

The cover features a light blue background with a central graphic element. This element consists of several overlapping, curved shapes that resemble stylized waves or petals. The top-left shape is filled with a pattern of colorful triangles (red, yellow, green, blue, purple) on a brown background. The bottom-left shape is filled with a yellow grid pattern. The bottom shape is a solid blue curve. The right-side shape is filled with a pattern of red and black zig-zags and circles, with green spirals and yellow dots above it. The text is positioned in the upper right quadrant, and the authors' names are in the lower right quadrant.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

*Carmen Nogueira,
Muriel Pinto e
Jardel Vitor Silva (orgs.)*

CEEINTER

Organizadores

Muriel Pinto

Carmem Nogueira

Jardel Vitor Silva

Políticas Públicas
E
Regiões de Fronteira

Organizadores

Muriel Pinto; Carmem Nogueira; Jardel Vitor Silva (Org.) 2019.

Autores

Márcia Rejane Chitolina Perini	João Auri Garcez
Augusto Junior Clemente	Edison Ademir Padilha Ouriques
Jessica Silva Facio	Jaqueline Carvalho Quadrado
Angela Quintanilha Gomes	Jardel Vitor Silva
Guilherme de Queiroz Stein	Muriel Pinto
Alfredo Alejandro Gugliano	Solange Emilene Berwig
Thais Zanella Mendes	Jucléia Velasque
Ethiane Dinat Falcão Roballo	Denise Aristimunha de Lima
Lisianne Pintos Sabedra Ceolin	Domingos Sávio Campos de
Ewerton da Silva Ferreira	Azevedo
Ronaldo Bernardino Colvero	Ismael Mauri Gewehr Ramadam
Edson Romario Monteiro Paniagua	Dan de Carlos Pinto
Sandro da Silva	

Ficha Técnica

Reitor: Roberlaine Ribeiro Jorge

Vice-Reitor: Marcus Vinicius Morini Querol

Diretor Campus São Borja: Ronaldo Bernardino Colvero

Coordenador Acadêmico: Muriel Pinto

Coordenador Administrativo: Luis André Padilha

Apoio Técnico e Operacional: Gustavo de Carvalho Luiz

Projeto gráfico: Paula Dantas Diedrichs Pereira, Beatriz Lima Ferreira e Denise Aristimunha de Lima.

Editoração: CEEINTER

Impressão e acabamento: Graficadd

Diagramação: Jardel Vitor Silva

Livro financiado através de verba via Emenda Parlamentar da Deputada Federal do RS - Maria do Rosário, empenhada no MEC.

Organizadores
Muriel Pinto
Carmem Nogueira
Jardel Vitor Silva

Políticas Públicas E Regiões de Fronteira



São Borja –RS
2020

Impressão: GRAFICADD

Capa e ilustrações: Paula Dantas Diedrichs Pereira, Beatriz Lima Ferreira e Denise Aristimunha de Lima.



CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES – CEEINTER

CNPJ 30.704.187/0001-75

Sede: Rua Olinto Arami Silva, nº 494, Sala 02 – Centro. CEP 97.670-000 – São Borja/RS- Brasil www.ceeinter.com.br **E-mail:** ceeinter01@gmail.com

Editor-chefe: Ewerton da Silva Ferreira – Licenciado em Ciências Humanas pela Universidade Federal do Pampa. Presidente do Centro de Estudos Interdisciplinares – CEEINTER.

Editor-adjunto: Ricardo Macuglia Colvero – Bacharel em Sistema de Informação pela Universidade da Região da Campanha. Vice-presidente do Centro de Estudos Interdisciplinares – CEEINTER.

Conselho Editorial

Dra. Lisianne Sabedra Ceolin, Brasil

Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado, Brasil

Dra. Jenny González Muñoz – Venezuela

Dra. Silvina Ines Merenson – Argentina

Dr. Emiliano Carretero Morales –Espanha

Dr. Alberto Elisavetsku – Argentina

Dr. Pablo Luiz Martins – Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bibliotecária: Dilva Carvalho Marques – CRB-10/583

P769 Políticas públicas e regiões de fronteira/ organizadores: Muriel Pinto, Carmem Nogueira, Jardel Vitor Silva. – São Borja: Unipampa: CEEINTER, 2020.

286 p.

ISBN 978-65-00-06794-1

1. Ciências sociais 2. Política pública 3. Educação 4. Regiões de fronteira I. Pinto, Muriel II. Nogueira, Carmem III. Silva, Jardel Vitor

CDU: 3

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
CIDADES INTELIGENTES, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA.....	9
DA INEXISTÊNCIA DA POLÍTICA SOCIAL À DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL: O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) E SEUS REFLEXOS PARA COM O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	27
CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS INDUSTRIAIS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2004-2014).....	47
SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS EM DADOS E PERCEPÇÕES: TAXAS DE OCUPAÇÃO NOS CURSOS DE CIÊNCIAS HUMANAS - LICENCIATURA E CIÊNCIAS SOCIAIS – CIÊNCIA POLÍTICA (UNIPAMPA – CAMPUS SÃO BORJA) E A VISÃO DE ATORES POTENCIAIS E EFETIVOS DA POLÍTICA PÚBLICA	75
GÊNERO, CURRÍCULO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE NECESSÁRIO!	101
PLURALISMO JURÍDICO: UMA LEITURA EM RAWLS.....	125
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ÁREA DISCIPLINAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	147
ANÁLISE INICIAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL NA CIDADE HISTÓRICA DE SÃO BORJAS: PET- HISTÓRIA DA ÁFRICA	163
ASSISTÊNCIA SOCIAL E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS.....	187
O ACESSO DE NEGROS AO ENSINO SUPERIOR: APLICAÇÃO DA LEI 12.711/12	208

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA ENTRE BRASIL E ARGENTINA: AS REDES EDUCACIONAIS COMO ATORES TERRITORIAIS DE ARTICULAÇÃO REGIONAL.....	223
A AGENDA PODER LEGISLATIVO DE SÃO BORJA E OS DIREITOS SOCIAIS	250
UMA EXPERIENCIA, REFLEXÃO E ANÁLISE PIBIDIANA: O MUSEU COMO UMA FERRAMENTA DIDÁTICA NO PROJETO “CULTURA E PATRIMÔNIO”	269

PREFÁCIO

A obra Políticas Públicas e Regiões de fronteira vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA) – Mestrado Profissional apresenta uma coletânea de textos escrita por docentes, Mestrandos e colaboradores externos ao PPG. Um fator de inovação na referida obra trata-se da articulação dos estudos e pesquisas com os recortes espaciais fronteiriços, além da diversidade de políticas setoriais e dinâmicas sociais refletidas dentre doze artigos, que tornam-se fontes de pesquisa e material base para os processos de planejamento e gestão pública de territórios que se encontram em periferias espaciais do Brasil.

O primeiro texto de Márcia Chitolina e Augusto Clemente com temática **“Cidades inteligentes, sustentabilidade e Políticas Públicas: Uma revisão integrativa da literatura”** trata de uma pesquisa do Estado da Arte no Brasil sobre estudos vinculados a cidades inteligentes, sustentabilidade e Políticas públicas. O segundo do texto intitulado **“Da inexistência da política social à doutrina de Proteção Integral: O Sistema Nacional de atendimento socioeducativo (SINASE) e seus reflexos para com o adolescente em conflito com a lei”**, de autoria de Jéssica Facio e Ângela Quintanilha Gomes que refletem sobre o histórico da evolução da política de atenção ao adolescente infrator em diferentes períodos do Brasil.

O terceiro texto abordou **“Capacidades estatais e Políticas industriais: A experiência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (2004- 2014)”**, de autoria de Alfredo Gugliano, Thaís Zanella e Guilherme Stein, refletiu sobre a evolução das capacidades políticas nas políticas industriais brasileiras entre 2004-2014, a partir do caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. O quarto texto intitulado **“Sistema de reserva de vagas em dados e percepções: taxas de ocupação nos cursos de Ciências Humanas - Licenciatura e Ciências Sociais – Ciência Política (UNIPAMPA – Campus São Borja) e a visão de atores potenciais e efetivos da política pública”**, de autoria de Ethiane Dinat Falcão Roballo e Lisianne Sabedra Ceolin, trouxe para discussão uma análise das taxas de ocupação do sistema de reserva de vagas em instituição Ensino Superior Federal.

O quinto texto abordou **“Gênero, currículo e Políticas Públicas: Um debate necessário!”**, de autoria de Ewerton da Silva Ferreira, Jaqueline Carvalho Quadrado e Ronaldo Bernardino Colvero, traz para a discussão o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT e sua implementação na rede de educação básica no município de São Borja/RS. O

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

sexto texto intitulado **“Pluralismo Jurídico: uma leitura em Rawls”**, de autoria de João Auri Garcez, apresenta uma ampla revisão de literatura sobre a temática do pluralismo jurídico.

O sétimo texto de autoria de Edison Ademir Padilha Ouriques e Jaqueline Carvalho Quadrado, intitulado **“A Política de Assistência Social no município de São Borja: perspectivas a partir da área disciplinar das Políticas Públicas”**, apresenta uma revisão bibliográfica sobre a política de assistência social brasileira, na perspectiva teórica da área disciplinar das Políticas Públicas, subárea da ciência política. O oitavo texto **“Análise inicial da implementação do Programa de educação tutorial na cidade histórica de São Borja-RS: PET- História da África”**, de autoria de Jardel Vitor Silva e Muriel Pinto, abordou uma análise de implementação do Programa de Educação Tutorial na municipalidade de São Borja-RS.

O nono texto **“Assistência social e vigilância socioassistencial: contribuições para a gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”**, de autoria de Solange Emilene Berwig, Jaqueline Carvalho Quadrado e Jucléia Velasque Amaral retratou o campo da Assistência Social brasileira, resgatando os elementos socio históricos de sua formulação e seus mecanismos de gestão da política pública da vigilância socioassistencial. O décimo texto intitulado **“o acesso de negros ao ensino superior: aplicação da lei 12.711/12”**, de autoria de Denise de Lima e Muriel Pinto, abordam a Lei de cotas no Ensino Superior brasileiro.

O décimo primeiro texto de autoria de Muriel Pinto, Domingos Sávio Campos de Azevedo e Ismael Mauri Gewehr Ramadam, intitulado **“Análise dos processos de Governança da Integração fronteiriça entre Brasil e Argentina: as redes educacionais como atores territoriais de articulação regional”**, faz a reflexão sobre os novos processos de governança da integração fronteiriça através das redes educacionais. O décimo segundo texto aborda **“A agenda poder legislativo de São Borja e os direitos sociais”**, com autoria de Dan de Carlos Pinto, Lisianne Pintos Sabedra Ceolin e Ronaldo Bernardino Colvero, traz para o debate a agenda do poder legislativo local e suas relações com os direitos sociais. Fechando essa obra o décimo terceiro texto aborda **“Uma experiência, reflexão e Análise Pibidiana: O Museu como uma ferramenta didática no projeto “Cultura E Patrimônio”**, com autoria de Edson Romario Monteiro Paniagua e Sandro da Silva, apresenta o uso dos museus como ferramentas pedagógica e a importância do PIBID subprojeto História no processo educativo.

Prof. Dr. Muriel Pinto

CIDADES INTELIGENTES, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA

Márcia Rejane Chitolina Perini¹
Augusto Junior Clemente²

Resumo: Esta revisão integrativa objetiva compilar a partir da literatura em língua portuguesa a existência de estudos que articulem as políticas públicas como fator para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis. A pesquisa utiliza as bases de dados Google Scholar e Portal de Periódicos Capes, buscando responder a questão: Que estudos já foram propostos relacionando as políticas públicas e suas contribuições para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis? O corpus de textos encontrado foi de 16 trabalhos, os quais os pesquisadores dedicados ao tema estão vinculados principalmente a instituições como UNICAMP, USP, UFMG, UFPR, UTFPR, PUC-PR e UNINOVE, com predominância de estudos qualitativos, concentrados nas áreas da administração e direito. A pesquisa permite expor que há uma agenda de estudos recente, empenhada no entendimento das contribuições da tecnologia para a sustentabilidade. Porém o diálogo destas com a promoção de políticas públicas demonstra pouca aproximação, observando-se limitações no alinhamento entre as temáticas discutidas.

Palavras-chave: Cidades Inteligentes. Políticas Públicas. Sustentabilidade. Revisão integrativa.

INTRODUÇÃO

A partir das dificuldades enfrentadas pelas cidades brasileiras com relação ao planejamento, oriundas do demasiado crescimento populacional urbano nas últimas décadas, inicia-se a discussão acerca das contribuições da tecnologia para os espaços urbanos, emergindo assim as

¹Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus de São Borja - Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas. E-mail: marcia.r.c.perini@gmail.com

²Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do curso de Administração Pública na Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGP) UNIPAMPA. Pesquisa sobre Cientometria, Análise de Redes e Políticas Públicas. E-mail: augustoclemente@ufpr.br

questões que envolvem as cidades inteligentes. Entretanto, nesse panorama por um lado observa-se o crescimento da população e urbanização, bem como a necessidade de aplicação da tecnologia, onde a conquista de maior qualidade de vida é o fator preponderante, por outro lado constata-se com esse cenário o aumento da degradação ambiental e social. Desse modo, a pesquisa intenciona visualizar as possibilidades proporcionadas por tal tema a luz das políticas públicas, analisando a produção acadêmica por meio de uma revisão integrativa da literatura.

Milton Santos (1959), conceitua a cidade, relatando que tal definição é uma problemática antiga e encontrar uma definição correta decorre num dilema já enfrentado por sociólogos, economistas, geógrafos. Para a sua conceituação, o autor ampara-se no ponto de vista geográfico, onde “a cidade constitui uma forma particular de organização do espaço, uma paisagem e, por outro lado, preside às relações de um espaço maior, em seu derredor, que é a sua zona de influência” (SANTOS, 1959, p. 7). Para além das questões geográficas, a cidade se complementa com a sociedade e todas as relações por elas perpetradas.

À vista disso, o conceito de cidades inteligentes inclui uma combinação entre sociedade, administração pública, tecnologia e planejamento urbano. Contudo, o propósito de implementar uma cidade mais interativa, conectada, sustentável e desenvolvida está fundamentado na sociedade, tendo como principal sujeito de mudança o cidadão e, atender suas demandas é o propósito de todas as transformações (GOMES; PALIOLOGO, 2017).

Para autores como Caragliu, Del Bo, Nijkamp (2011), diferentemente do que nos anos 90, onde muitas definições sobre cidades inteligentes tiveram foco na infraestrutura de informação e comunicação, atualmente tais acepções não são suficientes, pois uma cidade é inteligente “quando investimentos em capital humano e social, (transporte), moderna infra-estrutura de comunicação (TIC), alimentam o crescimento econômico sustentável e alta qualidade de vida, com uma gestão inteligente dos recursos naturais, através de governança participativa” (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011, p.6, tradução nossa).

Com todas essas mudanças na conjuntura das últimas décadas observou-se, ainda, a valorização e ampla abrangência das políticas

públicas, bem como por todo o seu aparato conceitual a respeito da decisão, elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2007).

Secchi (2016) conceitua políticas públicas, lembrando que para o bom entendimento do campo emerge a clareza sobre dois conceitos, o problema público e a política pública, sendo que o problema, que é o ponto de partida da análise, pode ser entendido como a distância entre o *status quo* e a situação desejada para determinada realidade pública, já a política pública é uma diretriz que foi elaborada para o enfrentamento do problema público.

Compreendendo as políticas públicas e as cidades inteligentes, é relevante refletir sobre as suas contribuições para a sustentabilidade. Segundo Strapazzon (2009), tendo como referência o documento elaborado pelo projeto europeu de *smart cities*, para ser considerada inteligente a cidade necessita atender com desempenho adequado a seis aspectos, a saber: a) Economia; b) Sociedade; c) Governo; d) Mobilidade; e) Meio ambiente; f) Qualidade de vida. Tais expressões, identificam as cidades como adequados espaços vitais e bons lugares para o desenvolvimento econômico, sendo imprescindíveis a sua observação no momento da elaboração e formulação de políticas públicas.

Ao pensar políticas públicas para cidades inteligentes referencia-se diretamente ao conceito de sustentabilidade, a geração de ambientes sustentáveis, em que visualize-se primeiramente a relação entre os ecossistemas e a busca pela qualidade de vida da sociedade, é um dos maiores desafios da atualidade. Ao estruturar ações para sanar esses desafios, é imprescindível entender sobre os campos social, econômico e ambiental, que estão diretamente ligados ao cenário de cidade inteligente (CURY; MARQUES, 2017).

Diante dessas circunstâncias, a questão de pesquisa para o estudo parte da seguinte problemática: “Que estudos já foram propostos relacionando as políticas públicas e suas contribuições para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis?” Seu objetivo central é compilar, a partir da literatura em língua portuguesa, a existência de estudos que articulem as políticas públicas como fator para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis, por meio de uma revisão integrativa da literatura.

Sendo assim, o aprofundamento na discussão de pressupostos relativos à tecnologia empregada ao desenvolvimento sustentável das cidades, mediante atenção às políticas públicas comprometidas com a geração de interação, transparência e qualidade de vida à sociedade, é promissor. A pesquisa torna-se relevante tendo em vista a possibilidade de reunir diferentes estudos acadêmicos e mapear o diálogo existente entre os mesmos, com foco na aplicação de políticas públicas capazes de produzirem ações que alavanquem o desenvolvimento sustentável das cidades, **instância local onde os cidadãos vivem e se relacionam com o Estado**, na busca pela retomada do crescimento, bem estar e qualidade de vida da população, gerando ainda maior inclusão e acessibilidade.

REVISÕES SISTEMÁTICA E INTEGRATIVA COMO MÉTODO DE PESQUISA

Os estudos de revisão da literatura têm apresentado forte crescimento, bem como podem ser classificados de diferentes tipos: revisão narrativa, revisão sistemática, revisão integrativa³, etc. No que tange às revisões sistemática e integrativa, são pesquisas que fazem de sua fonte de dados a literatura disponível sobre o tema que se investiga, disponibilizando uma síntese dos achados relacionados no intuito de apresentar o acúmulo de conhecimento sobre o tema pesquisado. São empregados métodos sistematizados de busca, análise e sintetização das informações. Pesquisas dessa categoria são especialmente úteis para a integração das informações de diferentes estudos, sendo muito importantes na orientação para futuras pesquisas (SAMPAIO; MANCINI, 2007).

As revisões sistemáticas e integrativas possuem especificidades que acarretam benefícios, como, por exemplo, a redução do viés dos autores, a possibilidade de replicação ou atualização, a identificação de lacunas no campo de pesquisa, e o oferecimento uma base de informações confiáveis. Com a crescente produção de literatura

³A revisão integrativa pode ser considerada um tipo de revisão sistemática (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010)

científica, as revisões sistemáticas compilam as melhores evidências disponíveis e têm-se tornado cada vez mais importantes, pois sintetizam resultados de outros estudos sobre distintos temas. Logo, são consideradas evidências de alta qualidade (DONATO; DONATO, 2019).

Para Petticrew e Roberts (2006), que elaboraram um livro-manual de revisão sistemática para cientistas sociais que têm como objeto de pesquisa políticas públicas, as revisões sistemáticas configuram um “[...] método para mapear áreas de incerteza e identificar onde pouca ou nenhuma pesquisa relevante foi realizada e onde novos estudos são necessários” (p. 3) (tradução dos autores). Ademais, revisões sistemáticas podem permitir argumentações sobre a eficácia de inovações políticas, ou identificar áreas em que a pesquisa necessita de maior profundidade e rigor (DACOMBE, 2018).

Amparados em Biolchini *et al.* (2007) e Kitchenham (2004), Gonçalves, Delamaro e Nunes (2014) descrevem passos para uma correta aplicação da revisão sistemática. Sua execução possibilita a garantia da credibilidade, bem como a cientificidade da pesquisa. Os autores elencam três fases bem definidas: planejamento, condução e análise de resultados. Para a fase de planejamento, defini-se um protocolo especificando questões norteadoras à pesquisa e à metodologia empregada na condução da revisão. Tal protocolo deve definir os propósitos da revisão, as fontes de referência, os critérios para inclusão ou exclusão de estudos primários, palavras-chave e outros tópicos de interesse. Na fase de condução, é realizada a pesquisa bibliográfica. Nesta fase, os estudos são selecionados de acordo com os critérios de inclusão e exclusão definidos. Por fim, na análise dos resultados, a extração de dados é realizada e os resultados são comparados.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A estratégia para elaboração da revisão integrativa da literatura ora proposta, sobre políticas públicas como fator para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis utilizou as fases

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

definidas por Biolchini *et al.* (2007) e Kitchenham (2004) *apud* Gonçalves, Delamaro e Nunes (2014).’

PLANEJAMENTO

1º passo: o protocolo foi iniciado pela definição da questão norteadora: “Que estudos já foram propostos relacionando as políticas públicas e suas contribuições para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis?”. O intuito aqui é o de compilar a partir da literatura em língua portuguesa, a existência de estudos que articulem as políticas públicas como fator para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis.

2º passo: do protocolo, a definição das palavras-chave, identificando-se como relevante para a pesquisa a combinação dos termos “políticas públicas”, “cidades inteligentes”, “sustentabilidade” e “sustentável”.

3º passo: a escolha das bases de dados aconteceu em duas fases. A primeira fase incluiu as bases de dados Scielo e Google Scholar, como os resultados na base dados Scielo foram nulos, sentiu-se a necessidade de uma segunda fase, onde, novas bases de dados foram consideradas, como o Portal de Periódicos Capes e novamente o Google Scholar, sendo essa última a base de que apresentou o número mais expressivo de estudos, conforme apresenta a tabela 01.

Tabela 01 - Bases de dados e resultados da pesquisa

Base de dados	String de busca	Nº de referências obtidas	Aplicação dos critérios de elegibilidade	Resumos analisados	Selecionados para revisão
Scielo	“cidades inteligentes” e “políticas públicas” e “sustentabilidade” ou “sustentável”	0	0	0	0
Portal de periódicos Capes	“cidades inteligentes” e “políticas públicas” e “sustentabilidade” ou “sustentável”	8	4	4	2
Google Scholar	“cidades inteligentes” e “políticas públicas” e “sustentabilidade” ou “sustentável”	986	94	94	14

Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos na pesquisa nas bases Scielo, Google Scholar e Periódicos Capes.

Análise dos resultados

Com os textos elegidos o passo seguinte, na concepção de Biolchini *et al.* (2007) e Kitchenham (2004) *apud* Gonçalves, Delamaro e Nunes (2014), é a análise dos resultados. A discussão apresentada no tópico seguinte, leva em consideração os resultados encontrados na

análise dos 16 estudos refinados. A sessão seguinte apresenta, inicialmente, uma discussão acerca das características gerais das publicações, na sequência discussões conceituais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os artigos incluídos são de autoria de diferentes instituições de ensino e pesquisa, totalizando 19, demonstradas na figura 01 na qual observa-se a distribuição por afiliação, elaborada com a ferramenta nuvem de palavras⁴. Com a análise das informações obtidas, identificamos as instituições mais evidentes na produção de pesquisas sobre o tema, revelado pelo baixo grau de concentração institucional, são elas: UNICAMP, USP, UFMG, UFPR, UTFPR, PUC-PR, UNINOVE, sendo que esta instituição possui Programa de Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (PPG-CIS/UNINOVE, 2019)⁵, fator que coopera para a recorrência de estudos oriundos da mesma.

Figura 1 -Instituições de origem dos pesquisadores



Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos na pesquisa nas bases Google Scholar e Periódicos Capes.

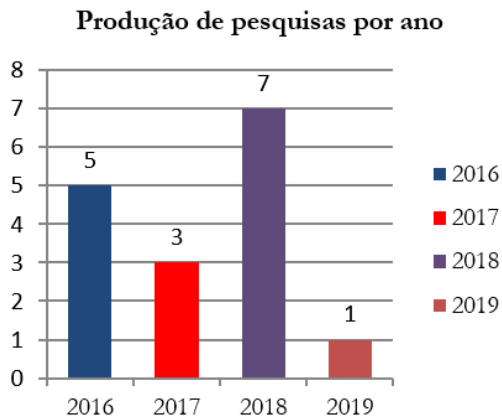
Quanto às produções anuais, destacam-se na distribuição temporal das publicações o ano de 2018 com 7 dos trabalhos produzidos, seguido de 2016 com 5, o ano de 2017 com 3 e o ano de

⁴Disponível em: <https://wordart.com/create>

⁵UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO. **Mestrado em cidades inteligentes e sustentáveis.** Disponível em: <<https://www.uninove.br/mestrado-e-doutorado/programa-de-pos-graduacao-em-cidades-inteligentes-e-sustentaveis-ppg-cis/conheca-o-programa/apresentacao-do-programa/>>. Acesso em 19 de mai. de 2020.

2019 com 1, sendo 2016 o marco inicial dos achados para essa pesquisa, como pode ser evidenciado nos gráficos 01a e 01b.

Gráficos 01a e 01 b - Pesquisas produzidas, por ano, 2016-2020



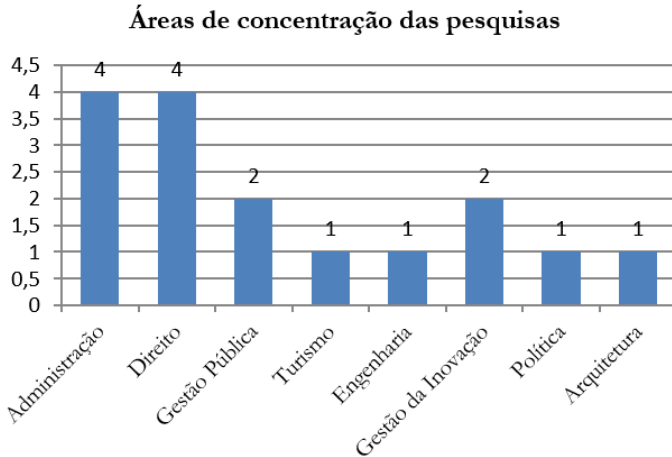
Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos na pesquisa nas bases Google Scholar e Periódicos Capes.

Os artigos estão concentrados em periódicos, apenas 2 integraram anais de eventos científicos. No quesito de área do conhecimento, percebeu-se a existência de permeabilidade entre

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

diferentes campos, levando ao entendimento de que essas temáticas se entrelaçam pela multidisciplinaridade, com leve destaque para as áreas de Administração (4) e Direito (4) com maiores concentrações de estudos, observando-se a dispersão em diversas áreas para o restante das publicações, o que está demonstrado no gráfico 02.

Gráfico 02 - Pesquisas por área do conhecimento



Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos na pesquisa nas bases Google Scholar e Periódicos Capes.

Na análise das autorias das pesquisas, identificou-se 8 pesquisas foram realizadas por mais de dois autores, uma característica que demonstra a participação de grupos de pesquisa e colaboração na construção dos estudos. Outros 6, são de autoria de duplas de pesquisadores, nem sempre pertencentes à mesma instituição, e apenas 2 estudos tem autoria individual.

Considerando as palavras-chave dos textos analisados, foi produzida uma nuvem de palavras para apresentar sua estrutura léxica (figura 02). As palavras mais recorrentes são, respectivamente: Desenvolvimento Sustentável, Urbanismo, Desenvolvimento, Meio Ambiente, Tecnologia, Turismo, Curitiba, tais termos trazem diretrizes acerca das agendas de estudos relacionados a literatura de interesse.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos na pesquisa nas bases Google Scholar e Periódicos Capes.

Outro ponto relevante que merece evidência é a abordagem teórica preponderante dos estudos, pois o intuito de analisar esse aspecto está diretamente relacionado à questão de pesquisa. Os resultados evidenciam baixo índice de produção acadêmica dedicada a compreender as políticas públicas e suas contribuições para a implementação de cidades inteligentes e sustentáveis. Apenas 3 estudos convergem as abordagens, sendo a maioria, 6 estudos, voltada ao desenvolvimento inteligente e sustentável em suas diferentes dimensões, como demonstra a tabela 03.

Tabela 03 - Abordagens teóricas dos estudos analisados

Abordagem do estudo	N ^a de artigos	%
Desenvolvimento inteligente e sustentável	6	38
Cidades Inteligentes	4	25
Políticas Públicas	3	18,5
Todas	3	18,5
TOTAL	16	100

Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos na pesquisa nas bases Google Scholar e Periódicos Capes.

Os 6 estudos que compõem a abordagem do desenvolvimento inteligente e sustentável, estão fundamentados na concepção de que as áreas urbanas são as maiores consumidoras de recursos naturais, por sua vez mais escassos, como exposto por Cruz *et al.* (2016), esse processo tem como contrapartida a deterioração dos recursos naturais, produção de resíduos urbanos, consumo excessivo de energia, poluição, problemas com mobilidade e acessibilidade, questões que dificultam uma gestão sustentável do território. A partir desse cenário Silva, Fugii e Santoyo (2017), consideram que a gestão de resíduos sólidos urbanos demanda

ações integradas entre os diversos *stakeholders*, mas necessariamente planejada pelo poder público municipal. Por outro lado, Ribeiro, Cortese e Conti (2018), analisam os indicadores de cidades como instrumento de governança, as cidades têm buscado maneiras de mudar a qualidade de vida das pessoas, tornando-as mais sustentáveis e para isso a sociedade precisa estar mais próxima da governança para obter resultados desejados. Genari *et al.* (2018), afirmam que à vista disso é possível perceber a relação existente entre o conceito de *smart cities* e o desenvolvimento sustentável. Contudo, Ribeiro, Cortese e Conti (2018), destacam que cidades sustentáveis são possíveis, porém precisam se reinventar sustentando-se nos pilares social, ambiental e econômico, sendo a participação e envolvimento da sociedade, do Poder Público, empresas e diferentes organismos sociais, indispensável. Corroborado por Mahler (2016), destaca os benefícios apresentados para a população pelo tema de estudo, diretamente ligado com governança e sociedade, lançando a importância da participação, porém evidenciando que parte do governo a responsabilidade pela infraestrutura, saúde, transporte, moradia entre outros fatores que estão inteiramente ligados a sustentabilidade.

Na abordagem temática cidades inteligentes, composta por 4 estudos os quais focalizam a caracterização das *smart cities* a partir de aspectos como a aplicação de tecnologia da informação e comunicação para a utilização eficiente de recursos, onde Guimarães e Xavier (2016) citam o foco multidisciplinar do termo *smart city*, enquanto Câmara *et al.* (2016) descrevem cinco fatores/dimensões: relacionadas ao grupo social; à vizinhança; à cidade; o meio ambiente; sobre mobilidade e tecnologia da informação e comunicação (TIC's), que desempenham papel fundamental na cidade inteligente. O desenvolvimento relaciona-se com os recursos naturais e as atividades turísticas, o texto de Pinto (2017), percebe-se o debate entre turismo e cidades inteligentes, porém conceitos em construção. Ultramari e Fazion (2016), asseguram no quesito das cidades inteligentes atribui-se a gestão local uma responsabilidade maior que a instâncias nacionais ou globais.

Sobre a abordagem temática de políticas públicas, no conjunto de 3 textos é importante observar as considerações de Esteves *et al.* (2018), percebem que sociedade anseia por políticas que fomentem

idades inteligentes, tecnológicas, socialmente inconcludentes e ambientalmente sustentáveis para contribuir na formulação de políticas públicas. Já Lima, Fossá e John (2019), o fato da importância do planejamento e controle como constantes na gestão pública, acarretando dessa forma maior probabilidade de efetividade nas políticas públicas setoriais, sejam na sustentabilidade ou tecnologia e o quanto essas questões refletem no turismo das cidades. Corroborando, para Gomes e Santos (2017), o controle judicial da política pública na questão do itinerário das linhas de transporte público coletivo, tema reforçado pela Lei nº 12.587/2009 (Lei de Mobilidade Urbana) e principalmente pela promulgação da Emenda Constitucional (EC) no 90/2015, que incluiu como direito social o transporte.

Na análise dos textos, apenas 3 destacaram-se por contemplar todas as abordagens temáticas. Guimarães e Araújo (2018) investigam como o planejamento urbano, numa abordagem *bottom-up*, da sociedade para o Estado, com vistas à construção de cidades inteligentes e democráticas, pois com o crescimento populacional urbano, é necessário pensar em métodos e táticas, estratégias e inovações para o planejamento urbano. Sendo assim, as tendências ao uso das TIC's desempenham importante papel, tanto na prestação de serviços públicos, quanto na gestão das cidades com vistas à participação ativa dos cidadãos. Spinosa, Krama e Hardt (2018), visualizam como expressiva a participação das autoridades municipais, por meio do Plano Diretor, um instrumento importante de gestão urbana, instituído por força de lei no Brasil, parte do chamado Estatuto da Cidade, e que estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano em várias dimensões. Costa e Hardagh (2018), expõem as práticas e apelos tecnológicos das cidades inteligentes contribuem para a realidade de uma cidade saudável, conjecturando acerca dos caminhos alternativos na educação do cidadão, tendo uma visão clara acerca das contribuições efetivas do cenário das cidades inteligentes e seu aparato tecnológico

Foi possível, ainda, identificar os subtemas mais recorrentes nas pesquisas, onde encontramos planejamento urbano, gestão de resíduos sólidos, mobilidade urbana, inclusão digital, participação social, governança e gestão pública, tais tópicos estão entre as dimensões

consideradas pelo projeto europeu de *smart cities*, elencadas por Strapazzon (2009).

Contudo, o tema políticas públicas para cidades inteligentes e sustentáveis pode ser considerado como emergente nas agendas de pesquisa, dado ao limitado número de artigos recuperados, o recente interesse de pesquisadores nessa literatura, bem como a baixa correlação entre as temáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente revisão integrativa foi desenvolvida com intuito de analisar que publicações trazem as contribuições das políticas públicas para as cidades inteligentes, em prol do alcance de maior grau de sustentabilidade. A partir do refinamento dos dados obtidos na pesquisa e posterior avaliação dos artigos que participaram da amostra, pode-se inferir que há procura pelo entendimento das contribuições da tecnologia para a sustentabilidade, porém o diálogo destas com a promoção de políticas públicas demonstra baixo grau de convergência, observando-se pouco alinhamento entre as temáticas discutidas, sendo uma lacuna presente na literatura ora investigada.

Em que pesem as instituições de pesquisa, revelou-se a presença de diferentes instituições de ensino dedicadas à temática (figura 01), representando baixo grau de concentração institucional, com destaque para UNICAMP, USP, UFMG, UFPR, UTFPR, PUC-PR e UNINOVE. Em relação à autoria das publicações, constatou-se que a produção de estudos em coautoria é predominante, nem sempre apresentado autores vinculados à mesma instituição, tendo em vista que o tema políticas públicas como fator para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis é de interesse público, destacamos como relevante essa articulação entre os autores e as diferentes intuições. Este é um fator que pode ser promissor no sentido de difundir e consolidar essa incipiente agenda de pesquisa, bem como ser melhor explorado em futuros estudos para identificar grupos de pesquisas e programas de pós-graduação.

Salientamos conforme demonstrou a distribuição temporal das publicações, apresentada nos gráficos 01a e 01b, que o ano de 2018 destaca-se com a maioria dos trabalhos produzidos (7), sendo 2016 o

marco inicial dos achados para essa pesquisa, fazendo estimar que em língua portuguesa existe um movimento recente de pesquisadores dedicados à essa literatura, outro fator que pode ser elemento interessante em discussões e análises futuras.

A análise dos estudos demonstrou que a maioria dos trabalhos reportaram-se a compreender a questão sustentabilidade e o conceito das cidades inteligentes, tendo em vista os temas transversais planejamento urbano, gestão de resíduos sólidos, mobilidade urbana e, ainda, a inclusão digital, participação social e gestão pública.

Constatamos também, o escopo geográfico de algumas cidades como objeto de pesquisas, a exemplo: Curitiba-PR, Florianópolis-SC, Palhoça-SC, Barbalha-CE, Maranguape-CE, Mauriti-CE, São Paulo-SP, Pelotas-RS e Belo Horizonte-MG, percebendo-se como foco das análises as abordagens teóricas identificadas e os subtemas transversais presentes nas publicações.

Todavia, a principal contribuição desse estudo centra-se no fato de o diálogo entre as políticas públicas e suas possibilidades para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis, necessitar maior discussão por futuras pesquisas, pois a correlação entre as temáticas se encontra incipiente, notadamente quando observa-se a contribuição das políticas públicas. Ainda assim, a presente revisão integrativa atende à sua questão norteadora, levantando os estudos que demonstram a contribuição inicial à construção das temáticas, e evidencia a necessidade de integração, especialmente considerando-se a importância dos conceitos na atualidade.

BIBLIOGRAFIA

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. **Smart Cities in Europe. Journal of Urban Technology.** 18(2), 65-82. 2011. Disponível em: <<http://degree.ubvu.vu.nl/repec/vua/wpaper/pdf/20090048.pdf>>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

CURY, M. J. F.; MARQUES, J. A. L. F. **A cidade inteligente: uma reterritorialização.** 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8476>> . Acesso em: 03 de fev. de 2020.

DACOMBE, R. **Systematic Reviews in Political Science: What Can the Approach Contribute to Political Research?** *Political Studies Review*, 16(2), 148–157. 2018.

DONATO, H. DONATO, M. **Etapas na condução de uma revisão sistemática.** *Acta Med Port.* 32(3): 227-235. Mar, 2019.

GOMES, D. M.; PALIOLOGO, N. A. **Direito à cidade e políticas públicas para a smart city.** 2017. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1922>>. Acesso em: 04 de fev de 2020.

GONÇALVES, V. M.; DELAMARO, M. E.; NUNES; F. de L. dos S. **A systematic review on the evaluation and characteristics of computer-aided diagnosis systems.** *Rev. Bras. Eng. Bioméd.*, vol.30, no.4, Rio de Janeiro, Oct./Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-31512014000400008&script=sci_arttext>. Acesso em: 05 de fev. 2020.

PETTICREW, M. ROBERTS, H. **Systematic reviews in the social sciences : a practical guide.** Hoboken: Blackwell Publishing, 2006.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C.; **Estudos De Revisão Sistemática: Um Guia Para Síntese Criteriosa Da Evidência Científica.** *Rev. bras. fisioter.*, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007.

SANTOS, M. **A cidade como centro de região: definições e métodos de avaliação da centralidade.** Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo, Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Marcela Tavares; SILVA, Michelly Dias; CARVALHO, Rachel. **Revisão integrativa: o que é e como fazer.** *Einstein.* 8 (1 Pt 1):102-6, 2010.

SOUZA, C. Estado da arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In: Políticas Públicas no Brasil.* HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.

STRAPAZZON, C. L. **Convergência tecnológica nas políticas urbanas: pequenas e médias “cidades inteligentes”**. 2009. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4315777/mod_resource/content/1/Convergencia%20Tecnologia%20-%20Smart%20Cities.pdf>. Acesso em: 03 de fev. de 2020.

APÊNDICE

Quadro 01 – Corpus de análise

2017	GOMES, M. F.; SANTOS, A. A. P dos	Controle judicial da política pública na questão do itinerário de transporte público coletivo	Revisão bibliográfica narrativa	A obrigatoriedade da observância das dimensões do desenvolvimento sustentável e dos princípios da Lei de Mobilidade Urbana, além da possibilidade de mudança de instância decisória da política pública.
2017	PINTO, M. J. A.	Turismo e cidades inteligentes	Exploratória bibliográfica e documental	Curitiba ainda não era um destino turístico inteligente, porque precisaria desenvolver melhor alguns quesitos como tecnologia e mobilidade.
2017	SILVA, C. L.; FUGHI, C.M.; SANTOYO, A. H.	Planejamento, gestão e tecnologias aplicadas à gestão de resíduos sólidos urbanos	Pesquisa documental e avaliação de política pública	O plano municipal de Curitiba ressaltou que o município universaliza o serviço e presta os serviços básicos de coleta e disposição final, contudo reutiliza e reaproveita muito pouco dos resíduos.
2018	GENARI, D.; COSTA, L. F. da; SAVARIS, T. P.; MACKE, J.	Urbanização da sociedade, acompanhado de desafios vinculados às esferas sociais, ambientais e econômicas	Revisão Sistemática da literatura	Predominância de estudos qualitativos, que abordam a dimensão ambiental da sustentabilidade e a dimensão sistêmica vinculada às <i>smart cities</i> , contemplando as tecnologias da informação e da comunicação.
2018	RIBEIRO, T. S. V.; CORTESE, T. T. P.; CONTI, D. M. de.	Indicadores de desenvolvimento sustentável e governança	Exploratória qualitativa e documental	O uso de indicadores para cidades sustentáveis auxiliam na tomada de decisão mais assertiva contribuindo com a qualidade de vida.
2018	GUIMARÃES, P. B. V.; ARAÚJO, D. Da S.	Construção de cidades inteligentes e democráticas, numa abordagem bottom-up	Estudo de caso	As TIC's facilitam e contribuem com a participação social no âmbito do planejamento urbano (inclusivo) das smart cities.
2018	SOUZA, M. C. da S. A. de; ALBINO, P. L.	Desafios para consolidar uma cidade sustentável e ações para sociedade, o Poder Público e empresas com projetos, políticas e planos urbanos estruturados nos marcos regulatório	Revisão bibliográfica narrativa	A reinvenção das cidades depende das ações dos gestores, e habitantes estarem ou não vinculados ao antropocentrismo. A concepção do ambiente urbano associado aos comportamentos humanos e suas inter-relações, valores sociais, naturais e econômicos, é capaz de produzir um espaço que desperte o pertencimento nos habitantes.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Ano	Autores	Tópicos abordados	Tipo de estudo	Principais resultados e conclusões
2016	CRUZ, R. B. C. da; MARINS, K. R. C. C; MONTE, F.; QUARESMA, C. C.	Desenvolvimento urbano inteligente e sustentável	Estudo de caso	As iniciativas otimizam a infraestrutura local, mas não alteram significativamente a dinâmica social dos habitantes de menor renda. As abordagens sistêmicas e multicriteriais podem fornecer elementos que melhor se moldam às realidades locais.
2016	ULTRAMARI, FAZION, F.	C.; Futuro das cidades	Estudo de 30 produções bibliográficas	Há otimismo em relação ao futuro e atribui a gestão local uma responsabilidade maior que as instâncias nacionais, ainda asseguram que soluções tecnológicas de futuro são menos valorizadas que as sociais e políticas.
2016	MAHLER, E. M. M.	Cidades sustentáveis, ligação entre governança e sociedade	Revisão bibliográfica narrativa	Enumera sete pontos-chave apontados pelo <i>Green City Index</i> para uma cidade se tornar sustentável: bom governo, soluções integradas, valorização da saúde da população, incentivo à participação do cidadão, bom uso da tecnologia, equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente, iniciativas de entidades não governamentais. Identifica soluções para a construção destas cidades citando exemplos de práticas sustentáveis no Brasil e no mundo.
2016	GUIMARÃES, P. B. V.; XAVIER, Y. M. de	Reflexões e interpretações sobre o conceito de smart city na sua interação com o direito	Ensaio teórico	Possibilidade de amplas conexões conceituais e configurações de uma possível ampliação terminológica e valorativa do viés urbanístico do desenvolvimento sustentável, para um desenvolvimento compreensivo.
2016	CÂMARA, S. F.; CARVALHO, H. J. B.; SILVA, F. A. A.; SOUZA, L. L. F.; SOUZA, E. M	Dimensões relacionadas ao grupo social; à vizinhança; à cidade; sobre o meio ambiente; mobilidade e tecnologia da informação e comunicação (TIC's)	Quantitativa	Obtiveram-se fatores para implementar cidades inteligentes, como conhecer o contexto social, cultural e econômico do local, sendo essencial a avaliação desses, pois o seu <i>status quo</i> é de extrema relevância para captar a possibilidade de se implementar uma cidade inteligente.
2018	SPINOSA, L. M.; KRAMA, M. R.; HARDT, C.	Desenvolvimento Urbano Baseado em Conhecimento (DUBC) e os Ecossistemas de Inovação (EI) no meio urbano	Pesquisa por triangulação e modelo conceitual	(i) há harmonia entre DUBC e os EI, devido a similaridades conceituais; ii) o DUBC e os EI são manifestações sociotécnicas que ocorrem no meio urbano, havendo intrínseca relação do DUBC com este meio, o que é desejável, mas não obrigatório para os EIs; iii) há convergência de interesses e de atuação dos DUBC e dos EI e; iv) o DUBC pode influenciar positivamente os resultados e impactos buscados pelos EI.
2018	COSTA M. M. A. F. F. da; HARDAGH, C. C.	Obsolescência produtiva, hibridismo humano- tecnológico e conexão digital	Revisão bibliográfica narrativa	
2018	ESTEVES, P. C. L.; LIBRELON, D. SILVA, S. M. da; MADRUGA, K. C.; SPINOSA, L. M.	Políticas públicas e cidades inteligentes	Pesquisa bibliográfica exploratória e documental	As cidades inteligentes apresentam caminhos que exploram a possibilidade de promover um aumento na competitividade econômica.
2019	LIMA, D.; FOSSÁ, J.L.; JOHN, E.	Cidades inteligentes e políticas públicas de turismo	Pesquisa bibliográfica exploratória e documental	planejar e controlar devem ser atividades constantes na gestão pública do turismo, independentemente da esfera a que se refira, proporcionando, assim, maior probabilidade de efetividade nas políticas públicas setoriais.

