse meio para entrar no sistema político. Dentro do sistema há atores interessados em apoiar a proposta o que a tornaria uma política pública. Tal política tem a intenção de modificar a realidade, isto é, trazer mudanças ao meio ambiente pelo qual ela saiu como reivindicação da sociedade. Dye se concentra em nove modelos explicativos para a análise de políticas públicas, sendo que nessa discussão teórica coube a apresentação de apenas quatro. Essas teorias servem para

auxiliar o pesquisador e conduzi-lo ao objetivo final de seu estudo.

Além das teorias destacadas por Dye, há outros autores que também trabalham no desenvolvimento de modelos que ajudam na compreensão do processo de análise de políticas públicas. Como exemplo, Capella (2006) traz o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon supracitado e o modelo de *Punctuated Equilibrium* de Frank Baumgartner e Brian Jones. Também conhecido como Equilíbrio Interrompido, tal modelo sustenta a análise de momentos estáveis e de mudanças que acontecem na criação de uma política pública. A teoria de Baumgartner e Jones é a que mais se encaixa para a explicação do exemplo ressaltado neste artigo, ou seja, a segurança pública. Nesse sentido, o Brasil estaria em uma fase de estabilidade. Em algum momento a questão da segurança obteve um instante de crise, que romperia com esse período. A busca por soluções e sua aplicação como política pública produz a interrupção, isto é, proporciona modificações no processo. Quando a segurança foi considerada um problema público, ocorreram mudanças que foram necessárias diante a instabilidade da questão. A resolução do problema teria surgido no ano 2000 com o Plano Nacional de Segurança Pública, o que ocasionaria em uma alternativa que obtivesse resultados em longo prazo. Sendo assim, tal solução traria o retorno da estabilidade interrompida pela crise.

Adicionado a isso, de acordo com Klaus Frey (2000) a *policy analysis* aborda a correlação entre a substância da política (*policy*), o processo político (*politics*) e as instituições (*polity*). Pesquisas com relação às políticas públicas são desenvolvidas no Brasil há pouco tempo. Portanto, a discussão bibliográfica proposta nesse artigo procura ir de encontro com a carência identificada por Frey: a falta de um alicerce teórico para estudos empíricos com a finalidade de auxiliar na obtenção de resultados mais satisfatórios pelos estudos realizados na área. Ao utilizar os conceitos ressaltados por Frey percebe-se a classificação das políticas públicas pela definição de *policy arena* realçada por Lowi (1972). Segundo ele, diferentes áreas de política abrangem embates e concordâncias, o que permite mais uma forma de compreensão das políticas públicas a partir de suas especificidades. Dessa maneira, evidencia-se quatro tipos de políticas: as distributivas que são concentradas em altos ganhos e baixos custos através de consenso; as redistributivas que são específicas para determinados grupos da sociedade e guiadas de forma conflituosa; as regulatórias que tem o ofício de ordenar e censurar, além de decretos e portarias; e as constitutivas que definem as normas, ou seja, o suporte para procedimentos e divergências políticas. Portanto, existem variadas teorias que explicam tanto a análise do processo de formulação, quanto de avaliação das políticas públicas, o que é de grande relevância para um bom embasamento teórico que as pesquisas necessitam.

OS ATORES INFLUENTES NA ARENA DECISÓRIA

De acordo com Ham e Hill (1993), dentro do processo de formulação de políticas públicas encontram-se os burocratas, isto é, funcionários públicos que têm grande importância na arena decisória. Estes podem ser de alto ou baixo escalão, isto é, políticos e funcionários com grau inferior, respectivamente. Nesse caso, organizações administrativas que desfrutam de complexidade, dotadas de rigidez e lentidão com relação a questões diárias, são consideradas burocráticas. Dessa forma,

O uso do termo “burocracia” tem sido frequentemente usado para denotar uma ideia de organização desnecessariamente amarrada por procedimentos rotineiros, complexos e proteratórios, ainda que legais [...] o termo foi geralmente usado no sentido empregado por Max Weber para conotar uma organização complexa e regulada (HAM; HILL, 1993, p. 199).

Somando a isso, quanto ao significado de burocracia Joan Subirats (1989) percebe-a como “Um conjunto de personas organizadas de maneira jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva, y que, por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas” (SUBIRATS, 1989, p. 113). Similarmente, há vários tipos de atores que se destacam no processo de criação de uma política pública. Conforme Rua (1997) pode-se destacar os atores públicos, isto é, os próprios burocratas que possuem cargos públicos e os políticos que fazem parte de organizações partidárias com a posição conquistada através de eleições. Ressalta-se também os atores privados, que possuem grande influência sobre as políticas públicas e são essenciais para a política econômica do país, ou seja, os empresários. Outros atores importantes são: os trabalhadores que possuem poder de ação organizada; os servidores públicos sindicalizados; os agentes internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial; e a mídia detentora da capacidade de formar opinião e mobilizar ações. Os atores que influenciam no processo de formulação de políticas públicas surgem quando possuem algum interesse em pauta. Nesse caso, é imprescindível que o ponto de partida para o analista de políticas públicas é identificar como ocorre a tomada de decisões.

A RACIONALIDADE COMO MÉTODO DE ESCOLHA

Segundo James G. March (2009), a ideia de considerar a teoria racional como a “melhor” alternativa prevista para a tomada de decisão é a mais utilizada no âmbito das políticas públicas. Desse modo, a forma de agir sobre determinada questão é apoiada na racionalidade, pois as escolhas baseadas pela razão são identificadas como sensatas

e consequentemente terão sucesso em seus resultados. March utiliza-se do significado de racionalidade estritamente para a explicação do procedimento de escolha na arena decisória. Para ele, as teorias racionais de escolha possuem princípios estruturados na percepção adiantada das implicações futuras e nas preferências individuais das pessoas. No que diz respeito a segurança pública no Brasil, a criação de um Plano Nacional que suprisse as necessidades da sociedade em uma democracia recente foi considerada a decisão mais racional possível para o momento, isto é, a criação de uma alternativa que futuramente teria mais chances de ser bem sucedida. Nesse sentido,

Algumas versões da teoria da escolha racional partem da premissa de que todos os indivíduos compartilham um conjunto comum de preferências (básicas); de que alternativas e suas consequências são definidas pelo ambiente; e de que os indivíduos envolvidos em decisões têm um conhecimento perfeito dessas alternativas e de suas consequências. Outras versões reconhecem uma maior subjetividade entre os atores, mas pressupõem conhecimento perfeito em qualquer decisão específica – pressupõem que todas as alternativas são conhecidas com certeza, e que todas as preferências relevantes para a escolha são conhecidas, precisas, consistentes e estáveis (MARCH, 2009, p. 3).

Percepções como as citadas acima são denominadas como escolhas de racionalidade pura. No entanto, é extremamente complicado considerá-las já que “[...] são difíceis de aceitar como representações críveis dos atores reais, sejam eles indivíduos ou organizações” (MARCH, 2009, p. 4). Diante disso, de acordo com March as teorias racionais formuladas para considerar as incertezas desse processo são mais adequadas, uma vez que ao contrário da racionalidade original procura identificar que os resultados futuros são imprevisíveis. Dessa maneira, decisores contam com informações reduzidas como: falta de atenção e tempo para decidir sobre vários assuntos; pouca memória para registrar diversos conteúdos; falta de identificação da importância das informações que possuem; e problemas de comunicação com grupos diferentes. Portanto,

Teorias sobre a escolha racional têm se adaptado gradualmente a essas observações com a introdução da ideia de que a racionalidade é limitada. A ideia central da racionalidade limitada é que os indivíduos *procuram* ser racionais. Embora tentem, são restringidos por uma capacidade cognitiva limitada e informações incompletas e, assim, suas ações podem não ser completamente racionais, apesar de suas melhores intenções e de seus melhores esforços (MARCH, 2009, p. 8, grifo do autor).