Fonte: Elaborado a partir dos dados obtidos na pesquisa nas bases Google Scholar e Periódicos Capes, 12 fev. e 28 mar. 2020.

DA INEXISTÊNCIA DA POLÍTICA SOCIAL À DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL: O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) E SEUS REFLEXOS PARA COM O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Jessica Silva Facio⁶

Angela Quintanilha Gomes⁷

RESUMO: O presente artigo traz um breve histórico da evolução da política de atenção ao adolescente infrator em diferentes períodos do Brasil. Nesse sentido, conta com a abordagem qualitativa através de levantamento bibliográfico relacionado à temática, bem como busca o entendimento do SINASE a partir de análise documental. O trabalho possibilita uma visão geral dos procedimentos adotados ao longo do tempo para com os adolescentes em conflito com a lei e mostra a legislação atual que promete assegurar a prática pedagógica das medidas socioeducativas. Desse modo, é importante compreender o que é previsto em lei, as necessidades que a mesma impõe e o que realmente precisa ser feito. Portanto, esta discussão resgata a relevância de intensa articulação institucional na resolução da problemática do ato infracional.

Palavras-Chave: Adolescente infrator; Políticas públicas; Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

INTRODUÇÃO

O presente artigo traz como tema as prerrogativas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que dita a perspectiva pedagógica de implementação da política de cumprimento de medidas socioeducativas disposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). É importante observar as necessidades da política,

⁶ Mestra em Políticas Públicas e graduada em Ciências Sociais – Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja.

⁷ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e professora associada da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP) UNIPAMPA campus São Borja. E – Mail: angelagomes@unipampa.edu.br

bem como o suporte ofertado pelo sistema. Nesse sentido, o trabalho pretende resgatar a importância de ação articulada entre os diferentes níveis de governo, da sociedade e das instituições como, por exemplo, a família.

Nesse contexto, a pesquisa foi elaborada pela abordagem qualitativa através de levantamento bibliográfico e análise documental do SINASE. Desta forma, em um primeiro momento o artigo se apoia em um breve histórico da evolução da legislação específica para o adolescente infrator desde o período da colonização portuguesa, até a vigência da Constituição Federal de 1988. Após, busca debater sobre as perspectivas propostas pelo SINASE na defesa da natureza pedagógica das medidas socioeducativas e da relevância de articulação das demais áreas da política social.

Portanto, este trabalho estuda os diferentes níveis da história do serviço de assistência ao adolescente em conflito com a lei, da inexistência do mesmo à Doutrina de Proteção Integral. A temática desta pesquisa aborda a necessidade de responsabilidade compartilhada para que haja manutenção de direitos, mas que também exista a conscientização do cumprimento de deveres sociais. É relevante compreender a questão pelo âmbito das leis e da prática, isto é, entender como as coisas realmente são impostas e se transformam em ações.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA O ADOLESCENTE PRATICANTE DE ATO INFRAACIONAL

A história brasileira possui especificidades em diversas áreas, bem como na evolução da legislação e do serviço de assistência ao adolescente infrator. Nesse sentido, é preciso verificar a existência de políticas que foram criadas para atender as necessidades dos mesmos. É importante pontuar que desde o período colonial ocorrem diversas formas de exploração infantil. Uma característica do Brasil colônia está nas investidas de catequização indígena. Portanto, “as crianças catequizadas exerciam forte influência na conversão dos adultos às condições que eram impostas pela coroa portuguesa” (RIZZINI; PILOTTI, 2011 apud BORTOLI; SOUZA, 2014, p. 8).

Desde a época do descobrimento não se pensava em política social. No entanto, cabe mencionar que no período em que Portugal tratava da colonização das terras brasileiras estavam em vigor as Ordenações Filipinas⁸. Neste contexto, o adolescente infrator não era visto como sujeito de direitos, situação que prevaleceu por um longo tempo. De acordo com Arantes (2004), no Brasil colônia era muito comum o abandono de crianças. Nesse sentido, Cruz, Hillesheim e Guareschi (2005) mencionam a Roda dos Expostos⁹ como a primeira instituição responsável por garantir assistência às crianças abandonadas na era da colonização portuguesa em solo brasileiro.

Em 1927 foi instituído o primeiro Código de Menores (também conhecido por Código de Mello Matos) pelo Decreto de número 17.943 (BRASIL, 1927). Desse modo,

[...] o Código de Menores veio alterar e substituir concepções obsoletas, como as de discernimento, culpabilidade, penalidade, responsabilidade, pátrio poder, passando a assumir a assistência ao menor de idade, sob a perspectiva educacional. Abandonou-se a postura anterior de reprimir e punir e passou-se a priorizar, como questão básica, o regenerar e educar. Desse modo, chegou-se à conclusão de que questões relativas à infância e à adolescência devem ser abordadas fora da perspectiva criminal, ou seja, fora do Código Penal (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p. 18 apud BARROS, 2014, p.5).

⁸ O código de leis portuguesas com maior tempo de vigência são as Ordenações Filipinas. Seu Livro V classificava os tipos de crimes e determinava as punições para os delitos (COSTA; CRUBELATI; LEMES; MONTAGNOLI, 2011).

⁹ “As rodas de expostos tiveram origem na Idade Média, na Itália. Elas surgiram no século XII com a aparição das confrarias de caridade, que prestavam assistência aos pobres, aos doentes e aos expostos. As rodas eram cilindros rotatórios de madeira usados em mosteiros como meio de se enviar objetos, alimentos e mensagens aos seus residentes [...] Como os mosteiros medievais recebiam crianças doadas por seus pais, para o serviço de Deus, muitos pais que “abandonavam” seus filhos utilizavam a roda dos mosteiros para nela depositarem o bebê. Desse uso indevido das rodas dos mosteiros, surgiu o uso da roda para receber os expostos, fixada nos muros dos hospitais para cuidar das crianças abandonadas. Assim, o nome da roda provém deste dispositivo” (MARCÍLIO, 1999 apud CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p. 42). A roda dos expostos permitia o anonimato tanto na entrega, quanto na adoção das crianças.

A implantação do Código supracitado representou a evolução da legislação para com o adolescente considerado em “situação irregular” no Brasil. Segundo Bortoli e Souza (2014), o século XX carregava consigo a necessidade da elaboração de leis que tratassem da criança e do adolescente praticantes de ato infracional de forma específica. No período pós-implantação do primeiro Código de Menores, identifica-se de acordo com tais autores, a pobreza como fator determinante para o início do ato infracional.

Por conseguinte, destaca-se a Era Vargas. Dentro deste período, foram criados diversos mecanismos de assistência ao adolescente infrator. Foi em 1937, isto é, a partir do Estado Novo que:

Vargas, conhecido como “pai dos pobres”, governou o país de forma ditatorial e populista, reconheceu a questão social (até então tratada como caso de polícia) como estratégia de controle social e ideológico, criou o Ministério do Trabalho para controlar os sindicatos vinculados ao Estado, conhecidos como “sindicato pelego”. Neste governo se consolida a ideia do favor do Estado protetor, paternalista, que ainda hoje permanece no ideário popular brasileiro e norteia as relações sociais estabelecidas (SILVA, 2007, p. 272).

Seguindo por esta premissa,

Em 1940, o Código Penal estabeleceu a inimputabilidade aos menores de 18 anos, atribuindo à legislação especial a análise dos atos cometidos por menores abandonados ou delinquentes, sob uma pedagogia corretiva e de caráter tutelar. Esse modelo persistiu até o ano de 1941, quando foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), com o intuito de propiciar a proteção integral (BARROS, 2014, p. 5).

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

De acordo com Antonio Gandini Júnior (2007), destacam-se na década de 1940: a criação do já mencionado SAM em 1941 pelo Decreto Lei n.º. 3.799; no mesmo ano, a Lei de Introdução ao Código Penal através do Decreto n.º. 3.914; e em 1942 a LBA (Legião Brasileira de Assistência) a partir do Ato do Governo Federal n.º. 6.013. Tais iniciativas foram consideradas “políticas sistemáticas de intervenção, com o intuito de “recuperar” e “reintegrar” os jovens ao meio social” (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p. 44-45).

A partir de 1964 as políticas de assistência também passaram por modificações. O SAM que foi instituído em 1941 teve sua extinção. Desta forma, foi substituído pela PNBM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e pela FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) que “surgiu como instrumento político e de propaganda da ditadura militar” (SPOSATO, 2006, p. 45 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 42). Sendo assim,

A justificativa para a implementação da PNBM foi um diagnóstico realizado pelo próprio governo sobre o problema do menor, pois a sociedade brasileira, passando por um processo acelerado de mudança, enfrentava problemas de desequilíbrios estruturais e desajustes funcionais, os quais afetavam as instituições, os grupos e os indivíduos. O ambiente em que a criança se desenvolvia, atingido por essas instabilidades, tornaria o processo de socialização mais difícil (GANDINI JÚNIOR, 2007, p. 3).

O período pós-1964 também foi marcado por algumas transformações. De acordo com Barros (2014), a FUNABEM passou a ser muito criticada e como forma de remediar a repercussão negativa o governo criou em 1978 a Comissão Nacional do Ano Internacional da Criança, que previa a doutrina do menor em situação irregular no Brasil. Já a Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979 implantava o novo Código de Menores em plena vigência da ditadura militar.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

O governo brasileiro através da Constituição Federal de 1988 passou a pensar no adolescente infrator a partir da doutrina de proteção integral. O Art. 227 da Carta Constitucional possui as seguintes prerrogativas:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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, p. 172).

Nesse sentido, Barros (2014) menciona que a Lei 8.069 de 1990 instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que substituiu o Código de Menores de 1979 e a FUNABEM. Desse modo, o adolescente praticante de ato infracional passou a usufruir de legislação específica que prevê as medidas que devem ser impostas, de acordo com suas características como pessoas em desenvolvimento. O ECA trabalha com a perspectiva de recuperação do adolescente infrator para que o mesmo seja capaz de retornar ao convívio social. Sendo assim, surge a medida socioeducativa como forma de “reabilitação” para que este jovem não ofereça perigo para a coletividade, bem como não seja encarado como ameaça.

A CF/88 abriu o caminho para novas políticas sociais. Desta forma, como consequência do ECA a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) agiram articuladamente e propuseram a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). No entanto, apenas em 18 de janeiro de 2012 a ex-presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.594 que possibilitou sua implementação.

O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) E SUA PRÁTICA PEDAGÓGICA

Em sequência, o ECA dispõe as medidas socioeducativas, porém a prática pedagógica das mesmas são ditadas pelo SINASE. Desse modo, inicia-se em 2004 a elaboração de “[...] um guia na implementação das medidas socioeducativas” (BRASIL, 2006, p. 16). Nesse sentido,

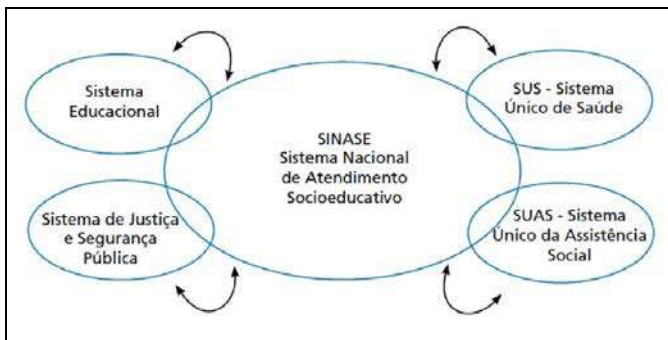
O processo democrático e estratégico de construção do SINASE concentrou-se especialmente num tema que tem mobilizado a opinião pública, a mídia e diversos segmentos da sociedade brasileira: o que deve ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvem adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas. Por sua natureza reconhecidamente complexa e desafiadora, além da tamanha polêmica que o envolve [...] Por outro lado, a **necessidade de intensa articulação** dos distintos níveis de governo e da corresponsabilidade da família, da sociedade e do Estado demanda a construção de um amplo pacto social em torno dessa coisa pública denominada SINASE (BRASIL, 2006, p. 13, **grifo nosso**).

O Conselho responsável pela política de atenção à infância e à juventude é o CONANDA. Dentro desta perspectiva, o SINASE busca normatização e articulação para reforçar a natureza pedagógica das medidas. Foi criado em comemoração aos dezesseis anos do ECA e inspirado por acordos internacionais que tratam da temática.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Há prioridade para as medidas em meio aberto¹⁰, visto que a internação deve ser proposta quando não houver alternativa. Por isso, prioriza municipalizar e articular políticas em nível local com a criação de redes de apoio, ao passo que defende programas privativos de liberdade de natureza regional. Nesse sentido, o SINASE trabalha com a integração e articulação das três esferas de governo para a elaboração de programas de atendimento. Além disso, distribui competências entre os órgãos responsáveis pela questão como, por exemplo, o Ministério Público. Os direitos e demais atribuições defendidos em lei para crianças e adolescentes, garantem efetivar a Doutrina de Proteção Integral através do Sistema de Garantia de Direitos. Tal sistema assegura outros subsistemas para o atendimento. Desta forma, o subsistema que trata exclusivamente de adolescentes praticantes de infrações, é o SINASE, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a finalização do mesmo, com a aplicação de medida socioeducativa. O esquema abaixo permite melhor visualização do sistema mencionado:

Figura 1 - Sistema de Garantia de Direitos



Fonte: BRASIL, 2006, p. 23.

¹⁰ As medidas socioeducativas em meio aberto se concentram na não restrição de liberdade, isto é, na prestação de serviço à comunidade e na liberdade assistida.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

A partir da defesa da prática pedagógica nas medidas socioeducativas o SINASE busca enquanto política pública, a inclusão do adolescente infrator no meio social. Sendo assim, precisa através de seus órgãos de deliberação e gestão, da articulação entre diversas áreas como, por exemplo: saúde, educação e segurança pública. Diante disso, a política setorial possui a responsabilidade de garantir os direitos básicos e sociais. Desta maneira, mostra que é essencial o método articulador mencionado, bem como a participação ativa da sociedade civil. Nesse sentido,

[...] os Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente bem como os órgãos gestores do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, nos seus respectivos níveis, devem articular-se com os Conselhos e órgãos responsáveis pelo controle, gestão, supervisão e avaliação dos demais sistemas e políticas sociais para o desenvolvimento de ações integradas e que levem em consideração as peculiaridades que cercam o atendimento aos adolescentes inseridos no SINASE. Entre outras ações que podem favorecer o desenvolvimento da articulação destacam-se as seguintes:

- 1) estímulo à prática da intersetorialidade;
- 2) campanhas conjuntas destinadas à sociedade em geral e aos profissionais da área, com vistas à concretização da Doutrina de Proteção Integral adotada pelo ECA;
- 3) promoção de discussões, encontros, seminários (gerais e temáticos) conjuntos;
- 4) respeito às competências e atribuições de cada ente federativo e de seus órgãos, evitando-se a sobreposição de ações;
- 5) discussão e elaboração, com os demais setores do Poder Público, para expedição de atos normativos que visem ao aprimoramento do sistema de atendimento;

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

- 6) expedição de resoluções conjuntas, disciplinando matérias relacionadas à atenção a adolescentes inseridos (BRASIL, 2006, p. 23, grifo nosso).

Por conseguinte, o foco do SINASE está em trabalhar com a articulação das instituições, as áreas responsáveis por diferentes políticas sociais, com a natureza pedagógica das medidas pelo viés inclusivo, bem como com a produção de dados e informações que possibilitem ajustes e melhorias nos programas desenvolvidos. Desse modo, destaca os princípios que devem ser seguidos na implementação das medidas socioeducativas, isto é: respeito aos direitos humanos; responsabilidade da família, da sociedade e do Estado; consideração com a situação do adolescente como pessoa em desenvolvimento; atenção para com a elaboração de políticas públicas para os mesmos que possuem prioridade absoluta; a legalidade que se refere ao cumprimento e respeito de questões dispostas em lei; obediência ao processo legal; respeito ao desenvolvimento pessoal; garantia de segurança, como a integridade física e mental; consideração da aptidão em cumprir a medida, a situação, a natureza da infração e a necessidade pedagógica do adolescente; o papel essencial e completo das instituições de forma articulada; atendimento singularizado aos infratores deficientes; a municipalização do atendimento; a descentralização político-administrativa para com programas característicos; a gestão firmada na democracia e participação para a formulação e acompanhamento das políticas e ações nos diferentes níveis; responsabilidade compartilhada com relação aos recursos disponibilizados para as medidas socioeducativas; bem como a mobilização e importante participação da sociedade (BRASIL, 2006).

Dos dezesseis princípios citados, cabe a este artigo evidenciar dois pontos. O primeiro diz respeito ao atendimento articulado das instituições que deve aproveitar ao máximo os serviços oferecidos na comunidade, com responsabilidade das políticas setoriais. No entanto, a articulação prevista é incompleta. Sendo assim,

A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

não-governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc). Dessa forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido (BRASIL, 2006, p. 29, grifo nosso).

Em outras palavras, o atendimento torna-se incompleto quando não há interação entre os diversos tipos de políticas na implementação das medidas. Além da apuração de ato infracional necessitar de articulação institucional, a mesma não deve resumir-se a isso. O trabalho articulado das instituições, dos atores responsáveis, dos diversos campos de políticas públicas, da família e do próprio adolescente infrator a partir do entendimento de responsabilidade por suas ações, é indispensável para o sucesso das medidas socioeducativas. O segundo ponto a ser ressaltado está relacionado à municipalização do atendimento. Este não se limita apenas ao espaço geográfico onde deve ocorrer o cumprimento das medidas, mas também ao:

“[...] conteúdo programático, sendo uma orientação para os atores na área da infância e da

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

adolescência, funcionando como objetivo a ser perseguido e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto e não se configurarem conflitos com outros princípios da doutrina da Proteção Integral [...]” (BRASIL, 2006, p. 29)

No entanto, ao mesmo tempo em que a municipalização do atendimento possui os focos mencionados, ela não pode incentivar a internação dos adolescentes nem o aumento de unidades para este fim. Por sua vez, é extremamente importante para o cumprimento da liberdade assistida e da prestação de serviços à comunidade. Uma das principais atribuições do SINASE está relacionada à gestão participativa, visto que há necessidade de responsabilidade compartilhada. Nesse sentido, deve existir uma equipe denominada Grupo Gestor que coordenará o atendimento através da integração, da proposta de articulação entre os atores, além do compartilhamento na tomada de decisão desde o início do processo até a execução de tal política pública.

De acordo com o SINASE, “[...] a gestão participativa configura-se como a mais aproximada para responder com eficiência, eficácia e efetividade às demandas do atendimento socioeducativo” (BRASIL, 2006, p. 40). Dentro desse contexto, também deve existir o Colegiado Gestor. Este será composto pelo Dirigente do Sistema Socioeducativo, Equipe Diretiva/Gerencial e pelos Diretores que trabalham no atendimento. Este grupo deverá:

- 1) coordenar, monitorar e avaliar os programas que compõem o Sistema Socioeducativo;
- 2) articular estrategicamente com os Conselhos de Direitos;
- 3) garantir a discussão coletiva dos problemas, a convivência com a pluralidade de ideias e experiências e a obtenção de consensos em prol da qualidade dos serviços e dos valores democráticos;
- 4) assegurar e consolidar a gestão democrática, participativa e compartilhada do Sistema Socioeducativo em todas as instâncias que o compõem, dentro dos princípios democráticos,

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

visando romper com a histórica cultura autoritária e verticalizada;

5) assegurar a transparência tornando público à sociedade o funcionamento e os resultados obtidos pelo atendimento socioeducativo;

6) elaborar e pactuar o conjunto de normas e regras a serem instituídas, que devem ter correspondência com o SINASE (BRASIL, 2006, p.41).

Por conseguinte, o foco da administração participativa está ancorado na ideia da criação de uma comunidade participativa. Desta forma, a mesma deve dispor das seguintes atribuições: gestão participativa; mapeamento situacional permanente do programa de atendimento; realização de assembleias frequentes para discussão da temática; criação de comissões e grupos de trabalhos advindos das reuniões mencionadas; avaliação participativa destinada tanto à equipe capacitada, quanto ao adolescente infrator; existência de uma rede institucional interna, ou seja, “o funcionamento articulado dos diversos setores do programa de atendimento exige o estabelecimento de canais de comunicação entre todos os funcionários para que sejam participantes ativos do processo socioeducativo” (BRASIL, 2006, p. 42); bem como uma rede externa já que “a organização deverá se articular com todos os parceiros envolvidos na promoção do adolescente, em diferentes momentos, desde a sua acolhida até seu desligamento” (IDEM); foco em uma comunicação permanente entre as instituições e atores responsáveis pelo processo; elaboração de equipes técnicas multidisciplinares; estabelecimento de rotina no atendimento; além da criação de um projeto pedagógico que guie os programas e as entidades destinadas às medidas socioeducativas. Nesse sentido, a contratação de profissionais capacitados e que façam parte de um processo seletivo, é indispensável para os recursos humanos. Então,

[...] é necessário que o profissional tenha tempo para prestar atenção no adolescente e que ele tenha um grupo reduzido destes sob sua responsabilidade. Sendo assim, o SINASE prevê a

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

composição mínima do quadro de pessoal em cada modalidade de atendimento socioeducativo (BRASIL, 2006, p. 43).

Mais adiante, após mencionar alguns pontos defendidos no SINASE, o sistema trata de modo específico dos parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. Estes se manifestam a partir de doze diretrizes: prevalência da ação socioeducativa sobre aspectos meramente sancionatórios (além da responsabilização judicial do adolescente, a prática pedagógica prevalece); existência de um projeto pedagógico que normatize o atendimento (obrigatoriedade de todos os programas); participação do adolescente na elaboração, monitoramento e avaliação da atuação socioeducativa (papel de sujeitos); respeito às especificidades do adolescente; compreensão para com os mesmos; diretividade no processo (diálogo constante); disciplina na realização das medidas socioeducativas (instrumento norteador do processo pedagógico); dinâmica institucional e socialização das informações entre os atores que trabalham no atendimento, mesmo que existam ações distintas, pois essa “diferenciação não deve gerar uma hierarquia de saberes, impedindo a construção conjunta do processo socioeducativo de forma respeitosa, democrática e participativa” (BRASIL, 2006, p. 48); organização de espaço e de funções das unidades que os atendam; respeito à diversidade; participação essencial da família e da comunidade; e também a formação continuada dos atores sociais. Nesse sentido, o atendimento socioeducativo também possui dimensões básicas (Figura 2), entre elas a infraestrutura das unidades demonstradas na figura 2.

Figura 2: Aspectos físicos para as unidades de internação

Aspectos físicos a serem considerados	Internação provisória	Prestação de Serviço à Comunidade ²⁶	Liberdade Assistida	Semiliberdade	Internação
Condições adequadas de higiene, limpeza, circulação, iluminação e segurança	■	■	■	■	■
Espaços adequados para a realização de refeições	■	quando necessário	■	■	■
Espaço para atendimento técnico individual e em grupo	■	■	■	■	■
Condições adequadas de repouso dos adolescentes	■	■	■	■	■
Salão para atividades coletivas e/ou espaço para estudo	■	■	■	■	■
Espaço para o setor administrativo e/ou técnico	■	■	■	■	■
Espaço e condições adequadas para visita íntima	■	■	■	■	■
Espaço e condições adequadas para visita familiar	■	■	■	■	■
Área para atendimento de saúde/ambulatórios	■	■	■	■	■
Espaço para atividades pedagógicas	■	■	■	■	■
Espaço com salas de aulas apropriadas contando com sala de professores e local para funcionamento da secretaria e direção escolar	■	■	■	■	■
Espaço para a prática de esportes e atividades de lazer e cultura devidamente equipados e em quantidade suficiente para o atendimento de todos os adolescentes	■	■	■	■	■
Espaço para a profissionalização	■	■	■	■	■

Fonte: BRASIL, 2006, p. 50.

No entanto, para o sucesso na execução das medidas socioeducativas é necessário que haja articulação tanto institucional, quanto das demais políticas. Nesse sentido, o SINASE ressalta oito eixos que reforçam a importância disso, isto é: suporte institucional e pedagógico de maneira articulada; diversidade étnico-racial, de gênero e orientação sexual; educação; esporte, cultura e lazer; saúde; abordagem familiar e comunitária; além do eixo que diz respeito à profissionalização, trabalho e previdência. Portanto, é dentro de todos os parâmetros já mencionados que deve se apoiar a implementação das medidas socioeducativas.

QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA E AS ATRIBUIÇÕES COMPARTILHADAS ENTRE AS ESFERAS DA UNIÃO

A organização do SINASE prevê as competências dispensadas aos entes federados. Para tanto, a União coordena toda a legislação para crianças e adolescentes. Mas, existem atribuições comuns às três esferas e também entre os Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse mesmo sentido, há competências que são específicas a cada nível. Em sequência, a deliberação da política fica sob responsabilidade dos Conselhos de

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Direitos da Criança e do Adolescente. Já a formulação é dividida entre o poder executivo e a sociedade civil. Nesse contexto, há também os órgãos gestores e de execução (Ministério, Fundação Pública, entre outros) que coordenam todo sistema socioeducativo. A legislação dispõe ainda os órgãos de controle interno (no âmbito da própria administração) e externo (entre o legislativo e o judiciário sobre os atos do poder executivo, para manutenção do equilíbrio). Por exemplo, a figura abaixo disponibilizado no SINASE demonstra os mecanismos de controle existentes:

Figura 3: Órgãos de controle.

ENTE FEDERATIVO	ÓRGÃOS DE CONTROLE
UNIÃO	Conanda; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário.
ESTADO	CEDCA; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
DISTRITO FEDERAL	Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA); Órgãos de controle interno à Administração Distrital; Poder Legislativo Distrital; Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
MUNICÍPIO	CMDCA; Órgãos de controle interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

Fonte: BRASIL, 2006, p. 38.

Além da distribuição de competências e da forma de controlar o sistema, é importante pontuar a questão orçamentária. A responsabilidade de financiar a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei é dividida entre todos os entes federados, com custos atribuídos à Seguridade Social. Sendo assim,

O ECA é bastante objetivo quanto ao compartilhamento da responsabilidade no tocante ao desenvolvimento da política e de seu financiamento entre as três esferas de governo. As obrigações e responsabilidades específicas de cada esfera devem ser, entretanto, acompanhadas de capacidade de gestão e financiamento, garantindo um montante de recursos regulares para ao pleno desenvolvimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Assim, a União, os Estados/Distrito Federal e os

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Municípios devem comprometer-se com o financiamento das ações para a execução das medidas socioeducativas, em função da autonomia de cada uma destas esferas governamentais (BRASIL, 2006, p. 71).

Porém, é importante ressaltar que enquanto os recursos não são entregues desta maneira, as três esferas da União possuem a incumbência de trabalhar de modo compartilhado para que as formas de financiamento não sejam ajustadas em longo prazo. Então, para que a política descentralizada seja executada é essencial que os entes federados repassem o orçamento um para o outro, pois a arrecadação dos estados e municípios não é satisfatória. Nesse sentido, os fundos de financiamento “[...] simplificam o processo orçamentário, além de atuarem como importante instrumento de auxílio à descentralização e municipalização do sistema de atendimento socioeducativo [...]” (BRASIL, 2006, p. 73).

Por conseguinte, o SINASE também cita a remuneração por serviços prestados, a celebração de convênios e as alternativas de entrega de recursos, ou seja, garantir o repasse, bem como o planejamento articulado entre os conselhos de todos os níveis de governo. Além disso, como instrumento de gestão conta com os Conselhos dos Direitos e Fundos de Financiamento formados pela ação conjunta das instituições, da sociedade civil e do público-alvo da política, com a finalidade de tornar o processo transparente. Por esse mesmo viés, também destaca o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, já que “Os Conselhos, quando bem organizados e atuantes, aproximam sociedade civil da administração pública, configurando, portanto, importante instrumento de controle social” (BRASIL, 2006, p. 75).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trata do adolescente infrator desde a não consideração dos mesmos como sujeitos de direitos, até a Doutrina de Proteção Integral. A história da legislação específica para o adolescente em conflito com a lei sofreu diversas transformações ao longo do tempo, isto é: passou pelo período colonial onde a exploração infantil e o abandono eram práticas comuns, além de a política social ser inexistente; instituiu o primeiro Código de Menores apoiado na perspectiva

educacional, em uma época que tinha a pobreza como razão das infrações; estabeleceu a inimizabilidade aos menores de 18 anos através do Código Penal, por uma pedagogia corretiva; atravessou os períodos de 1937 e 1964 com a tentativa de implantação da proteção integral; adotou um novo Código de Menores; bem como promulgou tais prerrogativas com a CF/88.

Após a Carta Constitucional defender a Doutrina de Proteção Integral ao adolescente praticante de ato infracional, surgiu a perspectiva recuperatória do ECA com a lei 8.069 de 1990. No entanto, ainda havia a necessidade de um guia de implementação das medidas socioeducativas. Desse modo, em 2012 a SEDH, o CONANDA e a UNICEF agiram de forma conjunta para criar o SINASE com a finalidade de buscar articulação entre as diversas esferas de governo, das políticas sociais, da sociedade civil e da família para reforçar a natureza pedagógica de tais medidas.

Todavia, é de extrema importância perceber que nenhuma política pública terá sucesso efetivo se estiver isolada das demais áreas. O SINASE reflete as normas, mas não tem o poder de agir sozinho. Nesse caso, inclui-se também a participação da família e a responsabilização do próprio adolescente por seus atos. A recuperação funciona quando há articulação das esferas mencionadas e o reconhecimento não apenas de direitos, mas também de deveres dispostos para a vida em sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Esther Maria de M. De “criança infeliz” a “menor irregular” - vicissitudes na arte de governar a infância. **Mnemosine** Vol. 1, nº0, p.162-164 (2004).

BARROS, Thaís Allegretti. **A eficácia das medidas socioeducativas frente à criminalidade infanto-juvenil**. Monografia (Bacharel em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS. Disponível em:

<http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2014_1/thais_barros.pdf>. Acessos em 18 set. 2019.

BORTOLI, Jaquelyny Marchi; SOUZA, Izaque Pereira de. **A infância e juventude em foco: um histórico sobre o estado e as políticas para**

criança e o adolescente. IX Semana Acadêmica e III Seminário Estadual de Serviço Social – Faculdades Itecne. Cascavel-PR Anais - Volume I - Ano 2014 - ISSN 2446-5518. Disponível em: <<http://itecne.com.br/social/index.php?menu=2014>> Acesso em 22 set. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 17.943-A, de 12 de Outubro de 1927.** Consolida as leis de assistência e protecção a menores. Coleção de Leis do Brasil - 31/12/1927, Página 476 (Publicação Original) Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 22 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo – SINASE /** Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil – subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 12.594,** de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nº8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA); 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315 de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993; os Decretos-Leis nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942; 8.621 de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm> Acesso em 21 set. 2019.

COSTA, C. J.; CRUBELATI, A. M.; LEMES, A. B.; MONTAGNOLI, G. A. (2011). **História do Direito Português no período das Ordenações Reais**. Obtido em 30 de Abril de 2014, Disponível em: <<http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/153.pdf>>. Acesso em 20 set. 2019.

CRUZ, Lílian; HILLESHEIM, Betina; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. **Infância e políticas públicas: um olhar sobre as práticas psi. Psicol. Soc. [online]**. 2005, vol.17, n.3, pp.42-49, 2005.

GANDINI JÚNIOR, Antonio. **Breves Considerações sobre o Atendimento da Fundação**

Estadual do Bem-Estar do Menor aos Adolescentes Infratores no Estado de São Paulo. Revista Fafibe On Line — n.3 — ago. 2007.

OLIVEIRA, Simone de. **Ato Infracional e Políticas Públicas: incursões críticas em torno dos mecanismos de prevenção da delinquência juvenil**. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre n. 78 set. 2015 – dez. 2015 p. 35-56.

SILVA, Maria Izabel da. **A Organização Política do Serviço Social no Brasil: De “Vargas” a “Lula”**. Serviço Social & Realidade, Franca, 16(2): 267-282, 2007.

CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS INDUSTRIAIS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2004-2014).

Guilherme de Queiroz Stein¹¹

Alfredo Alejandro Gugliano¹²

Thais Zanela Mendes¹³

RESUMO: Neste artigo, apresenta-se um estudo sobre a evolução das capacidades políticas nas políticas industriais brasileiras entre 2004-2014, a partir do caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. As informações foram coletadas nas atas das reuniões do CNDI e na legislação que regulamentou as políticas industriais. Também, quantificou-se a presença dos participantes nas reuniões e as temáticas discutidas em cada reunião. Os resultados mostram que entre 2004 e 2007 ocorre um processo de crescente estruturação dessas capacidades. Esse processo é interrompido bruscamente com a desativação do conselho em 2007. As tentativas de reativá-lo no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) são igualmente fracassadas. Dessa forma, aponta-se que a evolução não linear dessas capacidades é um importante fator para se compreender as transformações das políticas industriais brasileiras.

Palavras-chave: Capacidades Estatais; Política Industrial; Conselhos Econômicos.

INTRODUÇÃO

Desde meados da última década, passamos por uma profunda crise econômica, que se reflete em altas taxas de desemprego, déficit público, falência de empresas e desnacionalização do capital. Considera-se que um dos aspectos mais sintomáticos dessa crise esteja no setor

¹¹ Economista e Cientista Política. Doutorando em Políticas Públicas/UFRGS; Pesquisador Universidade de Münster (Alemanha). E-mail: guiqstein@yahoo.com.br

¹² Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS. Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP), Grupo de pesquisa: Processos Participativos na Gestão Pública. (CNPQ/UFRGS). E-mail: alfredogugliano@hotmail.com

¹³ Mestranda em Políticas Públicas no Mestrado Profissional (PPGPP) da UNIPAMPA E – mail: thais_zanela@hotmail.com.

industrial. Nos últimos anos, o que se viu foram recordes de queda na produção da indústria de transformação, ao ponto desse macro setor, atualmente, representar algo em torno de 11,5% do Produto Interno Bruto (IEDI, 2019), patamares que nos colocam em situação semelhante a que o Brasil possuía na República Velha.

Apesar de ter se agravado nos últimos anos, o processo de desindustrialização é uma dinâmica de longo prazo, que vem afetando o desempenho da economia brasileira pelo menos desde meados dos anos de 1990 (SQUEFF, 2012). Especialmente a partir dos anos 2000, muitas foram as políticas públicas que assumiram o objetivo de reverter essa tendência. Contudo, pouco resultado foi logrado.

Diante desse quadro, vem avançando, em nível nacional e internacional, o debate sobre a política industrial enquanto política pública. Nesse sentido, concebe-se a política industrial como a organização de uma estratégia consciente dos entes públicos – notadamente o Estado –, a qual insere a questão industrial no rol de políticas de desenvolvimento produtivo, formulando programas amplos com o objetivo de potencializar o desenvolvimento nacional (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005; FERNANDEZ; VIGIL, 2012; CHAVEZ, 2014; ROMERO, 2016).

Visando contribuir para esse debate, considera-se oportuno analisar o processo de formulação de políticas industriais, através de um olhar para a trajetória dessas políticas. Para tanto, a proposta deste artigo é resgatar o caso brasileiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) enquanto uma experiência que pretendeu levar adiante a formulação de uma política industrial nacional, contando com a participação de atores não governamentais.

Em termos teóricos, propomos uma interlocução entre a área de Políticas Públicas, assumindo o clássico objetivo de estudar “governos em ação” (SOUZA, 2006), com vertentes institucionalistas heterodoxas da Economia. Desse modo, estamos inseridos em um campo analítico focado em analisar os processos políticos subjacentes às ações estatais que visam promover o desenvolvimento econômico. A interação entre agentes e instituições, em contextos históricos específicos, é fundamental para compreender como as políticas industriais assumem diferentes configurações e moldam trajetórias econômicas. Um fator que a

literatura tem apontado é o papel de arranjos institucionais que mediam as relações entre burocracia pública, representantes patronais e entidades sindicais (AMSDEN, 1989; CHANG, 1994, 2004; EVANS, 1995; HAGGARD, 1994; JOHNSON, 1982; LEFTWICH, 1995; WADE, 1990). Sobre isso, atualmente vêm sublinhando-se a necessidade de expandir os espaços participativos estatais, usualmente identificados com políticas sociais, visando influenciar áreas estratégicas do planejamento governamental como as políticas econômicas e de infraestrutura (HERZBERG; WRIGHT, 2005; RODRIK, 2007; SCHNEIDER, 2015).

Para abordar esse tema, partimos do conceito de arranjos institucionais de políticas públicas, o qual seria “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20–21). Esses arranjos existem justamente para estruturar as capacidades do Estado de alcançar seus objetivos. Como foco de análise, restringimos a investigação às capacidades políticas, mais especificamente, à consolidação de espaços de interlocução entre membros do governo, do empresariado e de representantes dos trabalhadores.

Em termos metodológicos, considera-se esse trabalho um estudo de caso, de caráter qualitativo, com eventual suporte de informações quantitativas. A escolha do CNDI enquanto caso de estudo ocorreu em função desse espaço ter sido considerado um órgão superior de aconselhamento na estrutura de governança das políticas industriais, que ao longo do período delimitado apresentou significativas variações em seu funcionamento, possibilitando observar a evolução das capacidades políticas no período analisado e como se relacionam com as mudanças ocorridas na política industrial entre 2004 e 2014. As informações empíricas analisadas foram coletadas nas atas das reuniões do CNDI, acessadas via solicitação pelo Portal da Transparência do Governo Federal, e na legislação que regulamentou as políticas industriais. Também, quantificou-se a presença dos participantes nas reuniões e as temáticas discutidas em cada reunião.

FORMAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO CNDI

O CNDI começou a funcionar em 2004, ano no qual se realizaram três reuniões informais, convocadas pelo ministro Luiz Furlan do MDIC. Contudo, sua regulamentação só ocorreu em dezembro de 2004, de modo que a primeira reunião formal foi realizada em 17 de fevereiro do ano seguinte. Esse foi um marco importante na reestruturação do arranjo de governança da política industrial, pois também versou sobre a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), enquanto um serviço autônomo. Desse modo, a intenção do governo era criar uma estrutura de formulação de políticas industriais centrada num maior diálogo com a sociedade (BRASIL, 2004; DE TONI, 2013).

O caráter do CNDI era consultivo, tendo por função o aconselhamento da Presidência da República no que tange ao desenvolvimento industrial, ao comércio exterior e à ciência e tecnologia. Nesse sentido, seria sua atribuição discutir e propor medidas relacionadas a temas como o financiamento do investimento, a infraestrutura, a normatização e a coordenação de políticas entre os entes federados. Também, deveria propor metas, estratégias de monitoramento e avaliação e a realização de estudos e debates para os programas vinculados à política industrial (BRASIL, 2005).

O CNDI era composto de 15 ministros de Estado e 14 membros da sociedade civil indicados pela Presidência da República para um mandato de dois anos¹⁴. O presidente do conselho seria o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o qual teria a atribuição de convocar as reuniões, sendo assessorado na administração do conselho por uma secretaria executiva, vinculada ao seu ministério. Ainda, o conselho poderia convidar especialistas do governo ou da sociedade civil para discutir pautas específicas¹⁵.

¹⁴ A saber, os ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; da Ciência, Tecnologia e Inovação; da Fazenda; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Trabalho e Emprego; dos Transportes; Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

¹⁵ Sobre os participantes, é importante destacar que esses não percebiam remuneração, nem ajuda de custo para participar das reuniões. Não existia, também, suplência, o que teria sido importante para comprometer o titular a participar das reuniões, garantindo a memória, o bom fluxo informacional e

Mesmo que o Brasil possuísse uma extensa tradição em utilizar de políticas industriais para fomentar o desenvolvimento econômico, durante as décadas de 1980 e de 1990, ocorrem perdas significativas de capacidades estatais e, como consequência, essas políticas são praticamente inexistentes. Quando o PT assume a Presidência da República em 2003, alguns elementos contextuais criavam um ambiente propício para voltar a formular e implementá-las. Entre esses elementos, os principais seriam uma crescente preocupação nos meios acadêmicos e empresariais com o processo de desindustrialização brasileira, a insatisfação empresarial com a condução das políticas econômicas no segundo governo FHC, as relações históricas do PT com o movimento sindical e a difusão de novas ideias sobre o papel do Estado na condução do desenvolvimento econômico (DE TONI, 2013; KUPFER, 2003; SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Nesse sentido, implementar uma política que fortalecesse a indústria nacional e desse impulso a um novo modelo de desenvolvimento era fundamental para legitimar o novo governo, o qual contava com inúmeras desconfiças em seu início de mandato (BELLUZZO; CARNEIRO, 2003; ERBER, 2011). O resultado é que, ainda em 2003, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)¹⁶ (BRASIL, 2003).

Contudo, para implementar essa política, era preciso reestruturar as capacidades estatais que foram mitigadas no período anterior. Dessa forma, foi necessário tanto mobilizar e fortalecer instrumentos já existentes, quanto criar novas regulamentações, agências burocráticas e espaços de coordenação de interesses. A criação do CNDI, em 2004, ocorreu nesse contexto, com o objetivo de movimentar atores e interesses em torno da PITCE.

a continuidade dos debates e dos trabalhos do conselho. Ainda, sob os aspectos organizativos, estabeleceu-se uma estratégia de construir previamente um calendário de reuniões bimensais para o ano todo, ocorrendo poucos reajustes, para que, tendo previsibilidade da data com significativa antecedência, os membros priorizassem em suas agendas a participação no CNDI. As reuniões foram realizadas no Salão Oval do Palácio do Planalto, o que exercia uma função simbólica de sinalizar aos participantes a importância do CNDI para o governo, além de facilitar a presença, algumas vezes não prevista, do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em algumas reuniões (DE TONI, 2013).

¹⁶ Na prática, a PITCE vigorou até 2008, quando é lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Em 2011, no primeiro governo Dilma Rousseff, implementa-se uma nova política, o Plano Brasil Maior.

Vale ressaltar que esse conselho se diferenciou de outros por ter representantes de centrais sindicais de trabalhadores, algo distinto de outras experiências semelhantes, como as da Coréia do Sul ou mesmo do Brasil no século XX. No presente artigo considera-se que essa especificidade - de convidar empresários e trabalhadores para o debate público em arenas institucionalizadas - é possível unicamente no escopo de regimes democráticos. Assim, nosso objeto expressa, justamente, a maior complexidade de se realizar políticas industriais nesses regimes, os quais demandam instituições com maior capacidade de coordenar interesses diversos e divergentes.

FUNCIONAMENTO E APOIO GOVERNAMENTAL AO CNDI

O período que vai de 2004 até março de 2007 é quando o CNDI está no auge do seu funcionamento. Nesse período o conselho opera como espaço estratégico para o governo estabelecer relações com o empresariado industrial e com as centrais sindicais, apresentando intensa produtividade e criatividade principalmente no que se refere à proposição de novos arranjos regulatórios e políticas que visavam promover dinamismo econômico.

A adesão governamental ao conselho foi fundamental para colocar o CNDI em pleno vapor. Para compreender o sentido estratégico que teve o CNDI naquele momento e como isso foi importante para o funcionamento do conselho, é preciso observar os desafios políticos e econômicos enfrentados nos primeiros anos do Governo Lula. Logo após o PT ganhar as eleições em outubro de 2003, a reação do mercado foi de extremo pessimismo e houve um crescimento substancial da taxa de inflação, uma intensa desvalorização cambial e um significativo refluxo de capitais (BELLUZZO; CARNEIRO, 2003).

Nesse contexto de difícil governança econômica a aposta governamental foi, por um lado, nomear Henrique Meirelles, na Presidência do Banco Central, e Antônio Palocci Neto, como Ministro da Fazenda, sinalizando a manutenção de uma política econômica ortodoxa, podendo ser considerada até mesmo mais *hard* que a que vinha sendo praticada desde 1998, chegando a se discutir a viabilidade de trabalhar como meta fiscal o déficit nominal zero. Mas, por outro lado,

reconhecendo a insatisfação com o governo anterior por parte de grupos empresariais e centrais sindicais, também se fez a opção de expandir novos espaços de negociação capazes de dirimir conflitos e estabelecer uma base de acordos visando unificar os principais setores do país em torno de um projeto de desenvolvimento comum.

Em grande medida motivada por essas questões, ainda em 2003 começam a se estabelecer um consenso no interior do *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República* (CDES) e da *Câmara de Política Econômica*, em torno da ideia de que seria estratégico retomar a realização de políticas industriais robustas e bem estruturadas, apontando para um novo papel do Estado em promover o desenvolvimento econômico. Assim, no final de 2003, lança-se a PITCE e, também, passa a ganhar força a reivindicação de um conselho específico voltado para a discussão de temas relacionados ao desenvolvimento industrial, o que foi explicitado na *Sexta Carta de Concertação do CDES*, que tratava especificamente de política industrial.

A adesão governamental à proposta de criação de um conselho de desenvolvimento industrial se concretiza efetivamente na figura do Ministro do MDIC Luiz Furlan. Com reconhecida trajetória empresarial e respeitado pelos pares, Furlan apostou na mobilização dos atores em torno do CNDI como núcleo fundamental de sua gestão, dando especial atenção em garantir seu funcionamento, em atender as demandas que surgiam naquele âmbito e em encaminhar as discussões (DE TONI, 2013).