Através disso, com a ideia de racionalidade limitada, March enfatiza que não há possibilidade de que um indivíduo seja completamente racional. Consequentemente, deve-se considerar que as pessoas são motivadas e impulsionadas por valores, crenças e principalmente emoções. Seguindo essa premissa, os atores que tomam as decisões e definem de que forma elas emergem são dotados de limitações racionais. Em síntese, por mais que haja algumas implicações e até mesmo “falhas”, a teoria da escolha racional é a mais comum para estudos sobre como as decisões acontecem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são vistas de várias formas, ora como soluções para um problema público, ora emergentes para utilização de alternativas já existentes. Todavia, elas nem sempre nascem para suprir as necessidades da coletividade e identificar o motivo pelo qual elas surgem é o primeiro passo para a realização de uma análise com credibilidade. Não há a melhor definição para compreender o que é uma política pública, mas é importante considerar que há diversas teorias que auxiliam para o entendimento do processo de formulação. Tanto Dye quanto Baumgartner e Jones, fornecem possibilidades conceituais que podem ser aplicadas em diferentes situações. Uma teoria deve sair do papel para ir ao encontro da prática e a prática deve estar apoiada em um bom embasamento teórico. Esse é um dos grandes problemas das pesquisas realizadas em políticas públicas que se sustentam basicamente por informações quantitativas. Frey traz exatamente essa questão onde proporciona uma reflexão necessária para realização de estudos futuros sobre a temática. A união do alicerce teórico com a pesquisa empírica possibilita uma análise comparativa, já que a teoria pode condizer ou não com a prática. Nesse sentido, este artigo enfatiza essa discussão para realçar a importância dos modelos teóricos para a análise de políticas públicas.

Além disso, situar os indivíduos sobre quem são as pessoas responsáveis pela tomada de decisão e qual a influência das mesmas nesse processo é essencial para identificar como tudo realmente acontece. Por isso, também é relevante pontuar a teoria mais utilizada nessa questão, que de acordo com March é a escolha racional. Mesmo que os atores responsáveis pelas decisões obtenham essa racionalidade de forma limitada, tal teoria ainda é a mais empregada para a compreensão do procedimento que envolve a escolha. Portanto, apesar da apresentação de somente algumas teorias, percebe-se que as políticas públicas são dotadas de complexidade, desde sua formulação até sua implementação. Porém, é imprescindível que tanto analistas, quanto avaliadores usufruam do suporte que a teoria fornece para que o estudo de um assunto complexo como as políticas públicas se torne mais claro e preciso.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Ministério da Justiça. **Pronasci**: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: www.mj.gov.br/pronasci. Acesso em: 26 de junho de 2017.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 2006.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>. Acesso: 18 de junho de 2017.
- DYE, Thomas. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco Salm; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Editora UnB, 2006.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun de 2000.
- HAM, C. e HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino, 1993.
- MARCH, James G. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios da tomada de decisões. São Paulo: Leopardo, 2009.
- RUA, Maria das Graças. (1997). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Washington, DC: Indes/BID. Texto digitado. Disponível em http://www.clebertoledo.com.br/blogs/estaopublica/administracao/files/files/pol_publica_S_Ga%C3%A7aRUA.pdf. Visto por último em: 13 jun. 2017.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**, Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. vol. 8, n. 16, pp. 20-45, 2006.
- _____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**. Niterói: 2002.
- SUBIRATS, Joan. (1989). El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas – Coletânea**. Volume 2. Brasília: ENAP. pp 113-126.

CAPÍTULO 11

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E OPINIÃO PÚBLICA: uma análise dos comentários no ciberespaço

Maria Helena Weber Avila⁶⁷

Sara de Sousa Fernandes Epitácio⁶⁸

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo apresentar considerações acerca da violência, violência intrafamiliar e violência de gênero, buscando compreendê-las dentro do âmbito midiático. Analisou-se a relação entre a violência intrafamiliar e de gênero e a opinião pública, abordando conceitos a partir de ponderações bibliográficas para assim apreender como a opinião pública se manifesta e/ou posiciona diante da publicização de casos de violência intrafamiliar e de gênero que envolve personalidades da mídia.

PALAVRAS-CHAVE: Violência; Violência Intrafamiliar; Violência de Gênero; Ciberespaço.

INTRODUÇÃO

A violência é um exemplo das inúmeras formas e expressões da questão social⁶⁹, que pode ser identificada e/ou evidenciada como campo de intervenção para o trabalho profissional em suas diversas áreas de atuação. Neste sentido, o presente artigo tem por finalidade apresentar algumas considerações acerca da violência de gênero, com ênfase na violência contra a mulher no âmbito familiar, uma vez que ambos são fenômenos transversais na sociedade e conseqüentemente ocultos frente às legislações que buscam garantir a igualdade de gêneros. Discorre-se ainda que a violência de gênero demonstra e/ou afirma relações de poder, em vários meios sociais.

67 Bacharela em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, Campus de São Borja (2016). Estuda Especialização em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

68 Possui Licenciatura Plena em História pela Universidade Estadual do Piauí (2003), Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí (2006) e Especialização em História do Brasil pela mesma instituição (2004). Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (2010) é Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2015), Atualmente é professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa, Campus de São Borja.

69 “É ela, em suas múltiplas expressões, que provoca a necessidade da ação profissional junto à criança e ao adolescente, ao idoso, a situações de violência contra a mulher, a luta pela terra, etc. Essas expressões da questão social são a matéria prima ou o objeto do trabalho profissional. Pesquisar e conhecer o próprio objeto de trabalho, junto ao qual se pretende induzir ou impulsionar um processo de mudanças. Nessa perspectiva, o conhecimento da realidade deixa de ser um mero pano de fundo para o exercício profissional, tornando-se condição do mesmo, do conhecimento do objeto junto ao qual incide a ação transformadora ou esse objeto” (IAMAMOTO, 2013, p.62).

Considerando as informações já citadas, destaca-se que este artigo caracteriza-se por ser uma reflexão sobre a violência de gênero contra a mulher no âmbito familiar, com ênfase na reportagem do caso de agressão que envolve o cantor Victor Chaves e sua esposa Poliana Chaves que aconteceu no mês de fevereiro do corrente ano (2017), será ressaltada a importância dos veículos midiáticos na expressão da opinião pública, demonstrando assim como o público reage a notícias de violência intrafamiliar com personalidades da mídia, pontuando a importância que as interações virtuais adquiriram no mundo contemporâneo, principalmente na vida dos sujeitos.

Dessa forma, torna-se importante ressaltar que utilizou-se desse caso com os comentários devido a grande repercussão do mesmo nos diversos meios de telecomunicações, neste sentido utilizou-se dessa reportagem de violência intrafamiliar com o intuito de ilustrar como a opinião pública reage frente a situações de violência de gênero, expondo seus posicionamentos e opiniões através da publicação de comentários nos ambientes eletrônicos.

CONCEITUANDO VIOLÊNCIA

Assim, torna-se importante trazer que o conceito de violência de modo geral e/ou amplo trata-se da “(...) ruptura de qualquer forma de integridade da vítima: integridade física, integridade psíquica, integridade sexual, integridade moral” (SAFFIOTI, 2004, p.17). Dessa forma, ressalta-se que a mesma pode ser manifestada de diversas maneiras na vida dos sujeitos, não necessariamente através de agressões físicas.