Uma das maneiras de explicitar o interesse governamental em um conselho é a efetiva presença dos altos escalões governamentais durante as reuniões (HERZBERG; WRIGHT, 2005). A esse respeito deve-se sublinhar que 26 pessoas passaram pelo CNDI na condição de Ministro ou de Ministro Interino e, em algumas reuniões, verificando-se inclusive a participação do Presidente da República (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Contudo, essa participação dos altos escalões governamentais não é homogênea. Houve uma significativa rotatividade de ministros no período, dada a dinâmica de gerenciamento da coalizão governamental, o que, por sua vez, podia atrapalhar o andamento dos trabalhos do CNDI.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Tabela 1 - Participação dos Conselheiros Governamentais no CNDI

Nome	Entidade	Nº Reuniões	Percentual
Luiz Fernando Furlan	Ministro MDIC	12	100,00%
Dilma Rousseff	Ministra Chefe da Casa Civil	7	58,33%
Antônio Palocci Neto	Ministro da Fazenda	6	50,00%
Guido Mantega	Presidente do BNDES	6	50,00%
Paulo Bernardo Silva	Ministro do Planejamento	6	50,00%
Luiz Marinho	Ministro do Trabalho	6	50,00%
Luiz Soares Dulci	Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência	5	41,67%
Sergio Rezende	Ministro da Ciência e Tecnologia	5	41,67%
Celso Amorim	Ministro das Relações Exteriores	4	33,33%
Ciro Gomes	Ministro da Integração	4	33,33%
Roberto Rodrigues	Ministro da Agricultura	4	33,33%
Alfredo Pereira Nascimento	Ministro dos Transportes	4	33,33%
Silas Rondeau Cavalcante Silva	Ministro de Minas e Energia	3	25,00%
Demian Fiocca	Presidente BNDES	3	25,00%
Ricardo Berzoini	Ministro do Trabalho	2	16,67%
José Dirceu	Ministro Casa Civil	2	16,67%
Eduardo Campos	Ministro da Ciência e Tecnologia	2	16,67%
Paulo Sérgio Oliveira Passos	Ministro dos Transportes	2	16,67%
Guido Mantega	Ministro da Fazenda	2	16,67%
Luis Carlos Guedes Pinto	Ministro da Agricultura	2	16,67%
Samuel Pinheiro Guimarães	Ministro Interino MRE	1	8,33%
Marina Silva	Ministra do Meio Ambiente	1	8,33%
Dilma Rousseff	Ministra de Minas e Energia	1	8,33%
Maurício Tolmasquim	Ministro Interino de Minas e Energia	1	8,33%
Nelson Hubner	Ministro Interino de Minas e Energia	1	8,33%
Alencar Rodrigues Ferreira Junior	Ministro Interino do Trabalho	1	8,33%
Luis Fernandes	Ministro Interino da Ciência e Tecnologia	1	8,33%
Nelson Machado	Ministro do Planejamento	1	8,33%

Fonte: Queiroz-Stein (2016, p.99)

Mas há de se ressaltar que os ministros que participaram ativamente do CNDI, em mais de 50% das reuniões, foram também

aqueles com maior poder de decisão sobre a política econômica do período: Luiz Fernando Furlan, Ministro do MDIC; Dilma Rousseff, como Ministra de Minas e Energia e, depois, como Ministra Chefe da Casa Civil; Antônio Palocci Neto, Ministro da Fazenda; Guido Mantega, primeiro como Presidente do BNDES e, depois, como Ministro da Fazenda; Paulo Bernardo Silva, Ministro do Planejamento; Luiz Marinho, Ministro do Trabalho. Destaca-se, também, a participação constante em cinco reuniões de Luiz Carlos Dulci, Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, e Sergio Machado Rezende, Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação no período 2005-2010, durante o período em que ocuparam o cargo.

Portanto, tirando o Presidente do Banco Central que não possuía assento como conselheiro, todos os ministros das áreas centrais na condução da política econômica tiveram participação significativa nas reuniões do conselho. Isso demonstra que o CNDI foi um importante espaço de discussão dos temas econômicos¹⁷.

Em relação à participação da sociedade civil, percebe-se que há adesão dos conselheiros e uma maior estabilidade na frequência dessa participação do que na participação dos agentes governamentais, de modo que nove conselheiros participaram de mais de 50% das reuniões. No total foram 15 representantes da sociedade civil, incluindo a troca do presidente da CUT, quando sai Luiz Marinho, que assume o Ministério do Trabalho – e, assim, continua a ser conselheiro, dessa vez como ministro - e entra, como representante dessa central sindical Artur Henrique dos Santos.

Cale observar que seis dos representantes da sociedade civil participaram de mais de 75% das reuniões e que, dos 15 representantes da sociedade civil, apenas três estiveram presentes em menos do que 40% das reuniões do CNDI, sendo que um deles, Luiz Marinho, participou de apenas uma reunião, mas deu continuidade na sua atuação enquanto conselheiro por ter se tornado ministro (Tabela 2).

¹⁷ Contudo, se por um lado, esse potencial foi parcialmente aproveitado e esse tenha sido um dos méritos do esforço de Luiz Furlan em fazer o conselho operar; por outro, as recorrentes trocas de ministros impediram que fosse mais bem explorado, assim como a descontinuidade no funcionamento do CNDI, pós-2007, é a pura expressão de que essa capacidade política, que vinha sendo construída, foi deixada de lado, abandonada e, finalmente, perdida por completo.

Tabela 2 - Participação dos Conselheiros Representantes da Sociedade Civil no CNDI

Nome	Entidade	Nº Reuniões	Percentual
Walquíria Aires	Diretora da Federação das Indústrias de Brasília	12	100,00%
Armando de Queiroz Monteiro Neto	Presidente da CNI	11	91,67%
Osmar Elías Zogbi	Presidente Ripasa S.A. e diretor FIESP	10	83,33%
Antônio Fernandes dos Santos Neto	CGTB	10	83,33%
Paulo Godoy	ABDIB	9	75,00%
Amarílio Proença de Macedo	J.A. Macedo	9	75,00%
Jorge Gerdau Johannpeter	Presidente do Grupo Gerdal	8	66,67%
Luiz Carlos Delben Leite	Presidente ABIMAQ	7	58,33%
Eugênio Emílio Staub	Presidente da Gradiente	6	50,00%
Marcus Vinicius Pradini de Moraes	Presidente do Conselho da ABIEC	5	41,67%
João Carlos Gonçalves (Juruna)	Força Sindical	5	41,67%
Josué Gomes da Silva	ABIT	5	41,67%
Maurício Novis Botelho	Presidente da EMBRAER	3	25,00%
Arthur Henrique da Silva Santos	CUT	3	25,00%
Luiz Marinho	CUT	1	8,33%

Fonte: QUEIROZ-STEIN (2016, p.98)

Outra forma importante de participação de conselheiros representantes da sociedade civil foi a atuação em grupos de trabalho, formados juntos com agentes da burocracia estatal, para dar encaminhamento às deliberações no período entre reuniões. Vale ressaltar que ao categorizar e contabilizar as temáticas discutidas nas reuniões, a partir das atas, a categoria “Criação de Comitês, Grupos de

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Trabalho ou Grupos Interministeriais” aparece em 41,67% do total de reuniões (Tabela 3).

Tabela 3 - Pautas e Temas Debatidos no CNDI

Pauta e temas debatidos	Nº Reuniões	Percentual
Política Fiscal, Tributária, Incentivos e Desonerações	8	66,67%
Política de Inovação e criação do Sistema Nacional de Inovação	7	58,33%
Agendas CNI e de outras entidades empresariais	5	41,67%
Funcionamento CNDI	5	41,67%
Integração, Assimetrias e Políticas Regionais	5	41,67%
Política de Exportações	5	41,67%
Criação de Comitês, Grupos de Trabalho ou Grupos Interministeriais	5	41,67%
Infraestrutura, Matriz Energética e Parcerias Público Privadas	5	41,67%
ABDI	4	33,33%
Financiamentos ao Investimento, Taxa de Juros, Spread Bancário e BNDES	4	33,33%
Fundos Federais	4	33,33%
Setor de TICs, Aeronáutico, Eletrônicos e Semicondutores	4	33,33%
Lei do Bem	3	25,00%
REPES	3	25,00%
PROMINP	3	25,00%
Micro e Pequenas Empresas	3	25,00%
TV Digital	2	16,67%
Compras Governamentais	2	16,67%
Lei da Inovação	1	8,33%
Proteção Comercial	1	8,33%
Defesa da Concorrência	1	8,33%
PAC	1	8,33%

Fonte: QUEIROZ-STEIN (2016, p.105)

Sobre a representatividade dos agentes da sociedade civil, apesar da característica peculiar da representação empresarial no Brasil ser fragmentada, a composição do CNDI nesse período foi formada por indivíduos que atuavam em algumas das maiores entidades do país: CNI, FIESP, FIBRA; ABIMAQ; ABDIB, ABIT. Na escolha dessas entidades

se expressa determinada diversidade setorial, com representantes da indústria têxtil, máquinas e equipamentos e indústria de base. Também, verifica-se a presença de três das principais centrais sindicais: CUT, Força Sindical e CGTB.

Ainda, há um elemento importante na escolha de empresários que possuíam ativa participação pública, como Amarílio Macedo, Jorge Gerdaud e Eugênio Staub. Cabe ainda destacar que se buscou algum equilíbrio regional nessa escolha e priorizaram-se detentores de capital nacional, vinculados apenas indiretamente ao capital internacional (DE TONI, 2013).

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E SEUS RESULTADOS

Em termos da institucionalização cabe destacar o processo de regulamentação legal do CNDI, ocorrido no início de 2005. Um aspecto interessante é que a objetivação das regras de funcionamento enquanto quadro legal passou a refletir a dinâmica concreta do conselho, uma vez que esse já estava funcionando informalmente em 2004. Mas, o mais importante foi ter conformado as expectativas dos agentes de modo a se tornar o espaço por excelência de interlocução entre governo, empresários e trabalhadores sobre as questões referentes à indústria.

Principalmente, em relação aos empresários, o modelo de funcionamento fazia com que esses negociassem em conjunto, pensando em soluções coletivas, saindo da lógica particularista, ou seja, o modelo do conselho carregava potenciais para instituir novas formas de negociação entre governo e empresários, que superasse a “balcanização”:

[...] o CNDI também cumpriu uma função de “organizar a fila” das demandas privadas. Esta dimensão é importante porque revela um aspecto racionalizador da relação público-privada. De um lado o governo abre espaço para uma instância onde pode ser criticado, mas ganha ao evitar os desgastes esperados dos atendimentos individualizados, paroquiais e pulverizados na cacofonia da Esplanada. A prática dos atendimentos às demandas individuais, além de

revelar um traço clientelista e patrimonialista, é altamente ineficiente do ponto de vista administrativo. Os empresários, por seu turno, ao concentrar as demandas mais estratégicas num único conselho, com interlocutores previsíveis e estáveis, tinham reduzidos seus custos de negociação *intra corpore*, e eventualmente aumentavam sua taxa de sucesso com efetividade proporcional ao nível de autoridade decisória dos seus participantes (DE TONI, 2013, p. 273).

Como consequência do seu peso político no governo, o CNDI foi efetivo em promover trocas informacionais, não sendo um mero espaço em que o governo anunciava suas políticas. Havia debate sobre os temas em que entidades sindicais e empresariais apresentavam seus estudos e suas propostas aos demais conselheiros, especialistas externos e agentes da burocracia públicas eram convidados a dar seu parecer sobre questões importantes, ministros de estado levavam suas políticas para serem debatidas em busca de aperfeiçoamentos.

Um dado que expressa isso foi que, em mais de 40% das reuniões, houve registro em ata de apresentação e discussão de estudos e propostas realizados por entidades empresariais, sendo que uma reunião extraordinária, ocorrida em 05 de maio de 2005, foi marcada especialmente para discutir o documento “*Mapa Estratégico da Indústria*” feito pela CNI. Ou seja, o fluxo informacional operava em múltiplos sentidos, de modo que os diversos atores expunham suas visões, preferências, análises. Havia espaço para efetivo diálogo e proatividade dos agentes dos diferentes segmentos, o que subsidiava o aprimoramento das políticas em questão naquela arena.

Em relação à coordenação dos agentes e entidades que conformam o CNDI, verificou-se negociação de interesses em discussões sobre instrumentos e normativas de desoneração tributária e de incentivos à inovação. Isso se expressou, por exemplo, na proposição de regulamentações abrangentes, como a *Lei da Inovação* (10.973/04) e a *Lei do Bem* (11.196/05), de caráter horizontal, abrindo novas possibilidades para a cooperação entre Estado, universidades e empresas no investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Essas

medidas tiveram impactos importantes para fomentar o dinamismo econômico e tecnológico naquele período (DE TONI, 2015). Assim, o CNDI propiciou discussões sobre esses instrumentos em uma arena de diálogo público, coletivo e institucionalizado. Desse modo, parece estar correta a interpretação de que isso impeliu à ação coordenada entre empresários de diversos setores, de modo aberto e transparente aos olhos das diversas instâncias governamentais e das centrais sindicais, saindo de uma lógica particularista, de pressão e acesso privilegiado à burocracia estatal (DE TONI, 2013).

Esse ponto é importante por demonstrar como medidas estatais que envolvem desonerações tributárias podem operar em um sentido virtuoso e que a forma como são decididas faz toda a diferença para o tipo de política industrial que é executado. O exemplo contrário ocorre justamente no período em que o CNDI deixa de operar efetivamente, quando a política industrial brasileira passou a utilizar-se cada vez mais de medidas de desoneração tributárias focadas em setores específicos, sendo que a maior parte dessas desonerações - principalmente durante o *Plano Brasil Maior* (2011-2014) – foi concedida em impostos que incidiam sobre emprego e consumo e não sobre inovação e investimento.

Também, o CNDI também teve um papel significativo em mitigar o problema da coordenação governamental, o qual era recorrente em experiências passadas e, possivelmente, uma fonte de ineficiência política. Nesse sentido, pode-se argumentar que o CNDI contribuiu para dirimir os custos de transação endógenos às negociações entre diferentes órgãos estatais e distintos agentes políticos que conformam o governo.

Um exemplo de como a dinâmica de debates do CNDI favoreceu essa coordenação pode ser dado pelo processamento da agenda sobre a intersecção entre a política industrial e a política de integração regional. Na primeira reunião ordinária do conselho, ocorrida em 17 de fevereiro de 2005, Ciro Gomes, então Ministro da Integração Regional, trouxe para a discussão a questão das desigualdades regionais, propondo alíquotas diferenciadas para as regiões Norte e Nordeste na tributação sobre exportação de serviços de tecnologia da informação. Na segunda reunião ordinária, em 26 de abril de 2005, o tema volta a ser debatido:

“O Senhor Ministro Ciro Gomes registrou sua preocupação com a política regional de

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

desenvolvimento industrial, lembrando que o equilíbrio no desenvolvimento regional é um compromisso do governo Federal. O Ministro José Dirceu, em seguida, propôs avaliações em conjunto para levar a questão ao Conselho de Desenvolvimento Econômico de forma a identificar os principais problemas. O Presidente do BNDES registrou que acredita haver uma falta de sintonia entre os agentes de integração nacional de forma a criar sinergia entre eles. O Conselheiro Delben Leite asseverou a importância do estudo feito pelo Ministério da Integração Nacional e a necessidade de o BNDES promover a agilização de liberação de crédito. Em resposta o Presidente do BNDES frisou que o Banco já vem desenvolvendo essa agilização, citando programas que visam esse fim (CNDI, 2005a).

Na terceira reunião ordinária, ocorrida em 28/06/2005, Ciro Gomes apresenta no CNDI a então recém-formulada Política de Desenvolvimento Regional. Esse fato que demonstra dois aspectos. Primeiro, houve processamento da demanda no período entre as reuniões. Segundo, o Ministro reconheceu no conselho um espaço de diálogo importante para apresentar formalmente a política que visava dar conta dos problemas de assimetria regional (CNDI, 2005b):

Cabe dizer que, a partir dessa reunião, uma das principais agendas do CNDI foi o descontingenciamento de recursos dos fundos setoriais e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e de novas regras de alocação desses fundos, via a Empresa Brasileira de Inovação e Pesquisa (FINEP), para alavancar o investimento nacional em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Assim, em torno da questão do financiamento à inovação, o CNDI possibilitou importante processo de coordenação entre a política industrial, a política científica e tecnológica e a política de integração regional. O resultado concreto foi que, em 2007, aprova-se uma lei que reestrutura a gestão do FNDCT, tornando-a mais apropriada à diretriz de buscar formas mais diretas e fáceis de fomentar a integração do setor público e do setor

privado no que tange o investimento em P&D. Desde então houve um expressivo aporte de recursos nessa área de política pública, assim como um também expressivo crescimento do investimento do setor privado (DE TONI, 2015).

No que se refere à efetividade, pode-se afirmar que no período 2004-2007 as discussões no CNDI se transformaram em diretrizes e ações das políticas industriais, destacando-se que muitas dessas medidas foram concretizadas enquanto mecanismos de regulação horizontais, como as já citadas: Lei da Inovação e Lei do Bem, assim como a Lei de Biossegurança, a Lei de Parcerias Público-Privadas, e Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (LGMPE). Também houve discussões sobre políticas verticais, voltadas a setores ou atividades específicas, marcadas por uma preocupação clara com a inovação tecnológica. Nesse grupo, se destaca a recomendação de descontingenciamento orçamentário do FNDCT e dos fundos setoriais, o debate sobre o modelo de televisão digital a ser implementado no Brasil e a discussão sobre o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES, instituído pela Lei 11 196, de 21 de novembro de 2005.

Portanto, é possível afirmar, a partir dos elementos anteriormente apresentados, que o CNDI, no período 2004-2007, consolidou um bom desempenho, conformando-se como um espaço de sinergia entre diferentes atores. Dessa forma, vigorou a criatividade nas propostas de políticas, as quais foram feitas de maneira mais negociada e transparente, demonstrando que é possível construir formas mais democráticas e eficientes de relação entre governo, empresários e trabalhadores. Contudo, o mesmo não pode ser afirmado dos períodos subsequentes.

A DESATIVAÇÃO DO CNDI EM 2007 E O FRACASSO NA REARTICULAÇÃO ENTRE 2011 E 2014

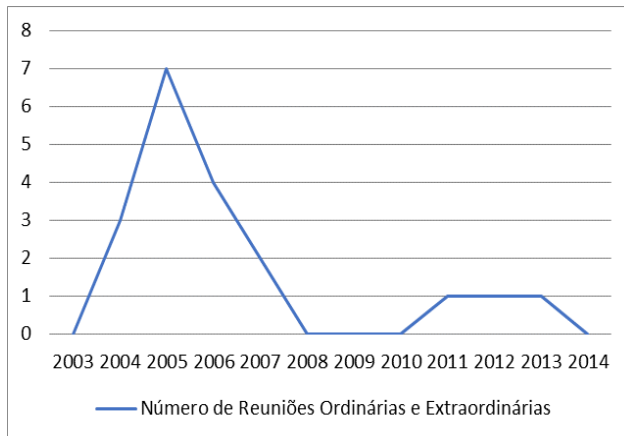
Quando em 2007 assume Miguel Jorge como o novo Ministro do MDIC, o CNDI deixa de operar¹⁸. Em 2008, quando lançada uma

¹⁸ O único indício de ter ocorrido a 12ª reunião ordinária do conselho está na agenda ministerial vinculada no site do MDIC¹⁸, em 19 de junho de 2007. Porém, não existe a ata dessa reunião, nem qualquer referência a sua realização nos portais de busca da internet.

nova política industrial denominada Política de Desenvolvimento Produtivo, em sua estrutura de governança estava previsto que o CNDI seria o órgão superior de aconselhamento. Contudo, ao invés de convocar as reuniões de conselho, houve a preferência por reativar os Fóruns de Competitividade, enquanto espaço de formulação de políticas setoriais (DE TONI, 2015). Na prática, esses fóruns também não operaram com robustez e a formulação das medidas ocorreu, prioritariamente, baseada em estudos setoriais realizados pela ABDI, a qual estabelecia relações *ad hoc* de consulta com entidades e empresários.

Fato é que entre junho de 2007 e setembro de 2011 o CNDI não se reuniu (Gráfico 1). Nessa pesquisa, não se conseguiu identificar com clareza quais foram os motivos para o CNDI ter deixado de operar após a reeleição do Presidente Lula, em 2007. É provável que o conselho tenha deixado de ser percebido pelo governo como um espaço estratégico para consolidar apoio político e legitimidade. Outro fator explicativo pode estar na mudança de ministro, já que um elemento importante para se compreender a dinâmica do CNDI até então era o “empreendedorismo político” do ministro Furlan (DE TONI, 2013).

Gráfico 1 - Número de Reuniões de Pleno do CNDI (Ordinárias e Extraordinárias)
(Extraordinárias)



Fonte: Elaboração própria com base em atas do CNDI, em notícias vinculadas por agências governamentais e em análises apresentadas por De Toni (2013).

No primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), percebe-se a tentativa de se reestruturar o CNDI e reativar sua atuação. O conselho foi previsto na estrutura de gestão do *Plano Brasil Maior*, sob a coordenação do novo ministro do MDIC, Fernando Pimentel. Ainda em 2011, novos ministros foram indicados como conselheiros: Ministro da Saúde; Ministro da Defesa; Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República; Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República. Também, foram indicados novos conselheiros da sociedade civil. Constava na ata da 13ª reunião, realizada em 29/09/2011, a posse dos seguintes conselheiros: Fernando Damata Pimentel (MDIC), Guido Mantega (MF), Aloísio Mercadante Oliva (MCTI), Fernando de Souza Coelho (Ministério da Integração Nacional), Izabella Mônica Vieira Teixeira (MMA), Mendes Ribeiro Filho (MAPA), Paulo Sérgio de Oliveira Passos (MTE), Alexandre Padilha (MS), Leônidas Cristino (Secretaria dos Portos), Wagner Bittencourt (Secretaria de Aviação Civil), Valter Correia (MPOG), Luciano Galvão Coutinho (BNDES), Arthur Henrique Silva (CUT), Décio da Silva (WEG), Frederico Fleury Curado (EMBRAER S.A.), Josué Christiano Gomes (COTEMINAS), Hélio Bruck Rotenberg (Grupo Positivo), Luiza Helena Trajano (Magazine Luiza), Marcelo Odebrecht (Organização Odebrecht), Jorge Gerdau Johanpeter (Grupo Gerdau), Otávio Marques de Azevedo (Andrade Gutierrez), Paulo Gilberto Fernandes Tigre (CNI), Robson Braga de Andrade (CNI), Nivaldo Santana (CTB), José Calixto Ramos (CNTT).

Nos nomes indicados priorizou-se a escolha de empresários que estavam a frente de grandes grupos e possuíam significativa visibilidade na opinião pública, em detrimento da representação de entidades sindicais e associativas dessa classe. Destaca-se, também, a diminuição da representação de trabalhadores, passando a ter somente duas centrais sindicais no conselho.

Na gestão de Pimentel ocorreram apenas duas reuniões ordinárias do CNDI, a 13ª e a 14ª. Pela leitura das atas, percebe-se que houve uma predominância de fala dos ministros das áreas econômicas do governo nessas reuniões, principalmente de Guido Mantega, Aloísio Mercadante, Luciano Coutinho e do próprio Pimentel, os quais expunham as principais linhas de ação do governo. As falas dos

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

representantes empresariais, quando ocorreram, em geral tenderam a legitimar as propostas governamentais, elogiar medidas de desonerações tributárias e demonstrar preocupação com o custo do capital. São exemplares as falas do presidente e do vice-presidente da CNI:

O Conselheiro ROBSON BRAGA DE ANDRADE relatou que as medidas que vem sendo adotadas no âmbito do Plano Brasil Maior tem sido relevantes para diversos setores industriais brasileiros. Relatou que a Confederação Nacional da Indústria tem captado, por meio de pesquisas com o empresariado, uma oscilação nas intenções de investimento das empresas e que medidas de incentivo são importantes, mas que há outros pontos a serem considerados. Destacou que o REINTEGRA é um instrumento extremamente importante para as empresas exportadoras e sugeriu a prorrogação de sua vigência até que outras medidas de desoneração das exportações sejam estudadas. Sugeriu, também, que o PSI com as condições de oferta de crédito para investimentos a taxa de juros reduzidos seja prorrogada, uma vez que o prazo para análise de viabilidade de investimentos por parte das empresas e os trâmites para contratação do crédito são extensos. Destacou que a “guerra fiscal” entre os estados, relativa ao ICMS, tem causado insegurança para o setor produtivo com impactos nos planos de negócio das empresas e recomendou a adoção de medidas preventivas. Comunicou, por fim, que a CNI está elaborando um conjunto de 101 (cento e uma) propostas para aperfeiçoar as relações trabalhistas no Brasil, a ser apresentada ao Ministério do Trabalho e Emprego.

[...] O Conselheiro PAULO GILBERTO FERNANDES TIGRE informou que tem trabalhado diretamente nas instâncias de base, especialmente no Conselho de Competitividade Automotivo e elogiou as ações desenvolvidas pelo

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

MDIC e pela ABDI no contexto de coordenar a elaboração das Agendas Setoriais. Relatou que o Brasil tem o quarto maior mercado automobilístico mundial e o setor de autopeças emprega mais do que as montadoras de automóveis. Mencionou o déficit na balança comercial do setor de autopeças e destacou a importância dos sistemas de rastreabilidade para propiciar a análise de conteúdo local da produção de carros no Brasil. Compartilhou a relevância das medidas anunciadas, especialmente o novo regime automotivo, o Inovar Auto, a redução do custo de capital, redução do custo de energia, desoneração da folha de pagamentos e estabelecimento de margem de preferência para compras públicas (CNDI, 2012).

Percebe-se nessas falas o potencial de promover a troca informacional do CNDI, o qual foi anulado pela falta de institucionalização, não dando continuidade aos debates, impedindo assim avanços no sentido de promover coordenação entre os atores. Na ata da 14ª reunião consta um calendário de futuras reuniões, previstas para 20 de março, 31 de julho e 27 de novembro de 2013. Essas reuniões, entretanto, não ocorreram. É provável que tenha ocorrido uma 15ª reunião na data de 10 de abril de 2013, porém não existe a ata dessa reunião. A 16ª reunião veio a ocorrer somente no segundo mandato de Dilma Rousseff, no dia 09 de fevereiro de 2015, já sob a coordenação do novo ministro do MDIC, Armando Monteiro Neto. É possível concluir que se houve uma tentativa de reestruturar a atuação do CNDI durante a vigência do Plano Brasil Maior, foi muito pouco efetiva. Dessa forma, não se conseguiu mitigar a queda nas capacidades políticas que ocorria desde 2007.

DISCUSSÃO

Na década de 2000, para se retomar a execução de políticas industriais pelo Estado brasileiro, foi necessário construir um novo arranjo de governança adaptado às características do sistema democrático brasileiro. Esse arranjo precisava gerar capacidades

suficientes para enfrentar problemas históricos, como a dificuldade de coordenação entre órgãos governamentais, a captura de setores do Estado por interesses específicos e a difícil articulação entre setor público e setor privado no que se refere ao investimento em inovação.

O CNDI foi criado nesse contexto, junto com a ABDI, em um momento em que diversas instâncias governamentais como o BNDES, a APEX-Brasil e o FINEP também passavam por reestruturações normativas para dar conta dos objetivos principais da PITCE. Esses objetivos seriam ampliar o nível do investimento em inovação e promover uma inserção competitiva da indústria nacional nos mercados externos.

Pode-se afirmar que o arranjo institucional da PITCE, em sua dimensão participativa, desenvolve capacidades políticas significativas no período entre 2003 e 2007, quando tanto o CDES quanto o CNDI, operaram com robustez em propor diretrizes, instrumentos e regulamentações que potencializaram os efeitos da política industrial. Nesse período houve uma interessante sinergia entre políticos, setores da burocracia estatal, representantes de setores empresariais e centrais sindicais em torno da política industrial, buscando soluções criativas para o eminente problema da desindustrialização e da perda de competitividade da indústria nacional.

A PITCE contava com um claro foco estratégico em quatro setores e em quatro atividades de alta tecnologia, para os quais se desenvolveu instrumentos verticais com o objetivo de alavancar o investimento em inovação. Além disso, deixou legados de longo prazo no que tange a estruturar marcos legais, de caráter horizontal, entre os quais se destacavam a Lei de Inovação, a Lei do Bem e a LGMPE. Tanto os instrumentos horizontais, quanto os verticais foram discutidos no âmbito do CNDI, com ativa participação dos atores da sociedade civil, de modo que, nessa arena, a agenda formal de política industrial transformou-se em medidas efetivas.

Portanto, não é por um acaso que a PITCE contribuiu para que se verifique, no período, importante elevação no investimento público e privado em inovação (DE TONI, 2015) (DE TONI, 2015) e crescimento da produtividade do trabalho (CALZOLAIO, 2015). Ressalta-se ainda que, de acordo com o estudo de Gabriel Squeff (2012)

sobre desindustrialização, verifica-se no período de vigência da PITCE a manutenção nos níveis de valor agregado ao produto dos setores industriais de alto conteúdo tecnológico, crescimento no percentual representado pela ocupação do emprego na indústria de transformação, elevação do volume de emprego formal na indústria de transformação, elevação mais veloz da produção industrial nos setores de alta e média-alta tecnologia do que nos de baixa e média-baixa tecnologia e saldos positivos na balança comercial dos produtos da indústria de transformação. Tais resultados não ocorreram simplesmente por “pegar carona nos bons ventos da conjuntura econômica mundial”; contaram com o fortalecimento das capacidades políticas subjacentes à PITCE, para as quais o CNDI deu importante contribuição.

Entretanto, percebe-se, também, que, com a extinção do CNDI em 2007 e o fracasso de sua reativação após 2011, ocorreu uma perda significativa nessas capacidades. Ao se fechar canais institucionalizados que possibilitavam o debate público, aberto e criativo, provavelmente favoreceu-se a utilização de canais informais de acesso aos que ocupam cargos políticos e postos na burocracia estatal. E, como se sabe, essa lógica é potencializada em um sistema político em que a maior parte do financiamento de campanhas advinha de orçamentos empresariais (SCHNEIDER, 2015).

A perda de capacidades políticas acaba por ser concomitante a importantes transformações no caráter da política industrial brasileira. A *Política de Desenvolvimento Produtivo*, lançada em 2008, previa ações para 33 setores da economia, enquanto o *Plano Brasil Maior*, lançado em 2011, ao se contabilizar as desonerações tributárias, atingiu 56 setores. Sobre essa ampliação do escopo de abrangência das políticas pode-se afirmar que quando tudo é estratégico, nada é estratégico.

Ao mesmo tempo em que ocorreu essa perda de foco, verifica-se uma mudança importante nos instrumentos mobilizados. Destaca-se que medidas de desoneração tributária passaram a ser utilizadas em ampla escala, não mais centradas exclusivamente na desoneração do investimento em bens de capital e em investimentos em inovação, mas também incluindo impostos sobre consumo e sobre o emprego. As desonerações acabaram por onerar o orçamento público, sem possuir

maiores efeitos para reverter o processo de desindustrialização que se agravou após a crise de 2008 (CURADO; CURADO, 2016).

Em grande medida, o insucesso de tais instrumentos de política industrial pode ser atribuído à ausência de exigências de reciprocidade, na forma de condições e contrapartidas a serem cumpridas pelos beneficiários. Salienta-se que há um peso importante da fraqueza do Estado brasileiro em monitorar, controlar e exigir contrapartidas, penalizando os agentes privado em caso de não cumprir com as exigências realizadas para se conceder o benefício. Usando uma metáfora recorrente na literatura sobre política industrial, há muita cenoura, mas pouco porrete.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil enfrenta dilemas significativos no que se refere ao seu desenvolvimento econômico e social. Dificilmente, especializar-se na exportação de commodities será suficiente para dar conta de realidades como a miséria, a desigualdade social, a devastação ambiental e os inumeráveis problemas de urbanização. Pelo contrário, apostar em setores com pouca potencialidade de gerar externalidades positivas e com grande probabilidade de gerar produção acima do nível socialmente desejável, ainda mais em um país em que o Estado possui fraca capacidade de impor regulamentações que force ao setor privado internalizar os custos sociais e ambientais de suas atividades, sem dúvida, levará ao agravamento da situação social e ambiental.

Diante desse quadro o que entra em jogo não necessariamente é reerguer a indústria existente, mas sim pensar em novas alternativas. Essas devem ser buscadas levando em conta os potenciais de transitar para uma sociedade do conhecimento, em que a indústria assume novas feições e as atividades criativas, fomentadas pela aposta no capital humano, tornam-se o carro chefe do desenvolvimento.

Para tanto, acima de tudo é preciso valorizar as instituições democráticas. A democracia pode ser concebida como uma metainstituição para se criar boas instituições justamente por mobilizar o conhecimento local e a sabedoria coletiva em prol de buscar soluções inovadoras para os problemas enfrentados (RODRIK, 2007). O papel da pesquisa acadêmica e do conhecimento técnico é fundamental, mas

ninguém conhece melhor a natureza dos problemas e os potenciais de resolução do que a população diretamente envolvida.

Nesse sentido, dentro de um arcabouço institucional democrático, é preciso aproximar o Estado dos cidadãos, abrindo espaço para a deliberação sobre diretrizes de desenvolvimento de longo prazo, para a coordenação de interesses de curto prazo e para o permanente controle social sobre a execução de políticas públicas. Aqui, obviamente, incluem-se as políticas industriais executadas nos diferentes níveis federativos, sem as quais, dificilmente se conseguirá construir novos setores e atividades produtivas com maior competitividade e potencial para gerar externalidades positivas, dinamismo econômico e distribuição de renda.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. “Institutions as a Fundamental Cause of Development,” in AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven. Eds. **The Handbook of Economic Growth**, Amsterdam: North-Holland, 2005.

AMSDEN, Alice. **Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1989.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; CARNEIRO, Ricardo. O Paradoxo da Credibilidade. **Política Econômica em Foco**, n. 2, 2003.

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília, 2003.

BRASIL. **Lei Nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 2004.

BRASIL. **Decreto Nº 5.353 de 24 de janeiro de 2005**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 2005.

CALZOLAIO, Aziz Eduardo. **Política Industrial e Produtividade na Indústria de Transformação do Brasil na Década de 2000**. Tese de

Doutorado. Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

CHANG, Ha-Joon. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: MacMillan Press, 1994.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2004.

CHAVEZ, Gerardo. **Las políticas públicas para la competitividad industrial**. In: _____. Políticas públicas para el desarrollo y la competitividad en la industria manufacturera. México: UNAM, 2014.

CNDI. **Ata da 2a Reunião Ordinária ocorrida em 26 de abril de 2005**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Brasil, 2005a.

CNDI. **Ata da 3a Reunião Ordinária ocorrida em 28 de junho de 2005**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Brasil, 2005b.

CNDI. **Ata da 14a Reunião Ordinária ocorrida em 31 de outubro de 2012**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Brasil, 2012.

CURADO, Marcelo; CURADO, Thiago. **Uma Estimativa dos Custos Fiscais da Política Industrial Recente (2004-2016)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Textos para Discussão N° 2248. Rio de Janeiro, 2016.

DE TONI, Jackson. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a Força das Novas Ideias e dos Empreendedores Políticos**. 2013. Tese de Doutorado. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

DE TONI, Jackson. **Novos Arranjos Institucionais na Política**

Industrial do Governo Lula: a Força das Novas Idéias e dos Empreendedores Políticos. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 55, p. 97–117, 2015.

ERBER, Fabio S. As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: Um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), p. 31–55, 2011.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FERNANDEZ, Victor; VIGIL, Jose. **Capacidades estatales regionales:** consideraciones teórico y metodológicas para su análisis en America Latina. Revista de Políticas Públicas, v. 16, n. 1, p. 51-65, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia:** Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

HAGGARD, Stephan. Politics and Institutions in the World Bank's East Asia. In: FISHLOW, Albert (Ed.). **Miracle or Design:** lessons from East Asian experience. Washington DC: Overseas Development Council, 1994.

HERZBERG, Benjamin; WRIGHT, Andrew. **Competitiveness Partnerships – Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve The Investment Climate: A Resource Drawn from the Review of 40 Countries' Experiences.** Washington DC: World Bank, 2005.

IEDI. **Desenvolvimento Industrial Em Perspectiva Comparada.** São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2019.

https://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/20190802_desi_nd_intern_comp.html.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925- 1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KUPFER, David. Política industrial. **Econômica**, v. 5, n. 2, p. 91–108, 2003.

LEFTWICH, Adrian. Bringing Politics Back In: Towards a Model of Developmental State. **The Journal of Development Studies**, v. 32, n. 13, 1995.

QUEIROZ-STEIN, Guilherme. **Política Industrial no Século XXI: Capacidades Estatais e a Experiência Brasileira (2003-2014)**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

RODRIK, Dani. **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth**. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

ROMERO, Jose. Política industrial: unica via para salir del subdesarrollo. **Economía Informa**, v.397, marzo-abril 2016, p. 3-38

SCHNEIDER, Ben Ross. **Designing Industrial Policy in Latin America: Business-Government Relations in the New Developmentalism**. New York: Palgrave MacMillan, 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

SQUEFF, Gabriel Coelho. **Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Textos para discussão N°1747. Brasília.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), p.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

163–185, 2006.

WADE, Robert. **Governing the Market:** Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS EM DADOS E PERCEPÇÕES: TAXAS DE OCUPAÇÃO NOS CURSOS DE CIÊNCIAS HUMANAS - LICENCIATURA E CIÊNCIAS SOCIAIS – CIÊNCIA POLÍTICA (UNIPAMPA – CAMPUS SÃO BORJA) E A VISÃO DE ATORES POTENCIAIS E EFETIVOS DA POLÍTICA PÚBLICA

Ethiane Dinat Falcão Roballo¹⁹
Lisianne Pintos Sabedra Ceolin²⁰

RESUMO: Este trabalho tem como temática o estudo da política pública do sistema de reserva de vagas para ingresso nas instituições federais de ensino superior, instituída pela Lei Federal n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, e implementada na Universidade Federal do Pampa, assim como nas instituições congêneres. Através de levantamento de dados nos cursos de Ciências Humanas - Licenciatura e Ciências Sociais – Ciência Política, do Campus São Borja, da UNIPAMPA, constata-se que é significativo o percentual de vagas não ocupadas nos cursos pesquisados. Diante de tal constatação, este artigo objetiva investigar a visão dos atores envolvidos na política, na busca da identificação de razões que contribuem para tal cenário. Além da coleta de dados nos sistemas institucionais, procede-se à aplicação de questionários segmentados a potenciais usuários da política e a profissionais que trabalham no processo de matrículas, com posterior abordagem de caráter quali-quantitativo. Verifica-se que a falta de informação é um dos principais entraves para a ocupação das vagas reservadas.

Palavras-chave: Sistema de Reserva de Vagas; Políticas Públicas; Direito à Educação; UNIPAMPA; Cotas.

¹⁹ Mestra em Políticas Públicas, pela UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Pesquisa sobre sistema de reservas de vagas para ingresso nos cursos de graduação nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. E-mail: ethianeroballo@hotmail.com

²⁰ Doutora em Direito pela PUCRS, na Área de Concentração Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado. Professora dos cursos de Direito, Ciência Política, Ciências Humanas e do Mestrado em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Pesquisa sobre direitos fundamentais e Políticas Públicas. Grupo de pesquisa Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai CNPQ/UNIPAMPA E-mail: lisianneceolin@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

O sistema de reserva de vagas para ingresso nas instituições federais de ensino superior foi implementado na Universidade Federal do Pampa, assim como nas instituições congêneres, imediatamente após ser sancionada a Lei Federal n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Segundo a norma, nas instituições federais citadas, deverão ser reservadas vagas para: a) Estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; b) Estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos (um salário-mínimo e meio) per capita; c) Estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas; e d) Pessoas com deficiência.

Vale pontuar que tal política pública²¹ pretende criar uma situação de efetivação mais igualitária de oferta de educação superior, fundamento que gera questionamentos sobre sua validade, e foi, inclusive, alvo de contestações judiciais²². Além de envolver polêmicas, trata-se de um sistema recente e que está a transcorrer, razões pelas quais a literatura da área ainda carece de estudos que construam indicadores acerca da sua implantação e/ou eficácia.

Este artigo objetiva investigar a visão dos atores envolvidos na política, mais especificamente com relação à ocupação das vagas reservadas. Como passo inicial, tendo em vista a construção de um panorama sobre o acesso efetivo a tal sistema, procede-se à coleta de dados sobre ocupação de vagas nos cursos de Ciências Humanas – Licenciatura e Ciências Sociais – Ciência Política, do Campus São Borja da UNIPAMPA, entre os anos de 2017 – 2019.

Observa-se que é significativo o número de vagas não ocupadas por candidatos aprovados para as cotas. O percentual de não ocupação

²¹ Souza (2006, p. 26) visualiza 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).” Sustenta que é a tradução dos propósitos dos governos em programas e ações com repercussão no mundo real.

²² Em sessão realizada no dia 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 186, ajuizada pelo partido dos Democratas (DEM). A Corte confirmou que o sistema de cotas nas universidades, por meio das cotas raciais e sociais, não fere o princípio constitucional da isonomia. Nesse momento foram declaradas constitucionais as cotas na Universidade de Brasília (UnB).

das vagas é preocupante, já que a lei que as criou é prevista para um período de dez anos, quando então será revisada.

Devido a sua relevância, entende-se que é importante que sejam feitos estudos no sentido de analisá-la, a título de contribuição com a discussão, visto que é uma política pública social que pretende reduzir as desigualdades na sociedade brasileira ao oportunizar o ingresso de uma parcela historicamente excluída das universidades federais.²³ Também se ressalta a importância do estudo para a área das Políticas Públicas, o que resta transparente pela circunstância de ser uma política pública que atende a um direito humano fundamental, previsto constitucionalmente: o direito à educação²⁴.

Diante de dados levantados, a problemática do presente trabalho se apresenta no fato de que as vagas reservadas pela política de cotas não são satisfatoriamente preenchidas. Para tanto, se faz necessária a realização de estudos que investiguem os motivos que geram tal percentual. Preliminarmente, algumas hipóteses que podem contribuir para esse problema são aventadas, tais como: desinteresse por parte do público alvo e falta de informação, entraves do sistema e ausência ou insuficiência de mecanismos voltados ao processo de ocupação das vagas reservadas.

Quanto à metodologia, parte-se de levantamento de dados sobre ocupação de vagas reservadas no período delimitado (2017- 2019), nos cursos escolhidos para análise, de modo a demonstrar os percentuais. Na sequência, são aplicados três questionários segmentados, tendo como público alvo alunos do terceiro ano do ensino médio das escolas

²³ Observa-se como adequado para análise o modelo da *Policy Arena*, devido à forma como emergiu o problema da desigualdade e exclusão de grupos da sociedade brasileira na seleção para ocupação de vagas para ingresso nas universidades públicas nacionais, pela demanda, conflito e polêmica que gerou o tema.

Lowi (2009) demonstrou que as variações na escolha das políticas públicas ocorrem conforme a "coerção para distribuição de recursos e poder de decisão e regulação do comportamento individual e/ou coletivo" (MARTINS; MACOLMES, 2017, p. 5).

Assim, a escolha da política representaria um dos quatro tipos de políticas, cada uma representando uma arena de poder, quais sejam: reguladora, distributiva, redistributiva e constitutiva.

Entende-se a política de cotas como uma Política Redistributiva, assim orientada para o conflito, com desvio de direito (no caso direito a educação superior). Naturalmente, é um processo polarizador.

²⁴ "Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

estaduais do município de São Borja, objetivando verificar se os estudantes conhecem o sistema de cotas, o quanto conhecem e se têm interesse em se inscrever para vagas dessa reserva. A exploração do material coletado por tais vias é feita por meio da análise de conteúdo.²⁵

Entende-se que este passo é fundamental para que os sujeitos que potencialmente podem usufruir do sistema ganhem visibilidade, e se tenha um panorama inicial sobre seu nível de informação acerca da política pública. Isto permitirá uma aproximação de resposta com relação às duas hipóteses levantadas para o problema: a) se há “desinteresse do público alvo”; e b) se há “falta de informação”.

De igual sorte, utiliza-se tal técnica para levantar dados sobre as razões que obstaculizam a efetivação de matrículas de candidatos inscritos na reserva de vagas, tendo como fontes servidores públicos que atuam em setores acadêmicos responsáveis pela condução de tal processo.

Com base nos passos metodológicos supracitados, torna-se possível formar um panorama, de caráter predominantemente empírico, acerca do grau de informação e das percepções dos atores potenciais. O trabalho contrapõe tal realidade ao referencial teórico acerca das políticas públicas, o que lhe permite forjar a constatação de que a falta de informação constitui um forte entrave para a política em exame.

TAXAS DE OCUPAÇÃO DE VAGAS RESERVADAS NOS CURSOS DE CIÊNCIAS HUMANAS – LICENCIATURA E CIÊNCIAS SOCIAIS – CIÊNCIA POLÍTICA (UNIPAMPA – 2017 A 2019)

Em levantamento feito junto à Secretaria Acadêmica do Campus São Borja, acerca das taxas de ocupação das vagas reservadas pelas cotas, nos cursos objeto de análise, é possível observar um decréscimo no número de ocupação no período de 2017 a 2019, principalmente no curso de Ciências Sociais – Ciência Política, que das 25 vagas reservadas ocupou: em 2017, 12; em 2018, 8; e em 2019, 9.

²⁵ “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (BARDIN, 2009, p. 44).

Quadro 1 – Ocupação das vagas reservadas

Matrícula pela Reserva de Vagas			
Ciências Humanas			
Vagas Reservadas	Matrículas		
	2017	2018	2019
25	27	18	13
Ciências Sociais - Ciência Política			
Vagas Reservadas	Matrículas		
	2017	2018	2019
25	12	8	9

Fonte: ROBALLO, 2019.

Ao aprofundarmos a nossa análise, observamos que, no ano de 2017, o curso de Ciências Humanas - Licenciatura tem a totalidade das vagas ocupadas, enquanto Ciências Sociais – Ciência Política conta com menos de 50% de preenchimento.

Já em 2018 e 2019, com detalhamento das matrículas pelo perfil do público alvo, constante no quadro 2, podemos observar que a situação é mais crítica em algumas modalidades, como a referente a pessoas com deficiência.

Quadro 2 – Matrículas pelo Perfil do Público Atendido

Matrículas por Perfil do Público Atendido		Ciências Humanas		Ciências Sociais - Ciência Política	
Perfil	Vagas	2018 Matrículas	2019 Matrículas	2018 Matrículas	2019 Matrículas
Escola Pública	25	18	13	8	9
Renda	13	11	6	4	5
Autodeclarados	10	4	2	2	1
Deficiência	6	1	0	0	0

Fonte: ROBALLO, 2019.

A partir dos dados expostos no quadro 2, verifica-se que, nos anos de 2018 e 2019, foram reservadas 25 vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas; 13 para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário-mínimo e meio per capita; 10 para estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas; e 6 vagas para pessoas com deficiência.

Desse total de vagas reservadas, no curso de Ciências Humanas - Licenciatura, foram efetivadas, em 2018, respectivamente: 72%; 84,61%; 40%; e 16,66%. Já em 2019, os percentuais restaram assim configurados: 52%; 46,15%; 20%, e 0%. Observa-se, portanto, uma queda significativa no percentual de matrículas nas modalidades de cotas.

Já no curso de Ciências Sociais – Ciência Política, a situação se apresenta bem mais crítica. Os percentuais de matrículas efetivadas, em 2018, respectivamente, foram: 32%; 30,77%; 20%; e 0%. Em 2019, temos os seguintes: 36%; 38,46%, 10%; e 0%. Embora nesse curso a queda de 2018 para 2019 não tenha sido tão acentuada, o bacharelado já vinha apresentando baixo percentual de ocupação anteriormente.

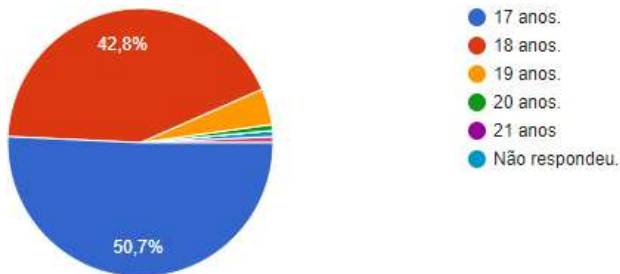
Verifica-se, também, que quando o perfil é de candidato autodeclarado e candidato com deficiência, as taxas de ocupação tendem a zero ou a um percentual não significativo, 10 a 20%. Esta constatação nos faz ponderar que talvez os números reflitam os níveis de desigualdade no Brasil.

O NÍVEL DE CONHECIMENTO DA POLÍTICA DE RESERVA DE VAGAS POR PARTE DOS ALUNOS DO TERCEIRO ANO DO ENSINO MÉDIO DE ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA

Conforme informações fornecidas pela 35ª CRE – Coordenadoria Regional de Educação, o município de São Borja possui 08 escolas que ofertam Ensino Médio. A pesquisa foi aplicada nestes educandários a 138 (cento e trinta e oito) estudantes, especificamente do terceiro ano do ensino médio, no turno da manhã, nos dias 30 de outubro de 2019, no Colégio Estadual São Borja - CESB; 31 de outubro de 2019, na Escola Estadual Técnica Olavo Bilac; no dia 1º de novembro de 2019, no Instituto Estadual Padre Francisco Garcia; e no dia 4 de novembro de 2019 no Instituto Estadual Arnaldo Matter e na Escola Estadual de Ensino Médio Aparício Silva Rillo.

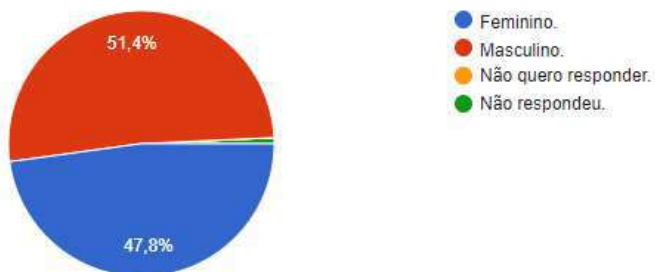
Inicialmente, buscou-se caracterizar minimamente o público alvo da aplicação desse questionário, levantando dados referentes à faixa etária e ao sexo. Da amostra, a grande maioria tem 17 anos (50,7%) e 18 anos (42,8%), conforme podemos observar no gráfico 1. O percentual entre o público feminino e masculino também ficou bem equilibrado, como pode ser visto no gráfico 2:

Gráfico 1 – Faixa etária dos alunos do ensino médio das escolas de São Borja



Fonte: ROBALLO, 2019.

Gráfico 2 – Gênero dos alunos do ensino médio das escolas de São Borja



Fonte: ROBALLO, 2019.

Do total de estudantes, 125 alunos, ou seja, 90,6%, estudaram somente em escolas públicas; já 8,7% responderam que cursaram algum ano em escola particular, e somente um não respondeu (gráfico 3). Esse dado é importante, pois demonstra o percentual de possível público alvo da reserva de vagas, já que para se inscrever pelas cotas os alunos têm que ter cursado todo o ensino médio em escolas públicas.

Gráfico 3 – Você sempre estudou em escola pública?

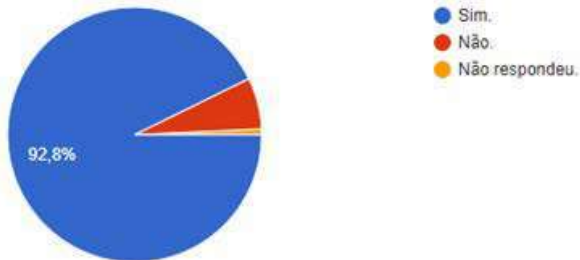


Fonte: ROBALLO, 2019.

Outro dado a se destacar é o que revela que 128 alunos (92,8%) pretendem cursar o Ensino Superior, contra 6,5% que não têm esta intenção (gráfico 4). Novamente, somente um aluno não respondeu.

Esses percentuais demonstram a grande parcela de público que o sistema de cotas pode atingir no município de São Borja.

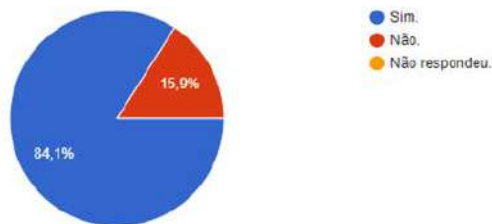
Gráfico 4 – Você pretende cursar o Ensino Superior (faculdade ou universidade)?



Fonte: ROBALLO, 2019.

Quando o assunto é o conhecimento acerca da gratuidade da UNIPAMPA, 84,1% dos alunos se declaram cientes deste fator. Mesmo sendo um percentual significativo, verifica-se que há insuficiência, considerando que a instituição está instalada no município há mais de uma década. Observa-se, neste particular, um entrave à efetividade da política de reservas, posto que se os concluintes do Ensino Médio não sabem, em sua integralidade, que há uma universidade federal gratuita no município em que residem, dificilmente todos os potenciais usuários conhecem o sistema de cotas.

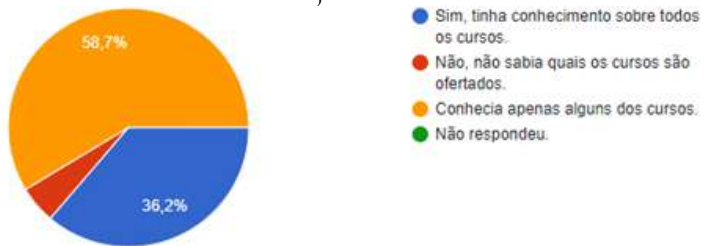
Gráfico 5 – Você sabia que a Universidade Federal do Pampa, que possui campus em São Borja, é gratuita?



Fonte: ROBALLO, 2019

Acerca do conhecimento dos cursos ofertados no Campus São Borja, os percentuais demonstram que a universidade ainda terá que trabalhar bastante na divulgação, embora existam projetos executados e em execução com tal objetivo.²⁶ Somente 36,2% disseram ter conhecimento de todos os cursos do campus São Borja. Tal dado, assim como o explicitado no item anterior, pode impactar o acesso à política em exame, vez que mais de 60% dos alunos desconhece a oferta, em universidade pública, de cursos que podem estar entre as suas preferências.

Gráfico 6 – O conhecimento dos cursos ofertados pelo Campus São Borja



Fonte: ROBALLO, 2019

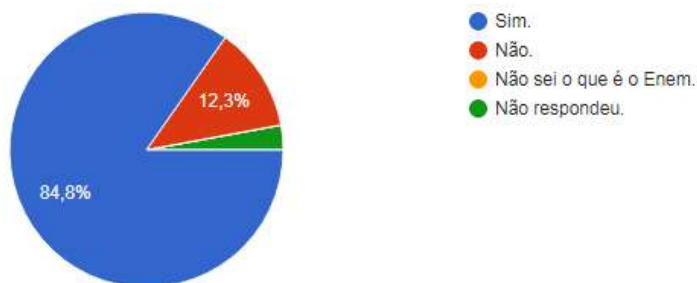
Quando questionados sobre o ingresso, 84,8% disseram saber que para concorrer a uma vaga, têm que fazer o Enem - Exame Nacional do Ensino Médio; e 75,4% declararam ter ciência de que com a nota do

²⁶ Foi informado pela Coordenação Acadêmica do Campus São Borja o cadastro dos seguintes projetos de iniciativa de servidores do Campus São Borja: Projeto de extensão: Conhecendo a Unipampa: um incentivo aos estudantes do ensino médio da rede pública de São Borja, coordenadora Katiúcia Pletiskaitz, período: 2012/2013; Projeto de extensão: Conhecendo a Unipampa, coordenador William de Souza Bernardes, período: 2016; Projeto de extensão: Conhecendo a Unipampa – edição 2017, coordenador William de Souza Bernardes, período: 2017; Projeto de extensão: Conhecendo a Unipampa – edição 2018, coordenador William de Souza Bernardes, período: 2018; e Projeto de extensão: Conhecendo a Unipampa – edição 2019, coordenador William de Souza Bernardes, período: 2019. Detalhamento deste último projeto: "O projeto tem como objetivo apresentar a Unipampa para estudantes do ensino fundamental e médio das escolas e outros grupos (como por exemplo, de cursos pré-vestibulares) através de pessoas que serão capacitadas para realizar essa atividade, aumentando o número de pessoas que tenham conhecimento da Unipampa".

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

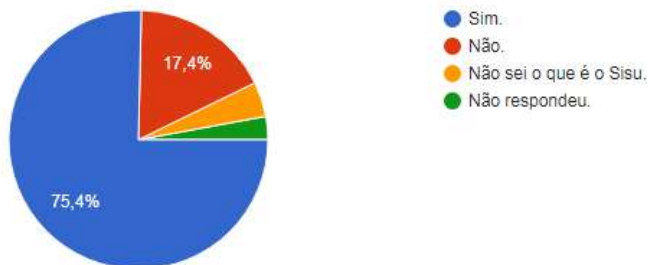
Enem podem se inscrever pelo SiSU - Sistema de Seleção Unificada do Governo Federal. Embora esses percentuais sejam altos, ainda há 12,3% e 17,4%, respectivamente, que relataram não ter esses conhecimentos.

Gráfico 7 – Você sabia que existem cotas (vagas reservadas) para ingresso na UNIPAMPA?



Fonte: ROBALLO, 2019.

Gráfico 8 – Você sabia que para concorrer a uma vaga pelas cotas precisa fazer o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio)?



Fonte: ROBALLO, 2019.

Mais uma vez, destaca-se que apesar de serem percentuais baixos os de não conhecimento, esses valores demonstram que ainda há necessidade de uma melhor divulgação sobre os procedimentos que o próprio poder público criou para o preenchimento das vagas ofertadas nas instituições públicas. São etapas que interferem diretamente na implementação da política de cotas; por isso, é de se esperar que o

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

próprio governo invista maciçamente em ações de divulgação e que os alunos das escolas públicas sejam os mais bem informados sobre esse assunto.

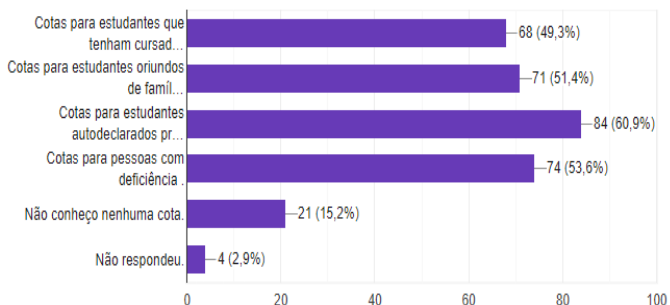
Já quando questionados especificamente sobre o sistema de reserva de vagas, somente a metade dos alunos disse saber da existência das cotas para ingresso na UNIPAMPA. E o mais impressionante é que a maioria relata só ter ouvido falar de cotas para autodeclarados (60,9%) e para pessoas com deficiência (53,6%). A metade não tem conhecimento de que há reserva de vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas e nem que há reserva para integrantes de famílias de baixa renda. O mesmo percentual que desconhece as cotas se apresenta quanto às suas modalidades, como demonstram os gráficos seguintes:

Gráfico 9 – Você sabia que com a nota do Enem, pode se inscrever pelo SiSU (Sistema de Seleção Unificada) para uma vaga na UNIPAMPA?



Fonte: ROBALLO, 2019.

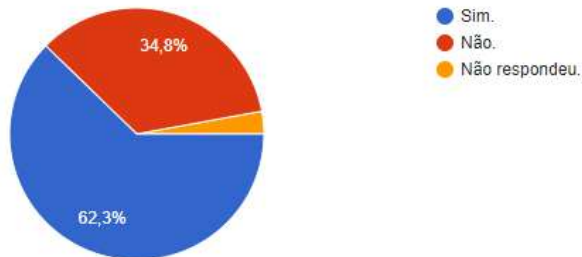
Gráfico 10 – Tipos de cotas que os estudantes conhecem



Fonte: ROBALLO, 2019.

Por fim, foi questionado se eles se inscreveriam pelas cotas, ao que 62,3% responderam que sim; já é um percentual maior do que o número dos que afirmaram conhecer o sistema de cotas. Assim, só por esse número, depreende-se que é preciso que seja feito um trabalho de divulgação sobre o sistema. Talvez esta iniciativa pudesse romper com alguma resistência dos 34,8% que responderam que não, posto que algum estudante pode ter dito que não se inscreveria por mero preconceito, advindo do desconhecimento da reserva, de como esta funciona e o que objetiva.

Gráfico 11 – Você se inscreveria pelas cotas?



Fonte: ROBALLO, 2019.

Diante dos números apresentados, é possível tecer uma conclusão parcial acerca do sistema de reserva de vagas, no que diz respeito ao nível de conhecimento da política por parte de alunos do terceiro ano do ensino médio de escolas do município de São Borja, já que os dados apontam que: a maioria pretende cursar o ensino superior; grande parte conhece a gratuidade da UNIPAMPA, a necessidade do Enem, o SiSU e inscrever-se-iam pelas cotas. Porém, ainda há que se trabalhar na divulgação dos cursos ofertados pelo campus, da existência de vagas reservadas para ingresso na instituição e, principalmente, dos tipos de cotas.

PERCEPÇÃO DOS ATORES INSTITUCIONAIS ACERCA DE ENTRAVÊS AO INGRESSO DE COTISTAS

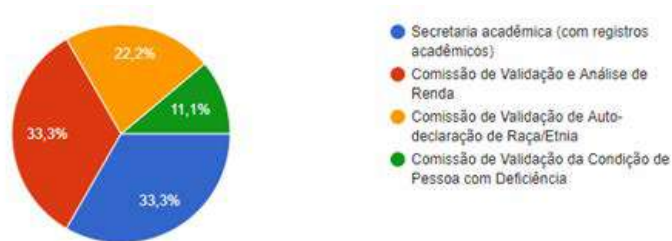
Com o objetivo de verificar a percepção dos atores com relação ao processo de ocupação de vagas, que se dá no momento da matrícula,

com validação das informações fornecidas pelos candidatos no momento da inscrição, foi aplicado um questionário aos servidores que trabalham nessa etapa.

Busca-se identificar as razões que obstaculizam a efetivação de matrículas de candidatos inscritos na reserva de vagas, verificando se as pessoas selecionadas comparecem para efetivar a matrícula, se ocorrem problemas com documentos por elas apresentados ou se informam dados que não conseguem validar nas comissões. Assim, no intuito de captar a percepção dos personagens envolvidos, foi aplicado o segundo questionário desta pesquisa aos servidores que trabalham com o processo de ingresso dos alunos cotistas, na Secretaria Acadêmica e nas Comissões de Validação.

Dos 21 servidores que trabalharam efetivamente em registros acadêmicos e nas comissões de validação, para ingresso no primeiro semestre de 2020, praticamente os mesmos do ano anterior, 18 responderam. A distribuição percentual desses, com relação ao setor e atividade desempenhada, é de 33,3% do Registro Acadêmico, 33,3% da Comissão de Validação e Análise de Renda, 22,2% da Comissão de Validação de Auto-declaração de Raça/Etnia e 11,1% da Comissão de Validação da Condição de Pessoa com Deficiência (gráfico 12).

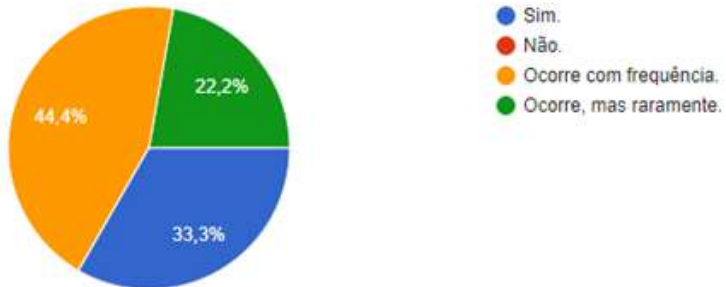
Gráfico 12 – Setor em que trabalhou no período de ingresso de candidatos



Fonte: ROBALLO, 2020

Quando questionados se os aprovados pela reserva de vagas comparecem para a matrícula, 77,7% (Gráfico 13) responderam positivamente, sendo que nenhum servidor respondeu que não comparecem.

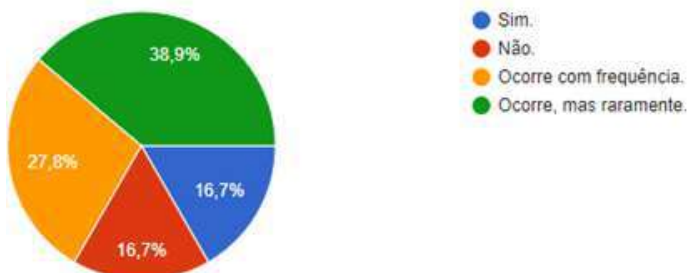
Gráfico 13 – Os aprovados pela reserva de vagas comparecem para matrícula?



Fonte: ROBALLO, 2020.

Percebe-se que o problema da não ocupação das vagas não tem relação com o comparecimento dos candidatos à etapa de matrícula. Porém, os problemas começam a aparecer no momento da apresentação dos documentos para esta, pois somente 16,7% responderam que não ocorrem problemas nesta fase.

Gráfico 14 – Ocorrem problemas com documentos apresentados que inviabilizam a matrícula?

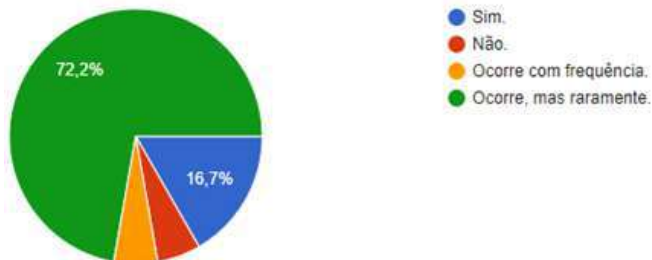


Fonte: ROBALLO, 2020.

Esses valores fazem crer que aqui começam os problemas de ocupação de vagas, já que aproximadamente a metade dos questionados

responderam afirmativamente: que sim (16,7%) e que ocorre com frequência (27,8%). Já quando questionados se os candidatos não conseguem confirmar os dados informados na inscrição, 72,2% responderam que raramente. Somente uma resposta foi que não é uma resposta foi que ocorre com frequência (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Os candidatos informam dados na inscrição que não conseguem confirmar?

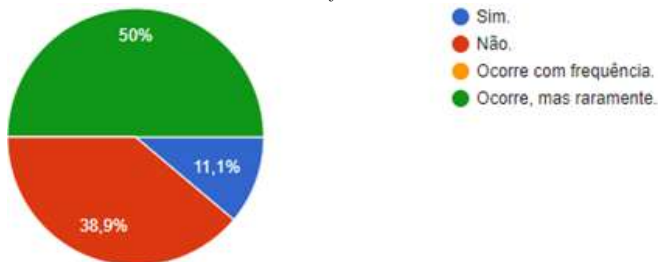


Fonte: ROBALLO, 2020.

Desses dois últimos questionamentos, depreende-se que a questão de erros na documentação apresentada para a matrícula é um problema, mas que a etapa de comprovação pode superar ou sanar, visto que, a maioria consegue confirmar as informações.

Relativamente a queixas de candidatos com relação ao sistema de inscrição, 88,9% dos entrevistados responderam que os candidatos não apresentam queixas.

Gráfico 16 – Há queixas dos candidatos com relação ao sistema de inscrição?



Fonte: ROBALLO, 2020.

O baixo número de queixas com relação ao sistema de inscrição faz crer que essa hipótese levantada não tem relação direta com o baixo número de ocupação das vagas.

Já, quando solicitado aos questionados que indicassem alguma situação que vivenciaram no processo de matrículas, começam a aparecer problemas relacionados à ocupação, tais como falhas no sistema e sistema incompleto. Nesse caso, com referência ao sistema GURI,²⁷ que é operado internamente no momento da matrícula e não ao sistema do SiSU, através do qual os candidatos se inscrevem, destaca-se as seguintes afirmações: “candidatos com dificuldade de entendimento dos formulários” (SERVIDOR 13)²⁸; e “falta de documentos comprobatórios” (SERVIDOR 17).

Relativamente à comprovação de deficiência, é a dificuldade mais apontada pelos questionados. Citam questões como: “deficiência não estava de acordo com o exigido pela legislação” (SERVIDOR 5); “laudo que não justificava e não se encaixava na solicitação” (SERVIDOR 8); e “documentos apresentados não atende (*sic*) ao que a legislação define como deficiência” (SERVIDOR 4). O problema da comprovação da deficiência é citado cinco vezes pelos questionados. Dentre elas, “uma tentativa deliberada de fraude” (SERVIDOR 9). Deduz-se que isso ocorre com pouca frequência.

No que pertine à comprovação da renda, é citada a “não observância do edital em relação às comprovações de renda” (SERVIDOR 16) e criticadas as várias retificações de editais; inclusive, isso é apontado como fator que confundiu uma candidata, pois ela se inscreveu em cota errada “por não perceber a correção que um edital fez ao outro” (SERVIDOR 15). É relacionada, ainda, a “dificuldade em atender as recomendações do edital por parte dos candidatos” (SERVIDOR 11), pelo menos por duas vezes, mesmo número de vezes que os servidores citam “inscrição na cota errada” (SERVIDOR 1).

²⁷ Gestão Unificada de Recursos Institucionais – UNIPAMPA.

²⁸ Os servidores que responderam ao segundo questionário desta pesquisa, ou seja, os que trabalharam no processo de ingresso dos alunos cotistas são identificados como: SERVIDOR 1, SERVIDOR 2, SERVIDOR 3, ..., SERVIDOR 18. Isso é feito, com a finalidade de se manter a identidade desses sujeitos em anonimato.

Quanto a estes dados, uma ponderação faz-se necessária. Observa-se na dificuldade em atender a recomendações dos editais duas hipóteses conjugadas que podem ser submetidas à apreciação dos gestores, representadas pelo problema do analfabetismo funcional somado à linguagem técnica das chamadas públicas. Conforme o estudo Indicador de Analfabetismo Funcional, elaborado pelo Instituto Montenegro e pela Ação Educativa, no Brasil, 38 milhões de pessoas enquadram-se no conceito. Não se defende aqui o abandono de termos que, necessariamente, precisam ser técnicos; porém, as ações de aperfeiçoamento da política devem considerar a variável da linguagem mais acessível.

A comissão de heteroindentificação apresenta-se como a que gerou mais debate entre os membros para chegarem a um consenso. Com relação a isso, o servidor 6 julga ser a comissão que mais dificuldades teve para estabelecer um parecer; nela, novamente se apresenta o problema da inscrição em cota errada: “A candidata parecia não compreender que avaliação era pelo fenótipo e não por parentesco” (SERVIDOR 3). A questão da heteroindentificação é relacionada por três vezes como problema e ressaltada a necessidade de “capacitação de todos da Comissão também nesta área” (SERVIDOR 2).

A necessidade de capacitação de todas as comissões é citada tanto para o desempenho da atividade específica da comissão, como para suporte emocional: “não só do ponto de vista técnico, mas humano -trato/emocional” (SERVIDOR 2). É marcante para a comissão o caso de “uma candidata que se emocionou muito durante o processo, contudo, o controle emocional e bom senso, da comissão foi fundamental” (SERVIDOR 2).

A próxima questão pergunta se na opinião deles, há alguma forma de melhorar o funcionamento do sistema de reserva de vagas. Foi solicitado que em caso positivo, informassem. Cinco questionados dizem que acreditam que não há problemas com o processo, afirmando, inclusive, que “o sistema é bom, porém muito mal usado” (SERVIDOR 1).

Para fins de melhoria, é sugerido que a universidade adote o “preenchimento online de todos os formulários acompanhado apenas do ateste de veracidade” (SERVIDOR 13), bem como que dentro do

sistema GURI exista uma triagem dos candidatos, com a inclusão das declarações de forma digital, e que o candidato se responsabilize pelas declarações prestadas. Somente em uma oportunidade foi mencionada a necessidade “maior divulgação prévia dos mecanismos de permanência da universidade à comunidade externa, p. ex.” (SERVIDOR 9).

Importante destacar que, neste questionário, mais uma vez, e por três servidores, é citada a necessidade de capacitação de todos os membros das comissões, com a promoção de encontros periódicos e oferta de cursos a estas comissões. Ressaltam a importância desse treinamento, apesar de demonstrarem ciência da dificuldade de transporte/diárias para todos.

Com relação à comissão de heteroidentificação, percebe-se como a mais necessitada de suporte para que seus membros sintam-se seguros no desempenho de suas atividades. Nesse sentido, citaram que “conceitos definidos ajudaria (*sic*) a não ser discricionário; muitas vezes é à luz subjetiva do avaliador da situação” (SERVIDOR 17).

Essa necessidade aparece também quando a questão é a alteração frequente de instruções que recebem para análise:

[...] por exemplo em nossa comissão neste ano podemos apenas analisar os traços físicos do candidato. Segundo o edital de 2018 - poderíamos requerer documentos para comprovação da ancestralidade. Mas tudo é questão de ajustes como já mencionei” (SERVIDOR 6).

Além do grande número de retificações dos editais, é relatado também, como fator que confunde os candidatos, a criação de mais modalidades no sistema de cotas: “na prática podemos notar que isso acabou confundindo ainda mais os candidatos que, por vezes atrapalham-se na escolha. Penso que um sistema mais sucinto e enxuto seria mais eficiente” (SERVIDOR 15). Essa questão foge ao alcance do presente trabalho, porém um investimento em apresentação e esclarecimento das muitas cotas aos candidatos talvez

possa mitigar esse problema, além da atenção à questão da linguagem dos editais, como já referido.

Nesta questão, retorna a importância da atenção dos candidatos com deficiência aos editais do processo e a necessidade da leitura atenta do Edital:

A UNIPAMPA tem envidado esforços no sentido de qualificar seu processo de reserva de vagas, ao elaborar um formulário que deve ser preenchido pelo profissional da saúde, de modo que os laudos respondam aos critérios da legislação. Embora o formulário não seja obrigatório, ele dá as coordenadas. Mas é claro que não cabe ao médico instruir o candidato para a possibilidade de aplicação do laudo até porque as instituições podem se basear em diferentes legislações (SERVIDOR 4).

Nesse sentido, reforça-se a possibilidade de dificuldade interpretação dos termos do edital, sendo sugerida “a divulgação dos contatos das equipes de apoio para tirar dúvidas antes de a pessoa optar pela modalidade de cota” (SERVIDOR 4). Outro questionado cita, além da questão de existirem muitos editais, haver ainda um termo de adesão e notificações na página da UNIPAMPA. Percebe-se que são documentos do processo com informações que se complementam e não estão reunidas em um único documento, o que pode deixar os candidatos confusos pelo excesso de informações. Somente um questionado, disse não ter “opinião formada a respeito disso” (SERVIDOR 12).

Da análise das respostas, observa-se que não há problemas no comparecimento dos candidatos à matrícula e que a maioria dos erros na documentação têm sido sanados. Ainda, que é baixo o número de queixas dos candidatos com relação ao sistema SiSU, porém os servidores queixam-se do sistema GURI.

Impressiona, mas não surpreende que os maiores problemas ocorrem com a validação das cotas de deficiência e de heteroidentificação. Isso os dados de matrículas já refletiam, mas aqui

surtem mais pistas dos problemas. No caso da deficiência, laudos que não as comprovam, ou deficiências em desacordo com a legislação. Na questão da heteroidentificação, percebe-se insegurança dos membros da comissão, que são os que mais reclamaram por capacitação e das mudanças frequentes nas orientações. A comprovação da renda é pouco citada, os maiores problemas estão relacionados com a observância do edital; este é muito criticado, assim como os vários documentos com informações complementares.

Importante frisar a necessidade de apoio emocional da instituição a esses servidores, bem como aos candidatos que têm suas matrículas indeferidas, assim como parece ser muito relevante o atendimento ao cotista, antes do período de matrícula. Além disso, vale mencionar que o campus conta com equipe de bolsistas de apoio ao ingresso, que atua justamente no esclarecimento de dúvidas de todas as pessoas que desejam efetuar as matrículas.

Com relação à hipótese relativa a “entraves no sistema”, apresentada no problema de pesquisa, conclui-se que há sim entraves no sistema, porém mais especificamente o interno da UNIPAMPA, o sistema GURI, que pode ser melhorado com a atenção às necessidades das comissões, bem como, o sistema de matrícula em geral, no que diz respeito a editais, divulgação e atendimento a candidatos em período pré-matrículas.

INICIATIVAS E ACOMPANHAMENTOS REALIZADOS PELO NUDE - NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL COM RELAÇÃO AO INGRESSO DOS COTISTAS.

Um terceiro questionário foi aplicado ao NuDE²⁹ - Núcleo de Desenvolvimento Educacional. Neste instrumento, o foco dirige-se ao

²⁹ Atribuições do NuDE, constantes no Portal da Unipampa: “O Núcleo de Desenvolvimento Educacional (NuDE) é um setor vinculado à Coordenação Acadêmica, responsável pela execução da política de assistência estudantil e pelo apoio pedagógico e psicossocial no âmbito do Campus, de forma integrada com a Pró- Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC), com a Pró-reitora de Graduação (PROGRAD) e com o Núcleo de Inclusão e Acessibilidade (NInA). A atuação da equipe multiprofissional do NuDE visa contribuir com a adaptação e a integração no contexto universitário, com a promoção do acesso aos direitos e com o enfrentamento da evasão e da retenção acadêmicas.

exame de quais as iniciativas e acompanhamentos são realizados pelo Núcleo especificamente com relação ao ingresso dos cotistas. O objetivo é a percepção sobre a quarta hipótese presente no problema de pesquisa: “ausência ou insuficiência de mecanismos voltados ao processo de ocupação das vagas reservadas”. O questionário foi respondido por dois servidores do setor, o que representa 50% do total de pessoas.

O primeiro questionamento diz respeito a quais iniciativas são realizadas pelo Núcleo de Desenvolvimento Educacional (NuDE) com relação aos ingressantes cotistas. Foi respondido que, primeiramente, é dada atenção às condições que a necessidade do candidato exige para a matrícula, principalmente no caso de candidato com deficiência; a título de exemplo, refere-se intérprete para um candidato surdo ou guia de assinatura para um candidato cego.

Na sequência, é feito um momento de acolhimento e entrevista, no qual assistente social já “inicia a orientação sobre os benefícios a que esse candidato possivelmente tenha direito e a sua integração na coletividade discente; enquanto a equipe de apoio pedagógico buscará saber as necessidades de cada cotista no que se refere ao processo acadêmico” (SERVIDOR A)³⁰.

Posteriormente, são elaboradas orientações ao coordenador e aos docentes do curso em que o candidato ingressou. Ainda, este passará a receber acompanhamento “ao longo do curso pela equipe NUDE em articulação com as equipes docentes e, se for o caso, em

a) Atendimento aos estudantes por demanda espontânea ou por indicação docente, o que pode acarretar em encaminhamento à rede socioassistencial do município, orientação de participação em programas de bolsas/auxílios da instituição e/ou programas de apoio pedagógico e psicossocial, etc;

b) Acompanhamento dos estudantes com necessidades educacionais especiais por meio do interface NInA;

c) Avaliação periódica dos beneficiários do Plano de Permanência (nas modalidades acadêmica e socioeconômica) para aferição do atendimento aos critérios para manutenção dos benefícios;

d) Ações de recepção e acolhimento aos estudantes ingressantes;

e) Colaboração com a execução das ações de saúde, cultura, esporte e lazer;

f) Apoio pedagógico aos discentes que solicitarem e assessoria aos docentes do campus na área do desenvolvimento pedagógico educacional, visando à qualidade do trabalho pedagógico de maneira abrangente (Unipampa, 2015, p. 21)”.

³⁰ Os servidores que responderam ao terceiro questionário desta pesquisa, ou seja, os que trabalharam no NuDE, durante o processo de ingresso dos alunos cotistas, são identificados como: SERVIDOR A e SERVIDOR B. Isso é feito, com a finalidade de se manter a identidade desses sujeitos em anonimato.

articulação com outras redes, como serviço de saúde, assistência social, família, etc” (SERVIDOR A).

Observa-se que o setor pretende atender satisfatoriamente às necessidades dos candidatos com relação ao momento da matrícula, mas não é citada nenhuma preocupação com relação ao momento pré-matrícula ou o período de inscrição. Quando questionados se há queixas dos candidatos com relação ao sistema de inscrição, as respostas são negativas.

Já quando perguntados se há algum meio de conferir ainda mais qualidade às ações do NuDE, no que se refere aos ingressantes cotistas, o servidor B respondeu que não, enquanto o outro, quanto ao processo de ingresso, sugeriu que “um vídeo informativo sobre os critérios a serem verificados pelas comissões de cotas a ser veiculado na página principal junto aos editais de chamada para matrícula seja uma medida interessante” (SERVIDOR A). Certamente, essa sugestão é importante a fim de se deixar os critérios mais publicizados e esclarecidos ao público alvo, até porque já restou constatada na pesquisa a dificuldade de compreensão dos editais, e esta iniciativa poderia auxiliar neste sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta transparente que se está diante de uma política pública que pode ser determinante para grupos de pessoas pertencentes às minorias, razão que impulsionou a construção de uma análise de sua implementação com olhar sobre a ocupação das vagas pelos alunos cotistas. A pesquisa foi realizada com base nos números levantados nos cursos de Ciências Humanas - Licenciatura e Ciências Sociais – Ciência Política, ofertados no Campus São Borja da Universidade Federal do Pampa, no período entre os anos de 2017 e 2019.

Já nos primeiros dados levantados, observou-se que é significativo o percentual de vagas não ocupadas satisfatoriamente nos cursos pesquisados. Isso é preocupante, já que a lei poderá ser revisada. Preliminarmente, algumas hipóteses foram aventadas, tais como: desinteresse por parte do público alvo, falta de informação, entraves do sistema e ausência ou insuficiência de mecanismos voltados ao processo de ocupação das vagas reservadas.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Para examinar tais hipóteses, procedeu-se coleta de dados sobre a ocupação na UNIPAMPA, Campus São Borja, nos cursos já mencionados; aplicação de questionários para investigar o nível de conhecimento sobre o tema por parte dos alunos do terceiro ano do ensino médio de escolas do município de São Borja, bem como verificação das ações desenvolvidas pela universidade com relação ao acolhimento, atendimento e acompanhamento dos cotistas.

Quanto ao modelo de análise de políticas públicas, optou-se pelo “Policy Arena”, pois a demanda por essa política pública surgiu gerando conflito e polêmica. Assim, observou-se como mais adequado para análise o modelo da “Policy Arena”; pois, entende-se a política de cotas como uma Política Redistributiva. Este tipo de política é orientada para o conflito, com desvio de direito e naturalmente polarizadora.

Acerca do sistema de reserva de vagas, no que diz respeito ao nível de conhecimento por parte dos alunos do terceiro ano do ensino médio de escolas do município de São Borja, os dados apontam que: a grande maioria pretende cursar o ensino superior; grande parte conhece a gratuidade da UNIPAMPA, a necessidade do Enem, o SiSU e inscrever-se-iam pelas cotas. Porém, ainda há que se trabalhar na divulgação: dos cursos ofertados pelo campus, da existência de vagas reservadas para ingresso na instituição e, principalmente, dos tipos de cotas.

Quanto aos servidores que trabalham no processo de ingresso, identificou-se: queixas com relação ao sistema GURI; na validação de deficiência, laudos que não a comprovam, ou deficiência em desacordo com a legislação; na heteroidentificação, insegurança da comissão, queixas de necessidade de capacitação e mudanças frequentes nas orientações. Ainda, vários documentos com informações complementares e necessidade de apoio emocional aos servidores, bem como aos candidatos que têm suas matrículas indeferidas; relevante necessidade de apoio ao cotista, no período pré-matrícula;

Quanto às hipóteses levantadas, concluiu-se que não há desinteresse por parte do público alvo; há falta de informação; existem entraves no sistema, mais especificamente com relação ao processo de matrícula e são insuficientes aos mecanismos voltados ao processo de ocupação das vagas reservadas.

Sugere-se, como propostas de intervenção que venham a contribuir positivamente no processo estudado: investimento na divulgação dos cursos ofertados pelo campus; investimento na divulgação da existência de vagas reservadas para ingresso na instituição e, principalmente, dos tipos de cotas; melhorias no sistema GURI, ouvidos os servidores em suas necessidades; investimento contínuo em capacitação dos servidores que atuam nas comissões de validação; que se evitem mudanças frequentes nas orientações às comissões; que a PROGRAD (Pró-Reitoria de Graduação) elabore um manual para matrícula que reúna todas as informações dos documentos relativos à matrícula (editais, termo de adesão, orientações dispostas na página, etc); apoio emocional aos servidores, bem como aos candidatos que têm suas matrículas indeferidas; e apoio ao cotista, no período pré-matrícula. Sugere-se a criação de um serviço de atendimento ao candidato.

Um problema importante diagnosticado é que no conjunto dos setores, tem-se a impressão que eles ficam muito presos ao momento de matrícula dos candidatos, que há necessidade de saída do ambiente da universidade e encontro com o público alvo. Que essa ponte precisa ser construída, pois uma lacuna diagnosticada na pesquisa é a atenção ao público alvo desta política no período pré e durante a matrícula.

Acredita-se que o presente trabalho deu conta de refletir uma parte do processo de implementação da política pública em análise: a matrícula. As propostas devem contribuir, mas serão insuficientes para suprir a demanda por um todo, pois o problema é mais complexo e de ordem histórica e social. Por isso, sugere-se para novos estudos um enfoque no público alvo, que identifique mais detalhadamente suas necessidades. Já, para a instituição UNIPAMPA, sugere-se um olhar e uma aproximação desse público, assim como percebeu-se que vem fazendo com as escolas públicas no município.

REFERÊNCIAS

ACÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **INDICADOR DE ALFABETISMO FUNCIONAL - INAF**: Estudo especial sobre alfabetismo e mundo do trabalho. São Paulo. 2016. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/09/INAFEstudosEspeciais_2016_Letramento_e_Mundo_do_Trabalho.pdf?fbclid=IwAR3ehkjISsr

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

eMVNLM8T'sYRkSOM7OvIkFNPLJaBIO3tkQ9GcAZ0uJpDrHuE. Acesso em 12 fev. de 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de nov. 2017.

BRASIL. **Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 02 de nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186**. Brasília, DF: TSE, 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 12 de nov. 2017.

LOWI, T. J. **Arenas of power**. Boulder: Paradigm, 2009.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis; MACOLMES, Irma Carina Brum. **Modelos de análise de políticas públicas: teoria e prática. Textos Para Discussão FEE**. Porto Alegre. 2017. Disponível em: https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/20170320td-151-modelos-de-analise-de-politicas-publicas_-teoria-e-pratica-1.pdf.

ROBALLO, Ethiane Dinat Falcão. **POLÍTICA PÚBLICA DE RESERVA DE VAGAS PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE SOBRE ACESSO NOS CURSOS DE CIÊNCIAS HUMANAS E DE CIÊNCIAS SOCIAIS – CIÊNCIA POLÍTICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – CAMPUS SÃO BORJA**. 2020. 76 f. Dissertação Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, São Borja.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

UNIPAMPA. **Atribuições do NuDE**. Disponível em: <https://unipampa.edu.br/saborja/nude>. Acesso em: 07 de jan. 2019.

GÊNERO, CURRÍCULO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE NECESSÁRIO!

Ewerton da Silva Ferreira³¹
Jaqueline Carvalho Quadrado³²
Ronaldo Bernardino Colvero³³

RESUMO: Este artigo apresenta os resultados parciais da pesquisa intitulada Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT e sua implementação na rede de educação básica no município de São Borja/RS (2009-2018). Optou-se por um estudo descritivo de caráter exploratório, que contou com revisão bibliográfica e investigação documental. Esta pesquisa objetiva identificar a necessidade de ampliação das políticas públicas para a permanência de alunos e alunas LGBTQ+ no ambiente escolar, utilizando como elemento central da política, o currículo. Para tanto, busca-se responder os questionamentos: Por que inserir gênero no currículo? Como possibilitar que a escola faça esse debate? As informações obtidas *a priori* foram quanto ao Plano Nacional de Educação, o Plano Estadual, Programa Brasil Sem Homofobia e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT. Neste trabalho demonstra-se alguns resultados preliminares obtidos: a importância de gênero no currículo, evidenciada explicitamente nos documentos analisados e na revisão bibliográfica. Constata-se, também que, é um lento processo de implementação da política em análise e, atualmente, se confirmam sinais de resistência ao projeto, em especial no que diz respeito à ampliação da área. Neste caso, é inevitável afirmar que as promessas feitas pelo Estado em sua maioria não foram cumpridas, o que compromete o alcance da eficácia da política.

Palavras- chave: gênero; currículo; políticas públicas.

³¹ Mestrando em Políticas Públicas e Licenciado em Ciências Humanas pela Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Membro do GEPP – Grupo de Pesquisa em Gênero, Ética, Educação e Política. E-mail: ewertonferreira266@gmail.com

³² Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa. Líder do GEPP - Grupo de Pesquisa em Gênero, Ética, Educação e Política. E-mail: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

³³ Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas PGP e dos cursos de Ciências Sociais – Ciência Política, Ciências Humanas – Licenciatura e Direito da Universidade Federal do Pampa. Grupo de pesquisa. Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai CNPQ/UNIPAMPA, E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

APONTAMENTOS INICIAIS

A democratização da educação básica no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, oportunizou uma ampliação na entrada de alunos (as) no ambiente escolar. Os grupos que historicamente estiveram fora da escola como negros, mulheres, pessoas LGBTTIQ+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Queer's), alunos (as) oriundos da periferia e do campo, indígenas, quilombolas e outros que carregam algum marcador social da diferença foram inclusos enquanto números, mas não houve nenhuma alteração na estrutura da escola para inseri-los no currículo e, especialmente, torná-los pertencentes a sua nova realidade.