Violência, em seu significado mais frequente, quer dizer uso da força física, psicológica ou intelectual para obrigar outra pessoa a fazer algo que não está com vontade; é constrianger, é tolher a liberdade, é incomodar, é impedir a outra pessoa de manifestar seu desejo e sua vontade, sob pena de viver gravemente ameaçada ou até mesmo ser espancada, lesionada ou morta. É um meio de coagir, de submeter outrem a seu domínio, é uma violação dos direitos essenciais do ser humano. Assim, a violência pode ser compreendida como uma forma de restringir a liberdade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, reprimindo e ofendendo física ou moralmente (TELES; MELO, 2003, p.15).

A violência “toma por eixo a estrutura sociocultural e as formas como são engendrados valores, comportamentos e atitudes que conformam corpos de acordo com cada sexo, trazendo conseqüências como a desigualdade e a intolerância (...)” (COELHO; FERREIRA; ALEXANDRIA; GOMES, 2014, p. 471), caracteriza-se também por possuir múltiplos significados e comportamentos, contudo enfatiza-se

que a denominação violência de gênero contra a mulher vem ganhando mais espaço nos dias de hoje. A violência que é praticada contra a mulher representa sua intimidação pelo homem, sendo o mesmo seu “principal” agressor. Todavia, é oportuno salientar alguns delineamentos (exemplos) da violência que está presente e passa despercebida em nosso cotidiano.

A violência doméstica e/ou intrafamiliar é aquela que ocorre no âmbito familiar, nas relações entre as pessoas da família, com isso TELES; MELO (2003, p. 20) afirmam que “(...) o lar é perigoso para as mulheres, pois são as mais atingidas pela violência no espaço privado”.

Muito se tem feito para mudar essas situações que culminam em uma multiplicidade de ações violentas, porém torna-se necessário destacar que há também a forma de violência que é caracterizada pelo abuso sexual, podendo ser cometida dentro e fora de casa, atingindo além de mulheres, crianças e adolescentes. No entanto, ao contrário do que muitos pensam há aquelas que se configuram durante o casamento e/ou união estável como, por exemplo, violência conjugal que ocorre entre marido e mulher, a violência interpessoal que caracteriza-se por ser praticada por pessoas que se conhecem, e a violência patrimonial que condiz a respeito de bens materiais ou não de uma pessoa, provocando danos e perdas (TELES; MELO, 2003).

Por fim, cita-se a violência sexista que se configura através da discriminação sexual, e o assédio sexual que é o tipo de violência e/ou ato de poder exercido contra outra pessoa, na maioria das vezes aquele que comete tal ato encontra-se em posição superior (hierarquizações), por exemplo, no ambiente de trabalho (TELES; MELO, 2003).

Nessa perspectiva, as práticas de violência supracitadas descrevem algumas das formas e expressões que constitui a violência de gênero contra a mulher. Contudo, a violência que é praticada contra a mulher tem caráter multifacetado (ou seja, contém múltiplas aparências e características), estando cada vez mais presente e permanente em nosso cotidiano, indo além de ideologias, demonstrando relações de poder historicamente desiguais estabelecidas entre homens e mulheres. Ainda convém citar, que a mesma está presente em todas as sociedades, bem como em todas as classes sociais, independente de renda, raça, etnia, orientação sexual, geração, entre outros.

1.2 VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Diante disso, é importante enfatizar que a violência representa além do abuso físico, sexual, psicológico a interrupção do desenvolvimento humano, causando impactos na saúde e na convivência familiar e comunitária.

Da mesma forma a violência de gênero tem um “(...) conceito

amplo e tem por foco não apenas as mulheres e os homens, mas também crianças e adolescentes de ambos os sexos, heterossexuais e homossexuais” (COELHO; FERREIRA; ALEXANDRIA; GOMES, 2014, p. 472). Pode-se afirmar ainda que a violência de gênero é/está esboçada através de disputas pelo poder da qual tem o intuito de (re) produzir a subordinação, potencializar o controle social e reproduzir com supremacia o modelo de gênero na sua forma grosseira (COELHO; FERREIRA; ALEXANDRIA; GOMES, 2014).

Com base nestas afirmações, define-se gênero pela distinção entre ambos os sexos. Desta maneira, através do entendimento de gênero enquanto categoria presente nas relações sociais destaca-se que a mesma representa uma das formas iniciais de poder, ou seja, o controle de um indivíduo sobre o outro. No entanto,

Gênero também diz respeito a uma categoria histórica (...), pode ser concebido em várias instâncias: aparelho semiótico, como símbolos culturais (...), organizações e instituições sociais, identidade subjetiva, como divisões e atribuições assimétricas de características e potencialidades; como numa certa instância, uma gramática sexual, regulando não apenas relações homem-mulher, mas também relações homem-homem, mulher-mulher, etc (SAFFIOTI, 2004, p. 45).

Ao falar em violência de gênero, cita-se a que é praticada contra a mulher que assim como as demais, primeiramente nos remete a violação de direitos que conseqüentemente resulta no rompimento e/ou anulação das proteções legislativas dignas ao ser humano, sem distinção de raça, classe e etnia. Neste sentido, a violência se configura como uma forma de restringir e limitar a liberdade de uma (ou de várias) pessoa (s).

Com base no conteúdo supracitado, afirma-se que a expressão gênero “na gramática (...), é uma categoria que permite flexionar palavras, agrupando-os conforme os sexos (masculino, feminino ou neutro, em algumas línguas)” (TELES, MELO, 2003, p. 16).

A sociologia, a antropologia e outras ciências humanas lançaram mão da categoria gênero para demonstrar e sistematizar as desigualdades socioculturais existentes entre mulheres e homens, que repercutem na esfera da vida pública e privada de ambos os sexos, impondo a eles papéis sociais diferenciados que foram construídos historicamente, e criaram pólos de dominação e submissão. Impõem-se o poder masculino em detrimento dos direitos das mulheres, subordinando-as às necessidades pessoais e políticas dos homens, tornando-as dependentes (TELES, MELO, 2003, p. 16).

Portanto, o termo gênero é entendido de diferentes formas e expressões, proporcionando a apreensão frente às desigualdades sociais

e econômicas, principalmente entre homens e mulheres. Dessa forma, afirma-se que no decorrer dos anos essa luta pela igualdade entre os sexos vem sendo demarcada pela discriminação histórica contra o gênero feminino, determinando assim a figura da mulher sempre inferior à dos homens nas diversas áreas da vida humana.

Ainda convém lembrar, que a violência de gênero está atrelada a uma relação de poder e de dominação, do qual há a submissão da mulher. Em consequência disso, é possível perceber que os papéis que são impostos as mulheres e aos homens em sociedade foram consolidados ao longo da história e vem sendo reforçados e/ou reafirmados no dia a dia através da ideologia patriarcal. Ao contrário do que muitos pensam, o patriarcado induz

(...) relações violentas entre os sexos e indica que a prática desse tipo de violência não é fruto da natureza, mas sim do processo de socialização de pessoas. Ou seja, não é a natureza a responsável pelos padrões e limites sociais que determinam comportamentos agressivos aos homens e dóceis e submissos às mulheres. Os costumes a educação e os meios de comunicação tratam de criar e preservar estereótipos que reforçam a ideia de que o sexo masculino tem o poder de controlar os desejos, as opiniões e a liberdade de ir e vir das mulheres (TELES, MELO, 2003, p. 17).