Esse processo culminou na luta de diversos movimentos sociais para a necessidade da criação de políticas públicas que oportunizasse além do acesso a permanência desses sujeitos em sala de aula. Nessa perspectiva, o Governo Federal aprovou em 2004 o Brasil sem Homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB³⁴ e promoção da cidadania homossexual. O programa pontua que seu objetivo é:

A expectativa é que essa integração interministerial, em parceria com o movimento homossexual, prospere e avance na implementação de novos parâmetros para definição de políticas públicas, incorporando de maneira ampla e digna milhões de brasileiros. As políticas públicas traduzidas no Programa serão exitosas porque é uma decisão de todos, elaboradas pelo consenso. Entretanto, a participação de cada um de nós como cidadão é importante para a consolidação dos direitos humanos como direito de todos (BRASIL, 2004, p. 7).

³⁴ Sigla utilizada em 2004. No entanto, foi se modificando ao longo dos anos.

Essa integração interministerial resultou na criação em 2009, do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais que tem em seus objetivos a criação de políticas públicas para a população LGBT. Dessa forma, o plano compreende que a implementação de políticas públicas voltadas para esses atores sociais é fundamental para garantia dos direitos sociais garantido pela Carta Magna de 1988.

Oportuno ainda destacar que Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 destaca a importância da criação de acesso e permanência as crianças e adolescentes em idade escolar. A legislação vai pontuar ainda que essa idade é compreendida dos 04 aos 17 anos e engloba ensino fundamental e médio.

Nesse sentido, o texto em tela tece apontamentos sobre a necessidade de ampliação das políticas públicas para a permanência de alunos e alunas LGBTQ+ no ambiente escolar, utilizando como elemento central da política, o currículo. Para tanto, buscaremos responder ao longo do presente texto os questionamentos: Por que inserir gênero no currículo? Como possibilitar que a escola faça esse debate?

Apesar da pesquisa ainda se encontrar em andamento, já é possível expor alguns resultados, bem como demonstrar as fragilidades e o sucesso obtido no decorrer da pesquisa.

GÊNERO É O ASSUNTO DO MOMENTO!

Certamente em algum momento nos últimos anos você tenha escutado falar sobre gênero. Essa palavra ganhou espaço nos noticiários, nas pautas envolvendo educação, política, *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, nas igrejas, nas *facebook*, *twitter*, *instagram* e nos debates entre os candidatos à presidência. Mas afinal o que é gênero? Qual o motivo de tanta discussão sobre isso?

Não existe uma data certa do surgimento do conceito de gênero, mas pode-se afirmar que a palavra começou ganhar visibilidade a partir da publicação do livro “Problemas de gênero feminismo e subversão da identidade” escrito pela filósofa norte americana Judith Butler (1990) Em sua obra a autora faz diversos questionamentos aos papéis que são

atribuídos a homens e mulheres e, a partir disso, afirma que esses papéis são construções sociais. Nesse sentido, o conceito de gênero é compreendido como os papéis atribuídos em cada sociedade ao “ser homem” e “ser mulher”.

Cada sociedade devido às suas características culturais, regionais, religiosas e políticas determinam um conjunto de fatores que ditam como os homens e as mulheres devem agir, vestir e demonstrar seu desejo sexual e afetivo. O grande problema que manifesta-se a partir dessas terminações pré-estabelecidas é que não existe uma única forma de “ser homem” ou “ser mulher” que é determinado pelo nascimento com um órgão genital. Existem diversas formas e por esse motivo denominamos de masculinidades e feminilidades. Veja bem! É provável que em algum momento da sua vida você já ouviu alguém dizer “homem não choral”, “menino tem que brincar de carrinho e menina de boneca”, “rosa não é cor de menino”, “menina não podem usar esse tipo de roupa”, todas essas atribuições criam um padrão hegemônico de masculinidade e feminidade.

A sociedade brasileira vem passando por diversas modificações nos últimos anos e precisamos nos atentar a isso, pois o que debatemos aqui tem impacto direto na vida das pessoas. Eximir-se de debater esses temas é negar o princípio constitucional de somos todos iguais e não se pode fazer discriminação por sexo, raça, religião, cor e quaisquer forma de discriminação. Isso em virtude que as diversas formas de ser e existir estão presente na escola, nos ambientes de trabalho, nas ruas, nos restaurantes e bares, e precisamos ampliar o conhecimento a fim de parar o preconceito. Ainda é oportuno mencionar que o Brasil é um dos países que mais mata pessoas LGBTTIQ+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Intersexuais e Queer's) no mundo. Segundo o Grupo Gay da Bahia uma entidade que faz pesquisas relacionadas à violência contra a população LGBTTIQ+ no Brasil a cada 16 horas um LGBTTIQ+ é morto no país pelo simples fato de ser quem é.

É sob o aspecto de ir contra a hegemonia que merece retomarmos a importância do processo de democratização da educação básica no Brasil que pontuou diversas modificações nas estruturas das escolas públicas brasileiras, especialmente, pela chegada de novos públicos ao espaço escolar que trouxeram consigo as mais diversas

formas de ser e existir. Um dos grupos que tornaram as salas de aulas mais plural foram os LGBTQ+ com a sua “saída do armário”, no entanto esse grupo ainda sofre preconceito e exclusão dentro do ambiente escolar.

Uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2016) entrevistou 1.016 estudantes do Distrito Federal e de todos os estados brasileiros, exceto o Tocantins. A pesquisa teve como objetivo traçar as inseguranças dos alunos e alunas LGBTQ+ em todo território nacional e determinou seu perfil etário com participantes foi entre os 13 e 21 anos de idade.

Através dessa pesquisa é possível afirmar que os alunos LGBT não se sentem seguros e nem pertencentes ao ambiente escolar. Quando questionados sobre quais fatores que fazem os alunos/as se sentirem inseguros no ambiente escolar as respostas obtidas foram 60,2% devido a sua orientação sexual; 42,8% devido a forma de expressar seu gênero e 14,2% devido a sua identidade de gênero (ABGLT, 2016)

Outro fator importante são os espaços que são evitados por eles, visto que em sua maioria são espaços generificados e, portanto, podem ocasionar algum tipo de agressão. De acordo com os dados 38,4% evitam os banheiros nas escolas; 36,1% evitam aulas de educação física e 30,6% evitam vestiários (ABGLT, 2016).

Embora as questões de gênero e sexualidade estejam presentes no ambiente escolar nos banheiros, mesas, cadeiras, paredes, quadros e nas rodas de conversa dos estudantes, elas quase não aparecem nas aulas e, por consequência, existe apenas a reprodução dos discursos que são velados por preconceito, desconhecimento e conservadorismo. Sob esse viés Silva aponta:

A sexualidade, embora fortemente presente na escola, raramente faz parte do currículo. Quando a sexualidade é incluída no currículo, ela é tratada simplesmente como questão de informação certa ou errada, em geral ligada a aspectos biológicos reprodutivos (SILVA, 2015, p. 108).

É preciso repensar o currículo escolar com a inserção de novos temas e discussões em sala de aula, possibilitando assim que os alunos e alunas que não estejam enquadrados dentro do padrão hegemônico da escola, sejam inclusos e respeitados dentro de suas diferenças. As discussões de gênero e sexualidade no currículo são fundamentais, pois permitem que as pessoas não heterossexuais possam viver sua orientação sexual de maneira livre, e também permite que sujeitos heterossexuais possam viver suas diferentes masculinidades e feminilidades não apenas no ambiente escolar, mas em sociedade. Seffner e Picchetti (2016) destacam que a escola precisa rever seus modos de funcionamento, especialmente curriculares para não beneficiar os representantes da hegemonia, e complementam afirmando:

Nas questões de gênero e sexualidade a norma atende pelo nome de hetenormatividade. Mas as escolas não são lugares onde apenas habitam meninos e meninas heterossexuais. E, mesmo estes, não têm todos os mesmos modos de viver sua masculinidade ou feminilidade (SEFFNER; PICCHETTI, 2016, p. 67).

Perceber que os espaços escolares e, sobretudo o currículo escolar é estruturado a partir de um modelo dicotômico e binário, é abrir margem aos que fogem desse padrão e não se reconheçam nele sejam “percebidos como doentes, desviantes, perturbados, transtornados, pecadores etc” (SEFFNER, 2013, p. 150).

PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A pesquisa caracteriza-se, no que tange a sua finalidade, como uma pesquisa aplicada, conduzida sob a forma de estudo bibliográfico e documental. Quanto aos objetivos, este estudo se classifica como exploratório, por proporcionar contato direto com o problema, via mapeamento documental e resgate teórico; e descritiva, pois registra, analisa e estabelece relações entre as variáveis, sem manipulá-las.

No que diz respeito à abordagem ela se destaca como pesquisa qualitativa do tipo avaliativa, pois envolve uma avaliação mais aprofundada das informações coletadas em um determinado estudo (observacional ou experimental) na tentativa de explicar o contexto de um fenômeno no âmbito de um grupo, grupos ou população.

No que tange ao delineamento, este estudo adotou os seguintes procedimentos técnicos: a) revisão bibliográfica, ao mapear e explorar a literatura disponível sobre o tema; e b) investigação documental, ao buscar materiais que ainda não tinham sido submetidos à análise; A escolha pelo procedimento de coleta de dados denominado documentação indireta, deu-se através da leitura e análise de materiais produzidos por terceiros.

As fontes de dados compõem-se de dois tipos: **(1)** fontes de informação bibliográfica (políticas públicas, avaliação de políticas públicas e gênero e sexualidade); **(2)** A pesquisa documental centrou-se nos documentos do Plano Nacional de Educação, o Plano Estadual, Programa Brasil Sem Homofobia e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT.

Para a análise dos dados adotou-se a técnica de análise de dados qualitativa denominada análise de conteúdo, com o objetivo de identificar o que vem sendo dito acerca do tema e, então, proceder à avaliação da percepção da política quanto à sua eficácia. A análise de conteúdo é uma técnica que trabalha os dados coletados, objetivando a identificação do que se está sendo dito acerca de um determinado tema e por isso se faz necessário decodificar o que está sendo comunicado.

Para este processo de decodificação o pesquisador pode utilizar vários procedimentos, como análise léxica, análise de categorias, análise de enunciação e análise de conotações, conforme destaca. Para esta pesquisa adotou-se a técnica de análise de categorias a partir do desenho do instrumento de avaliação estabelecido.

Para a aplicação da técnica foram seguidas as seguintes etapas, conforme apresentação de Bardin (2006): 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Num primeiro momento, fase da pré-análise, todo o material a ser analisado foi organizado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais através da leitura flutuante, escolha dos

documentos, formulação dos objetivos e a determinação de indicadores por meio de recortes nos documentos de análise.

Em seguida, o material foi explorado (segunda fase) a partir da definição de categorias e subcategorias de avaliação desenhadas na pesquisa, orientado pelos referenciais teóricos. Por fim, realizou-se o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (terceira fase) a partir da análise reflexiva e crítica. A categorização estabelecida facilitou este processo.

Neste sentido, entende-se que a estratégia metodológica atende aos requisitos da pesquisa, pois, conforme aponta Mattos e Baptista (*Op. Cit.*, p. 77):

O conteúdo de uma política apresenta-se nos documentos institucionais, nos discursos oficiais, nas falas dos participantes do debate político, na mídia e em outros veículos. Reconhecer e tratar um conteúdo é buscar as linhas de sentido de uma ação política na visão dos diferentes grupos e sujeitos em disputa. É importante diferenciar esta forma de análise daquela que busca o sentido oculto da política, a intencionalidade dos atores e as incoerências da própria ação política dos sujeitos.

Neste aspecto, contribui sobre a importância de um direcionamento processual e investigação da vida interna ao analisar uma política pública.

PENSANDO GÊNERO E CURRÍCULO OU REPENSANDO O CURRÍCULO?

As políticas públicas possuem um papel fundamental no processo de enfrentamento das múltiplas violências, preconceitos e discriminações. Nesta pesquisa, o eixo de nossa análise são as políticas de Educação que tratam de Gênero e Sexualidades como mecanismos para combater à LGBTfobia. Mas, o que seriam propriamente as chamadas “Políticas Públicas?” E como elas atuam? No tocante a isso,

Mainardes (2006) pesquisador que aborda a relação das políticas públicas e curriculares afirma que:

Cada política representa uma tentativa de resolver um problema da sociedade a partir de processos de decisão no qual participa certo número de atores. Uma política pública é um constructo social e um constructo de pesquisa. Uma política pública é a expressão do poder público, constrói um quadro normativo de ação e constitui uma ordem local. A Análise de políticas, assim, precisa analisar o papel das idéias desenvolvidas pelos atores, as idéias em ação, o referencial (global e setorial) que fundamentam a política e os mediadores das políticas (atores) (MAINARDES, 2006, p. 161).

Por esta razão é importante apreender o valor das políticas públicas voltadas à população LGBTQTIQ+ e de como elas atuam para o reconhecimento de direitos no plano jurídico, da autonomia, da educação e da proteção à intimidade e de outras especificidades próprias aos direitos fundamentais dos sujeitos. Partindo dessa assertiva, entende-se que, a elaboração e a articulação de uma política pública dependeriam também dos interesses que os vários atores sociais teriam ou não em “[...] mitigar a reprodução das desigualdades sociais, do racismo estrutural e das formas de violência, sobretudo letal, que atingem majoritariamente a população pobre e a população negra, quase sempre jovem, de nosso país” (QUADRADO, 2019, p. 11).

Sobre essa questão, Louro (2008, p. 81) no ensina que, “a sexualidade está presente na escola e faz parte dos sujeitos e que é algo inerente a eles, não podendo ser desligada ou ignorada.” Não resta dúvida que de forma sistêmica, a escola, sobretudo, exerce um papel fundamental na mudança desse quadro. Por conseguinte, é “pertinente entender – ou captar os fenômenos- a partir da perspectiva dos sujeitos circunscritos, sobretudo, na violação de direitos humanos” (QUADRADO, 2019, p. 8).

Uma das formas de como no decorrer da história, a escola tem separado, negado, desviado ou ocultando os sujeitos, são as práticas cotidianas em que são envolvidos os sujeitos, que ocorrem os processos de “fabricação dos mesmos”, na perspectiva de Foucault, discutida em sua obra “*Vigiar e Punir*”, de 1987. Ainda que se espere que a escola contribua para que os indivíduos sejam solidários, empáticos, altruístas, tolerantes, que lidem de forma respeitosa (ética e moral) com a pluralidade humana. Nessa linha de raciocínio, Louro argumenta que “a escola fabrica, produz ou reforça os sujeitos, a produzir identidades étnicas, de gênero, de classe, legitimando as desigualdades” (LOURO, 2008, p. 85).

Como explica Thomas Popkewitz (2011, p. 174), “aquilo que está inscrito no currículo não é apenas informação – a organização do conhecimento corporifica formas particulares de agir, sentir, falar e ‘ver’ o mundo e o ‘eu’”. Dessa forma, os conhecimentos são objetos de luta e de conflito. Aquilo que compõe o texto curricular é resultado de processos de seleção, organização, distribuição, transmissão e atribuição de legitimidade a determinados tipos de conhecimentos. Como nos mostra Michael Apple (2011, p. 71), “o currículo é, por consequência, um dispositivo de grande efeito no processo de construção da identidade do(a) estudante.”

Nos propomos nesse texto a tecer comentários sobre duas perguntas: Por que inserir gênero no currículo? Como possibilitar que a escola faça esse debate? Para tentarmos responder, ainda que consideramos amplo o debate e certamente o artigo não seria o suficiente, mas pensando em possibilitar uma ampliação do diálogo e apontar alguns argumentos para essa necessidade iremos defender a importância da inserção de gênero no currículo.

Como abordado anteriormente a promulgação da Constituição Federal de 1988 iniciou o período da democratização efetiva da educação brasileira, no entanto a chegada de novos grupos ao ambiente escolar não garantiu a sua permanência no espaço escolar. Isso em virtude de historicamente a escola ser um espaço onde os educandos não brancos, não cristãos, os indígenas, quilombolas e alunos e alunas LBTIQ+ que não se enquadram dentro do padrão heterossexual e cisgênero. Nesse sentido, o Governo Federal criou algumas ações para permanência

desses sujeitos na escola e, sobretudo, que se sintam pertencentes e representados dentro do currículo.

Como é possível notar, as homossexualidades repercutem na vida política. E também, nas práticas escolares, inclusive nos projetos e planos pedagógicos repletos de contradições e que como discutimos anteriormente, podem legitimar ou ressignificar as discriminações existentes, como as que são impostas à pessoa LGBTTIQ+.

No Brasil, “os crimes de ódio por orientação sexual fazem 100 e 200 vítimas fatais por ano” (IMANISHI, 2010, p. 14), majoritariamente, gays ou travestis. Para alterar esse doloroso quadro, tramitou nos últimos anos no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) n° 12245, que penalizaria quem discriminar ou induzir à discriminação de homossexuais, bissexuais, travestis ou transexuais. Contudo, o Projeto de Lei foi arquivado em 2011 e o país segue sem uma lei específica que criminalize a LGBTfobia. Embora em 2019, o Supremo Tribunal Federal equiparou os crimes LGBTfóbicos ao crime de racismo até que o Congresso Nacional crie uma legislação específica. Nota-se que há um longo caminho a ser percorrido para que exista uma legislação que garanta o direito dessa população.

O preconceito contra os LGBTs não é um problema só no Brasil. Atualmente, a homossexualidade é considerada crime em mais de 85 países. No ano de 2009 foi lançado pelo Governo Federal do Brasil o Programa – Brasil Sem Homofobia - BSH, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conforme dados do Programa, a cada três dias do ano de 2008 ocorreram pelo menos um crime de ódio por orientação sexual no país (IMANISHI, 2010, p. 14).

No plano federal, temos a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Programa Nacional de Direitos Humanos (2002), o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2003), o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2007) e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT (2009). No plano internacional, os Princípios de Yogyakarta (2014) são um dos mais importantes documentos com orientações para ações de enfrentamento à LGBTfobia.

Nesse cenário, os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental - PCNs (1997) são referências quanto às temáticas

de gênero e sexualidade. Na Educação, porém, eles não são suficientes, mas é importante lembrar que existe uma gama de instrumentos legais e de diretrizes nos quais os docentes podem amparar iniciativas de promoção da diversidade sexual e de gênero na escola.

Segundo os PCNs, há registros de trabalhos sobre sexualidade nas escolas brasileiras desde a década de 1920. Nos anos de 1990, o tema se intensificou nos conteúdos curriculares da educação básica em virtude da “preocupação dos educadores com o aumento da incidência de gravidez na adolescência e com o risco de infecção pelo vírus HIV (Vírus da Imunodeficiência Humana) na população jovem. Nesse sentido, o Brasil conta com inúmeros dispositivos legais para coibir as violências praticadas contra as pessoas LGBT, inclusive no âmbito da educação.

O primeiro documento criado como orientação para realização da inserção da temática na escola foi os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN em 1997, que dedicou um capítulo apenas para a descrever a importância de tal abordagem, bem como contextualizar como deveria ser abordada. O PCN destacava que a inserção dos temas em sala de aula visa a garantia da dignidade humana e o respeito à diferença.

Já em 2004 o Governo Federal o Programa Brasil sem Homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Entre suas metas estavam a criação de políticas para a população LGBTTIQ nos diversos âmbitos, a saber: saúde, educação, trabalho, esporte, lazer e etc. Essas ações foram materializada na criação em 2009 do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais O plano traça estratégias que deveriam ser desenvolvidas, a saber: Estratégia I a) promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT, b) promoção e socialização do conhecimento, c) formação de atores, d) defesa e proteção dos direitos da população LGBT, e) sensibilização e mobilização de atores estratégicos. Estratégia II a) Implantação sistêmica das ações de promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT, b) Integração da política de promoção da cidadania LGBT com as demais políticas públicas, c) promoção da cooperação federativa, d) articulação e fortalecimento de redes sociais, e) articulação com outros Poderes, f)

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

cooperação internacional, g) Gestão da implantação sistêmica.

As expectativas deste plano para a efetivação de uma Política Pública no que tange à educação são pautadas nas ações que tratam deste assunto.

1.1.1 Incluir recomendações relacionadas à promoção do reconhecimento da diversidade sexual e ao enfrentamento ao preconceito e à violência por orientação e identidade de gênero nos Editais de Avaliação e Seleção de Obras Didáticas do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA).

1.1.2 Incluir a população LGBT em programas de alfabetização, instituir e ampliar programas e projetos na área de saúde e educação nas escolas públicas do país.

1.1.4 Fomentar os temas relativos à “legislação e jurisprudência LGBT” no âmbito do Referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN dos Cursos de Graduação e das Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito.

1.2.2 Criar um projeto de cooperação público-governamental de extensão nas escolas públicas, utilizando produções artístico-culturais com temática de sexualidade, diversidade sexual e identidade de gênero, com recorte de raça e etnia, como forma de educar para a cidadania e inclusão.

1.3.1 Inserir nos livros didáticos a temática das famílias compostas por lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, considerando recortes de raça/etnia, orientação sexual, identidade de gênero e socioeconômica, os novos modelos de famílias homoafetivas, com ênfase nos recortes de raça/etnia, orientação sexual e identidade de

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

gênero.

1.3.2 Incluir as temáticas relativas à promoção do reconhecimento da diversidade sexual nas ações de Educação Integral.

1.4.2 Produzir e/ou estimular a confecção e a divulgação de materiais didáticos e paradidáticos e de materiais específicos para a formação de profissionais da educação para a promoção do reconhecimento da diversidade de orientação sexual e identidade de gênero, inclusive em linguagens e tecnologias que contemplem as necessidades das pessoas com deficiências.

1.4.3 Produzir, apoiar e divulgar pesquisas que analisem concepções pedagógicas, currículos, rotinas, atitudes e práticas adotadas no ambiente escolar diante da diversidade de orientação sexual e de identidade de gênero, para contribuir para a implementação de políticas educacionais voltadas para a superação do preconceito, da discriminação e da violência sexista e homofóbica.

1.4.4 Estruturar metodologia que permita categorizar as questões de orientação sexual e identidade de gênero no sistema de coletas de dados educacionais, para o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas de educação, incluindo indicadores de violência por motivo de orientação sexual e de identidade de gênero.

1.4.6 Incluir nos programas de distribuição de livros para as bibliotecas escolares obras científicas e literárias que abordem as temáticas de gênero e diversidade sexual para os públicos infanto-juvenis e adultos.

2.6.1 Criar no Ministério da Educação, bem como nos órgãos afins nas instâncias estaduais e municipais, uma coordenadoria específica de políticas para LGBT (BRASIL, 2009, p. 21-40).

Os itens mencionados pelo plano fazem parte do ciclo das políticas públicas pontuados por Secchi (2012, p. 34). Este autor entende

que, para a construção de uma política pública, é necessária uma evolução de dados, a saber: “identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção”. No entanto, as ações que foram propostas pelo plano e efetivadas pararam na fase de implementação sem qualquer avaliação ou melhoria no seu desenvolvimento, visando assim cumprir o seu papel de inclusão social.

A criação dessas ações afirmativas que viessem ao encontro desta busca incessante pela igualdade de direitos de pessoas LGBTTIQ tornou-se um problema que necessitava da intervenção governamental para criar oportunidades igualitárias para todos tentando assim, minimizar e equiparar esta classe social até então desprovida de uma política pública sólida.

De acordo com Monteiro e Júnior (2010 p. 270) a política pública pode ser considerada para alguns grupos

É uma ação compensatória, reparatória e preventiva de atuação ampla que se inserem no campo da promoção de igualdade, visando corrigir uma situação de discriminação e desigualdade de certos grupos no passado, presente e futuro, através da valorização social, política e cultural desses grupos.

D'Araújo (2010, p. 40) corrobora dizendo que

Cada parte, Estado, Sociedade e Governo têm funções definidas, mas elas podem atuar conjuntamente, de forma congruente e sinérgico. Toda a discussão permeia uma linha de pensamento que diz que o Estado pode ser um problema, mas também pode ser a solução. Ou seja, o Estado é um problema quando age de forma predatória e é uma solução quando atua de forma responsável e transparente.

Nesse sentido, as políticas públicas que tratam da educação, bem como a maioria das políticas públicas, estão delineadas em uma base social, onde os atores sociais mostram suas reais necessidades. As esferas governamentais através do levantamento do problema sejam por meio de estatísticas, e/ou através de agentes interlocutores, principalmente as mídias, sensibilizando-se refletem sobre o problema levando-os buscar a solução para o problema.

Segundo Perez (2006, p.168)

(...) as bases para o nascimento de uma legitimidade fruto da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes executar. Fala-se, pois de uma legitimidade que ao mesmo tempo, em que decorre a aproximação entre a Administração e a sociedade reforça os vínculos entre elas. Legitimidade que é essencial para o êxito das políticas públicas. (...)

A base teórica da importância da política pública é fundamental para pensarmos que no contexto que estamos abordando pós democratização da educação básica ainda temos um currículo escolar pautado em uma educação excludente. Ou seja, mesmo com os novos grupos ocupando o território escolar não houve a efetivação da abordagem de gênero de maneira concreta.

Nesse sentido, Vianna (2004, p. 92) diz que: “a importância de efetuar tais transformações liga-se à necessidade de reestruturação da legislação para que se afine efetivamente com os princípios de direitos humanos e ao processo mais amplo de mudança da moral e dos comportamentos sexuais.”

Descrevem-se, a seguir, os primeiros resultados obtidos no universo da coleta de dados documental.

Verificou-se que, no caso da **Lei de Diretrizes e Bases**, primeiro documento legal da educação brasileira analisado, os artigos 3º e 27º merecem destaque. No antigo 3º, cita-se a igualdade, a liberdade, o pluralismo de ideias, o respeito e a tolerância; no artigo 27º, citam-se os

valores essenciais para o interesse social, como os direitos e deveres de todos os cidadãos, destaca o respeito como bem comum a ordem social. Não há nenhuma referência direta ao tratamento das questões da diversidade sexual e LGBTfobia (e suas especificidades), mas também em 1996, quando foi promulgada estas questões não estavam em pauta específica.

No **Programa Brasil sem Homofobia**, constatou-se que os seus princípios defendem as seguintes premissas: (i) a não-discriminação por orientação sexual e promove os direitos LGBT nas políticas públicas; (ii) fomenta políticas para o enfrentamento da violência contra o segmento LGBT; (iii) determina que é dever do Estado e da sociedade civil enfrentar a LGBTfobia.

No que concerne as políticas contra a homofobia, observou-se que o Plano Nacional de Promoção e Cidadania d destaca as seguintes ações: (i) apoiar as pesquisas contra a homofobia e o preconceito de gênero; (ii) diagnosticar a forma de combinadas de preconceitos, como o racismo, a homofobia e o preconceito de gênero; (iii) validar os acordos internacionais sobre orientação sexual contra a discriminação sexual; (iv) apoiar uma agenda comum entre os movimentos sociais sobre as temáticas racismo e homofobia.

Em relação aos objetivos do PBSH, identificou-se que: (iii) apoia o fortalecimento de instituições públicas e não-governamentais no combate a homofobia; (ii) capacita professores e ativistas LGBTs para a defesa dos direitos humanos; ((iii) informa, valoriza e difundir os direitos, a autoestima LGBT e; (iv) combate a violência contra o segmento LGBT.

Em referência as ações destinadas para a área da educação, que é a questão investigativa da nossa pesquisa, o PBSH pontua as seguintes ações: (i) subsidiar a formação docente na área de sexualidade; (ii) elaborar comissões que monitoram as ações de enfrentamento a discriminação LGBT nos livros didáticos; (iii) apoiar e divulgar a produção de materiais para a formação docente na área de sexualidade; (iv) estimular a produção e difusão de conhecimentos lúdicos ao

enfrentamento da LGBTfobia³⁵ e; (v) Entrelaça Ministérios e Movimentos Sociais com o intuito de monitorar as diretrizes voltadas para as pessoas LGBT.

Na fase do **Tratamento dos Resultados**, registra-se que na análise da LDB, especificamente, dois artigos – 3º e 27º -, apesar de não mencionarem termos como LGBT e LGBTfobia, defendem um Estado democrático igualitário, onde as pessoas gozem da liberdade (nesse sentido, pressupõe-se a livre expressão sexual e a pluralidade de identidades) e o reconhecimento das diferenças, sendo os espaços educacionais e demais ambientes sociais, lugares marcados pela tolerância, pela diversidade e o respeito ao próximo.

Na mesma linha, acerca daquilo que exploramos acerca do PBSH, averiguou-se de forma geral que, (i) os princípios do Programa direto ou indiretamente mencionam 05 vezes ações que favorecem as pessoas LGBT e combatem os preconceitos; (ii) no âmbito das ações contra a homofobia, o PBSH por 04 vezes defende os direitos LGBT e visa combater a discriminação sexual; (iii) quanto aos objetivos específicos dos Programa, pode-se dizer que eles apresentam por 4 circunstâncias a luta contra a LGBTfobia, incentivando toda a sociedade civil, ativistas, atores educacionais e ONGs, ao engajamento político contra as discriminações, sejam nas escolas ou nos demais espaços sociais.

Verificou-se também, as ações destinadas à área da educação desenvolvidas pelo PBSH e concluímos que há 05 registros, que de forma geral, tratam o combate a LGBTfobia e engendram mecanismos que fortalecem o enfrentamento as múltiplas formas de discriminações, preconceitos e desigualdades sociais.

Na fase da **Inferência**, com os resultados anteriores, nossa inferência teve como base os dados capturados na análise das Leis

³⁵ O Programa Brasil sem Homofobia usa especificamente o termo homofobia, uma vez que o termo LGBTfobia passa a ser utilizado a partir de 2016 nos programas e projetos governamentais, nas pesquisas, na academia, nos meios midiáticos etc. Nesse sentido, utilizamos o termo LGBTfobia para referirmos as diretrizes do Programa.

brasileiras da Educação, a LDB e o Programa Brasil sem Homofobia. A propósito dos objetivos traçados na pesquisa, é possível constatar que as referidas leis sugerem uma série de ações que almejam enfrentar as violências que afetam a vida das pessoas de identidade LGBT.

Na fase da **Interpretação**, a partir das inferências capturadas, registra-se que as Leis analisadas, a LDB e o Programa Brasil sem Homofobia são parâmetros adotados pelo Estado brasileiro, como indispensáveis ao combate a LGBTfobia e que asseguram, no âmbito da escola, uma educação não sexista, não discriminatória, não preconceituosa, na perspectiva dos direitos humanos para todos.

Diante do exposto, o que se observa, afinal, é um lento processo de implementação da política em análise e, atualmente, se confirmam sinais de resistência ao projeto, em especial no que diz respeito à ampliação da área. Neste caso, é inevitável afirmar que as promessas feitas pelo Estado em sua maioria não foram cumpridas, o que compromete o alcance da eficácia da política.

CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Os primeiros resultados, aqui apresentados, já sugerem a importância de gênero no currículo, demonstrada explicitamente nos documentos analisados e na revisão bibliográfica.

Quando se observa as diferentes modalidades de avaliação, percebe-se que a avaliação de políticas públicas não pode ser restrita à aferição das metas quantitativas, no entanto, deve se reportar à qualidade do resultado alcançado. É neste sentido que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade se revelam importantes no campo das políticas públicas.

É nessa perspectiva que apontamos alguns motivos para abordagem de gênero no currículo escolar:

- 1) A inserção de gênero no currículo escolar é a uma ferramenta importante para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, pois tal abordagem permite que os diferentes indivíduos vivam suas masculinidades e feminilidades de formas diversas. É pensar no gênero como uma ferramenta para desnaturalizar concepções históricas do “ser homem” e “ser mulher”.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

- 2) Gênero no currículo é capaz de pensar elementos como a divisão do trabalho, (re)pensar profissões tidas como masculinas e femininas. Além disso, possibilitar um olhar para a história de diversos povos que foram construídas unicamente com o olhar masculino.
- 3) Abordar gênero na escola permite uma inclusão de temas como saúde, reprodução, sexualidade e elementos que são considerados “tabus”, mas que implicam diretamente na vida dos alunos e alunas da educação básica.
- 4) Pensar gênero no currículo é debater violência contra mulher, abuso sexual contra crianças e adolescentes, estupro, assédio entre outros temas que se apresentam diariamente em noticiários, e por vezes no cotidiano dos/das estudantes, mas que há pouca informação para os educandos nos espaços escolares. Outrossim, a inclusão do gênero no currículo escolar é pensar uma abordagem transversal e dialógica que não reproduza o machismo, o sexismo, o conservadorismo, presente na sociedade brasileira.
- 5) A inserção de gênero no currículo é uma possibilidade para que se reduza a violência contra alunos e alunas LGBTTIQ+ no ambiente e escolar e assim seja efetivada a garantia ao direito à educação desse grupo que vem sendo excluído ao longo da história da educação pública brasileira.

Concluimos sem intenção ou pretensão de concluir, considerando não apenas pensar gênero e currículo, mas de maneira audaciosa e amparada pelas teorias pós-críticas do currículo o que propõe-se é repensar o modelo de currículo brasileiro, que constitui-se a partir de uma lógica eurocêntrica, branca, cristã (praticante ou não), classe média ; e pensar em currículo que valorize e aborde os marcadores sociais da diferença.

Precisa-se, enfim, prestar atenção a lição de Louro (2008, p. 42), registrada em “*Currículo, Gênero e Sexualidade: o normal, o diferente e excêntrico*”, que diz: “é possível superarmos a paralisia do pensamento e questionarmos todas as certezas”, através das noções de gênero e sexualidade nos currículos e práticas de nossas escolas. Outro fato é que

as mudanças dependem da ação política coletiva e efetiva. Por isso, tem-se que ficar atenta às estratégias que são mobilizadas para marcar as identidades “diferentes”, por outro lado, atentar-se aquelas que objetivam superar o medo e a atração que nos provocam as identidades “excêntricas”, nos alerta essa autora.

REFERÊNCIAS

APPLE, Michael W. **A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional?** In: MOREIRA, Antonio Flavio B.; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). *Currículo, cultura e sociedade*. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.71-106.

Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Secretaria de Educação. **Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil 2015:** as experiências de adolescentes e jovens lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais em nossos ambientes educacionais. Curitiba: ABGLT, 2016.

Bardin, L. (2006). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70.

BRASIL. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia:** Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. **Constituições Brasileiras: 1988.**vol. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.

BRASIL. **Lei n. 10.172, 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <www.mec.gov.br>.

BRASIL. **Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez 1996.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais.** Orientação Sexual. 1997.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos dos LGBT.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília. 2009.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Capital Social.** Rio de Janeiro: 2 ed. Zahar, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir.** história da violência nas prisões. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaboradas projetos de pesquisa.** São Paulo. 5ª edição. Atlas. 2010.

GRUPO GAY BAHIA. **Mortes violentas de LGBT+ no Brasil – Relatório 2018.** BAHIA: GRUPO GAY, 2018.

IMANISHI, Lia. **Preconceito contra o diferente.** Revista Retrato do Brasil, n. 33. São Paulo, 2010.

LOURO, Guacira Lopes. Currículo, gênero e sexualidade- o “normal”, o “diferente” e o “excêntrico”. In. LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Volodre (Org). **Corpo, gênero e**

sexualidade: um debate contemporâneo na educação. 4. Ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas:** uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, 2006.

MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde.** Rio de Janeiro: IMS, 2011.

MOREIRA, M. A. **Aprendizagem Significativa.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

PEREZ, Marcos Augusto. **A** participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Pública:** reflexos sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

POPKEWITZ, Thomas S.. História do Currículo, regulação social e poder. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). **O sujeito da educação:** estudos foucaultianos. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.173-210.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em 20 de jan. de 2020.

QUADRADO, Jaqueline Carvalho. **Relatório de Pesquisa: Fronteiras das Relações de Gênero no Contexto Escolar. Grupo de Pesquisa Gênero, Ética, Educação e Política.** Universidade Federal do Pampa. São Borja/RS, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas.** Conceito, esquema de análise, casos práticos. Cenage, São Paulo. 2012. 2ª edição.

SEFFNER, Fernando. Sigam-me os bons: apuros e aflições nos enfrentamentos ao regime da heteronormatividade no espaço escolar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 145-159, jan./mar. 2013.

SEFFNER, Fernando; PICCHETTI, Yara de Paula. A quem tudo quer saber, nada se lhe diz: uma educação sem gênero e sem sexualidade é desejável?. **Revista Reflexão e Ação**, v. 24, n. 1, p. 61-81. 2016.

SILVA, Tomaz Tadeu da. *Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo*. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

VIANNA, Adriana. **Direitos e políticas sexuais no Brasil: mapeamento e Diagnóstico**. Rio de Janeiro : CEPESC, 2004.

PLURALISMO JURÍDICO: UMA LEITURA EM RAWLS

João Auri Garcez ³⁶

O processo de conhecimento não se evidencia por interpretações ou elementos técnicos, conforme Antonio Carlos Wolkmer (2001), “*na práxis cotidiana interativa de um todo concreto que se organiza para produzir a vida social*”, é que se constrói um conceito global que atinja toda dimensão de um sistema contemplando os fatores causais advindos da história humana.

Há que se destacar e privilegiar elementos da formação social, modos de produção da riqueza, ideologia, crenças religiosas ou a negação dela e elementos de formação político-institucional de poder, identificando o tipo de sociedade ou organização social para assim se ter uma visão ampla do Direito Estatal.

Pretende-se construir, assim, um conceito do Direito como produto da vida humana organizada, proveniente de suas necessidades, lutas e anseios, em cada período histórico da civilização apontando o tipo de ordenação jurídica resultante deste sistema.

Vale dizer, que a sociedade feudal surge no século IV pela decadência do Império escravista Romano, com características políticas e jurídicas ligadas a propriedade da terra e aos estreitos vínculos comunitários vinculados à um poder senhorial, que compreende nobres, bispos, universidades, reinos e estamentos. Ainda que a estrutura do Direito permaneça Medieval, “trata-se de um Direito próprio, baseado nos usos locais, nos precedentes dos juízes da terra, nas cartas de privilegio concedidas pelo senhor” (Hespanha, 1982, p.179), como leciona Antonio Carlos Wolkmer (2001, p.28):

Não há dúvida de que se deve reconhecer, quanto à produção jurídica, num primeiro momento, a

³⁶ Bacharel Ciências Jurídicas da Universidade da Região da Campanha – URCAMP. Mestrando do PPG em Políticas Públicas da Unipampa.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

existência do pluralismo normativo das corporações em cujos marcos ocorre uma justiça administrativa em tribunais criados pelo senhor feudal e pelo proprietário nominal da terra. Posteriormente, em face das exigências de regulamentação e controle da nova ordem econômica mercantilista e de proteção aos intentos imediatos da nascente burguesia comercial, a antiga estrutura descentralizada de produção jurídica é sucedida pela consolidação mais genérica sistemática e unitária de um Direito Mercantil.

Ainda que este processo implique em uma ruptura com o antigo sistema por tratar de um Direito que reconhece a desigualdade e os interesses estamentais, constitui-se como uma hierarquia social estabelecida para legitimar a distinção entre o Clero, a nobreza e o campesinato.

A evolução do sistema industrial (sec. XIX) trouxe como consequência uma cultura jurídica que prioriza a legalidade Estatal em razão do modo de produção econômico-social. Para Antonio Carlos Wolkmer é visível os paradigmas políticos-ideológicos, “primeiramente, o jusnaturalismo – fundado no racionalismo metafísico-natural – e, posteriormente, o positivismo jurídico dogmático, alicerçado no racionalismo lógico-instrumental.” (Wolkmer, 2001, p.66-67), processo do liberalismo-contratualismo reflexo da economia e condição social da classe burguesa capitalista vem se demonstrar por uma retórica da igualdade, liberdade e fraternidade, ocultando seu real objetivo, o racionalismo que de maneira formal apresentou-se pela via da Revolução Industrial como positivismo. Conceitual. Wolkmer (2001, p. 67) diz que:

O positivismo não só se torna a verdadeira ciência das sociedades industriais avançadas, como também acaba convertendo-se numa conduta e numa forma de vida em que os valores essenciais são: a competição, a materialidade, a ordem, a segurança, o progresso, a liberdade e o pragmatismo utilitário. O desenvolvimento do

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

capitalismo desencadeou a racionalidade positivista como fenômeno generalizado e complexo, se por um lado, liberta, por outro reprime.

Para Jurgen Habermas, o tecnicismo nada mais é do que uma ideologia que tenta pôr em prática, sob qualquer preço, o conhecimento técnico e a ilusão objetiva das ciências. (HABERMAS, 1980, p. 159).

A cultura positivista não prioriza a universalização do Direito, mas apenas o interesse médio de uma elite, todo direito é particularizado o que constitui a expressão legítima de desenvolvimento da sociedade. Para Wolkmer (2001, p.69) o Direito formalizado da sociedade burguesa é:

O Direito escrito e formalizado da moderna sociedade burguesa-capitalista alcança o apogeu com sua sistematização científica, representada pela Dogmática Jurídica. O paradigma da Dogmática Jurídica forja-se sobre proposições legais abstratas, impessoais e coercitivas, formuladas pelo monopólio de um poder público centralizado (o Estado), interpretadas e aplicadas por órgãos (judiciário) e por funcionários estatais (os Juizes). Por elaborar sua construção sistemática sobre um Direito escrito identificado com a lei e produzido unicamente pelos órgãos estatais, minimizam-se, na tradição de suas fontes formais, as múltiplas manifestações de exteriorização normativa (direito espontâneo, informal, extra-estatal, etc.), representados pelos corpos sociais autônomos (sindicatos, assembleias, corporações, comunas, associações profissionais, grupos sociais de toda espécie etc.).

Ressalta-se que houve avanços e conquistas históricas do liberalismo-burguês (sec. XVIII) que atenderam à interesses sociais, econômicos e políticos em um determinado lapso temporal. Porém, a crise do Capitalismo monopolista é superada pelo processo de globalização e fundamentalmente pelo advento de concentração do capital, agrava o fato da cultura liberal haver entrado em colapso, por não mais atender os sistemas organizacionais e os novos sujeitos sociais. Assevera-se, assim, o colapso da estrutura normativa (gerada para atender valores e interesses) e não refletem os inteiros objetivos de vida atuais, isto se deve, por primeiro a novas e flexíveis modalidades de produção do capital. Sobre isto, diz Wolkmer (2001, p.70):

Ademais, importa enfatizar que o esgotamento do modelo jurídico tradicional não é a causa, mas o efeito de um processo mais abrangente que, tanto traduz a transformação estrutural por que passa o sistema produtivo do Capitalismo global, quando expressa a crise cultural valorativa que atravessa as formas de fundamentação dos diferentes setores das ciências humanas.

Coloca-nos, assim, a importante tarefa de discutir a “crise de paradigmas”, em face da incapacidade de um sistema ineficaz ante a totalidade situacional do homem, suas verdades e os obstáculos do saber vigente.

Paradigma, ao conceito de Thomas Kuhn, é uma estrutura de pressupostos que fundamentam uma “comunidade científica”, sendo um modelo de cientificidade diferentes da concepção técnico-positivista predominante e indica “toda constelação de crenças, valores, técnicas etc. partilhados pelos membros de uma determinada comunidade” (KUHN, 1975, p.218).

Habermas enumera quatro formas de “crise” concebidas como “perturbações” do sistema sócio-cultural, a saber: crise de legitimação, crise de motivação, crise econômica e crise de racionalidade, as duas primeiras são reflexos de uma crise de identidade, enquanto as demais são resultado de uma crise sistêmica. (HABERMAS, 1980, p.62).

Em uma perspectiva dialética, “crise” representa a aguçada luta das contradições de classe e conflitos sociais do chamado processo histórico. Para Marilena Chauí, crise está ligada a divisões, submissões e conflitos no interior da sociedade e da política, que pode estar ligada com a ideia de ruptura, enquanto desconformidade estrutural entre um processo e seu princípio regulador, diz Chauí (1984, p. 36):

[...] no que diz respeito as condutas referíveis a valores, condutas éticos e normativas, mais precisamente quando o comportamento entra em

conflito com a norma, criando-se assim, uma situação de desconformidade e contradições entre o ordenamento regulatório e o procedimento que aquela supostamente condiciona.

E nesta esteira compreende-se que a crise é o prenúncio de uma quebra de ordem, de um desconforto que aponta para um desfecho fora de controle, de uma reação destruidora. Ela está ligada a aspectos estruturais ou operacionais do sistema. E pode-se prever pela transitoriedade.

Para Wolkmer, “nada pode ficar indefinidamente em quebra ou ruptura. A própria dinâmica dos elementos levará a uma superação das contradições, seja mantendo a estrutura, seja rompendo-a, seja corrigindo as disfunções [...]” (WOLKMER, 2001, p.71).

Desta forma, o paradigma-hegemônico do Direito Estatal não consegue oferecer orientações, diretrizes e normas capaz de nortear a vida social, revelando-se como a própria fonte privilegiada da crise, das incongruências e das incertezas. Não se consegue mais harmonizar o “[...] individualismo característico do paradigma-dogmático (trivializador, generalizador e atomizador de conflitos sociais), com a natureza coletiva dos conflitos grupais e classistas” (WOLKMER, 2001, p. 77).

Com isto, a crise reflete o conflito do “velho e o novo”, velho: o paradigma-dogmático; novo: estatuto alternativo – já referido no capítulo pretérito na proposta de Rawls, Justiça como equidade. É possível ver o consenso comunitário em torno de princípios comuns de orientação que levam a superação da crise.

Para Wolkmer (2001, p. 76):

O paradigma positivista – herdeiro das formulas jurídicas e políticas do século passado – ainda possui um enfoque estrutural, formalista e estático do Estado e do Direito, os paradigmas alternativos assumem uma perspectiva que transcendem os limites normativos da dogmática, procurando captar os antagonismos jurídicos legais e extralegais, estatais e extra-estatais. Ficando evidente a “flexibilidade, abrangência e

racionalidade substantiva” que leva à superação da “rígida identificação formal do Direito com a lei” e a revisão do “princípio do monopólio estatal da produção normativa”.

Um conjunto de vestígios confirmam a crescente implementação de novos mecanismos de auto-regulação de conflitos e de resolução dos interesses emergentes.

A implementação de jurisdições mais flexíveis e eficazes permite deixar de lado “uma concepção meramente legalista da justiça” que identifica Direito como lei, possibilitando que a solução dos conflitos se efetive através de formulas inteiramente novas de negociação, mediação e arbitramento. (WOLKMER, 2001, p.78)

Pretende-se, assim, conceituar o Direito como fenômeno resultante das relações sociais, grupos sociais, comunidades e indivíduos com valoração desejada. De se instaurar outra legalidade a partir da multiplicidade de fontes normativas, não obrigatoriamente estatais, que atendam às justas exigências fundamentais de sujeitos sociais e ver a Sociedade como estrutura descentralizada, plural e participativa.

Mas como alcançar uma jurisdição que prestigie o princípio da razoável duração do processo, que garanta o acesso radicalmente democrático e esteja comprometida com o trinômio qualidade/fundamentação/justificação das decisões? Para Jeferson Dytz Marin (2015, p. 228-229):

O avanço rumo a uma jurisdição democrática – seria pretensão demais falar de solução – está alicerçado na asseguarção de garantias materiais e numa política compromissária do judiciário, amparada no respeito à fundamentação e intensificação (democratização) da contenda, a fim de que as decisões façam jus à necessária pluralidade que o processo reclama.

Aliás, como nos referimos no capítulo posterior, um exemplo consolidado desta jurisdição democrática, está contida com elementos

científicos propostos, quando propõe o primado do justo sobre o bom em duas concepções macro: a distributiva e a corretiva. Mas, observa-se que a crítica de Jeferson Dytz Marin não encerra a discussão acerca da jurisdição, ao contrário ele trata de evidenciar os pontos comuns rawlsiano com o pluralismo jurídico de que estamos tratando, diz Marin (2015, p. 231):

Rawls imprime à sua teoria uma circularidade que se alimenta sempre na mesma idéia original: a tradição contratual. É ela que assegura a justiça das instituições e, de fora deontológica, fulcra-se num procedimento contratualista de maneira equitativa, *fair*.

E complementa Marin (2015, p. 238):

Rawls desenvolve uma teoria calcada no procedimento, mas de maneira contratualista, com foco em elementos históricos, na tradição [...] O contrato será resultado do acordo mutuo materializado pelas pessoas, que, representadas por instituições, asseguraram o exercício do justo pelo pacto. Todavia, esse é o último passo da teoria rawlsiana. O alcance de tal pretensão será precedido de um procedimento, que vem alicerçado no caráter conteudístico dos princípios que Rawls julga serem os mais adequados para a concretização de uma teoria da justiça. Isso se dá, naturalmente, porque o contrato social, por si só, não representa a garantia de sucesso da teoria.

A crítica de Marin ao contratualismo dá-se ao sentido conceitual de bem comum, que “*não é trabalhado por Rawls, nem suficientemente por Rousseau*” visto que tais princípios são aplicados num sistema liberal, preferindo assim a realidade monológica não consegue pensar a

comunidade política como uma verdadeira pluralidade. (MARIN, 2015, p.233).

Contudo, a equidade proposta por Rawls e os princípios é que terão a tarefa de viabilizar tal tese, ainda que para Marin (2015, p. 234):

[...] Rawls acaba por reconhecer os limites de alguns aportes da teoria, o que se considera uma virtude e destoa do endeusamento doutras teorias da justiça, tidas por depositárias de todas as agruras do direito e vertedoras das soluções para a panacéia de males que aflige a sociedade. Embora ateste a impossibilidade de critérios absolutos para o debate democrático que deve verter do contrato, Rawls prestigia a pluralidade, na medida em que reconhece nas condições de argumentação das instituições envolvidas uma premissa básica para a conquista da justiça.

Não se pode, no entanto, desprezar o fato de que não existe, nas discussões clássicas, uma uniformidade do que seja o pluralismo jurídico, de forma propositiva e situada contextualmente, Beliny Magalhães Leão (2014, P.542) nos alerta sobre a visão consolidada de pluralismo do Direito apenas com “referencial teórico significativo”:

Os estudos atualmente disponíveis acerca de pluralidades jurídicas em grupos sociais raramente abordam comunidades tradicionais, e quando o fazem, estudam aquelas cujo acervo de referencial teórico é significativo, como no caso de comunidades indígenas e quilombolas.

As pesquisas mais expressivas nessa temática, dentro da sociologia jurídica, geralmente estudam classes marginalizadas que chegam a desenvolver ordens jurídicas próprias. Santos (1988), por exemplo, pesquisou comunidades de favelas, Albernaz (2008) o movimento dos sem-terra (MST), Fonseca (2004) analisou detentos de presídios e Michelotti (2006) estudou os catadores de materiais descartados.

Tais estudos e pesquisas apontam para uma referência jurídico já consolidado, isto é, o Direito escrito e de forma clássica. O que Beliny questiona e que será objeto do próximo capítulo é (2014, p. 543):

Na esfera das etnociências, pesquisadores como Diegues (2008) e Arruda (1997) mostram que comunidades tradicionais transmitem conhecimentos consuetudinários pela tradição, demonstrando sua importância para a conservação do meio ambiente local. Entretanto, tais estudos não costumam mencionar a influência da ordem jurídica Estatal nessas comunidades. Os estudos levantados até o presente mostram que, quando se discutem as pluralidades jurídicas, a preocupação tem se concentrado em negar uma ou outra, não de identificar possíveis benefícios advindos de sua coexistência em uma comunidade. Dos questionamentos acerca da existência de ordens jurídicas baseadas nos costumes, e da aproximação e/ou distanciamento deles do direito codificado, criado pelo Estado, surgem diversas abordagens envolvendo pluralismo jurídico ou pluralidade jurídica, a depender do termo utilizado pelos autores, como expressão da cultura traduzida para o direito, partindo da constatação de que, ao lado do oficial vigente, existem formas diversas de juridicidade, detentoras de validade, legitimidade, eficácia e coercibilidade.

Sobre isto, compete estabelecer que os sujeitos protagonistas do pluralismo jurídico extra-estatal são detentores da especificidade do objeto analisado, capaz de tornarem legítima uma produção legal não-estatal.

Para Wolkmer, estes novos sujeitos detêm um conjunto de características, enquanto paradigma de nova cultura-jurídica, onde passe pela apreciação de vários requisitos, como o “conteúdo”, “valores”,

“formas de ação” e “atores sociais”. Nesta linha, o autor define (2001, p. 122):

Os novos movimentos sociais devem ser entendidos como sujeitos coletivos transformadores, advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com certo grau de “institucionalização”, imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais.

Assim, acrescentam aos sistemas jurídicos vigentes as demandas oriundas de carências dos protagonistas da sociedade, pessoas excluídas pelas normas jurídicas do Estado. Portanto, não há que se falar em negação, mas como a teoria que sustenta a coexistência de vários sistemas jurídicos no seio da mesma sociedade.

A JUSTIÇA EM RAWLS: UM HORIZONTE

A Instituição Justiça – atividade que tem como fim imediato a regulação e solução dos conflitos entre seus membros - busca a satisfação do interesse público, definidos como tais no ordenamento jurídico, é que chamamos de distribuição de justiça. Mas, o que é esta justiça?

Segundo Barbosa (1984, p.13) emitimos juízos frequentemente, “é como se tivéssemos uma voz interior que pretendesse saber: isto é justo, aquilo é injusto”.

O senso de justiça individual está de maneira direta ligado a uma capacidade intelectual desenvolvida. Neste sentido Barbosa (1984, p.13), “Na realidade esta capacidade que temos é muito complexa. Para percebermos isto, basta verificar a alta variedade e infinidade de julgamentos que normalmente fazemos.” E qual o papel político da justiça? Ao atribuir um mandato a um político, o investimos de tal poder que em muitas vezes não se sabe se a justiça é uma virtude de todos governantes ou é um estado de coisas instaurado pelo Estado. Para

Barbosa (1984, p. 16), “A justiça é a qualidade de conduta política que consiste em obedecer à ordem e às leis vigentes – mesmo que injustas.”

Mas para entender o que é “Uma Teoria da Justiça” em Rawls, necessário é partir de alguns conceitos e princípios que são comuns, que têm como referência a inviolabilidade humana, qual seja, de que nenhum bem-comum de toda sociedade poderá reservar lugar diferente das primeiras virtudes das instituições sociais (RAWLS, 2016, p.04).

Para Rawls (2016, p. 4) justiça é uma virtude “primeira” das instituições sociais, e como tal “deve-se rejeitar ou retificar a teoria que não seja verdadeira, devem ser reformuladas ou abolidas se forem injustas”.

Rawls (2000, XXII) explica que as principais características estruturais de uma concepção alternativa de justiça estão implícitas na tradição contratualista, diz Rawls (2000, XXIII): “Entre as visões tradicionais, acredito ser essa a concepção que mais se aproxima de nossos juízos ponderados sobre justiça, e que constitui a base moral mais apropriada de uma sociedade democrática.”

Para alguns autores a teoria de Rawls pode não se sustentar, pelos próprios paradigmas que ao longo dos anos o próprio autor mudou. Entre os críticos à obra de Rawls destacamos o indiano Amartya Sen, que escreve sobre os princípios da posição original, diz ele (SEN, 2016, p.88):

a alegação básica de Rawls do surgimento de um único conjunto de princípios de justiça na posição original (discutida e defendida em seu *A theory of justice*) é consideravelmente suavizada e qualificada em seus escritos posteriores. De fato, em seu *Justice as fairness: a restatement*, Rawls observa que “há indefinidamente muitas considerações que podem ter apelo na posição original e cada concepção alternativa de justiça é favorecida por algumas considerações e desaprovada por outras”, e também que “o próprio equilíbrio das razões se assenta no juízo, ainda que seja um juízo informado e orientado pela argumentação”. Quando Rawls passa a admitir que “o ideal não pode ser plenamente alcançado”, sua referência é

sua teoria ideal da justiça como equidade. No entanto, não precisa haver nada de especialmente “não ideal” em uma teoria da justiça que abra espaço para sobreviventes desacordos e discordâncias sobre algumas questões, enquanto foca muitas conclusões sólidas que emergiriam com força de um acordo fundamentado a respeito das exigências da justiça.

Para este, a teoria da equidade tem “e ainda assim parece aceitar que existem problemas incuráveis na obtenção de um acordo unânime sobre um conjunto de princípios de justiça na posição original que não podem deixar de ter conseqüências devastadoras para sua teoria da *“justiça como equidade”*” (SEN, 2016, p.88-89).

Em Rawls, justiça como equidade é forma expressa de princípios éticos e morais, é inadmissível justiça que permita a perda da liberdade de alguns e que possa ser justificada por um bem maior desfrutado por outros. Segue, “Por conseguinte, na sociedade justa as liberdades da cidadania igual são consideradas irrevogáveis; os direitos garantidos pela justiça não estão sujeitos a negociações políticas nem ao cálculo de interesses sociais.”, apenas na razão de não haver uma teoria melhor, é que nos permite aquiescer a uma teoria errônea, ou seja: “injustiça só é tolerável quando é necessária para evitar uma injustiça ainda maior. Por serem as virtudes primeiras das atividades humanas, a verdade e a justiça não aceitam compromissos.” (RAWLS, 2016, p.04)

Para uma teoria da justiça, necessário é conhecer intuitivamente as idéias fundamentais desta teoria. Assim, devemos conhecer o papel da justiça, que Rawls descreve como “a virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento” e segue, “por serem as virtudes primeiras das atividades humanas, a verdade e a justiça não aceitam compromissos”. São chamadas por Rawls de proposições que expressam nossa intuição sobre justiça, e segue (RAWLS, 2016, p.04):

Vamos supor, para organizar as idéias, que a sociedade é uma associação de pessoas mais ou menos auto-suficiente que, em suas relações mútuas, reconhece certas normas de conduta como obrigatórias e que, na maior parte do tempo, se comporta de acordo com elas.

Vamos supor também que essas normas especificam um sistema de cooperação criado para promover o bem dos que dele participam.

Muito embora a sociedade seja um empreendimento cooperativo, por haverem determinados interesses individuais, ela está marcada pelo conflito, já que, segundo Rawls, ninguém é indiferente ao modo como os benefícios produzidos por esta sociedade são distribuídos, pois “para atingir seus fins, cada um prefere uma parcela maior a uma parcela menor desses benefícios” (RAWLS, 2016, p.05). O modo de atribuir direitos e deveres nas instituições é que Rawls denomina princípios da justiça social, e estes princípios se regem por uma concepção pública da justiça, na qual seus membros reconhecem uma perspectiva comum da qual suas reivindicações podem ser julgadas, norteados por duas regras: 1) todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça; e 2) as instituições sociais fundamentais geralmente atendem, e em geral se sabe que atendem, a esses princípios. Fundamentalmente o senso público é o norte nos dois princípios, embora para as inclinações ao interesse próprio seja necessária a vigilância mútua (RAWLS, 2016, p.5).

É importante ressaltar que uma concepção distinta de justiça só é viável quando as instituições não fazem distinções arbitrárias entre pessoas, nas atribuições dos direitos e deveres fundamentais, bem como o ordenamento das leis são definidos por um justo equilíbrio entre as reivindicações das vantagens da vida social que conflitam entre si (RAWLS, 2016, p.6), ainda assim é necessário que as idéias arbitrárias e de equilíbrio apropriado estejam abertas para que cada um as interprete segundo os princípios de justiça que aceita, como justifica o autor, “que essa diferença entre o conceito e as diversas concepções de justiça não resolve nenhuma questão importante. Simplesmente ajuda a identificar o papel dos princípios da justiça social” (RAWLS, 2016, p. 6-7).

Importante lembrar que o nosso conceito de justo ou injusto é vasto, não estando restrito apenas as leis, instituições e sistemas sociais, mas também sobre decisões, julgamentos e atribuições, além dos rótulos que se estabelece sobre as opiniões, as disposições e sobre as próprias pessoas. Aqui nos interessa o tema à que John Rawls analisa que é o da justiça social. O modo como as principais instituições sociais distribuem

os direitos e os deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social (RAWLS, 2016, p.8).

Que instituições são estas? A constituição política e os arranjos econômicos e sociais. A proteção jurídica da liberdade de pensamento e da liberdade de consciência, mercados competitivos, a propriedade privada dos meios de produção e a família, em conjunto estas instituições definem os direitos e deveres das pessoas e repercutem em seus projetos de vida, em uma expectativa futura e em grau de bem-estar almejado (RAWLS, 2016, p.8).

Neste cenário de instituições e conceitos estamos num contexto de pluralidade social e jurídica e desigualdade. O princípio de justiça toma espaço e a problematização gira em torno da maneira como cria-se um sistema em que todos os membros da sociedade estejam contemplados de forma equitativa sobre seus direitos e a justa distribuição de bens? A primeira medida proposta por Rawls é que partimos de uma posição original.

Esta é, uma situação hipotética com que as partes contratantes fazem suas escolhas, conforme o mesmo descreve Rawls (2016, p. 14-15) que na justiça como equidade, “a situação original de igualdade corresponde ao estado de natureza da teoria tradicional do contrato social, Entre as características essenciais dessa situação está o fato de que ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua classe ou seu status social”.

Segundo Daniel Nery da Cruz (2013, p.99-100) na Justiça como equidade, as desigualdades devem ser preservadas e não extintas, “desde que ordenadas de forma a trazer benefícios principalmente aos menos favorecidos, pelo efeito da ação cooperativa geral dos grupos componentes da sociedade.”

Para um melhor entendimento sobre princípios na posição original, o autor destaca dois que seriam acordados entre os integrantes, segundo Rawls (2016, p.73), seriam:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que

se estabeleçam em benefício de todos (b) estejam vinculados a cargos e posições acessíveis a todos.

Na base desta estrutura deve ser assegurado que os ajustes sociais que envolvem oportunidades e desigualdades estejam contemplados de forma explícita neste sentido Nythamar de Oliveira diz (2003, p.19):

Os princípios de justiça se aplicam à estrutura básica da sociedade, governando a atribuição de direitos e deveres e regulando as vantagens econômicas e sociais. O primeiro princípio diz respeito à exigência da aplicação das liberdades fundamentais a todos os indivíduos, imparcialmente, segundo uma lista de liberdades básicas iguais, facilmente concebível pelas partes envolvidas. Dentre tais liberdades, as mais importantes são a liberdade política (o direito de votar e ocupar um cargo público), a liberdade de expressão e reunião, a liberdade de consciência e de pensamento, as liberdades da pessoa (integridade pessoal, qual seja, proteção contra agressão física e psicologia), o direito a propriedade privada (que não inclui a propriedade de bens produtivos) e a proteção contra a prisão e a detenção arbitrárias.

Assim, na tese de Rawls não se vê imposições ou restrições a qualquer tipo de desigualdade individual ou social, apenas que aquilo que está posto possa ser melhorado, ou renunciar certos direitos em razão de vantagens econômicas significantes, diz ele: “A vantagem, é que, desde o princípio, se reconhece a questão das prioridades e há um empenho em descobrir princípios para lidar com ela. Desta forma se é levado a ter sempre em mente as condições sob as quais seria razoável o peso absoluto da liberdade com respeito a vantagens sociais e econômicas, [...]” (2016, p.76-77).

O chamado princípio da diferença está relacionada com a equidade redistributiva, assim como a eficiência global, e assume a responsabilidade de fazer com que os membros da sociedade em pior situação sejam beneficiados. “As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades e; em segundo lugar, tem de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade” (RAWLS; 2016, p: 74-75). Conforme o autor todos os valores sociais, liberdades e

oportunidades, rendimento e riqueza, e as bases sociais do respeito próprio, devem ser distribuídos igualmente. Se uma distribuição for desigual, deverá estar ampara em benefícios de todos.

Entre as estruturas de uma sociedade democrática e justa na concepção de Rawls à que tem segundo grau na escala de importância, são os bens. Primeira, como já foi visto é a justiça (como equidade).

As ideias admissíveis de bem têm de caber dentro da estrutura da justiça enquanto concepção política.

O princípio de justiça e o conceito de bem são complementares. A prioridade do justo não nega isso: “Uma concepção política de justiça tem de ter dentro de si espaço suficiente para modos de vida que sejam objeto de uma defesa devotada de cada indivíduo”. Se não puder fazer isso, essa concepção carecerá de sustentação e será instável. (OLIVEIRA, 2003, p. 19-20).

Na teoria do bem, Rawls dá ideias de bem da justiça como equidade (2016, P.489):

I. O bem como racionalidade – pressupõe-se que os cidadãos têm pelo menos um projeto intuitivo de vida à luz do qual planejam seus empreendimentos mais importantes e alocam seus recursos racionalmente. II. Os bens primários – os que especificam as necessidades dos cidadãos de acordo com a concepção política de status de pessoas livres e iguais. III. As concepções permissíveis de bem – as concepções que são compatíveis com os princípios de justiça. IV. As virtudes políticas – as que especificam o ideal de um bom cidadão de uma democracia. Trata-se de um ideal político, que não pressupõe uma doutrina abrangente. V. A ideia de bem político de uma sociedade bem-ordenada pelos dois princípios de justiça. VI. A ideia do bem dessa sociedade como união social de uniões sociais.

Para Leonardo D. do Couto, a justiça como equidade, embora seja coerente com o republicanismo clássico, rejeita o humanismo cívico, que estimula a participação política não só para proteger as liberdades básicas, mas também porque considera que, com isso, há a realização de nosso bem (completo) – o que torna este último uma doutrina abrangente. (COUTO, 2010 p.6), A justiça como equidade filia-se à tradição liberal, que em geral considera que as liberdades dos antigos têm menos valor intrínseco que as liberdades dos modernos.

Assim, aferimos que a teoria da justiça tem como objeto demonstrar que a industrialização no sistema econômico das nações teve como foco gerar e multiplicar suas riquezas à uma velocidade muito grande. E que na geração de grandes fortunas, a multiplicação de riquezas não contempla a distribuição dos bens básicos como a liberdade, as rendas e os direitos aos recursos sociais.

A primeira vista a proposta de Rawls causa certa desconfiança por contemplar a desigualdade como justificção de justiça. “desde que essas desigualdades beneficiem a todos, principalmente os menos favorecidos”. Mas, “equilíbrio na distribuição dos bens”, contemplando assim uma compensação ou melhoria por meio de ganhos econômicos e sociais em detrimento de algumas liberdades. A proposta de Rawls nos conduz para uma nova e moderna concepção de justiça, onde o sistema jurídico não deve impor regras de conduta de impossível realização. Legislador e magistrados devem agir de boa-fé, acreditando que qualquer ordem é possível de ser cumprida. Qualquer regra do sistema jurídico não pode ser de difícil realização, a sanção pela desobediência e pelo não cumprimento deve culminar em atos possíveis de serem realizados dentro de uma realidade onde o direito e a liberdade individual sejam respeitadas, como o autor próprio descreve: “aqueles que possuem uma liberdade menor devem ter uma compensação. E a situação do seu ponto de vista deve ser avaliada a partir da posição original”. (RAWLS, 2016, p.17).

A aplicabilidade da teoria/tese de Rawls se enquadra no processo de elaboração de políticas públicas e sociais que minimizem as desigualdades inerentes ao sistema político cuja finalidade de Rawls é de identificar de forma racional o núcleo central de princípios, capazes de servir de fundamento para as principais instituições de uma sociedade, de

reger direitos e os deveres dos indivíduos e de permitir que seja organizada uma distribuição equitativa de encargos e benefícios de cooperação social. Rawls entende que uma sociedade é bem ordenada quando é regida por uma concepção pública da justiça, onde todos aceitam os mesmos princípios, e todos a creditam que e estrutura básica respeita esses princípios. A estrutura básica deve impedir uma concentração demasiada de propriedade na parte daqueles que levam a dominação política e devem garantir iguais oportunidades para todos. Os valores sociais tais como liberdades e oportunidades, rendimentos e riqueza, devem ser distribuídos igualmente, a não ser que uma distribuição desigual de alguns desses valores redunde em benefícios de todos. (CHIRIA, 2017, p. 14-15).

Olhando para as sociedades latinas, está longe de serem bem ordenadas, sobretudo a aquelas que sofrem a dominação política estão em desacordo no que diz respeito os princípios que devem reger os termos fundamentais de uma associação como menciona Rawls. No que diz respeito a distribuição de bens, no Brasil sempre foi um problema muito grave. Os bens universais que deveriam estar disponíveis para o bem de todos, estão sobre o comando de poucos, são mal distribuídos, favorecendo um pequeno grupo de indivíduos e excluindo os outros dos seus direitos.

Há que salientar também a questão da exclusão social, a desigualdade social, um elitismo evidente. Um descompasso tão largo entre ricos e pobres, que são o “pano de fundo” de conflitos sociais. Então, é preciso que seja garantida a justiça, de modo que todos tenham acesso a ela, isto na distribuição dos rendimentos, das oportunidades e na distribuição dos seus direitos. E para um Estado justo e democrático, o cidadão deve usufruir dos seus direitos fundamentais. Diz Rawls que a justiça depende da maneira como são repartidos os direitos e deveres fundamentais, das oportunidades econômicas e das condições sociais em diversos sectores da sociedade. Rawls parte do princípio de que todos devem ter uma chance equitativa de ter acesso aos cargos públicos e posições sociais (OLIVEIRA, 2003, p. 19-20).

Assim sendo, cabe considerar que é viável as práticas alternativas para obtenção de uma sociedade mais digna e humana e também na

necessidade de um melhor atendimento das classes através do respaldado órgão que é o Poder Judiciário.

O reconhecimento da existência e imprescindibilidade de mecanismos alternativos de produção e aplicação de direitos fora do âmbito estatal faz-se necessário em um ambiente *plurijurídico*. Neste sentido, Wolkmer designa pluralismo jurídico: “como a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais e culturais” (WOLKMER, 2001, p.285-286).

Este será o objeto de nosso estudo nos capítulos a seguir do presente artigo, por derradeiro cabe dizer que o estudo de Rawls é fonte subsidiária do pluralismo jurídico. O espírito da teoria de Rawls é possível se vislumbrar, por exemplo, na materialidade da Sentença decretada pelo egrégio Órgão Judiciário do Estado de Roraima, consolidado sob número 0000302-88.2010.8.23.0090.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. **Conhecimento tradicional e biodiversidade: normas vigentes e propostas**. v1 Manaus: Ufam, 2008. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/ConhecimentoTradiconalebiodiversidade.pdf>> Acesso em: 02/Nov/2017.

BARBOSA, Júlio César Tadeu. **O que é justiça**, São Paulo, Abril Cultural, Brasiliense, 1984.

BENTHAM, Jeremy. **Uma Introdução Aos Princípios Da Moral E Da Legislação**, Editora Nova Cultural, 1989

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**, SP: EDIPRO, 2001, disponível em <

<https://direitoutp2016.files.wordpress.com/2016/05/teoria-da-norma-jurc3addica-norberto-bobbio.pdf>>. Acesso em: 02/Nov/2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Biodiversidade brasileira. **Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros**. Brasília: MMA/SBF, 2002

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: SAFE, 1988.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: O discurso competente e outras falas**. SP. Moderna, 1984

CHIRIA, Rabim Saize. disponível em <webartigos.com/artigos/justica-como-equidade-em-john-rawls-monografia-cientifica-por-rabim-saize-chiria/150389#ixzz4tEdB8qFq>

CICCO, Claudio De. **História Do Pensamento Jurídico E Da Filosofia Do Direito**, Edição IV, Editora Saraiva, 2009

COUTO, Leonardo Diniz do. 2010 – **Rawls justiça como equidade – URJ** – Seminário de Ética e Filosofia Política

CRUZ, Daniel Nery da. “**Uma Reflexão Sobre a Teoria de Justiça em John Rawls**”. *Theoria - Revista de Filosofia da faculdade Católica de Pouso Alegre*, V.V – Nº 12 – 2013

HABERMAS, Jurgen. **Técnica e Ciência enquanto “Ideologia”**, Abril cultural, 1980

HERKNHOFF, João Batista. **O papel progressista do direito, dos juristas e dos juízes**. In: _____ (Org.). *Direito e utopia*. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 31-38.

HESPANHA, Antônio Manuel. **História das Instituições**, Coimbra, Almedina, 1982

KUNH, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**, São Paulo, Perspectiva, 1975

LEÃO, Beliny Magalhães. **Pluralidade jurídica: sua importância para a sustentabilidade ambiental em comunidades tradicionais**, Revista Sociedade e Estado – Vol. 29 Nº 2 Mai./Ago./14. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v29n2/11.pdf>> Acesso em 12/out/2017.

MARIN, Jeferson Dytz. **Relativização da Coisa Julgada e Inefetividade da Jurisdição**, Juruá, 2015

MASCARO, Alysso Leandro. **Introdução à filosofia do direito**, Ed.II, Editora Atlas, 2005

MELO, Raissa de Lima e. **Pluralismo jurídico: para além da visão monista**. Campina Grande: EDUEP, 2002.

NADER, Paulo. **Filosofia Do Direito**, Editora Forense, 2011, Edição XX

NUNES, Rizzatto. **Manual De Filosofia Do Direito**, Editora Saraiva, 2000, VI Edição

OLIVEIRA, Nythamar de. **RAWLS**, 2003, Jorge Zahar Editor Ltda
PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2006.

RAWLS, John. **Uma Teoria Da Justiça**, Martins Fontes, IV Edição, 2016

REALE, Miguel. **Lições Preliminares De Direito**, Edição 27, Editora Saraiva, 2003

RODRIGUES, Horacio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

RORAIMA, TJ/RR Apelação Criminal nº 0090.10.000302-0 disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/58704280/djrr-05-09-2013-pg-65>> acesso em: 01.ago.2017

SANTOS, Boaventura Sousa. **O discurso e o poder. Ensaios sobre a sociologia teórica jurídica.** Porto Alegre: SAFE, 1988.

SEN, Amartya. **A Ideia De Justiça**, Cia. das Letras, 2016

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito.** 3 ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ÁREA DISCIPLINAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Edison Ademir Padilha Ouriques³⁷

Jaqueline Carvalho Quadrado³⁸

RESUMO: Este artigo tem por objetivo apresentar uma revisão bibliográfica sobre a política de assistência social brasileira, na perspectiva teórica da área disciplinar das Políticas Públicas, subárea da ciência política. Para isso, apresenta, o caminho trilhado pela assistência social, que em seu início possui forte influência do ex-presidente Getúlio Vargas e de sua esposa Darcy Vargas. Por fim, aponta as dificuldades na fase de implantação e implementação da assistência social nos municípios brasileiros, trazendo como exemplo o município de São Borja/RS. Este trabalho, foi construindo por meio de um processo exploratório, com ênfase na pesquisa bibliográfica. Foi utilizado desta forma, livros, revistas científicas, websites, dissertações e teses especializados na área de estudos das Políticas Públicas, bem como na temática da política setorial de Assistência Social.

Palavras-chaves: Assistência Social; Políticas Públicas; *Policy Cycle*.

³⁷ Assistente Social, Bacharel em Serviço Social pela UNIPAMPA, Especialista em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar - UNIPAMPA, Especialista em Serviço Social e Direitos Humanos _ UNIPAMPA, e Mestre em Serviço Social - PUCRS. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa – campus São Borja/RS, Integrante do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços. E-mail: edisonouriques@hotmail.com. Artigo apresentado para a disciplina de Políticas Públicas de Assistência Social ministrada pela Prof. Dra. Jaqueline Quadrado.

³⁸ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa. Líder do GEOP - Grupo de Pesquisa em Gênero, Ética, Educação e Política. E-mail: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

Este artigo, busca refletir sobre os caminhos trilhados pela política de assistência social brasileira e suas dificuldades de materialização na realidade dos municípios brasileiros a exemplo do que acontece no município de São Borja/RS. Para isso, utiliza-se a teoria do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) para identificar fatores importantes que aparecem desde o momento da identificação do problema público até a fase de avaliação das políticas públicas.

A *Policy Cycle*, ou ciclo das políticas públicas, é uma teoria dentro da área disciplinar de Políticas Públicas (subárea da ciência política)³⁹ que indica que as Políticas Públicas se organizam em “um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p.29).

O Ciclo das políticas públicas, engloba pelo menos o estágio da agenda, formulação, implementação e avaliação. Para Frei (2009, p.226) o ciclo de Políticas Públicas ganha mais dois elementos ficando representado pelas fases de “percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação [...], e finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”.

Em âmbito local, a fase da agenda, é difícil de ser estudada. O motivo se dá principalmente, pelo fato de que os municípios (na maioria dos casos) apenas executa políticas públicas. A maioria das políticas setoriais, são de implementação do tipo Top Down, ou seja, são pensadas e elaboradas em âmbito federal, e os municípios executam-nas. Neste caso a política é verticalizada, de cima para baixo (SECCHI, 2006). Por isso, este artigo trabalhará em duas perspectivas. A primeira apontando a agenda e construção em nível federal, e em segundo

³⁹ Souza (2006, p. 21-22) aponta que “a Política Pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo e pulando as etapas seguidas pela tradição europeia [...]” que se concentravam mais nos estudos sobre o Estado e suas instituições. A vertente norte americana, foca assim, muito mais sobre as “ações dos governos” (SOUZA, 2006, p.22).

apontando as dificuldades de implantação/implementação da política de assistência em São Borja⁴⁰.

Destaca-se ainda, como processo de interpretação das políticas públicas, o conceito que orienta estes tipos de estudo. Existe várias definições de políticas públicas, mas aqui, é tomado como baliza a interpretação dada por Secchi (2016). Para o autor, Política Pública, são ações ou inações do governo destinadas a resolução de problemas públicos. Neste sentido, programas, projetos, planos de ações são considerados políticas públicas.

Assim, este artigo, possui como objetivo fazer uma revisão de literatura a respeito dos caminhos trilhados pela assistência social brasileira, dando ênfase para o período anterior a Constituição Federal do Brasil de 1988. Além disso, traz dois objetivos específicos: a) apontar a relação entre as ações governamentais de assistência social no Brasil e os atores políticos São-borjenses na pessoa do ex-presidente Getúlio Vargas e da primeira dama Darci Vargas; b) apresentar as dificuldades da implantação/implementação da assistência social, após a Constituição Federal de 1988, no município de São Borja.

Este artigo foi construído a partir de uma pesquisa exploratória e bibliográfica, que reúne informações em livros, website, artigos científicos, dissertações e teses sobre a temática da assistência social e da área disciplinar de políticas públicas. Está estruturado, para além desta introdução, a apresentação de fatores que possibilitam a interpretação da assistência social por meio da teoria da *Policy Cycle*. Junto a isso, aponta algumas dificuldades de implantação/implementação da assistência social no âmbito do município de São Borja. Por último, aponta as considerações finais e as referências.

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Conforme Secchi (2016) o primeiro estágio de uma política pública se dá por meio da identificação de um problema público. O

⁴⁰ São Borja, é um município Brasileiro localizado na fronteira oeste do estado do Rio Grande do Sul. A divisa entre o Brasil e a Argentina é demarcada pelo Rio Uruguai. Foi fundada em 1682, pelos padres Jesuítas, possuindo assim mais de trezentos anos de história. Foi cidade natal de dois presidentes do Brasil, Getúlio Vargas e João Goulart.

principal problema público a ser enfrentado com ações de assistência é a pobreza e as precárias condições de vida da população. Porém, a pobreza sempre existiu na realidade humana. Esta pobreza, entendida como a falta de condições básicas de sobrevivência, nem sempre foi vista enquanto um problema público a ser enfrentado por ações governamentais.

Para Sposati (2003) as ações de assistência social no Brasil sempre foram realizadas através da caridade das igrejas, ou mesmo, por meio das benesses realizadas pelas damas de caridade advindas de setores abastados da sociedade. Desta forma, a assistência social não se tratava de uma política pública.

Embora pareça óbvio, na área disciplinar da política pública, deve-se ter claro que a “Política Pública deva ser pública”, ou seja, deve ser ações do governo ou do Estado, para todo um conjunto de cidadãos (RUA, 1997, p.2). Isso é relevante, no momento em que se verifica a existência de políticas sociais, que tanto podem ser Políticas Públicas, quanto políticas sociais privadas ou de terceiro setor.

A assistência social enquanto ação organizada pelo Estado, se deu por meio de dois atores políticos nascidos em São Borja. Cita-se o ex-presidente da república Getúlio Vargas e sua esposa Darcy Vargas. Embora a assistência social estivesse ligada a outras políticas públicas governamentais, e traziam fortes características assistencialistas e clientelistas, é inegável a contribuição destes atores para a institucionalização de ações governamentais na área da assistência as pessoas pobres.

O ex-presidente, Getúlio Vargas por meio de sua forma de fazer política, abre o processo de industrialização, e com isso as contradições entre capital e trabalho emergem. Isso acaba forçando o Estado a dar respostas, a um novo tipo de pobreza que coloca os trabalhadores urbanos em precárias situações de sobrevivência (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003). Os direitos sociais começam a aparecer antes mesmo dos direitos de cidadania⁴¹, embora de forma compensatória e no

⁴¹ Carvalho (2002), aponta que as ideias de surgimento e desenvolvimento dos direitos no Brasil se deram de forma contrária a evolução dos direitos, que ocorrera nos outros países do mundo. As gerações de direito no Brasil mostram que os direitos de cidadania foram os últimos direitos conquistados pelos brasileiros. Embora Getúlio Vargas tenha

intuito de controle das massas de trabalhadores revoltos do sistema industrial brasileiro incipiente.

Sua esposa Darcy Vargas, também foi de fundamental importância para a política de assistência social. Como afirma Simile (2006, s/p), a primeira Dama, foi desde criança educada para o casamento, que ocorreria em 1911 com apenas 15 anos de idade. A maternidade precoce, proporcionou que posteriormente pudesse se dedicar mais tranquilamente aos seus trabalhos de caridade como primeira dama.

Simile (2008) descreve, a importância de se destacar, que a personalidade de Darcy Vargas foi decorrente da cultura temporal e local, que como acontecia com as demais meninas, a educou para o cuidado. O cuidado com seus familiares transpassou para outras pessoas da comunidade, com caráter de caridade e benesses, visto que seu marido enquanto homem público também era conhecido como o pai dos pobres. Darcy Vargas implantou no Brasil a cultura das primeiras damas comprometidas com as mazelas sociais, mascarada pelo amor aos pobres. Esta herança, ainda é difícil de ser superado, principalmente nos gabinetes e secretarias de assistência social no Brasil.

Os maiores trabalhos no setor assistencial, de Darcy Vargas, viriam no ano de 1942, por meio da fundação da “[...] Legião Brasileira de Assistência, uma instituição criada com o objetivo de amparar e prestar assistência aos soldados mobilizados pela Guerra e aos seus familiares” (SIMILI, 2008, p.244).

Iamamoto e Carvalho (1993, p. 258) afirmam que a Legião Brasileira de Assistência, posterior aos seus primeiros passos de prestação de assistência aos soldados e seus familiares, passaria “[...] a atuar em praticamente todas as áreas da assistência social”. A LBA durante várias décadas buscou proceder na busca para suprir as necessidades básicas das grandes massas excluídas do processo econômico-social. Em seu início com ações menos vultuosas, e posteriormente, se transformaria em programa de ação permanente.

aberto o processo de concessão de direitos sociais aos trabalhadores brasileiro, este foi feito com fortes ações tuteladas. Um exemplo disso foi o controle do Estado sob os sindicatos dos trabalhadores.

Segundo Sposati (2004) o fim da Legião Brasileira de Assistência viria em 1995, após passar por vários escândalos de corrupção. Os principais escândalos foram constatados no governo de Fernando Collor de Mello, que tinha a LBA sob gestão de Rosane Color, dentre os escândalos estavam denúncias de desvios de verba e compra fraudulenta de leite em pó. A extinção da Legião Brasileira de Assistência viria em 1º de janeiro, de 1995, no primeiro mês de governo de Fernando Henrique Cardoso, através da medida provisória nº 813.

As ações governamentais, embora atuantes nos períodos anteriores a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que, ainda não existia uma política pública específica de assistência social. Este período histórico pode ser considerado a fase inicial do ciclo dessa política pública. Embora o Estado fosse atuante (de certa forma) na tentativa de diminuição da pobreza e das precárias condições de vida da população, a assistência era apenas uma ação pública dentro de outras políticas públicas. Esta fase da assistência brasileira é o momento de identificação do problema, construção e formulações de alternativa que resultaria na assistência social como política pública garantida constitucionalmente.

As formas de prestação de assistência no Brasil não se diferenciaram muito das ações pensadas e desenvolvidas por Getúlio Vargas e sua esposa Darcy Vargas, até a década de 1980. Foi apenas por meio da abertura democrática, que os anseios por uma política pública de assistência social (enquanto direito) ganham forças e conquistam um lugar na nova constituição do Brasil de 1988.

Simões (2009, p.170) escreve que a constituição de 1988 “instituiu a assistência social como política social pública e, portanto, como direito social, sob o princípio da universalidade do acesso, com a finalidade de inserir a população no sistema de bem-estar Brasileiro. A partir de então, tais direitos começam seu processo de materialização em política pública, mas com limitações e dificuldades.

OS DILEMAS A CERCA DA IMPLANTAÇÃO/IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Após a Assistência Social ganhar seu espaço na legislação brasileira, por meio da constituição de 1988, alguns fatores se mostram como empecilho para o desenvolvimento da garantia desses direitos a população usuária. Sposati (2004) aponta, um grande problema para a Assistência Social brasileira, que inicia por volta dos anos de 1970 com Margaret Thatcher em âmbito internacional, e que veio atingir o Brasil logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este, trata-se da corrente do neoliberalismo, político, econômico e social. Tal corrente fez (e faz) o caminho inverso das conquistas sociais, e no Brasil, foi um forte empecilho para a construção da Lei Orgânica da Assistência Social. Tanto que impediu a promulgação da lei, ainda em 1990, por meio do então presidente da República Fernando Collor de Mello, por meio de veto do primeiro projeto aprovado pelo legislativo federal sobre a Assistência Social. A Lei Orgânica da Assistência Social só viria a ser promulgada em 7 de dezembro de 1993, sobe a administração do Presidente da República Itamar Franco.

A Lei Orgânica da Assistência Social, veio regulamentar os artigos instituídos na Constituição Federal de 1988. Segundo Simões (2009, p.171) por meio dela foi possível promover “[...] três condições resolutivas de sua eficácia, [...]: a elaboração da Política de Assistência, [...]; sua corporificação em um plano de assistência social; sua viabilização material, por meio de um fundo de assistência social”.

Após a regulação dos direitos de assistência social por meio da LOAS, a década de 1990 deveria ser um momento de implantação e implementação dos direitos dos cidadãos no que refere a assistência social. Ao invés disso, como descreve Sposati (2004, p. 69), em 1995, o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, resolveu substituir as noções de direito do cidadão e dever do Estado “[...] por uma nova relação solidaria [...]” um “[...] mix de conservadorismo e modernidade”, típicos das políticas de inspiração neoliberal. Durante a I, II, e III conferências nacionais de assistência social foram discutidas o sistema descentralizado e participativo, “[...] a municipalização, a renda

mínima, a relação público-privado, o financiamento, o controle social [...]”, dentre outros assuntos (SPOSATI, 2004, p. 70).

Em âmbito local (embora não em todos os municípios) a década de 1990 seria o momento da “[...] implantação dos conselhos e dos fundos municipais e as reordenações institucionais que iam se instalando em todos os cantos do Brasil [...]” (SPOSATI, 2004, p.71).

A assistência social teve momentos fecundos a partir dos primeiros anos do século XXI, onde em 2004 foi promulgado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2005 a Norma Operacional Básica (NOB) que constrói a base para implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos em 2006.

A assistência social brasileira, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, se organizou baseado na Lei Orgânica, na descentralização político administrativa, na participação da população, na primazia da responsabilidade do Estado na condução da assistência social, e na centralidade do atendimento às famílias. Assim, “[...] a Política Nacional de Assistência Social [...] expressa o conteúdo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2004, p.4). A assistência social, tem desta forma, a incumbência de prestar serviços de proteção social básica e especial.

Para a Lei Orgânica da Assistência Social, os serviços de proteção social básicos e especiais são ofertados de forma integrada pela rede sócio assistencial. A proteção básica deve ser ofertada pelos Centros de Referência de Assistência social (CRAS). Já a proteção social especial será prestada nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Nesta perspectiva a Lei Orgânica de Assistência Social traz a definição de que os “[...] CRAS e CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social” (BRASIL, 1993, s/p). Assim os Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) ficam definidos como “[...] unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social [...]”, e destina-se a articulação e prestação dos serviços, programas e

projetos em sua área de competência e em seu território de abrangência (BRASIL, 1993, s/p). Já os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) ficam responsáveis pela “[...] prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial [...]” (BRASIL, 1993, s/p). Os tipos de proteção social também foram definidos por meio dos Serviços de Proteção integral a família e os Serviços de Proteção e Atendimento Especializado à Família.

IMPLANTAÇÃO/IMPLEMENTAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL

No município de São Borja, terra natal de Getúlio Vargas e de Darcy Vargas, a lentidão no processo de institucionalização de uma política pública de assistência social, se fez sentir, principalmente durante a última década do século XX. A promulgação da Lei Orgânica municipal, em 3 de abril de 1990, foi o primeiro movimento de ação da assistência social regulamentada em lei, onde trouxe uma redação, embora sucinta, sobre os provimentos no campo da assistência:

Art. 93 – O Município, no campo da assistência social, proverá:

I – A integração do indivíduo ao mercado de trabalho e ao meio social;

II – O amparo à velhice, ao dependente de drogas, à criança, aos deficientes, à mulher, com prioridade ao atendimento pré-natal e materno infantil;

III – A integração das comunidades carentes (SÃO BORJA, 1990, s/p).

A assistência social foi desenvolvida neste período (década de 1990) pelo gabinete da primeira dama, que realizava ações muitas vezes por meio de donativos. Levou mais de dez anos, após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), para que o município criasse a lei municipal que instituiria o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e criasse o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). A lei municipal nº 3.445 de 03 de maio de 2005, regulou

em âmbito local as bases para a criação e desenvolvimento da assistência social enquanto política social pública (SÃO BORJA, 2005).