Conforme essas considerações é oportuno trazer ainda que a violência de gênero contra a mulher está composta por diferentes fatores e formas, como se fosse por exemplo, um jogo de “quebra-cabeça” com várias peças que fazem parte e/ou compõem um todo. Assim, “essa expressão significa a intimidação da mulher pelo homem, que desempenha o papel de seu agressor, seu dominador e seu disciplinador” (TELES, MELO, 2003, p. 19). A expressão violência de gênero,

(...) significa que não são as diferenças biológicas entre os homens e as mulheres que determinam o emprego da violência contra a mulher, mas sim os papéis sociais impostos a homens e mulheres, reforçados por culturas patriarcas que estabelecem relações de violência entre os sexos (PRESTES; OLIVEIRA, 2005, p. 3).

Neste sentido, o termo violência de gênero deve ser compreendido para além das diferenças biológicas, uma vez que a mesma não se limita apenas na determinação física, mas sim nas funções de macho e fêmea para a reprodução biológica da espécie (PRESTES; OLIVEIRA, 2005).

Através dos argumentos supracitados, entende-se que a partir dessas reproduções é que se podem ocasionar e afirmar modelos de relações sociais que irão implicar novamente na subordinação de um sexo

sobre o outro. Salienta-se ainda que a reprodução da violência acontece de forma naturalizada no meio social, comunitário e familiar, uma vez que ela se reproduz na relação e criação dos filhos, sendo passado de geração em geração como algo normal e/ou cultural.

Levando em conta o conteúdo supracitado é oportuno frizar que a violência de gênero de uma forma geral resulta das diferenças entre homem e mulher, proporcionando assim a desigualdade entre os dois sexos. É a partir de ideologias que se encontram em torno destas diferenças entre os sexos que se promovem a desigualdade, ou melhor, dizendo, a luta pela igualdade de gênero. É importante citar ainda que a violência de gênero abrange como vítimas além das mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos.

A violência de gênero produz-se e reproduz-se nas relações de poder onde se entrelaçam as categorias de gênero, classe, raça/etnia. Expressa uma forma particular da violência global mediatizada pela ordem patriarcal que dá aos homens o direito de dominar e controlar suas mulheres, podendo para isso usar a violência (ARAUJO; MARTINS; SANTOS, 2004, p. 18).

Contudo, é importante trazer que a ideologia que está mais presente na sociedade é o patriarcado⁷⁰, podendo o mesmo ser caracterizado pela autoridade imposta pelo homem sobre mulheres e filhos (as) no ambiente familiar (BARRETO, 2004). Neste sentido, destaca-se que desde a infância o indivíduo é moldado para adequar-se com os padrões estabelecidos pela sociedade, enfim cultura, costumes, crenças (etc...), que são passados de pais para filhos (as) tendo como exemplo as funções que são atribuídas de acordo com o seu gênero feminino e/ou masculino.

A cultura é o modo como as pessoas e grupos vivem e convivem em uma sociedade. (...), a cultura abrange a ideologia, no que é considerado relevante, almejado, certo, errado, enfim, padrões que são responsáveis pela condução da vida humana. As normas são princípios que regem a forma de agir de acordo com os valores daquela cultura, assim, as

70 (...) o patriarcado é uma relação de dominação subjetiva, onde os homens são considerados superiores, na condição de poder dominar as mulheres. É uma fundamentação biológica construída socialmente que cria essa ordem. Há uma relação discriminadora que se reflete no âmbito familiar, econômico, político, do trabalho e onde quem possui o controle é o homem. Dessa forma, o patriarcado tem uma base material e social, é uma hierarquização de um sexo com relação ao outro. Esse território abrange duas dimensões, o sexo e o gênero, e se fundamenta nas diferenças do sexo. Pode-se compreender então, o patriarcado como uma forma de organização política, econômica, religiosa e social que tem por pressuposto a idéia da autoridade e liderança masculina, orientado pelo modelo tradicional do domínio dos homens sobre as mulheres (COELHO; FERREIRA; ALEXANDRIA; GOMES; 2014, p. 473).

normas e os valores caminham juntos para variar conduzindo os comportamentos daqueles que pertencem a determinada cultura (COELHO et al., 2014, p. 472).

Com isso, a família é um espaço primário de socialização, onde valores e padrões éticos e morais são construídos, compartilhados e reforçados. Desta forma, esta rede de parentesco seja consanguíneo, por aliança, afinidade, efetividade, solidariedade, adoção, reprodução assistida (entre outros), elabora socializações distintas para cada indivíduo que dela faz parte, dando-lhes papéis estereotipados específicos, para o homem, a mulher e os filhos.

Em consequência disso, através da divisão e diferenciação entre os sexos, criam-se fundamentos para a supervalorização do gênero masculino, resultando em formas de violência e na preservação do “poder” masculino em sociedade. Ao contrário do que muitos acreditam “os papéis sociais são, desse modo, influenciados por um conjunto de normas e condutas, definidos como masculinos e femininos e geram expectativas em um grupo ou sistema social determinado” (COELHO et al., 2014, p. 473) .

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 traz a família⁷¹ enquanto base da sociedade possuindo proteção do Estado, contudo se limita na apreensão do modelo de família, sendo o mesmo imposto e determinado pela sociedade, formado por pai, mãe e filhos. Entretanto, é oportuno trazer e afirmar que há diversidade nos arranjos familiares independente da condição de vínculos (parentalidade), reconhecendo assim a sua multiplicidade de configurações que conseqüentemente resulta em um conceito ampliado de família. Salienta-se ainda que o conceito de família não pode ser tomado como único, pois os laços familiares foram ampliados para aqueles que vivem sob o mesmo teto e desenvolvem relações de afeto (PRESTES; OLIVEIRA, 2005).

No entanto, os relacionamentos e vínculos estabelecidos e criados no seio familiar favorecem a família como valor moral que dificulta o rompimento das relações de violência;

Nesse contexto, nesse modelo “ideal” de família ou fora dele, é onde acontecem as atitudes mais bárbaras, causadas por pessoas próximas por quem a mulher deposita confiança até amor. Quando acontece qualquer espécie de violência, há uma miscelânea de sentimentos por parte da vítima, transitando entre ódio, a piedade e o afeto. Adicionada de toda uma carga de culpabilização, vergonha, que também é socialmente disseminada. Diante disso, fica até mesmo fácil e determinante repudiar, ou mesmo se indignar com o universo masculino que é capaz de

71 “(...) a família, além de ser o primeiro núcleo de socialização dos indivíduos (...), também é quem primeiro transmite os valores, usos e costumes que irão formar personalidades e a bagagem emocional das pessoas, numa dinâmica familiar de distribuição de afetos” (OLIVEIRA; AZEVEDO, 2013, p. 31)..

cometer tais atrocidades, porém, analisando mais profundamente, perceberemos que o “cruel violentador” também pode ser uma vítima. Sim, mais uma vítima do sistema social e cultural que colaboramos em perpetuar (PRESTES; OLIVEIRA, 2005, p. 2).

Em consequência disso, vê-se a reprodução do modelo e ideologia patriarcal de gênero, com a supervalorização do sexo masculino (re) afirmando o poder de dominação. “A inserção dos homens na sociedade se dá, atribuindo a eles o poder, a superioridade de gênero, construída a partir da observação da dinâmica familiar hierarquizada” (COELHO et al., 2014, p. 474). Salienta-se que em nossa sociedade há um determinado padrão que é estabelecido e imposto, baseado em uma perspectiva autoritária, onde ser macho/homem quer dizer agressivo, forte, comparando características biológicas homem versus mulher gerando assim na limitação da liberdade de escolha e na reprodução dos valores da ordem social/ patriarcal.

Ao analisar estas afirmações, podemos compreender que a violência institucional no âmbito familiar está atrelada a violência simbólica, uma vez que ambas partem do princípio de perpetuação da relação de dominação, transparecendo forças materiais e simbólicas entre os sexos.

(...) violência simbólica é essa coerção que se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto à dominação) quando ele não dispõe, para pensá-la e para se pensar, ou melhor, para pensar sua relação com ele, mais que instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem esta relação ser vista como natural; ou em outros termos, quando os esquemas que ele põe em ação para se ver e se avaliar, ou para ver e avaliar os dominantes (elevado/baixo, masculino/feminino, branco/negro, etc.) resultam da incorporação de classificações, assim naturalizadas, de que ser social é produto (BOURDIEU, 2003, p. 47).

Neste sentido, traz-se que a violência simbólica pode ser compreendida como um meio sutil de dominação e de exclusão social, ela não está tão visível como a violência física, porém pode fazer com que a vítima esteja sempre na posição de dominado, não reagindo assim às agressões sofridas.

Contudo, ressalta-se que para que se possa compreender melhor esta problemática, se faz imprescindível trazer que um dos aspectos “principais” e/ou históricos da visão social que afirma cada vez mais a desigualdade entre os sexos e principalmente as inúmeras formas e expressões de violência é a construção da diferença anatômica entre ambos, considerando os homens como fortes e as mulheres como frágeis.

Dentro desta instituição social, a mulher deve seguir um padrão comportamental, onde lhe compete à fragilidade e a obediência, sendo a

mesma submetida ao poder e a dominação (homem/mulher) sem vez e sem voz, apenas a exercer as atividades e afazeres do lar.

Nesta perspectiva, a mulher e/ou feminino tem atribuído ao seu gênero uma noção de subalternidade ao longo da história, e o corpo feminino durante um longo período foi e é visto como objeto do prazer de outrem (homem/masculino). Em virtude dos fatos mencionados, salienta-se ainda que o ambiente familiar é “um terreno privilegiado para o aprendizado de normas, valores e técnicas de violência” (PRADO; OLIVEIRA, 1982, p. 8).

Essas expressões da violência que são identificadas no cotidiano e no seio das famílias são formas e impactos da violência institucionalizada, isto é, quando uma determinada relação de força é vista como uma relação natural, ou seja, de modo determinista e/ou fatalista (a idéia de que “é assim e não se pode mudar”).

Embora a natureza e a sociedade estejam em constante interação, estabelecer parâmetros transcendentais (“sempre foi assim, sempre será”) impossibilita a construção de estratégias de enfrentamento e causa naturalização das relações baseadas na força, na desigualdade e na coerção.

Contudo, ressalta-se que desde a infância as famílias afirmam e reproduzem processos culturais e/ou simbólicos com seus filhos, utilizando-se de diferentes instrumentos para reafirmar o sexo masculino/feminino. A dominação e o adestramento do corpo feminino excede espaços do público e do privado, as mulheres são ensinadas desde pequenas para que saibam como ocupar o espaço, como devem agir, posicionar-se, imposições estas que vem sendo naturalizadas e tidas como certas ao longo da história.

Por fim, salienta-se da importância de combater a dimensão da violência para além da punição do agressor, mas sim pensar em formas de educar esses sujeitos em novos padrões de viver e conviver em sociedade, bem como oferecer às mulheres um serviço interdisciplinar da rede de apoio e proteção, construindo assim ações que visem o empoderamento da mulher e a construção social de um novo protótipo de masculinidade.

UMA ANÁLISE DA OPINIÃO PÚBLICA FRENTE A PUBLICAÇÕES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO CIBERESPAÇO

A partir da explanação de algumas considerações acerca da violência, violência intrafamiliar⁷² e violência de gênero através de ponderações bibliográficas, faz-se necessário analisar como a opinião

72 “A violência intrafamiliar é toda ação ou omissão que prejudique o bem estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família” (BRASIL, 2001, p. 15)

pública se manifesta através da repercussão e/ou publicização de casos de violência intrafamiliar e de gênero que envolve personalidades da mídia⁷³.

O ciberespaço tem como característica principal a comunicação instantânea, neste sentido utilizou-se do mesmo para realização da pesquisa com o intuito de contribuir com o debate sobre violência a partir da análise das narrativas dos participantes em um debate e/ou comentários online.

O ciberespaço (que também chamarei de “rede”) é o novo meio de comunicação que surge da interconexão mundial dos computadores. O termo especifica não apenas a infra-estrutura material da comunicação digital, mas também o universo oceânico de informações que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo (LÉVY, 1999, p. 17).

Assim, entendemos que o ciberespaço/internet é um universo que produz uma ampla apreensão das diferentes concepções de gênero que compõem a temática da violência e violência intrafamiliar. Ressalta-se ainda que o ciberespaço é um espaço virtual que permite a circulação de informações, imagens e/ou textos configurando-se como um ambiente midiático de interações (ROST; VIEIRA, 2015).

Nessa perspectiva, é oportuno ressaltar que o objetivo do presente artigo frente a questionamentos que são efetuados entre a mídia versus violência, justifica-se pela importância do ciberespaço como arena de interação entre indivíduos, bem como tecer considerações sobre informações que foram coletadas através de uma pesquisa empírica, com o intuito de analisar comentários que foram realizados junto ao discurso midiático, buscando compreender como a mídia e a sociedade tratam os crimes de violência intrafamiliar com ênfase na questão gênero.

A violência de gênero, de um modo geral está atrelada a um homem que age de forma violenta contra uma mulher, salientando-se que raras vezes se vê ao contrário, pois há a predominância de o homem se prevalecer do gênero feminino/mulher. Que é reforçado pela sociedade patriarcal brasileira, sendo o mesmo uma construção histórica que vem sendo passada de geração em geração.

Segundo Vieira (2013, p. 11):

73 “A mídia, (...), desempenha um papel decisivo em praticamente todas as áreas e dimensões da vida humana, nas sociedades contemporâneas, em razão de possuir uma presença marcante na socialização, no conhecimento, na política e na religião, entre outros (...), a importância fundamental que a mídia assume nas sociedades contemporâneas se dá ao fato dela ter se tornado um instrumento de construção da realidade” (OLIVEIRA; AZEVEDO, 2013, p. 31).

(...)a violência perpetrada pressupõe abuso de poder, uma relação de forças em que há um desequilíbrio. Essa perspectiva teórica há muito é cara para o movimento feminista, que historicamente defende, por exemplo, que a violência conjugal esta intimamente associada aos papéis designados ao homem e à mulher como a expressão radical da relação hierárquica entre os sexos no núcleo familiar. Inclusive, há o entendimento de que a violência conjugal, da mesma forma que a violência doméstica, constitui violência de gênero.

Dessa forma, foi selecionado uma notícia publicada no site <http://ego.globo.com/> que está relacionada ao caso de agressão do Cantor Victor Chaves em sua esposa Poliana Chaves, com o objetivo de analisar os comentários do público. Ainda convém citar que a escolha dessa reportagem se justifica pela grande repercussão no âmbito midiático, com o intuito de compreender o posicionamento das pessoas através da exposição e/ou publicação dos comentários, buscando apreender ainda como foi tratado o tema da violência intrafamiliar e de gênero no transcurso da reportagem/comentários.

Tendo em vista a importância que as interações virtuais adquiriram no mundo contemporâneo, assim como a acessibilidade as fontes e/ou informações tornou-se necessário utilizar a mídia eletrônica como um documento a ser analisado, tendo como pressuposto a idéia de como a opinião pública participa da construção dessas notícias⁷⁴.