Também em conformidade com o disposto no artigo 50, inciso IV da Lei Orgânica do Município de São Borja que atribui ao Prefeito o poder de “[...] sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução”, o então Prefeito Antônio Carlos Rocha Almeida promulgou em 19 de dezembro de 2014, a lei municipal nº 4978, que tratava da regulamentação dos benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social. Convém lembrar o que são os benefícios eventuais:

Benefícios Eventuais: são previstos no artigo 22 da LOAS, e visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou ainda outros que visem atender as necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (BRASIL, 2005, p.20).

Os Benefícios Eventuais, incluem-se nos serviços de proteção social básicos prestados nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), e se propõem a satisfazer carências eventuais “[...] em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos (BRASIL, 2009, p.24). A lei que regulava os benefícios eventuais em São Boja, previa em seu artigo 4º os critérios para sua concessão, onde indicava a necessidade do usuário ter o Cadastro Único para Programas Federais CADÚNICO válido; a realização de estudo socioeconômico da família considerando a renda per capita de até meio salário ($\frac{1}{2}$); requerimento formal do indivíduo responsável legal pela unidade familiar (SÃO BORJA, 2014). Após a concessão do benefício, os usuários eram encaminhados para outros programas que visavam a promoção e o desenvolvimento pessoal e profissional, segundo cada caso.

No município de São Borja, a Secretaria de Desenvolvimento Social, responsável pela política de Assistência Social no município, está

localizada na Av. Presidente Vargas nº 1429 no bairro do Centro, onde também se localiza outros serviços, como por exemplo: O Centro de Referência em Assistência Social Centro. Este CRAS tem como abrangência os bairros e vilas: Betim, Boa Vista, Centro, Florêncio Aquino Guimarães, Maria do Carmo, Menegusso, Pirahy, São João Batista, Vilas Ester, Goulart, Kilka, Pontes e Santos Reis. No perímetro rural, abrange os distritos de Mercedes, Samburá, Sarandí, São Miguel, Rincão do Meio e Timbaúva (SÃO BORJA, 2016).

Também possui outros CRAS distribuídos nas regiões com grandes vulnerabilidades social. O CRAS Passo, se localiza na rua Alberto Benevenuto nº 680, no bairro do passo. Abrange as vilas: Promorar I, Porto do Angico, José Pereira Alvarez (antiga Várzea), Vila da Praia e Santa Rosa, vila Arneldo Matter, vila Alfredo Arno Andres, vila Ernesto Dorneles, Mário Roque Weis, Progresso e Vicentinos. (SÃO BORJA, 2019). O CRAS Paraboi, localizado no endereço: Rua Gustavo Sampaio n ° 1556, possui como abrangência as vilas: Iberê, Marrocos e Bairro Paraboi.

Os Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) devem prestar os diversos serviços de proteção social básico, aos usuários, ou seja, “[...] aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade [...]” (BRASIL, 2004, p.20). Também se destina a ofertar um “[...] conjunto de serviços locais que visam à convivência, socialização e ao acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos [...]” (BRASIL, 2004, p.20).

Além destes serviços o município ainda conta com um Centro de Referência Especializado em Assistência Social, onde atende diversas demandas principalmente quando existe as violações de direitos. O CREAS está localizado na rua Olinto Arami Silva, nº 362 (Antigo Hospital São Francisco).

Em 2019, o município promulgou nova lei que orienta em direção a efetivação do SUAS em âmbito local. A realidade da política de assistência social em âmbito dos municípios, demonstra as dificuldades de implantação/implementação. Isso pois, ao mesmo tempo em que são implementadas ações, a política faz o movimento paralelo de implantar a estrutura do SUAS conforme previsto na Constituição Federal, na LOAS

e nas Normas Operacionais Básicas. Já se passaram 31 anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e a assistência social brasileira enquanto uma política pública setorial, ainda passa por processos de implantação e implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou fazer uma revisão de literatura a respeito dos caminhos trilhados pela assistência social brasileira. Constatou-se que embora a teoria da *policy cycle* seja de grande valia para a análise de políticas públicas, no caso da assistência social, precisa ser aplicada levando em consideração que a assistência brasileira possui como característica a superposição de fases do ciclo. Assim, a fase de agenda, formulação, implementação e avaliação, estão constantemente se confundindo e se complementando.

A fase de agenda, pode ser encontrada nas ações do governo Vargas e Militar, anteriores a constituição de 1988, como respostas não democráticas as necessidades de organização do Estado e do desenvolvimento econômico brasileiro. Também podem ser encontradas a partir da abertura democrática, por meio da pressão popular para que a assistência se torne um direito social assegurado constitucionalmente. As conferências que ocorreram, pós constituição de 1988, também trazem em suas agendas de debates, a necessidade de formulação de uma política pública de qualidade.

A fase de formulação da Política Nacional de Assistência Social levou mais de uma década para ser promulgada. A lentidão neste processo, demonstra as dificuldades de se implantar direitos sociais em Estados em que o Neoliberalismo (e suas medidas de austeridade) são a baliza que orienta as ações dos governos. Cabe salientar ainda que a implementação em âmbito local, ocorre em paralelo com a própria formulação/reformulação da Assistência, bem como com as avaliações das ações em âmbito dos municípios, e em nível federal.

A bibliografia especializada, mostrou ainda que a relação entre a política pública de assistência social e os atores políticos, sempre se fizeram presentes. Inicialmente com Getúlio Vargas e sua esposa Darcy Vargas organizando as primeiras ações governamentais na área da assistência. Outros dois atores políticos importantes a serem destacados,

por se mostrarem prejudiciais a materialização da assistência social enquanto política de Estado, foram o ex-presidente Fernando Collor de Mello e o Fernando Henrique Cardoso. Tais governos, com suas agendas neoliberais, conduziram ações de enxugamento das responsabilidades do Estado que iam na contramão dos direitos sociais.

As dificuldades que a assistência social enfrenta para sua materialização em âmbito local, também podem ser consideradas consequência desta corrente de pensamento neoliberais. Esta corrente de pensamento político e econômico ganha força na segunda metade do século XXI, acompanhada de um conservadorismo extremo. Isso tudo tem conduzido políticas cada vez mais perversas, capaz de desumanização intencional do ser humano. Como afirma Mbembe (2016), no século XXI cada vez mais os governos reivindicam para si o poder, de quem deve viver ou de quem deve morrer. Nesta situação a assistência é deixada de lado, pois aqueles que não contribuem com o mercado e a economia, serão os primeiros a ficarem desassistidos.

Em São Borja, assim como nos demais municípios, a Política Pública de Assistência Social tem dificuldades em se efetivar. São pressões econômicas e políticas que, ora proporcionam avanços nos processos de institucionalização da assistência, ora proporcionam a instabilidades na implantação e implementação das ações de enfrentamento a pobreza.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. **A Política da Seguridade Social no Brasil**. CFESS/ABEPSS, Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais – Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Incluindo emenda constitucional nº 42 de 19 de dezembro de 2003. Brasília, 2016.

_____, Lei nº 8742/ de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Previdência da República, Casa Civil, Incluindo a lei nº 12.435 de 2011. Brasília, 1993.

_____, **LOAS ANOTADA**: Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8742/ de 7 de dezembro de 1993. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, março de 2009.

_____, **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

_____, **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS**. Disponível em <http://mds.gov.br/> acessado às 21:41 do dia 16 de Agosto de 2016.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Perguntas frequentes**: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Departamento de Proteção Social Básica (DPSB). Brasília, 18 de dezembro de 2015.

_____, **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência social. Brasília, 2004.

_____, Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2006.

CANTINI, Adriana Hartemink; MOTTER, Adriana Fátima Canova; GUINDANI, Evandro Ricardo. **Os conselhos de direitos e o controle social em São Borja, RS**: incluindo a compilação da legislação municipal sobre os conselhos de direito. São Borja, RS: Faith, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. P.P.P. n°21, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 9ª ed. São Paulo: Cortez; [Lima Peru]: CELATS, 1993.
MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Arte & Ensaios | revista do ppos gav/eba/ufjf | n. 32 | dezembro 2016.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/o/1635738>
Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social em Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.
SÃO BORJA, Câmara Municipal de Vereadores. Lei Orgânica do Município do São Borja. Inclui a Emenda LOM n° 41, de 30/11/2010.

Câmara Municipal de São Borja, Sala Aparício Mariense, 3 de abril de 1990.

_____, **Lei Municipal n° 3.445**. Institui o Conselho Municipal de Assistência Social, e cria o Fundo Municipal de Assistência Social. Prefeitura Municipal de São Borja. Casa João Goulart, Gabinete do Prefeito, 2005.

_____, **Lei Municipal n° 4.978, de 19 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a regulamentação dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social do Município de São Borja e dá outras Providências. Prefeitura Municipal de São Borja – Palácio João Goulart – Gabinete do Prefeito. São Borja, 2014.

_____, **Prefeitura Municipal de São Borja**. Casa João Goulart. Gabinete do Prefeito. Disponível em <http://www.saoborja.rs.gov.br/> acessado as 11:02 do dia 13 de agosto de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas:** diagnósticos de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SIMILI, Ivana Guilherme. **A construção de uma personagem: a trajetória da primeira-dama Darcy Vargas (1930-1945).** História, gênero e trajetória biográfica. – ST 42. Acessado dia 03 de agosto de 2016, as 11:03. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/7/artigos/I/Ivana_Guilherme_Simili_42.pdf Seminário Internacional Fazendo Gênero 7. UFSC; UESC, Florianópolis, agosto de 2006.

_____, Ivana Guilherme. **Mulher e Política: A Trajetória da Primeira-Dama Darcy Vargas (1930-1945).** São Paulo: Editora UNESP. 2008.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social. 3 ed. Ver. E atual.** São Paulo: Cortez, 2009.

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

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.** *Políticas Públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

ANÁLISE INICIAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL NA CIDADE HISTÓRICA DE SÃO BORJA-RS: PET- HISTÓRIA DA ÁFRICA

Jardel Vitor Silva⁴²

Muriel Pinto⁴³

RESUMO: O presente artigo buscou apresentar um resultado inicial da análise de implementação do Programa de Educação Tutorial. A análise inicial que apresentaremos, faz parte de uma dissertação de Mestrado em Políticas Públicas do PPGPP – UNIPAMPA. A partir dessas observações, o objeto desta pesquisa é a política pública intitulada Programa de Educação e Tutorial – conhecido como PET, o recorte escolhido se trata do PET História da África do Campus Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Para um melhor entendimento em um primeiro momento apresentamos a questão teórica, a partir de metodologia da disciplina de políticas públicas que é uma subárea da Ciência Política. Como um dos objetivos do trabalho foi a reflexão da Lei 10.639/03 que se articula com o PET aqui apresentado. Para demonstrar a importância do Programa apresentamos algumas reflexões a partir de achados da pesquisa. Portanto o que frisamos é que programas como PET História da África são importantes para a inclusão social, a partir de ações educacionais, que em um passado não muito distantes não eram possíveis, devido ao conservadorismo de certos grupos sociais dentro do Estado Brasileiro. O que podemos afirmar até o momento é que o PET História da África, a partir de suas ações, tanto de ensino, pesquisa, extensão e gestão cria uma tomada de reconstrução histórica, cultural, simbólica e colabora para a formação cidadã dos bolsistas, e também do público atingido por essa política pública educacional e cultural.

Palavras-chave: PET; Políticas Públicas; Lei: 10.639/03; Igualdade Racial

⁴² Professor de Geografia na rede pública de ensino do Estado do RS. Licenciado em Ciências Humanas -UNIPAMPA. Mestrando em Políticas Públicas PPGPP – UNIPAMPA. Integrante do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços E-mail vitorrobalo@hotmail.com

⁴³ Doutor em Geografia- UFRGS, professor Adjunto e Coordenador Acadêmico da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Coordenador Substituto do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas PPGPP-UNIPAMPA- Mestrado Profissional e Professor permanente do PPGPP, Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços. E-mail murieelpinto@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o campo da análise de políticas públicas, vem ganhando espaço cada vez maior, tanto no mundo acadêmico e no setor público e privado. Se trata de uma temática relevante, pois coopera no conhecimento das fases do ciclo de políticas públicas. E uma dessas fases, a implementação, a análise da mesma colabora para entendermos com está sendo executada certa política pública. A análise de implementação também almeja descrever o resultado da implementação, que neste estudo foram observados por meio de coleta de dados primários, adquiridos através de relatórios, do ano de 2017 e 2018. Outras fontes de dados foram adquiridas por meio de entrevistas com atores envolvidos no programa escolhido. A análise de implementação torna-se importante, pois por muito tempo era apenas entendida como a fase de execução de uma política, entender como vem sendo implementada uma política pública é saber que nem sempre uma política segue como foi determinada em sua redação. Compreender esse processo justifica essa análise inicial, e também promover um pensamento reflexivo sobre o campo da análise de políticas públicas e sua dimensão.

A análise inicial que apresentaremos nesse trabalho, faz parte de uma dissertação de Mestrado em Políticas Públicas do PPGPP – UNIPAMPA. A partir dessas observações, o objeto desta pesquisa é a política pública intitulada Programa de Educação e Tutorial – conhecido como PET, o recorte escolhido se trata do PET História da África do *Campus* Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Temos conhecimento da criação da criação da Lei nº 10.639/03 que estabelece a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileiras e africanas nas escolas públicas e privadas do ensino fundamental e médio, que veio para contribuir com a solução de um problema público visível no cenário brasileiro. No entanto ainda existe um desconhecimento dessa lei por uma parcela de educadores e educadoras. Compreendemos a importância da Lei 10.639/03, mas entendemos que somente ela não garante a sua efetividade, apesar da mesma estar em vigor a 17 anos. A ideia de nossa análise nesse momento, não se trata de aprofundar-se na análise dessa lei, e sim

realizar uma análise inicial de outra, que serve como dispositivo para ajudar a enraizar essa ação afirmativa na cidade de São Borja - RS.

Dentro desse contexto surge alguns questionamentos, mas optaremos pelo seguinte “como a política educacional PET está sendo implementada, e como a mesma está contribuindo para efetivação de outras políticas públicas? Nossa intenção é socializar alguns achados, devido a nossa pesquisa estar em andamento, mas tais achados podem apresentar algumas respostas. Os achados somente foram possíveis, pois buscamos responder o questionamento apresentado, a partir dos seguintes objetivos, sendo eles “Analisar as ações do PET História da África a partir das ações executadas no PET, e por fim compreender a visão dos atores envolvidos no programa. Por fim apresentamos os resultados iniciais de nossa análise de implementação do PET-História da África tanto a partir da análise de conteúdo a partir das entrevistas com atores envolvidos no programa. Podemos frisar que o PET História da África vem contribuindo de certa forma para a efetivação da Lei 10.639/03 e o Programa atingiu questões além do esperado.

POLÍTICAS PÚBLICAS UM PONTO INICIAL TEÓRICO

Para um melhor entendimento da temática buscaremos nesse breve texto, apresentar a parte teórica sobre políticas públicas, para podermos dar seguimento em nossa temática, e o leitor se situar na temática. Afinal o que podemos entender como políticas públicas? Para podermos responder esse questionamento devemos primeiro saber o que é política. Segundo Rúa (1997) em uma definição simples, a mesma diz que política se trata de uma resolução pacífica de conflitos. Voltando no questionamento inicial, a grosso modo Políticas Públicas são ações políticas para mudar alguma realidade. Portanto Saraiva (2006) diz que se trata de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade (SARAIVA, 2006).

No entanto Secchi⁴⁴ (2016) diz para podermos entender o campo da política pública devemos primeiramente ter em mente que existe dois conceitos fundamentais para entender a mesma, sendo o

⁴⁴ Ver mais em SECCHI (2016)

primeiro o chamado problema público que se trata do fim ou da intenção de resolução, já o segundo chamado de política pública trata-se do meio e mecanismo para levar tal intenção. Ressaltamos que o problema público só existe se incomoda uma quantidade considerável de atores, que por si sós, não conseguem resolver o problema.

Nesse momento que entra em cena a Política Pública, e que o problema público que é entendido como um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos, podendo ser alguns deles, as leis, programas, campanhas, entre outros (SECCHI, 2016). Partindo para uma analogia usada por Secchi (2016) que o mesmo costuma dizer que a política pública está para remédio e o problema público está para a doença. Deixamos bem claro que nossa intenção não é esgotar a conceituação de Políticas Públicas, pois é quase uma tarefa impossível, o que apresentaremos nesse momento é para o leitor ter um conhecimento da temática e assim compreende-la. Segundo Souza (2006) não há uma definição única, nem melhor sobre o que seja política pública.

Para Frey (2000) a política pública⁴⁵ é a dimensão material, ou seja, a “policy” que é os conteúdos concretos, e a configuração dos programas políticos, a grosso modo o conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000). A definição, mas conhecida de política pública é de Laswell⁴⁶, ou seja, decisões e análises sobre políticas públicas implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que, e que diferença faz (SOUZA, 2006).

Podemos entender que Políticas Públicas significa tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, nas políticas educacionais ocorre o mesmo, isto é, na política de educação o governo decide fazer ou não fazer mudanças e melhorias dependendo de suas prioridades nesta área. Então devemos se apropriar de políticas educacionais existentes que se materializam em programas, no nosso caso no decorrer da redação, vamos compreender brevemente a importância do processo de implementação⁴⁷ do “PET – História da África” da Universidade Federal

⁴⁵ Ver mais em Klaus Frey (2000)

⁴⁶ Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. (SOUZA, 2006, p.20-45).

⁴⁷ Ver mais em SECCHI (2016)

do Pampa que vem sendo uma política educacional que vai além dos muros da universidade.

Ainda na questão teórica, nossa abordagem será a partir da “policy analysis⁴⁸”, ou seja, análise da política, e analise a partir do chamado “policy cycle”, ou seja, ciclo da política, que se trata de um dos conceitos primordiais para entender e ter uma melhor compreensão das políticas públicas, no nosso caso vamos partir para uma das fases, que se trata do processo de implementação da Política Pública que se refere a uma das etapas do ciclo da política. No entanto SECCHI (2016) apresenta que no campo da Ciência da política pública existem outros tipos de estudos⁴⁹ além da Avaliação de políticas públicas, tais como: pesquisa de políticas públicas, avaliação da escolha pública e Análise de políticas públicas, não exatamente nessa ordem.

Segundo Frey (2000) esse elemento da abordagem da “policy analysis” que é a “policy cycle” que é um ciclo, ou seja, dividido em fases, iniciando com a formulação, implementação e do controle dos impactos das políticas, mas do ponto de vista analítico uma subdivisão é mais interessante e sofisticada, sendo distinguida nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, “agenda-setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e a fase final a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2009).

Como mencionamos anteriormente vamos nos deter da fase inicial que é Implementação da Política Pública, mesmo sendo a fase da implementação a mesma já é uma política pública, e importante ressaltar isso pois em alguns campos de conhecimento não há esse entendimento. Estamos trabalhando com metodologias oriundas do campo das Políticas Públicas que é uma subárea da Ciência Política. A intenção aqui é gerar um pequeno recorte de informações, devido esse trabalho fazer parte de uma das frentes que será defendida em uma dissertação de Mestrado em Políticas Públicas.

Secchi (2016) contribui com sua ideia de que a atividade de análise de políticas públicas gera informações relevantes para o processo decisório de políticas públicas, ou seja, gerar subsídios informativos para

⁴⁸ Ver mais em Klaus Frey (2000)

⁴⁹ SECCHI (2016)

que a mesma seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público (SECCHI, 2016). HAM & HILL (1998) enfatizam essa ideia no sentido prescritivo da análise de políticas.

Para finalizarmos essa breve teorização que vai subsidiar nosso trabalho, devemos entender que estamos aqui como analistas acadêmicos e não analistas do governo⁵⁰, pois existe uma diferença entre análise de políticas e análise para política, sendo que alguns analistas estão preocupados ou interessados em melhorar o entendimento da política (policy) e outro melhorar a política, no nosso caso estamos interessados nesse momento, entender como vem sendo implementada a política pública escolhida⁵¹, e assim escolhemos o tipo de análise apresentado no quadro 01.

QUADRO 01: Tipo de análise de políticas escolhida

<i>Tipo de Estudo</i>	Objetivo	Atuação
<i>Estudos do conteúdo da política</i> <i>(studies of policy contente)</i>	Analistas procuram descrever e explicar a gênese e desenvolvimento de políticas particulares. Determinar como a política surgiu, como foi implementada e resultados da mesma.	Política Social, Trabalho de administração

Fonte: HAM & HILL(1998) Adaptado pelo autor.

COMPREENDENDO A IMPORTÂNCIA DA LEI 10.639/2003 E ALGUMAS REFLEXÕES

Por muito tempo o Brasil estabeleceu um modelo de desenvolvimento excludente, em que milhões de brasileiros não tivessem acesso à escola ou nela permanecessem. Essa questão tem suas origens em um passado não tão recente, são históricas, desde quando Brasil era Colônia, Império e República. Por muito tempo existiu aspecto legais, que mantiveram essa postura ativa e permissiva diante a discriminação e

⁵⁰ Ver mais em (HAM, HILL 1998).

⁵¹ Adiantando se trata do Programa intitulado “PET História da África” na cidade de São Borja – Rio grande do Sul - Brasil.

do racismo. Sendo que esse racismo atinge a população afrodescendente brasileira até nos dias de hoje, claro que houve avanços para combater essa situação. Como foi mencionado antes, essa discriminação se inicia legalmente via Decreto⁵² n°1.331, de 17 de fevereiro de 1854, que estabelecia que nas escolas públicas do país não seriam matriculados escravos, ou seja, Art. 69. Não serão admitidos á matricula, nem poderão frequentar as escolas: § 3º Os escravos. Fora isso a previsão de instrução para adultos negros dependia da disponibilidade de professores, mais adiante pouco mudou, sendo que em 1878 outro Decreto⁵³ n° 7.031-A estabelecia que os negros somente poderiam estudar no turno da noite, o acesso pleno dessa população sempre foi dificultada, isso deixou “cicatrizes” que ainda estão presentes na atualidade.

Historicamente a população negra sempre foi prejudicada, outros mecanismos também ajudaram a dificultar o acesso da população negra a escola e sua permanência. Salientamos que a partir da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro busca efetivar a condição de um Estado democrático de direito com ênfase e na dignidade da pessoa humana. Apesar da Constituição CF88, estar consolidada, ainda o Brasil possui uma realidade marcada por posturas subjetivas e objetivas de preconceito, racismo e discriminação aos afrodescendentes e também aos índios.

A partir de eleições de governos⁵⁴ que visaram o papel do Estado como propulsor das transformações sociais, e que reconheceram as disparidades entre brancos e negros na sociedade brasileira. E partir disso realizaram intervenções de forma positiva com viés de eliminar as desigualdades raciais, em que buscaram a afirmação dos direitos humanos básicos e fundamentais da população em geral.

Segundo Lima (2010), em seu Dossiê Governo lula⁵⁵, houve um avanço em programas e ações federais com recorte racial, tanto na área de educação e saúde, e que foram consolidadas, o autor fala que o avanço tanto nas políticas de ações afirmativas na década de 2000-2010

⁵² Ver mais em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>

⁵³ Ver mais em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7031-a-6-setembro-1878-548011-publicacaooriginal-62957-pe.html>

⁵⁴ Governos a partir da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

⁵⁵ Ver mais em LIMA (2010)

foram devido a demandas sociais que reconfiguram o debate sobre cidadania, que passou a lidar com demandas mais específicas, dentro dessas demandas estão as questões de territorialização e políticas identitárias. Lima salienta que esse processo antecede o governo aqui referenciado, e que não é uma agenda de um governo, e sim uma agenda construída e demandada ao Estado brasileiro ao longo de pelo menos duas décadas (LIMA, 2010).

Portanto Lima (2010)

As demandas por inserção da temática racial na agenda das políticas públicas de âmbito federal, bem como respostas pontuais a estas demandas, não são recentes, embora seja possível captar momentos de inflexão. Estudiosos das questões sociais e dos movimentos sociais são unânimes em apontar a Constituição de 1988 como um marco importante para as mudanças sociais ocorridas no país. No que se refere à temática racial, a nova Constituição introduziu a criminalização do racismo (que posteriormente definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor com a lei 7716/1989), o reconhecimento ao direito de posse da terra às comunidades quilombolas e a criação da Fundação Cultural Palmares (LIMA, 2010, p.78)

As questões raciais no Brasil atingem um novo patamar a partir de 1995 com uma maior aproximação entre o Movimento Negro e o Estado Brasileiro, quando surge uma maior pressão para realizar ações mais concretas para o enfrentamento das desigualdades raciais. Devemos frisar dois acontecimentos, sendo um de nível nacional intitulado Marcha Zumbi⁵⁶ dos Palmares contra o Racismo, pela vida e a Cidadania que

⁵⁶ A Marcha de Zumbi foi, em primeiro lugar, uma estratégia do movimento negro para deslocar o foco das atenções da data da Abolição da Escravatura, 13 de maio, para o dia 20 de novembro, em razão do Dia Nacional da Consciência Negra. Em segundo, esse evento contou com uma forte mobilização popular, sendo estimada a participação de 30 mil pessoas na Marcha, o que propiciou um destaque incomum à temática racial no cenário público brasileiro. Por fim, este evento teve a

ocorreu no ano de 1995. Esse momento foi emblemático pois nesse ano comemorava o tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, por isso o nome Marcha Zumbi de Palmares.

O outro acontecimento o de nível internacional, se refere a Conferência de Durban⁵⁷, que ocorreu em 2001⁵⁸, que segundo Lima (2010) o Brasil teve sua participação tanto na preparação e na própria Conferência, e a posição oficial do Brasil foi direcionada a ações afirmativas, sendo os temas recomendados pelo Brasil, saúde, educação e trabalho. Apesar dos efeitos Durban no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) o mesmo não apresentou pautas expressivas⁵⁹ de políticas afirmativas, e que não combatiam a desigualdades raciais na distribuição de renda e no acesso de serviços públicos⁶⁰ (LIMA, 2010).

A questão da “igualdade racial”, ou seja, esse termo, passou a ser amplamente utilizado e inclusive institucionalizado pelo Estado brasileiro, devido a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)⁶¹, claro que essa mudança profunda tanto nas questões de políticas com perspectiva racial só foi possível devido uma relação estreitamente entre Estado e Movimento Negro.

O governo Lula⁶² muda o paradigma e inclui o movimento Negro no processo de formulações de políticas, ou seja, o Movimento Negro ocupa cargos nos espaços de controle social instituídos pelo

formalização de uma proposta com a entrega do "Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial" ao então presidente Fernando Henrique Cardoso (LIMA, 2010).

⁵⁷ Ver mais em ALVES, 2002

⁵⁸ Segundo Alves (2002) o tema do Racismo e da Discriminação Racial vem de longa data, e a Conferência de Durban só foi possível devido alguns contextos. Esse tema “global” por muito tempo não foi seriamente abordado em sua incidência planetária, pois a existência do *apartheid* sul-africano impedia algum tipo de reunião internacional. Mas com o fim do regime apartaísta em 1994 com a posse de Nelson Mandela como Presidente da República da África do Sul, que hora escolhido em eleições livres, que até momento isso não era possível. A viabilidade de uma mudança estava se construindo, e uma nova Conferência surge em uma África do Sul pós-*apartheid*, tendo um valor simbólico de localização (ALVES, 2002).

⁵⁹ Jaccoud, Luciana e Beghin, Nathalie. "Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental". Brasília: Ipea, 2002

⁶⁰ Guimarães, Antônio Sérgio. "A questão racial na política brasileira: os últimos quinze anos". Revista Tempo Social, 2001, vol. 13, nº 2, pp. 121-142.

⁶¹ Criada em 21 de março de 2003 (data do Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial).

⁶² Governo de Luis Inácio Lula da Silva a partir de 2003 busca um novo paradigma de políticas raciais.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

governo Lula, apesar da questão racial nunca tenha tido uma forte adesão por parte do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula muda isso e incorpora em seus quadros representantes dos movimentos negros, assim dando maior visibilidade às suas reivindicações (LIMA, 2010).

Ressaltamos que foram diversas ações desse governo direcionadas a questão Racial ou da “igualdade Racial”, sendo essas ações direcionadas de demandas por reconhecimento com intuito valorativo/identitário e se atrelando a essas demandas, o reconhecimento com intuito redistributivo. Sabemos da importância dessas ações, mas o ponto que nos interessa é na questão educacional, nossa intenção é apenas apresentar essa visão de caminho de políticas raciais no Brasil, e buscamos em LIMA (2010) um pouco dessa trajetória.

A autora ressalta que o tema da educação sempre teve destaque na atuação da militância negra, e também nos estudos acadêmicos sobre desigualdades raciais, devido à sua importância no enfrentamento das desigualdades sociais e raciais no Brasil. Lima apresenta um quadro das principais Políticas Públicas educacionais com recorte racial de âmbito federal que se articulam tanto no eixo do reconhecimento identitário como redistributivo, como vemos na tabela abaixo.

Dando seguimento mostraremos na tabela 01, com as principais leis que ajudaram a institucionalizar a Política de promoção da igualdade racial, claro que nossa ideia não é esgotar a temática, mas apresentar uma visão geral do tema.

Tab. 01 - Políticas na Área de Educação (LIMA)

Lei 10.639/2003
Programa Universidade para todos (Prouni)
Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (Fies)
Secad (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade)
Projeto Gênero e Diversidade na Escola (2004)
Introdução do Recorte Racial no Censo Escolar (2005)

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Instituição da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados com a Educação dos Afro-Brasileiros – Cadara (MEC/Secad)2005
Ministério da Educação – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Fonte: Lima (2010) adaptado pelo autor

Tab.01 b - A Institucionalização da Política de Promoção da Igualdade Racial⁶³.

Documento de referência	Ano	Conteúdo	Sigla
Lei nº 10.678 ⁶⁴	23/05/2003	Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	SEPPIR
Decreto nº 4.885 ⁶⁵	20/11/2003	Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial	CNPIR
Decreto nº 6.872 ⁶⁶	20/11/2003	Dispõe sobre a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial	PNPIR
Decreto nº 6.872 ⁶⁷	04/06/2009	Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial	PLANAPIR
Decreto nº 8.136 ⁶⁸	05/11/2013	Regulamenta o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	SINAPIR

⁶³ Ver mais em NAVES (2018)

⁶⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.678.htm

⁶⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4885.htm

⁶⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm

⁶⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6872.htm

⁶⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8136.htm

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Medida Provisória 696/2015 ⁶⁹	05/10/2015	Cria Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	
Lei nº 13.266 ⁷⁰	05/04/2016	Converte a MP696 – Fica Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.	

Fonte: NAVES (2018) adaptado pelo autor

Claro que não se limita apenas nessa tabela⁷¹, buscamos aqui apresentar uma visão geral do processo de transformação que ocorreu no Brasil a partir dos governos eleitos aqui mencionados, nesse universo a nossa intenção é focar na temática da educação.

Nessa perspectiva, e nesse contexto, a população negra brasileira foi contemplada, particularmente a partir de março do ano de 2003, o governo federal sancionou a Lei nº 10.639/03⁷² – MEC, que altera a Lei Nº 9.394/96 Diretrizes e Bases – LDB e estabelece as Diretrizes Curriculares para a implementação da mesma. A decisão de obrigatoriedade do ensino da História da África e dos africanos no currículo escolar do ensino fundamental e médio, tem sua importância no resgate da contribuição dos negros na construção e formação da sociedade brasileira.

Dentro da política educacional, a implementação da Lei 10.639/2003 significa estabelecer um novo paradigma nas diretrizes e práticas pedagógicas voltadas para o reconhecimento da importância dos africanos e afro-brasileiros no processo de formação nacional, essa lei deve ser vista como parte fundamental do conjunto das políticas que visam à educação de qualidade como um direito de todos e todas. Ressaltamos que a educação deve concorrer para a formação de cidadãos orgulhosos de seu pertencimento étnico-racial.

⁶⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm

⁷⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm

⁷¹ Ver mais em NAVES (2018)

⁷² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.639.htm

Esse direito deve ser garantido e as identidades devem ser valorizadas, qualquer que seja. Nesse sentido, mais adiante surge outra lei que colabora com esse entendimento, que se materializa na Lei⁷³ 11645/2008⁷⁴, reconhece que os indígenas e negros convivem com problemas de mesma natureza, claro sendo com diferentes dimensões.

Nossa intenção, aqui, não é detalhar como essas duas políticas educacionais foram implementadas e os caminhos a serem seguidos, tão menos apresentar as orientações⁷⁵ de conteúdos e modificações nos currículos escolares nos diversos níveis e modalidades de ensino. Portanto a Lei 10.639/03 se volta para a correção de uma desigualdade social histórica que recai sobre um segmento populacional e étnico-racial específico, ou seja, os negros brasileiros. Para Gomes (2005), entender que essa lei com sua forma de ação educacional demonstra que o Estado brasileiro sai da neutralidade e se coloca realmente como Estado democrático. Pois as ações pedagógicas voltadas para o cumprimento dessa Lei e suas formas de regulamentação se colocam nesse campo, a partir da efetivação da mesma, muda o imaginário pedagógico e na sua relação com o diverso, aqui, neste caso, representado pelo segmento negro da população. PET - História da África⁷⁶ está contribuindo ou não para a obrigatoriedade dessa duas Leis aqui mencionadas.

BREVE ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DA VISÃO DE ATORES ENVOLVIDOS

⁷³ ⁷³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm

⁷⁴ Art. 1º O art. 26-A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. § 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. § 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.” (NR)

⁷⁵ Para saber mais sobre isso, buscar na A Resolução CNE/CP nº 01, publicada em 17 de junho de 2004, que detalha os direitos e obrigações dos entes federados frente à implementação da Lei 10639/2003.

⁷⁶ Sabemos que o programa foi criado pela Lei nº11.180, e que a partir da Portaria nº 976, 27/07/2010 ganha novos significados e nesses o PET – História da África é criado.

A ideia inicial desse artigo é a análise da dimensão do PET a partir da visão dos atores envolvidos, foi feita a partir da aplicação da técnica de análise de conteúdo temática nos depoimentos dos entrevistados. Sendo que foi realizado a partir da análise das categorias, sendo ela dividida das seguintes categorias, Importância do PET para questão social, Importância para formação acadêmica, Diversidade intelectual, partilhar conhecimentos, Objetivos do programa, Oficina de etnicidade, Fortalecimento/reconhecimento da identidade, Conhecimento sobre a Lei 10.639/2003.

Partindo de umas das categorias elencadas, que diz respeito sobre a importância do PET História da África para a formação acadêmica dos bolsistas (petianos), o que podemos entender inicialmente a partir das falas em comum dos entrevistados, é que o PET se trata de um programa “diferente”, um dos motivos é a questão de ser sobre a temática relacionada a História da África e afro-brasileira. Uma das questões que chamou atenção, foi o espanto de alguns atores envolvidos, pelo motivo de ter um PET dessa temática no estado do Rio Grande do Sul, devido algumas visões de alunos oriundos de outros estados da federação. Segundo um dos bolsistas entrevistados do curso de jornalismo da UNIPAMPA, a possibilidade de ser interdisciplinar, o programa se enriquece, pois o programa tem bolsistas da área de licenciatura, Ciências Políticas, Relação Públicas, Publicidade e propaganda, praticamente dentro do programa existem essas diversas vertentes curriculares, e isso contribui para uma melhor troca de conhecimento e a realização das atividades.

Além disso no que diz respeito a produção acadêmica, uma das entrevistadas salienta que, “eu acho que todos os PETS, não somente o História da África é muito importante porque é uma forma de tu se inserir mais ainda academicamente dentro da universidade, pois está sempre produzindo.(R3, 2019)”. Contrapondo essa visão um dos entrevistados diz que não somente a produção acadêmica é importante, mas sim a questão social que o programa representa, pois é um PET diferenciado pois vai além da pesquisa, ensino, extensão. No entanto um dos entrevistados salienta a importância dessas modalidades, pois via extensão você consegue levar seu conhecimento para fora da

universidade, pois consegue trazer a rede para dentro da universidade, já o ensino você consegue transmitir esse conhecimento de uma forma mais eficaz e com a pesquisa você consegue produzir cientificamente, você consegue levar para fora, participar de eventos, participar de debates.

Segundo R5 (2019) um dos mais antigos bolsistas do programa, que participou da formação inicial do programa, quando se refere ao programa faz a seguinte reflexão, o programa me proporcionou muitas oportunidades, que outros alunos não tiveram no decorrer da graduação, enfim a universidade exige muito do aluno. Salaria que poucos programas e bolsas proporcionam ao aluno contato com pesquisa, extensão e ensino em um mesmo ambiente, o mesmo chama de tripé.

Portanto R5 (2019)

A partir desse tripé, salienta que conseguiu ter uma produção acadêmica, na questão do ensino, participou de muitas palestras, deu aulas, melhorou sua oratória, leituras. Enfim tudo proporcionou para eu apreender esse lado de dialogar com o público, aprendi dialogar de uma maneira, o que você aprende na academia, repassar de uma maneira mais simplificada com quem não tem contato com a academia (R5, 2019).

Seguindo a análise da fala do entrevistado, a partir das atividades de extensão pode ter contato com a comunidade não acadêmica, além do PET ter adotado ir nas escolas. Outros fatores contribuíram para sua formação, a gestão sempre esteve presente, pois trabalham com projetos, sempre trabalhando numa maneira de gerir um programa tão dinâmico e complexo, pois todos temos que ser gestores, pois a gestão é muito importante dentro de um projeto ressalta o entrevistado.

Em um aspecto a se destacar é o fato de o programa ser um propagador de debates sociais, além de tudo, ele auxilia nas questões raciais, etnicidade em geral, finaliza um dos entrevistados. Nessa primeira categoria analisada, alguns achados devem ser frisados, que não foi visto nos relatórios do programa. Sendo uma questão mais antropológica se

assim podemos dizer, o momento que uma das entrevistadas salienta o seguinte “...consigo perceber hoje como ele me ajudou a entender principalmente as minhas raízes né, enquanto uma mulher negra na universidade” (R1⁷⁷, 2019).

Isso demonstra que programa está contribuindo com a formação de um cidadão crítico e reflexivo sobre suas origens, o que podemos compreender, é que a partir da questão teórica os atores envolvidos nesse programa conseguem criar ou recriar seu universo simbólico, ou seja, a partir de uma ação pedagógica libertadora. Sendo que até então poderiam estar obscuros, devido uma imposição de uma formação social determinada.

Podemos ir além nessa reflexão quando buscamos em Bourdieu & Passeron (1975), quando falam de formação social determinada, claro na visão desses autores, referiam ao *poder simbólico* dentro do ambiente escolar que é reprodutor de desigualdades e disseminação de culturas dominantes, ou seja, para esses autores a ação pedagógica pode reproduzir arbitrariamente dada cultura de um grupo dominante (BOURDIEU, PASSERON, p20, 1975). Isso vai ao encontro de alguns sujeitos entrevistados, quando se referem em suas falas sobre o ambiente escolar da seguinte forma “Na escola sempre estudávamos sobre a escravidão e não sobre a cultura de nossos ancestrais e nossas origens, somente que éramos escravos” (R4,2019).

Essa fala se enquadra na ação pedagógica do tipo escolar que Bourdieu & Passeron (1975) apresentam, que também é objetivamente uma violência simbólica. Segundo Silva (2005) quando fala sobre a questão da desconstrução da discriminação no livro didático, a autora apresenta a ideia de que, ainda nos dias atuais o livro didático é o um dos materiais pedagógicos mais utilizados pelos professores, principalmente nas escolas públicas, sendo que na maioria das vezes, o livro didático constitui-se na única fonte de leitura para alunos oriundos das classes populares, e ainda ressalta que para as crianças empobrecidas, esse livro ainda é, e talvez, o único recurso de leitura na sua casa, onde não se compram jornais e revistas (SILVA, 2005).

⁷⁷ Usaremos R1, R2, R3 assim por diante para manter no anonimato os entrevistados.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

E nesse contexto a população negra, na maioria das vezes sua presença nesses livros foi marcada pela estereotipia e caricatura, identificadas pelas pesquisas realizadas nas duas últimas décadas, e a autora complementa que a criança negra era ilustrada e descrita através de estereótipos inferiorizantes (SILVA, 2005). Isso vai além, pois no momento que veicula um estereótipo que potencializa a representação negativa do negro, isso reflete na vida adulta, essa questão foi sentida nas falas dos entrevistados e como vimos na citação já mencionada.

Segundo SILVA (2005)

A ideologia do branqueamento se efetiva no momento em que, internalizando uma imagem negativa de si próprio e uma imagem positiva do outro, o indivíduo estigmatizado tende a se rejeitar, a não se estimar e a procurar aproximar-se em tudo do indivíduo estereotipado positivamente e dos seus valores, tidos como bons e perfeitos (SILVA, 2005, p.23).

Corroborando com essa discussão, Munanga (2000), faz a seguinte explanação, a escola deveria combater os preconceitos, pois é um ambiente de conhecimento e de enriquecimento cultural, mas a cultura de se contextualizar a figura da criança e do jovem negro a estereótipos negativos compromete totalmente o aproveitamento e o sucesso escolar (MUNANGA, 2000).

Essa questão do estereótipo inferiorizam-te reflete na vida das pessoas, após a análise de uma das categorias, essa situação fica bem clara. Algumas falas refletem essa questão, conforme a citação a seguir.

O que me levou a escolha foi a questão da negritude, da minha negritude, até porque não me reconhecia ainda enquanto negra, minha construção, hoje eu entendo que era um fator social, imposto pela sociedade, tentar me afastar das minhas raízes, sempre tive muita vergonha de dizer que era negra que era preta, eu só dizia que

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

eu era moreninha, nunca conseguia dizer isso (R4, 2019).

Como vimos na fala de um dos entrevistados, essa questão é latente, e o PET busca romper com esse pensamento que é comum na sociedade brasileira, como o racismo e não-reconhecimento da importância do negro para a formação social do Brasil. Segundo um dos participantes do PET, quando o mesmo fala sobre a sua escolha em participar do programa, ele afirma que dentro do programa encontrou uma forma de ter orgulho de quem era, pois a partir de estudos sobre a cultura, participando de eventos, oficinas e também participando como oficinairo em escolas, começou a ter outra visão sobre si.

Segundo R2⁷⁸ a sua escolha em participar do programa foi devido ao nome do programa, PET História da África, pois chamou muito a atenção dele, e se viu identificado. Sendo que quando veio estudar em São Borja – RS, tinha uma ideia de não ter muitos negros nessa cidade. Quando chegou na UNIPAMPA de São Borja, encontrou um grupo de pessoas que se identificou, e um programa com esse nome, foi um dos pontos fortes que fez o mesmo participar como voluntário. O mesmo ressalta que em sua cidade de origem já vinha debatendo a temática da identidade negra. E a questão de o programa ser ativo nas escolas e ser o conteúdo que ele trabalha, deixou ele mais atraído em participar, atualmente ele passou de voluntário para bolsista.

Ainda nessa questão da escolha do programa, uma das bolsistas, que é graduanda em Jornalismo, ressalta que produziu uma matéria sobre os senegaleses em São Borja – RS, e quando descobriu a existência do programa PET História da África, ficou interessada, e após conseguiu entrar no programa, dedicou-se a produção de áudio visuais na da mesma temática do PET. Seguindo nossa análise, notamos nas falas dos petianos⁷⁹, em outra categoria elencada que se refere as contribuições dos mesmos para a execução do programa.

Como já tínhamos dito antes, o programa sempre manteve 12 bolsistas, de diversas áreas do conhecimento, esse é o diferencial do

⁷⁸ Acadêmico de Jornalismo da Unipampa São Borja.

⁷⁹ Bolsistas ou voluntários do PET HF

programa pois tem um capital intelectual diferenciado. Pois basicamente o programa utiliza várias formas para atingir o seu objetivo, que forma seriam essas? Claro que nos relatórios pudemos identificar elas, mas sempre tem algo a mais de informações quando usamos dados de origem de entrevistas. Podemos identificar a partir das falas dos sujeitos que realmente os petianos realizaram oficinas nas escolas, sempre buscando romper com o preconceito e buscar a difusão da cultura afro-brasileira. Segundo a fala de petianos, “a gente vai muito nas escolas, municipais, estaduais, levamos oficina de turbante, a gente chama de oficina de etnicidade, eu faço oficina de pintura... eu ajudo na questão do turbante... cada um é responsável por uma coisa, eu ajudo na questão do turbante, ensinar toda a cultura do turbante envolve, também as pinturas africanas. Dentro desse contexto destaca-se uma fala.

Eu pude perceber que não deveria ter vergonha, pelo contrário, a coisa que eu mais amo é fazer oficinas no PET, a gente chega em uma escola e fala sobre a questão negra, sobre ser negro, sobre a cultura africana, e a gente percebe que as crianças negras, geralmente tem poucas crianças negras, geralmente são minorias nas salas de aula, as vezes são quase uma criança preta por sala de aula, a gente pode ver aquela criança preta vendo na gente representatividade sabe, uma coisa que somente PET proporciona para a gente.