Neste contexto, propomo-nos a estudar a reportagem divulgada no espaço virtual, pois este espaço (internet) é uma nova forma de analisar conteúdos e caracteriza-se por ser um âmbito de interação e socialização de idéias onde permite que as pessoas possam estar conectadas de forma efetiva, compartilhando de informações e conhecimentos.

(...) esta rede pode potencializar a comunicação e a partilha de informação e conhecimento, e pode permitir o desenvolvimento de capacidades e estratégias de ensino/aprendizagem mais dinâmicas e interativas, abertas e criativas, possibilitando uma maior participação dos intervenientes, um melhor aproveitamento dos recursos e mais mobilidade de informação e conhecimento (MOREIRA; JANUÁRIO, 2014, p. 68).

74 “A interferência da mídia, especialmente da televisão, na formação do sujeito contemporâneo, parece ficar bastante evidente. E diante dessa afirmativa, se faz necessário refletir o conceito de subjetividade. (...), subjetividade como sendo uma qualidade própria da espécie humana, que participa na determinação do cotidiano através do modo como a pessoa representa psicologicamente sua própria vida e se constitui como sujeito. Acrescentando, (...) subjetividade como sendo modos de ser, pensar e agir constitutivos do sujeito em determinado momento histórico” (OLIVEIRA; AZEVEDO, 2013, p. 33).

Assim, ainda convém ressaltar que o foco de análise é a apresentação dos comentários, bem como a forma em que o público reage à notícia de violência intrafamiliar estudada, possibilitando visualizar o que esses comentários representam e/ou influenciam na opinião de pessoas, que não só cogitam aspectos que envolvem as formas de violência, mas sentem a necessidade de publicizar a sua opinião.

Dando ênfase no objeto de pesquisa, optou-se pelo caso de agressão e/ou violência intrafamiliar que aconteceu no mês de fevereiro do corrente ano (2017) como uma forma de ilustrar como a opinião pública se manifesta frente a essas situações, uma vez que a mesma gerou várias manchetes e notícias nos diversos meios de telecomunicações, espalhando-se de forma generalizada no âmbito virtual.

Pode-se afirmar que, em razão de o caso estar envolvendo como protagonista principal (neste caso o agressor) ser um famoso, a mídia buscou mecanismos para descrever a vítima como uma mulher que está grávida e conseqüentemente está abalada emocionalmente, assim como perturbada mentalmente. Ressalta-se que,

O que se constata é que os casos de violência intrafamiliar no Brasil são contabilizados, em geral, por intermédio da coleta de registros policiais; portanto, caracterizam-se como casos de violência explícita. No entanto, existem situações de violência psicológica que apresentam uma dificuldade bem maior de serem diagnosticadas, como é exemplo a desqualificação moral sistemática de uma pessoa no âmbito das relações familiares (VIEIRA, 2013, p. 11).

Neste sentido, afirma-se que a violência intrafamiliar atinge diferentes pessoas, principalmente mulheres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, tendo como resultado diversos problemas de saúde bem como a violação aos direitos humanos. Desse modo, ao analisar o transcorrer da história é possível perceber que após sofrer a violência no âmbito familiar, a mulher é novamente violentada a partir do momento em que ela tem a iniciativa de denunciar o agressor, uma vez que é submetida a indagações que se remete a culpabilização da mesma, desvalorizando e assim responsabilizando a mulher pela violência sofrida.

Após a publicação dessa notícia, várias pessoas registraram seus comentários, ou seja, deixaram seus pareceres sob o caso já mencionado. Neste sentido, ressalta-se que um fator importante na influência da opinião da sociedade é o uso de imagens nas reportagens, neste caso as fotos usadas são do casal sorrindo em ambientes descontraídos (conforme imagem ilustrativa abaixo), que transmitem a “ilusão” de uma família perfeita e feliz, e talvez na tentativa de amenizar a situação exposta, colocando a palavra da mulher (vítima) passível de dúvida.



Victor Chaves com a mulher (Foto: Reprodução/Instagram)

Disponível em: <http://ego.globo.com/famosos/noticia/2017/02/mulher-de-victor-da-dupla-com-leo-presta-queixa-de-agressao-contra-ele.html> . Acesso em 7 de Abril de 2017.

Portanto, o uso de imagens na publicidade tem papel importante no posicionamento de quem está acompanhando as notícias/reportagens, pois a imagem permite reproduzir informações e/ou significados para quem a visualiza de modo subjetivo.

Com base nesta reportagem, foi possível analisar trinta e três comentários, dentre eles a maioria composta por mulheres que defendem e afirmam o posicionamento do agressor. Dessa forma, ressalta-se que esta estimativa foi realizada através dos nomes e imagens de perfis utilizados pelos usuários que postaram os comentários, porém é de extrema importância trazer que a internet permite aos seus usuários criar seu perfil não necessariamente condizendo com a realidade, pois a forma em que as pessoas se apresentam nos ambientes virtuais não se tem o controle.

No que diz respeito aos comentários publicados, é oportuno citar como exemplos ilustrativos dois deles, ressalta-se ainda que os mesmos receberam mais curtidas em concordância com as afirmações expostas. Pode-se mencionar em um primeiro momento a opinião de “A”⁷⁵, onde ela traz a seguinte afirmação

É óbvio que foi agredida, mas não foi mulher o suficiente para confirmar. O que é uma pena, pois nesses casos só depois de morta é que a família intercede, enfim o interesse monetário conta mais alto. Só espero que saia com vida na próxima agressão, mas é quase certo que não... uma pena, apanha uma vez, duas e na terceira será tarde para reclamar.

75 Os sujeitos foram identificados através de letras do alfabeto, de modo que fosse preservada a identidade e a privacidade dos mesmos.

Neste sentido, através desta fala/comentário fica explícito a indignação da mesma, no entanto nota-se a falta de apreensão frente a situação vivenciada pela vítima. Ainda convém lembrar, que muitas vezes (quase sempre) realizam-se pré julgamentos diante das situações que são expostas, mas não se busca subsídios concretos para saber e/ou compreender a realidade dos fatos.

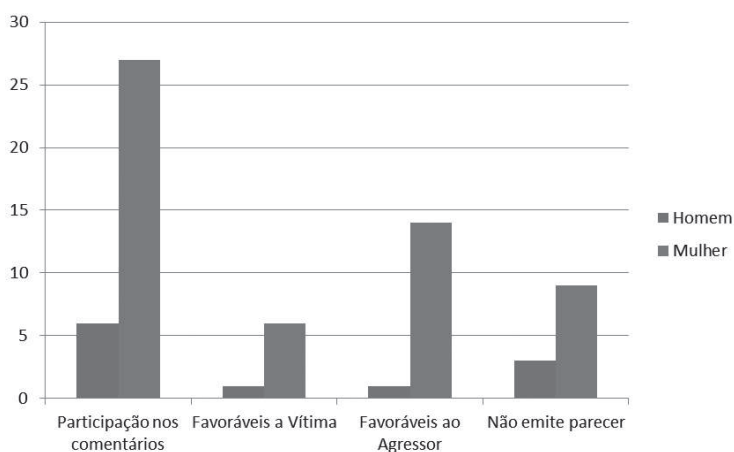
Na perspectiva de entender a opinião pública frente a esta situação já mencionada, na sociedade contemporânea a violência intrafamiliar contra o gênero feminino está culturalmente associada ao âmbito financeiro, como pode ser observada também na fala de “B” quando a mesma diz

Se ela apanhou mesmo, porque continua com ele? Ela não é daquelas mulheres que apanham dos maridos porque de fato precisam deles pra comprar uma calcinha. Nós sabemos que muitas se submetem por questão de necessidade, é triste, mas é a realidade de algumas. Mas, e a dela? Não acredito que ela seja humilde financeiramente a esse ponto, ela pode não ter o dinheiro que ele tem, mas, e a dignidade? Ele tá comprando? Ainda não acredito que ele a agrediu.

Ao contrário do que é possível visualizar nos comentários supracitados, “a violência se expressa no excesso, na gratuidade, na banalidade, com que se apresenta no dia a dia (...) vem-se infiltrando profundamente no tecido das relações sociais (BEZERRA, 2005, p. 116). Outrossim, sem dúvidas, a violência é a grande preocupação de toda a comunidade, uma vez que está naturalizada e pertencente de nosso cotidiano.

Em conformidade com o conteúdo referenciado, elaborou-se um gráfico ilustrativo para que se possa comparar as participações e/ou posicionamentos dos comentários publicizados.

Figura 1 – Gráfico dos posicionamentos publicizados



Fonte: Elaborado pela autora (AVILA, Maria Helena Weber, 2017)

No entanto, observa-se que há uma predominância do gênero feminino na participação dos comentários, bem como na intervenção favorável ao agressor. Além disso, entende-se que as pessoas ao reagirem frente à notícia de violência intrafamiliar que foi publicizada devido ao envolvimento de uma personalidade da mídia, optaram-se por argumentos que justificassem a defesa do mesmo, ignorando assim o fato de maior relevância que é a violência (agressão).

Ao realizar uma análise sobre os comentários, é possível perceber e/ou afirmar que as mulheres comentam mais e são menos favoráveis a vítima, dessa forma, os homens tendem a ter uma postura mais “neutra”, ou seja, eles se encaixam na categoria que pertence aqueles que não emitem parecer. Em outras palavras, identificou-se que os homens participam das notícias, mas não se sentem obrigados a emitir um parecer, ao contrário das mulheres que demonstram a necessidade de responder e/ou comentar sobre os questionamentos que envolvem a temática violência intrafamiliar contra o gênero feminino.

Levando-se em consideração esses aspectos, das vinte e sete mulheres que estiveram participando dos comentários, dezenove delas se sentiram obrigadas e/ou a vontade de tornar público suas opiniões, desta forma apenas oito dessas mulheres agiram de forma mais neutra ou a favor da vítima. Ainda convém lembrar, que o universo masculino é composto por seis homens que participaram da publicação de comentários, dentre eles apenas dois afirmaram seus posicionamentos, pois a maioria participou e optou por permanecer “neutro” (não emitiram parecer) nas publicações.

Entretanto, destaca-se que esta amostra de estudo configura-se como uma amostra pequena, pois foi definida apenas uma notícia, sendo a mesma escolhida devido à grande repercussão no âmbito midiático, com o intuito de mapear nesse universo de análise que é de trinta e três comentários/ depoimentos. Além disso, verificou-se que as mulheres se sentem mais a vontade de participar desse tipo de discussão, e essa participação se reflete no favorecimento que essas mulheres encontram na figura do agressor, sendo assim um dado de fundamental importância, pois se observa que há uma legitimação da violência (agressão) feita dentro dos depoimentos. Portanto não há uma reflexão entre as mulheres de que a vítima de violência pode estar sofrendo outras violências, violências que são silenciadas no cotidiano, fazendo com que ela não fosse dar prosseguimento na ocorrência (BO – Boletim de Ocorrência) realizada.

Ao contrário do que muitos pensam a violência de gênero no âmbito familiar perpassa a todas as classes sociais e se manifesta na casa do mais pobre a do mais rico, sem distinção de raças, classe e etnia. Em conformidade com essas informações, ressalta-se Silva (2008, p. 268) que diz assim,

A violência, em suas diversas manifestações contemporâneas mais imediatamente visíveis (física, psicológica, simbólica, estrutural – ou associação entre elas), possui uma existência real que impacta a vida de seres sociais sob dada historicidade. Sua objetivação não é uma abstração e supõe, necessariamente, para que seja violência, uma realização prática – mais ou menos visível, reconhecida ou não socialmente – capaz de violar, oprimir, constranger, ferir e impor interesses e vontades que sustentam em desejos de indivíduos sociais, situados em uma dada existência que impõe parâmetros por onde tais subjetividades se formam e se desenvolvem.

A violência contra a mulher é sistêmica e se manifesta de diversas formas, desde a violência simbólica através da desqualificação do gênero feminino, bem como a violência psicológica, doméstica, patrimonial, até chegar à morte, perpassando diversos espaços, desde o ambiente familiar, à rua e até mesmo nas redes virtuais. Salienta-se ainda que “a violência, nas suas diversas expressões, é uma categoria que se realiza como complexo social, que pertence às relações humano-sociais (...)” (SILVA, 2008, p. 268).

Após a revelação do caso, pode-se acompanhar a manifestação em massa no ambiente virtual, dentre os comentários analisados destaca-se principalmente a culpabilização da mulher, o envolvimento da questão financeira e até mesmo o envolvimento da mídia, ambos relacionados a denegrir a imagem da mulher para que o crime seja justificado, bem como afirmações que relatam a mulher como a provocadora da violência.

Neste sentido, é oportuno trazer que através da reportagem e comentários ambos descreveram a mulher/esposa como louca, que quis chamar atenção, porém o processo deu continuidade, e embora ela estivesse retirado a “queixa” (BO), o circuito de câmeras do prédio demonstrou indícios que auxiliaram para corroborar a agressão sofrida pela mesma. Além disso, a várias formas e expressões de violência e não apenas a agressão física. Conforme Oliveira e Azevedo (2013, p. 34),

A violência intrafamiliar pode se manifestar de várias formas e com diferentes graus de severidade, (...), fazendo parte de uma seqüência crescente de episódios que vão desde a violência física, sexual, psicológica, econômica ou financeira até a institucional. (...), no contexto familiar, a violência não é uma questão nova, ela atravessa os tempos e se constitui em uma relação historicamente construída a partir de relações de poder, gênero, etnia e classe social. Constitui-se ainda, numa expressão extrema de distribuição desigual de poder entre homens e mulheres, de distribuição desigual de renda, de discriminação, de raça e de religião.

Contudo, através do posicionamento da população frente a casos de violência que envolvem o gênero feminino, nota-se que resulta na naturalização da violência contra a mulher, uma vez que a população se volta contra a vítima afirmando através de seus comentários que as agressões/violência foi motivada pela própria mulher e conseqüentemente essa culpabilização faz com que o silêncio e a vergonha de se expor façam parte do cotidiano das vítimas.

Além disso, através desta pesquisa observou-se que os comentários da notícia parecem não considerar que muitas vezes os agressores não são denunciados pela fragilidade em que a vítima está, ou até mesmo, pelo medo de que seus filhos e/ou algum familiar possam vir a sofrer represálias/agressões. Por fim, é importante que a sociedade como um todo passe a rever conceitos e posicionamentos, principalmente sobre casos de violência contra o gênero feminino no ambiente familiar, pois além do medo, há a dependência emocional e/ou financeira, assim como a vergonha da vítima de se expor e conseqüentemente receber julgamentos que façam com que ela sintase culpada, assim como o assédio moral e psicológico para que permaneça em silêncio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista dos argumentos apresentados, é de extrema importância trazer Oliveira e Azevedo (2013) onde afirmam que as representações sociais que envolvem a violência vão se modificando conforme cada ciclo histórico e/ou cultural que a sociedade vivencia. Neste sentido, na sociedade contemporânea a mídia faz parte de processos culturais de cada individuo, transmitindo pensamentos e ações que corroboram para compor a subjetividade dos indivíduos.

A temática da reportagem envolve a violência intrafamiliar, violência de gênero e a mídia com ênfase no âmbito familiar, ambas influenciadas por valores morais e regras sociais pré estabelecidas que se remetem a justificativa da violência como um todo. É possível afirmar ainda que as várias formas e expressões da violência e da violência de gênero configuram-se como conseqüências de uma sociedade relacionada à hegemonia do patriarcado, sendo assim uma afronta aos direitos humanos da mulher, negando-lhes principalmente, o exercício do direito à vida e à liberdade.

A violência de gênero no âmbito familiar vem sendo perpetrada entre as gerações e persuadida pelo modelo de família patriarcal, onde o homem prevalece sobre o papel da mulher em sociedade, assim como a predominância da cultura machista. Portanto, afirma-se que a mídia e a violência intrafamiliar atingem a todas as classes sociais, transmitindo informações acerca da realidade vivenciada pelos sujeitos, influenciando

assim na cultura, crenças, valores, regras que vão determinar o modo de ser em sociedade.

A análise da reportagem com seus comentários trouxeram dados significativos, pois no caso analisado, as mulheres que comentaram a notícia se posicionaram a favor do agressor, deixando explícito através dos comentários sua convicção frente a esses casos. Ao mesmo tempo em que se pode considerar a mulher como sendo a mais “agressiva”, ressalta-se que embora estejam em minoria há homens que participam dessas interações sociais no âmbito virtual, ambos com o intuito de julgar a vítima, descrevendo a mesma como mentirosa e que agiu assim por dinheiro. Cabe aqui frisar que no espaço virtual as pessoas emitem seu parecer frente a determinadas situações, neste caso a violência, interagindo com inúmeras pessoas, uma vez que a internet envolve o mundo todo.

Dessa forma, frente aos inúmeros casos de violência sofridos por mulheres em todo o país é importante, buscar mecanismos para romper com a dominação machista na sociedade, objetivando superá-la através da transformação e erradicação dos hábitos e hierarquias de gênero. Neste sentido, para que se possam conquistar resultados positivos frente á luta constante pela igualdade de gêneros é imprescindível que seja extinguido os modelos e/ou padrões que são impostos e estabelecidos em sociedade.

Em síntese, o patriarcalismo é um dos principais tipos de dominação, sendo assim incorporado e repassado por homens e mulheres, como uma tradição moral que preza pela “obediência” a outrem (homem). Em vista disso a imagem da mulher está culturalmente associada à reprodução, a submissão e dominação masculina, tendo essa concepção aceita e afirmada em nossa sociedade.

Portanto, as relações de dominação não são escolhas, mas sim imposições. Ressalta-se ainda que estas imposições vêm adquirindo cada vez mais status de verdade ao longo do tempo. Neste sentido, o fato de se observar mulheres se posicionando contra a vítima demonstra a eficácia da imposição que esta sendo reproduzida em coletivo. Dessa forma, a sociedade traz como marca registrada em seu cotidiano a representação do homem como prevalecente e/ou superior, uma vez que está naturalizado e enraizado nas tradições culturais a subalternidade das mulheres, ressalta-se ainda que não há a percepção das mulheres frente a estas situações e assim acabam por reproduzir diversas formas de violência, principalmente com outras mulheres.

Ao analisar o objeto de estudo, conclui-se que a violência intrafamiliar de gênero contra o sexo feminino não tem sua origem nos dias atuais, sendo (re) passada de geração em geração, configurando-se assim como um processo de vitimização do agressor. E, por conseqüência, a marginalização da vítima. Isso demonstra a dificuldade que a sociedade possui de analisar os casos de agressão através da sua complexidade. Por fim, ressalta-se o quão necessário é que as mulheres possam garantir seu

posicionamento e/ou empoderamento buscando exercer seus direitos que estão previstos, viabilizados e garantidos nas legislações para que possam romper com a condição de submissão e dominação, atentando-se para os processos de violência do cotidiano, em que as estruturas de atuação e perpetuação da dominação masculina são ratificadas.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Maria de Fátima; MARTINS, Edna Júlia Scombatti; SANTOS, Ana Lúcia dos. **Violência de Gênero e Violência contra a mulher**. In: Gênero e Violência. São Paulo: Arte & Ciência, 2004.

BARRETO, Maria do Perpétuo Leite. **Patriarcalismo e o feminismo: Uma retrospectiva histórica**. In: Revista Artemis. Vol. 1. Dez. 2004. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/artemis/article/view/2363> . Acesso em 02 de Abril de 2017.

BEZERRA, J. Benilton. **A violência como degradação do poder e da agressividade**. In: Pensando a Violência com Freud. A brasileira na Cultura. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Psicanálise de Porto Alegre, SBPA de POA, nov. 2005.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2003.

BRASIL. **Violência Intrafamiliar**: orientações para a prática sem erviço. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf . Acesso em: 23 de Abril, 2017.

COELHO, Virginia Paes; FERREIRA, Daniela Beatriz dos Santos; ALEXANDRIA, Ieda Francisco de Paulo Matias de; GOMES, Maria Angélica Varela. **Reflexões sobre a violência: poder e dominação nas relações sociais de sexo**. São Luís, R. Pol. Públ., v.18, n.2, p.471-479, jul/dez.2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2013.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Ed.34,1999.

MOREIRA, JA., and JANUÁRIO, S. **Redes Sociais e educação: reflexões acerca do Facebook enquanto espaço de aprendizagem**. In: PORTO, C., and SANTOS, E., orgs. Facebook e educação: publicar, curtir, compartilhar [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, PP. 67-84. ISBN 978-85-7879-283-1. Available from SciELO Books [HTTP://books.scielo.org](http://books.scielo.org) .

OLIVEIRA, CatielleFlôres; AZEVEDO, Domingos Sávio de. **A mídia construindo subjetividades: A relação do desenho pica-pau com a violência intrafamiliar**. In: Violência Intrafamiliar: discutindo facetas e possibilidades. K889 Krüger, Kelly Berti; OLIVEIRA, CatielleFlôres (orgs.). Jundiá, Paco Editorial: 2013.

Portal: EGO – Famosos e famosas do Brasil e do Mundo - Globo.com. Disponível em: <http://ego.globo.com/sertanejo/noticia/2017/03/caso-victor-exame-de-corpo-de-delito-da-mulher-do-cantor-e-concluido.html> . Acesso em 7 de Abril de 2017.

PRADO, D. & OLIVEIRA, C. F. **Relacionamento entre homens e mulheres nas camadas de baixa renda: amor e violência**. Jornal Brasileiro de Psiquiatria, 1982.

PRESTES, Cristina; OLIVEIRA, Taciane de. **MULHER, VIOLÊNCIA E GÊNERO - Uma questão histórica-cultural de opressão feminina e masculina.** São Luís – MA, 23 a 26 de Agosto, II Jornada Internacional de Políticas Públicas – Universidade Federal do Maranhão, 2005.

ROST, Mariana; VIEIRA, Miriam Steffen. **Convenções de gênero e violência sexual: A cultura do estupro no ciberespaço.** Rev. Contemporânea/ comunicação e cultura- v.13- n.02- Maio-Ago 2015- p.261-276/ ISSN: 18099386.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado e violência.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, José Fernando Siqueira da. **Violência e Serviço Social: notas críticas .**Rev. Katál Florianópolis v.11, n.2p. 265-273, Jul/Dez 2008.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

VIEIRA, Elias Medeiros. **Em briga de marido e mulher a sociedade tem o dever de “meter acolher”.** In: Violência Intrafamiliar: discutindo facetas e possibilidades. K889 Krüger, Kelly Berti; OLIVEIRA, CatielleFlôres (orgs.). Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