Isso demonstra que o PET consegue sair do ambiente acadêmico, e oferecer ao ambiente escolar essas atividades, que por muitas vezes esses ambientes não conseguem oferecer esse tipo de atividade, deixamos bem claro que não estamos culpando a instituição escola, pois já existe uma Lei para essa questão, que veremos no decorrer da redação. No entanto Moura, (2005) em seu artigo “ O direito à diferença”⁸⁰, expressa que a escola deve repensar o papel como fonte de afirmação de identidades, e considera um desafio desenvolver na escola

⁸⁰ Ver mais em MAURA (2005)

novos espaços pedagógicos que propiciem a valorização das múltiplas identidades que integram a identidade do povo brasileiro (MOURA, 2005).

Em nosso entendimento na questão afro-brasileiras e negra, o Programa PET – História da África vem contribuindo com essa ideia da valorização da identidade, e oferecendo as escolas essa oportunidade de repensar. Porém em alguns momentos o programa sofreu algum tipo de resistência, por parte de alguns gestores e até professores da rede pública de ensino de São Borja, salienta um entrevistado. Apesar disso podemos afirmar que o programa vem fazendo sua parte, sempre que no possível oferta oficinas e atividades e formação para professores da rede pública, como identificamos na fala dos entrevistados e nos relatórios.

Na maioria das falas, há predomínio de termos afinados à concepção da identidade negra, isso foi identificado a partir da análise de uma das categorias intitulada “fortalecimento da identidade”, um dos termos se refere a negritude, que se articula com o reconhecimento de ser negro ou preto. Devem estar se perguntando, o programa analisado somente tem predominância de petianos negros? Um dos entrevistados, faz a seguinte reflexão.

Com certeza o programa contribuiu para o fortalecimento e reconhecimento da minha identidade, mas também eu devo ressaltar que eu sou branco né, então quando comecei estudar a história da África, negritude, temática Afro, eu percebi o que é o privilégio branco, então além de entender o outro lado, entender a história, as carências dos estudos e da tensão que, a sociedade e o ensino dessa temática afro, também percebi quanto privilegiado eu sou, então assim, eu mudei muito depois que participei do programa, com certeza foi um divisor de águas (R5, 2019).

Seguindo nessa mesma categoria temática, pudemos identificar que é latente a importância do programa para a identidade negra, um dos entrevistados (as), faz a seguinte fala.

É aquilo né, eu não tinha nenhum pouco desse conhecimento do que era ser preto, é aquilo, os brancos normalmente eles conhecem sua trajetória, sabem de onde suas famílias vieram, eles sabem a origem de seus sobrenomes de suas famílias e eu não, mau sei quem foi minha vó, e a pouco tempo eu descobri que a mãe da minha vó era escrava, então sabe, participar do PET me fez muito, principalmente, eu costumo falar que me descobri preta quando eu entrei no Pet, porque dentro do PET além de ter contato com outras pessoas negras dentro do programa, a gente se entende, a gente vê enquanto temos em comum, principalmente em trajetória de vida, mas também problemas internos, eu percebi que todo mundo tem aquele probleminha de saber que é preto, e quando eu entrei no PET e comecei a pesquisar a cultura afro-brasileira e africana, quando eu comecei entender todos os males que a sociedade, que a construção, o colonialismo fez com as pessoas pretas na história (R1, 2019).

A grosso modo a partir de Munanga (1988) podemos compreender que o PET, tem um papel importante na reconstrução de uma consciência histórica⁸¹, e a fala acima expressa isso. Vamos ampliar essas discussões, a respeito sobre a construção ou reconstrução de uma identidade na visão de Munanga, para o mesmo existem três componentes essenciais na construção e uma identidade ou de uma personalidade coletiva, sendo esses componentes o fator histórico, o fator linguístico e o fator psicológico, para chegar em uma identidade cultural perfeita teria que haver a presença simultânea desses três componentes no grupo ou no indivíduo, mas isso é quase impossível salienta Munanga (1988). Sendo que o fator histórico para Munanga é o mais importante. “O fator histórico parece o mais importante, na medida

⁸¹ Ver mais em MUNANGA (1988)

em que constitui o cimento cultural que une os elementos diversos de um povo através do sentimento de continuidade histórica vivido pelo conjunto de sua coletividade” (MUNANGA, 1988, p.3).

O que podemos entender a partir das entrevistas, que muitos desconheciam suas origens, somente conheciam a questão da escravidão no Brasil, aquela “história de sempre que é ensinado nas escolas”, somente o lado da escravidão, do negro escravizado e não de uma complexa cultura afro-brasileira. E dentro do (PET) programa eles conseguem se reconhecer como negros ou pretos, tanto por a troca de experiências, como salienta um dos entrevistados, “aqui encontramos vários tons de pele negra, mas com um passado em comum” e compartilhamos nossos conhecimentos.

Munanga (1988), afirma que é essencial para cada povo reencontrar o fio condutor que o liga a seu passado ancestral o mais longínquo possível, e o autor continua, a consciência histórica cria uma coesão e uma relação de segurança para um povo. E finaliza dizendo que esse esforço que cada povo faz para conhecer sua verdadeira história e por fim transmiti-la as futuras gerações. Podemos usar como exemplos as oficinas de turbantes, e a de pinturas faciais, essas atividades que foram realizadas em escolas e também em outros ambientes como CRAS⁸², parecem ser apenas umas atividades lúdicas, mas são totalmente importantes para a reconstrução histórica daquela criança negra que por muitas vezes nunca teve acesso a essas informações, isso contribui muito para a formação identitária e cultural e a recuperação da identidade negra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que podemos considerar nessa breve considerações, sendo que a pesquisa está em andamento, foi identificado na análise das entrevistas que o programa vem contribuindo para uma melhor efetivação da Lei 10.639/03 e a 11645/08. Devemos frisar que o PET História da África vai além de um programa de educação e tutoria, pois conseguiu reconstruir nos participantes a sua própria história, e também

⁸² Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

o fortalecimento identitário dos participantes. O que podemos afirmar até o momento é que o PET História da África, a partir de suas ações, tanto de ensino, pesquisa, extensão e gestão cria uma tomada de reconstrução histórica, cultural, simbólica e colabora para a formação cidadã dos bolsistas, e também do público atingido por essa política pública educacional e cultural, se assim podemos dizer.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília, junho, 2005.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-brasileira”, e dá outras providências.

BRASIL. LEI Nº 11.180, DE 23 DE SETEMBRO DE 2005.

BRASIL. Portaria nº 343, de 24 de abril de 2013 - sigpet – Mec

BRASIL. SIGPET Disponível em <http://sigpet.mec.gov.br/primeiro-acesso>. Acesso em 01/2019

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.

GOMES, Nilma Lino. **Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: Uma breve discussão**. In: Educação anti-racista: caminhos abertos pela lei Federal nº10.639/03. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

HILL, Michael. **Implementação: Uma visão geral**. Políticas Públicas: Coletânea. v. 2. pp. 61-87 Brasília: ENAP, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Munanga, Kabengele. **Por que ensinar a história da África e do negro no Brasil de hoje?** *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil*, n. 62, p. 20–31, dez. 2015.

Munanga, Kabengele. **Identidade, cidadania e democracia: algumas reflexões sobre os discursos anti-racistas no Brasil.** In: SPINK, Mary Jane Paris(Org.) *A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar.* São Paulo: Cortez, 1994, p. 177-187.

MUNANGA, Kabengele. **O preconceito racial no sistema educativo brasileiro e seu impacto no processo de aprendizagem do “alunado negro”.** In: AZEVEDO, José Clóvis de (org.) *Utopia e democracia na Escola Cidadã.* Porto Alegre: UFRGS, 2000. p. 235-244.

Superando o Racismo na escola. 2ª edição revisada / Kabengele Munanga, organizador. – [Brasília]: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. 204p.: il.

MUNANGA, kabengele. **Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia.** In: v. 5 n. 1 (1996): jan./dez. [6]: Resgate n. 6

LIMA, Marcia. **Ações afirmativas no governo Lula.** *Novos Estudos: CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 77-95, 2010.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. **Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais.** *Revista Administração Pública — Rio de Janeiro* 46 (5): 1251-270, set./out. 2012. Acessado as 23 horas e 23 minutos do dia 11 de junho de 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a04v46n5.pdf?fbclid=IwAR3-ZyiMfWiejfxkmepaXbMx3uS8v7rd4khOgmw-lbzf3-YRjkh91Vaufj4>

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções** / Leonardo Secchi. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

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

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*. vol. 8, n. 16, pp. 20-45, 2006

ASSISTÊNCIA SOCIAL E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

Solange Emilene Berwig⁸³
Jaqueline Carvalho Quadrado⁸⁴
Jucléia Velasque Amaral⁸⁵

RESUMO: Este estudo tem como objetivo retratar o campo da Assistência Social brasileira, resgatando os elementos socio históricos de sua formulação, bem como aborda os mecanismos de gestão dessa política pública e um de seus objetivos - a vigilância socioassistencial. Para dar conta do proposto no objetivo este estudo, de caráter bibliográfico e documental, de natureza qualitativa, se estrutura em dois grandes eixos temáticos, a saber: a) o resgate da elaboração e aprovação da Política Nacional de Assistência Social brasileira como política pública que compõem o tripé da seguridade social, abordando as tensões e avanços que permeiam o percurso sócio histórico da Assistência Social. Apresenta a consolidação desta política como Sistema Único de Assistência Social – SUAS, reconhecendo os avanços no campo da proteção social com a aprovação do SUAS. E, b) sistematiza o debate sobre a vigilância socioassistencial enquanto um dos objetivos da Assistência Social brasileira, apontando a base organizacional do SUAS e a caracterização e funções da vigilância socioassistencial.

Palavras Chave: Sistema Único de Assistência Social; Assistência Social; Gestão.

⁸³ Doutora em Serviço Social. Professora do curso de Serviço Social na Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Vice-líder do Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina. Membro do GT Seguridad Social y Sistema de Pensiones CLACSO. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

⁸⁴ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa. Líder do GEEP - Grupo de Pesquisa em Gênero, Ética, Educação e Política. E-mail: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

⁸⁵ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – PPGPP Unipampa. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pampa. Pesquisa sobre Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais. E-mail: jucléiaamaral.aluno@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

O campo da Assistência Social brasileira é espaço de importantes debates, reflexões e pesquisas muito antes de sua aprovação e implantação. Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e mais tarde com a aprovação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, este campo de estudo se amplia sob a perspectiva do monitoramento no processo de implantação e implementação, bem como um movimento acadêmico e social de resistência em defesa de uma política pública de defesa dos direitos sociais brasileiros.

A partir da aprovação e implementação do SUAS um espaço importante de estudos tem se consolidado e contribuído para os avanços no campo da Assistência Social, uma produção importante está disponível para consulta sobre a história, tensionamentos, conquistas, e os avanços em termos da concepção de Assistência Social que o Brasil estabeleceu ao longo do processo desta política. Contudo, em face das demandas cotidianas, das alterações no campo da proteção social brasileira, das mudanças impostas pelo modelo de gestão pública estatal dos novos arranjos na gestão da política de Assistência Social, este é um tema que não se esgota.

Pelo campo oportuno de pesquisa, importantes propostas têm sido desenvolvidas nos programas de pós-graduação brasileiros, especialmente em programas que dialogam com as políticas públicas. Seguindo essa perspectiva o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – PPGPP Unipampa, que tem como proposta ofertar qualificação profissional em nível de mestrado, tem ainda contribuído com investigações e desenvolvimento de estudos que respondem as diversas demandas da área da gestão de políticas públicas, sob a perspectiva de desenvolvimento local e regional.

Ainda, dado o momento histórico, de acirramento da Questão Social e suas expressões pela população brasileira (e mundial) frente à Pandemia causada pelo alastramento do vírus Corona – Covid-19, tem se ampliado consideravelmente as demandas e procura da população pelos serviços, e especialmente pelos benefícios ofertados pela política de Assistência Social, situação esta que irá permanecer após o controle do

vírus, demandado da Assistência Social e do Estado um enfrentamento mais efetivo e com investimento mais robusto, já que o cenário mostra sinais de um processo que se estende a longo prazo. Tal situação apenas denota, ainda mais, a relevância dos debates sobre este campo de conhecimento.

Dadas as justificativas sobre a relevância acadêmica e social do campo da Assistência Social como área de investigação e construção do conhecimento, busca-se no texto atender ao objetivo deste estudo – *retratar o campo da Assistência Social brasileira, resgatando os elementos socio históricos de sua formulação, bem como os mecanismos de gestão dessa política pública e um de seus objetivos - a vigilância socioassistencial*. Este artigo está estruturado com base em pesquisa bibliográfica e documental de caráter qualitativo, abordando no primeiro item os aspectos socio históricos da conformação da Política de Assistência Social, do Sistema Único de Assistência Social, resgatando através das normativas a formalização desta política, construção do SUAS e do modelo de gestão descentralizada, participativa. Em um segundo momento é desenvolvido então o tema da vigilância socioassistencial, buscando contribuir para o entendimento, operacionalização da vigilância enquanto objetivo da Assistência Social, bem como, apresentar elementos da função da vigilância socioassistencial. Espera-se que os acúmulos e saberes aqui sistematizados sejam contributos para os estudos no campo da Assistência Social e o SUAS.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

A conformação da Assistência Social enquanto política pública está demarcada pela Constituição Federal brasileira de 1988, e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, aprovada no ano de 1993 (Lei nº 8.742/1993). A integração da Assistência Social como política pública, somando-se as políticas de Saúde e de Previdência, compõem o tripé da seguridade social brasileira, e foi um passo importante no processo de constituição do sistema de proteção social do País. Para que se chegasse ao status atual, um longo caminho foi percorrido, envolvendo discussões, divergências, mobilização de

diferentes entidades e segmentos, processo marcado, inclusive, pela disputa de distintos projetos societários.

Nesse percurso de avanços e retrocessos destacam-se alguns pontos que contribuem para a compreensão do processo de implantação da Assistência Social brasileira, através das normativas⁸⁶ que regulamentam e atualizam essa política pública. Ao estudar a trajetória da política de Assistência Social é possível definir que os pontos de consolidação legal dessa política estão expressos na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e na lei que regulamenta o SUAS – Lei nº 12.435 de 2011. As regulações dotam a política de Assistência Social de consistência técnico-política e homogeneidade considerando o desenho da universalização e humanização do processo de garantia dos direitos socioassistenciais aos usuários.

Desde sua inclusão na Constituição Federal de 1988 até o momento (2020), muitos movimentos foram necessários para que a Assistência Social se consolidasse, em um cenário marcado pela contradição e disputas no campo da seguridade social. O debate sobre a realidade brasileira, que tem sua história marcada pelos interesses da classe dominante, patrimonialismo, coronelismo, e os movimentos de

⁸⁶ Sistematização das legislações de regulação da Assistência Social: 1940 - Criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, sob princípios da caridade, filantropia e solidariedade religiosa; 1974 - Criado Ministério da Previdência e Assistência Social, as ações da Assistência Social sob centralidade e exclusiva ação federal; 1988 - Promulgação da Constituição Federal brasileira – Tripé da seguridade social, Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Os artigos 203 e 204 da CF de 1988 dispõem sobre os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social; Criação do Ministério do Bem-Estar Social. Seguindo os moldes da LBA numa perspectiva de caridade, solidariedade, ações assistencialistas; 1993 - Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Determina a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Política de seguridade social; 1998 - O Conselho Nacional de Assistência Social aprova pela Resolução 207/1998 a 1ª Política Nacional de Assistência Social e a NOB2-AS (apresenta procedimentos operacionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social); 2003 - Criação do Ministério de Assistência Social; 2004 - Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS; 2005 - Aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS; 2006 - Aprovação da Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS; 2007 - Aprovação do Plano Decenal do SUAS – SUAS Plano 10; 2009 - Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais; 2011 - Aprovação da Lei do SUAS – Lei federal nº12.435 de 2011. (BERWIG, 2018, p. 33).

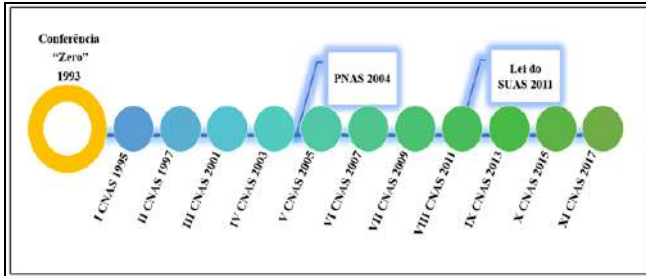
contrarreforma do Estado são postos-chave para compreender a necessidade de avançar em termos de regulamentação dessa política através da organização de um sistema único - SUAS, sob a perspectiva de defender a manutenção da Seguridade Social a partir dos princípios constitucionais.

O período pós-Constituição de 1988 foi revelador de uma grande disputa no campo da política social brasileira. Embora as propostas que basearam a reforma do estado tivessem, sistematicamente, sido colocadas, movimentos sociais, trabalhadores e a sociedade em geral mantiveram sua luta pela implementação dos princípios constitucionais e pela defesa da Seguridade Social. Nesse campo, a construção de uma institucionalidade no campo da Assistência Social, como integrante da Seguridade Social, demarcará um dos movimentos mais significativos nessa área (COUTO; MARTINELLI, 2009, p. 95).

As normas e legislações apontam para o amadurecimento, gradativo, no campo da Assistência Social. É válido destacar o papel importante dos Conselhos de Assistência Social - CMAS e das Conferências de Assistência Social para o avanço de uma política pública pautada nos princípios da descentralização e da participação popular. As conferências são *locus* privilegiado das discussões, problematizações e elaboração das propostas a serem incorporadas para a Assistência Social.

As Conferências, embora também sejam espaços de disputa, foram, e ainda são, um lugar decisivo na articulação das necessidades da população, exercício do controle social e fortalecimento do SUAS. Ao todo já foram realizadas 11 Conferências Nacionais de Assistência Social, mais a Conferência “Zero” que culminou no processo de aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, conforme representado na figura a seguir, as quais são precedidas pelos trabalhos de mobilização e discussão nas Conferências e pré-conferências municipais e estaduais e do Distrito Federal até chegar à plenária da Conferência Nacional de Assistência Social.

Figura 01 - Linha do tempo - Conferências Nacionais de Assistência Social



Fonte: BERWIG (2018, p. 35).

A figura 01, representa onze das doze Conferências realizadas ao longo dos últimos vinte e sete anos, cabe destacar que no ano de 2019, o exercício do controle social foi atacado gravemente, com a imposição de restrição ao Conselho Nacional de Assistência Social e o cancelamento da Conferência pela gestão do governo Federal. Um importante movimento se instaurou através da organização da sociedade civil, entidades prestadoras de serviço, trabalhadores e usuários do SUAS que realizaram de forma independente as conferências em todo o território nacional. A Conferência Nacional Democrática de Assistência Social⁸⁷ realizou-se nos dias 25 e 26 de novembro de 2019 em Brasília com o tema *Assistência Social: direito do povo com financiamento público e participação social*. Em todas as conferências se observa, pelos debates construídos, que houve uma direção para o fortalecimento do dever do Estado, a implantação do modelo federativo, e a valorização dos diferentes atores envolvidos – trabalhadores, prestadores de serviços e usuários da

⁸⁷ As Conferências realizadas em todo o território nacional ganharam esta denominação justamente pelo processo de enfrentamento do cancelamento das conferências, sendo um movimento de resistência frente aos ataques ao processo de controle social, legitimado pela Constituição Federal de 1988. Ainda que o exercício do controle social seja um desafio constante, é preciso defender a premissa da participação popular enquanto diretriz constitucional que reconhece o lugar dos diferentes atores sociais envolvidos na política pública de Assistência Social. Em tempo: vale destacar que o campo do controle social pode e deve se ampliar, articulando ações dos Conselhos com outros espaços deliberativos, como os Fóruns de Trabalhadores do SUAS, Fóruns de Usuários do SUAS, e ainda com conselhos de outras políticas públicas, e conselhos setoriais de direitos. (BERWIG, 2018).

política, norteados pelo princípio de consolidação de uma política pública e, mais tarde, a implantação de um Sistema Único.

Os debates propostos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através das conferências, contribuíram e contribuem para a construção e manutenção do controle social. É importante destacar que não se ignoram os desafios postos para esse processo, entre os quais se destaca a questão da participação dos/as usuários/as no exercício do controle social, e na gestão dos serviços socioassistenciais, por uma condição histórica de não participação concreta da população nas tomadas de decisão junto ao Estado, o que tem implicações importantes na efetivação desse espaço na sua dimensão democrática. Além da questão da participação, fortes embates políticos marcam a experiência do controle social:

[...] a questão da correlação de forças fica patente no momento de convocação da I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, pois houve muita resistência por parte do governo para a realização dessa Conferência. No entanto, a intensa pressão dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, levou o ministro a convocá-la (GUTIERRES, 2017, p. 88).

Ao longo desse período de realização das Conferências, com todas as limitações e dificuldades inerentes ao campo da participação, é preciso assinalar que esse processo contribui, em primeira instância, para o avanço da política de Assistência Social. E, em um segundo momento, para demarcar o lugar do controle social enquanto ferramenta que viabiliza o direito da participação e que convoca trabalhadores, usuários da política e entidades para o exercício do controle social em uma perspectiva democrática.

Os Conselhos têm um papel fundamental no processo de fiscalização e defesa da política de Assistência Social e dos direitos individuais e coletivos dos usuários. Os Conselhos de políticas públicas foram criados a partir da década de 1990. Baseados no direito de participação social, a democratização brasileira trouxe importantes

avanços para a gestão das políticas públicas — da política de Assistência Social, entre os avanços, destaca-se o processo de institucionalização dos espaços para o exercício do controle social nos moldes atuais. É nos espaços dos Conselhos de Assistência Social (municipal, estadual e federal) e nas Conferências de Assistência Social que se materializa a participação social preconizada pela Constituição Federal de 1988.

A consolidação da Assistência Social ocorre em meio aos processos históricos da realidade social brasileira, por isso pensar sobre a construção dessa política implica pensar sobre o tempo histórico em que ela surge e como vai se organizando frente aos movimentos de reformas e contrarreformas do Estado brasileiro. A forma de organização e oferta dos serviços foi se constituindo considerando-se os modelos de atenção assistencial que se tinha como referência, através das normativas de cada período, pautados pela gestão do Estado que é tensionado pela sociedade civil.

Tão logo o Estado brasileiro efetuou a transição e aprovação dos mecanismos democráticos e públicos, ao final da década de 1990 instaurou-se, no País, o período de implantação das políticas sob o receituário neoliberal, tendo como objetivo: reduzir consideravelmente a gestão pública estatal; colocar o Estado na condição de subsidiário; reduzir sua intervenção à condição mínima; intervir nos assuntos econômicos apenas quando a iniciativa privada não pudesse fazê-lo, ou não tivesse interesse, ampliando o campo de ação da iniciativa empresarial. O movimento de contrarreforma interferiu no projeto constitucional de uma Seguridade Social pública estatal, colocando em risco os direitos dos cidadãos brasileiros (COUTO, MARTINELLI, 2009).

Todos os esforços em torno da construção do SUAS representam a tentativa de ruptura com um modelo de política pública marcada por um clientelismo tutelado que determinou o lugar da população atendida, relegando-a a uma condição de submissão, de incapaz, necessitada dos favores do Estado para se manter. Os avanços do SUAS são motivados pela necessidade de consolidar a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Para tanto, o processo de implantação precisou organizar meios de contribuir para a superação da herança assistencialista, do favor, da benesse, características arraigadas na Assistência Social em decorrência das suas

origens, destacando-se que esses elementos ainda são desafios para a Assistência Social.

É preciso assinalar que as disputas dentro do processo de construção da política de Assistência Social permanecem presentes. Nesse campo, de um lado se convive com a reivindicação e luta constante pelos direitos, amparados na ideia de cidadania que combine responsabilização estatal e construção coletiva em espaços participativos; e, de outro, com as origens históricas ligadas à filantropia, ações emergenciais e pontuais num viés conservador. Reconhecer esses desafios é necessário para que se mantenham, além de uma postura vigilante, objetivos muito sólidos do que se deseja materializar enquanto política de Assistência Social.

O Sistema Único de Assistência Social, aprovado sob a perspectiva do direito constitucional, tem, nas suas normativas, as orientações e diretrizes éticas e técnicas para a gestão da Assistência Social.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e subsistemas – matricialidade sociofamiliar, descentralização político administrativa, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, política de recursos humanos, informação o monitoramento e avaliação (BRASIL, 2004, p. 39).

Esses eixos foram elencados por ter sido entendida sua importância no processo de implantação de uma política pública, na perspectiva de garantia de direitos, com previsão orçamentária para viabilizar e garantir a manutenção dos serviços com a qualidade esperada para atendimento das necessidades da população usuária. Isso, portanto, considerando o espaço do controle social enquanto dimensão da

democratização da construção de ações de interesse coletivo e fiscalização dos serviços, e a gestão do trabalho enquanto interlocução e garantia dos direitos dos trabalhadores na perspectiva de qualificação do serviço ofertado. Assim, o que se observa é uma proposta de planejamento da gestão dessa política, tendo como norteador os eixos destacados, para um processo que visa construir o aprimoramento constante da política de Assistência Social.

É importante salientar que os eixos destacados como estruturantes não se constituem em temas individuais, mas itens que têm suas características singulares e estão intimamente interligados a um propósito central – de estabelecer as bases para a gestão do Sistema Único de Assistência Social, e constituem matéria para o acompanhamento de dados que visam instrumentalizar as ações na política de Assistência e no campo da proteção social.

A política de Assistência Social a partir do SUAS está organizada de modo a oferecer um rol de serviços, programas, projetos e benefícios através da rede socioassistencial –composição de instituições que oferecem os serviços de Assistência pela iniciativa pública e/ou pelas entidades e organizações de assistência social privadas vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação. A rede é formada por um conjunto integrado de ações que atendo ao proposto pelo SUAS, organizando a Assistência em dois níveis de proteção - a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade.

I - Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - Proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

enfrentamento das situações de violação de direitos. (BRASIL, 1993, art. 6^o-A).

Os serviços de cada nível de proteção estão organizados da seguinte forma:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas [...].

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua [...].

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo Institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL, 2009, p.4).

Os serviços são ofertados em equipamento sociais⁸⁸ observando a natureza de suas ações. A proteção social básica é ofertada nos Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Os serviços em nível de proteção social especial de média complexidade são ofertados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são operados de acordo com o ciclo de vida e/ou situação social em que as famílias e indivíduos vivenciam, quais sejam: crianças e adolescentes: Casa-Lar e Abrigo Institucional; adultos e famílias: Abrigo institucional e Casa de Passagem; mulheres em situação de violência: Abrigo institucional; jovens e adultos com deficiência: Residências inclusivas; idosos: Casa-Lar, Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI); grupos de pessoas maiores de 18 anos: República. (CARRARO; SANTOS; AZEVEDO, 2013).

De posse do entendimento da organização do modelo do Sistema Único de Assistência Social na oferta dos serviços desdobra-se no item a seguir o debate sobre a função da vigilância socioassistencial enquanto função precípua da Assistência Social, que busca contribuir na operacionalização de toda a engrenagem que compõem esta política pública.

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: FUNÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O SUAS na acepção da implementação da política de Assistência Social, estabelece três funções a serem desenvolvidas de forma indissociável e concomitante – as funções de proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial. Para efetivar o SUAS com base em direitos sociais⁸⁹ tem sido fundamental compreender a nova proposta – de uma política pública, dever de Estado, direito dos cidadãos à seguridade social, reclamável juridicamente e traduzível em política social pública devida aos sujeitos de direitos, e não mais como

⁸⁸ Os equipamentos da Assistência Social são unidades públicas estatais, e/ou e entidades/organizações privadas de assistência social que compõem a rede socioassistencial.

⁸⁹ Segundo artigo. 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988 são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

“[...] práticas e ações públicas ou privadas de caráter eventual, personalista e descontínuo não submetida a ética pública ou a ética do direito coletivo e social” (BRASIL, 2013, p. 14).

Não é novo no campo da Assistência Social, e no bojo das políticas sociais os tensionamentos e confrontos gerados por interesses antagônicos de grupos e classes sociais, onde os sentidos dessa política, sua constituição e manutenção de sua estrutura organizativa estão em constante disputa. Ao adentrar na questão da organização e gestão é preciso que se tenha clareza da concepção sobre a assistência social, haja vista as marcas históricas de trato operacional, os sentidos atribuídos e recebidos ao longo dos anos. Do mesmo modo, é impreterível compreender, de forma crítica, os processos sociais em curso no país e suas repercussões na estrutura organizativa do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e na lógica de gerenciamento e controle das ações na Assistência Social em todo o território nacional.

Para além das bases instrutivas para a gestão, a Assistência Social apresenta em seu desenho de organização um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que precisam ser assimilados e traduzidos no cotidiano do trabalho de gestores e profissionais a fim de garantir, com base em princípios éticos e políticos, o atendimento às demandas de proteção social de Assistência Social da população que dela necessita. Como requisitos para a gestão da Assistência Social são considerados eixos estruturantes desta política o financiamento e a descentralização da gestão, fundamentais para a implantação da vigilância socioassistencial – função da política de Assistência Social. São objetivos da Assistência Social: a) prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; b) contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; e, c) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004).

Para que seja possível atender a tais objetivos, é imperioso um mecanismo de planejamento que congregue em sua base as informações para desenvolvimento de ações no âmbito dos Municípios, Estados ou

mesmo da União. É neste contexto que a vigilância socioassistencial vai ser operacionalizada. É importante destacar que,

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012).

A vigilância socioassistencial tem sido objeto de debate/estudo na Assistência Social entre gestores, entidades e trabalhadores⁹⁰, a demanda pela implantação dos mecanismos de vigilância tem contribuído para o avanço do entendimento dessa categoria, que é muito além de um mecanismo de controle, ou de organização de dados, mas um objetivo da Assistência Social. O modelo de gestão do SUAS - descentralizada e com a premissa de ser participativa, deve contribuir para consolidar a proposta do sistema de gestão compartilhada, cofinanciamento, cooperação técnica entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal, Municípios). Tais processos devem seguir os princípios e diretrizes do SUAS a fim de implementar da política de Recursos Humanos⁹¹ através da gestão do trabalho e educação permanente, afiançar a vigilância socioassistencial, tendo como objetivo

⁹⁰ A recente pesquisa nacional sobre o avanço da implementação do SUAS aponta “[...] que a vigilância socioassistencial constitui matéria pouco explorada na compreensão dos sujeitos da política de Assistência Social [...] contudo, evidencia-se um processo sistemático e crescente de reflexões e consolidação do acervo de informações referentes à estruturação e operacionalização da política de Assistência Social”. (SILVA *et. al.*, 2019, p. 130).

⁹¹ Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS foi aprovada no ano de 2006 e tem como premissa a organização da gestão do Trabalho, implantação dessa gestão, acompanhamento, planejamento das demandas relacionadas aos trabalhadores, composição de quadros de trabalhadores, instituição de mecanismos de educação permanente entre outros debates referente as condições e relações de trabalho no âmbito do SUAS.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

central a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios. São princípios do Sistema Único de Assistência Social:

- I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- V - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se *equivalência às populações urbanas e rurais*; e, V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, s/p).

Para que tais princípios sejam atendidos, são necessários mecanismos de diagnósticos, planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política no sentido de verificar as necessidades emergentes das realidades e adequação das propostas no âmbito do SUAS. Conforme a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS aprovada em 2005 e atualizada em 2012, compete a vigilância socioassistencial a função de diagnosticar as vulnerabilidades e riscos sociais e articular as demandas com as ofertas de serviços que integram a rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social, dando suporte a gestão da política pública de Assistência Social para o planejamento, execução, avaliação e expansão dos serviços. Compete a vigilância socioassistencial:

- I – O apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e

II – A produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS. (BRASIL, 2012, s/p).

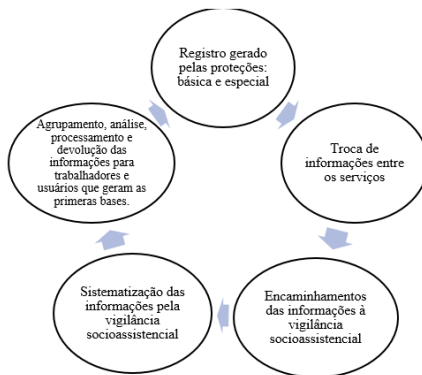
Decorre disso que a Vigilância Socioassistencial (enquanto uma função da política pública de Assistência Social), foca no desenvolvimento de ações conjuntas de Proteção Social e Defesa de Direitos, caracterizando-se, por assim dizer, em um tripé que possui estrita correlação em suas interfaces. Logo, a Vigilância tem uma função importantíssima na política pública de Assistência Social, uma vez que, se configura em uma função estratégica para a implementação da proteção as famílias e indivíduos, além de incluí-los no Sistema Único de Assistência Social.

De forma objetiva e didática pode-se inferir que a vigilância socioassistencial tem duas linhas de atuação – investigação e orientação. A investigação dos territórios e das demandas oriundas de cada realidade pelas necessidades de oferta de serviços, benefícios, proteção social, potenciais riscos nos territórios, populações vulneráveis, demandas urgentes e/ou persistentes para posterior orientação do que deve então ser ofertado nas ações da Política de Assistência Social. Tal mecanismo visa estabelecer uma relação orgânica do processo de planejamento. Vale ressaltar que tal processo de trabalho é ininterrupto, deve ser construído com base metodológica a fim de apontar diagnósticos iniciais, de monitoramento e avaliação.

É de responsabilidade da vigilância detectar ocorrências, falhas e potenciais focos de investimento como alternativa viável para o funcionamento dos seus serviços. Em outras palavras, é pensar estrategicamente em propostas de prevenção e garantia, possibilitando que o Estado esteja atendo a essas exclusões, e que trabalhe com a finalidade de inclusão dessa população. Para que essa função possa ser implantada e implementada é necessário a organização do setor de

vigilância socioassistencial nos municípios, mas para além da implantação de um setor é preciso que todos os envolvidos com a execução das ações da política de Assistência Social tenham compreensão dessa função. Pois a vigilância não ocorre única e exclusivamente pela implantação de algum sistema de banco de dados local, ou por relatórios, trata-se de um processo de monitoramento e avaliação construído e assimilado coletivamente junto aos trabalhadores, e gestores da Assistência Social. A figura 02, a seguir, demonstra uma proposição de fluxo para a operacionalização da função da vigilância socioassistencial:

Figura 02 - fluxo de referência e contrarreferência para a vigilância socioassistencial



Fonte: (MARTINELLI, SILVA, SANTOS, 2015, p. 104).

O fluxo elaborado por pesquisadores, estudiosos do SUAS e da Assistência Social, contribui para o entendimento do fluxo interno para a implantação da vigilância no âmbito dos municípios. Pode-se observar que o setor da vigilância entra em ação após o levantamento de informações já realizado pelo conjunto de serviços que integram as proteções – básica e especial. O que ainda é relevante observar pelo desenho de fluxo, é que embora, exista a necessidade de criação de um setor de vigilância, em decorrência das ações que esta precisa desempenhar, o processo de vigilância deve ocorrer envolvendo todos

os sujeitos - trabalhadores e usuários da Assistência Social, serviços dos diferentes níveis de proteção. Logo, o trabalho de identificação das demandas dos territórios está intrinsecamente vinculado ao conhecimento dos sujeitos sobre sua própria realidade e à capacidade técnico-operativa dos serviços e seus trabalhadores em buscar o conhecimento sobre a realidade em que atuam.

O desenho de fluxo considera os usuários como parte do processo da vigilância, respeitando assim os princípios da participação e do controle social. A proposta aponta ainda para um processo contínuo, corroborando com o que já foi destacado neste texto, de um movimento processual, que envolve diversos atores, serviços, e se materializa na dinâmica do diagnóstico - monitoramento - avaliação - novo diagnóstico. Como aponta o fluxo, não há ponto final, mas sim, um ponto de chegada que desencadeia um novo ciclo, e assim sucessivamente.

Implementar a vigilância socioassistencial requer dos envolvidos, especialmente dos gestores e trabalhadores, o desenvolvimento de mecanismos de coleta e sistematização de dados, conhecimento técnico para realização de diagnósticos. Investimento de recursos para implantação de sistemas de informação, investimento na educação permanente de trabalhadores, gestores e usuários para a construção de práticas e processos de vigilância.

A vigilância socioassistencial deve contribuir para a organização e oferta de serviços considerando alguns aspectos fundamentais para o processo de planejamento, quais sejam: a) levantamento e análise de dados de acordo com as características particulares de cada território; b) considerar as demandas e situações de vulnerabilidade que incidem sobre indivíduos e famílias, observando a relação da oferta de serviços, bem como a necessidade de ampliação ou adequação das ofertas; c) mapear a rede socioassistencial, tendo como indicadores - o número, tipo e funcionamento dos serviços, além de suas condições de qualidade no que é ofertado; d) analisar as demandas da população usuária, e população potencial a ser incluída, oferta de serviços considerando a capacidade de execução municipal, a fim de estabelecer o planejamento no âmbito local, ou regional em termos de oferta; e) estabelecer um processo rigoroso dos registros e acompanhamento do histórico de atendimento do Município - a fim de identificar os desafios, para

superá-los e as ações exitosas, que merecem inclusive serem replicadas; f) criar fluxos de referência e contrarreferência entre os serviços a fim de instrumentalizar e formalizar o diálogo entre gestão, trabalhadores nos distintos níveis de proteção – básica e especial; e, g) construir ações, processos de trabalho, bem como oferta de serviços que superem uma prática emergencial, assistencialista e pautada apenas na demanda espontânea.

A vigilância socioassistencial não trabalha de forma isolada, deve estar conectada ao trabalho de forma intersetorial – conforme diretrizes do SUAS. Todas as áreas municipais podem contribuir no levantamento de dados para compor o trabalho da vigilância. Nesse sentido observa-se que bancos de dados formais já consolidados são ponto de partida para a elaboração de diagnósticos socio territoriais, como: pesquisas do IBGE, sistema de informações de agravos e notificações – SINAN/DataSUS, Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico, informações do Disque denúncia – Disque 100, pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD, informações de sistemas operacionais locais do município das diferentes secretarias – Saúde, Assistência Social, Habitação, Trabalho, etc. É relevante ainda, destacar a presença de universidades nos municípios, ou regiões e que podem estar estabelecendo parcerias para pesquisas, e/ou consultorias para elaboração de diagnósticos, desde que este processo seja devidamente acompanhado e executado pelos trabalhadores do SUAS conforma proposição da vigilância socioassistencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social e, posteriormente do Sistema Único de Assistência Social nos moldes como estão propostos, são avanços importantes para o campo da proteção social brasileira. Muitos foram os avanços da Assistência Social desde sua aprovação, e muitos ainda são os desafios postos, especialmente no que tange a implementação dos mecanismos de gestão sob a perspectiva dos princípios do SUAS de descentralização, cofinanciamento e participação social. Para um desenvolvimento pleno e continuar avançando para a proteção social no âmbito do SUAS é imperioso que se mantenha a produção de estudos, informações,

indicadores e diagnósticos socio territoriais a fim de conhecer em profundidade as condições e modos de vida da população usuária, bem como a oferta de serviços socioassistenciais. Destaca-se neste estudo a sistematização dos elementos de conformação da Assistência Social e dos mecanismos de qualificação da gestão. O foco sobre a vigilância socioassistencial denota a importância desta função, e os desafios postos para sua implantação, como: o entendimento do que compete a vigilância, a efetivação da proposta de construção de diagnósticos socio territoriais para fins de aperfeiçoamento das ações da Assistência Social e fortalecimento do SUAS.

REFERÊNCIAS

BERWIG, Solange Emilene. **Os Trabalhadores do SUAS: Regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro**. Tese de doutorado, defendida dezembro de 2018. Repositório da Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul – PUC/RS.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 03 jul. 2018.

_____. Lei Orgânica de Assistência Social. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em 09 jun. 2020.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília (DF) 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Resolução n. 109. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Publicado pelo Diário oficial da União em 25 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/folder.2010-11-23.9973739377/Tipificao.pdf>. Acesso em mai. de 2019.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS Nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília (DF), 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Acesso em 05 abr. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **CapacitaSUAS Caderno 1: Assistência Social: Política de Direitos à Segurança Social**. 1 ed. Brasília: MDS; Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_1.pdf. Acesso em abr. 2019.

CARRARO, Gissele. SANTOS, Lisiane C. AZEVEDO, Vanessa. **Cartilha de perguntas e respostas sobre a Política Nacional de Assistência Social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. MARTINELLI, Tiago. O Serviço Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desafios éticos ao trabalho profissional. In: **Revista Argumentum**, Vitória. Volume 1 nº1, p.92-105, 2009.

GUTIERRES, Kellen A. **Trajatória da Assistência Social como Direito e o futuro incerto do Sistema Único de Assistência Social**. Perseu Abramo. Nº 13, Ano 11. 2017. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/T04Perseu13.GUTIERRES.Kellen.pdf>. Acesso em 06 jun. 2019.

MARTINELLI, Tiago. SILVA, Marta Borba. SANTOS, Simone Ritta dos. **Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade**. In: **Revista Katálisis**. V. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00104.pdf>. Acesso em 09 jun. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva *et al.* **Implementação do SUAS nos Estados do Maranhão, Pará e Cará: representação e confronto da realidade nas Regiões Norte e Nordeste**. In: RAICHELIS, Raquel. SILVA, Ozanira da Silva e. COUTO, Berenice Rojas. YAZBEK, Maria Carmelita. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social: disputas e resistências em movimento**. Editora Cortez, 2019.

O ACESSO DE NEGROS AO ENSINO SUPERIOR: APLICAÇÃO DA LEI 12.711/12

Denise Aristimunha de Lima⁹²

Muriel Pinto⁹³

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo colaborar no entendimento do processo de confirmação das cotas em universidade federal a partir da Lei nº 12.711 de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais. Para contextualizar a aplicação desta lei, convocam-se Carneiro (2011), Guimarães (2012), Nascimento (2016), Ribeiro (2018), Hooks (2019) e Almeida (2019) que abordam ações afirmativas, desigualdade racial, argumentos ideológicos contra as cotas e racismo no mercado de trabalho; Osório (2003) para esclarecer o conceito de heteroidentificação. A metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica e documental, além da experiência relatada como participante em comissão de heteroidentificação na Universidade Federal do Pampa, nos anos de 2019 e 2020. O preenchimento das vagas reservadas a negros são a esperança para que se formem nas mais diversas áreas e possam ocupar espaços em que antes havia pouca representatividade.

Palavras-chave: heteroidentificação; cotas; Lei 12.711/12; mercado de trabalho; ações afirmativas.

⁹² Doutora em Comunicação – UFSM. Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Coordenadora do Curso de Comunicação Social – Publicidade e Propaganda da Unipampa, Participa do grupo de pesquisas COMTV, elaborando pesquisas na área de produção televisiva. E-Mail deniselima@unipampa.edu.br

⁹³ Doutor em Geografia UFRGS, professor Adjunto e Coordenador Acadêmico da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Coordenador Substituto do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas PPGPP-UNIPAMPA- Mestrado Profissional e Professor permanente do PPGPP, Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços. E-mail murielpinto@unipampa.edu.br.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar questões relacionadas à política pública que promove a inclusão de grupos menos favorecidos nas instituições federais de ensino superior através da Lei 12.711/12. Com a lei, as universidades puderam destinar 50% de suas vagas a candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas e a pessoas com deficiência. O conteúdo de que trata esta lei é fruto do engajamento através da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Brasil, órgão que funcionava desde 2003 e foi extinto em 2015.

Segundo Guimarães (2012, p. 113), ser contra o preconceito racial envolve em prática requerer ações afirmativas que possam garantir os direitos e acessos a melhores oportunidades para a população negra. Para o autor, ações afirmativas são

toda e qualquer política que tem por objetivo promover o acesso (e a permanência) à educação, ao emprego e aos serviços sociais em geral membros de grupos estigmatizados e sujeitos a preconceitos e discriminações (GUIMARÃES, 2012, p. 113).

Djamila (2019) explica que é necessário conhecer a história desse país para entender por que certas medidas, como as ações afirmativas são necessárias. Partindo desse conhecimento, passa a ser notório que elas devem existir para minimizar os prejuízos de uma sociedade que é injusta e excludente com a população negra.

É importante ressaltar que as políticas de ações afirmativas são aplicadas em muitos países. Carneiro (2011) expõe que essas políticas têm reparado questões históricas, culturais ou de racismo, para que pessoas possam ser inseridas socialmente com participação igualitária. A autora traz como exemplo a Índia, um dos países que se desenvolveu economicamente e no campo científico e tecnológico, provavelmente, por atenção a políticas públicas destinadas ao acesso à educação. Nesse país, conforme a autora, pensar a inclusão de grupos desfavorecidos são medidas implementadas pelo Estado desde 1948.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Uma das principais lutas que o povo negro enfrenta é o acesso desigual às oportunidades, no campo da educação e conseqüentemente no mercado de trabalho. As políticas públicas vêm ao encontro de melhorar esses índices. Sobre luta pelas cotas, Carneiro explica que

A reivindicação de cotas e políticas de ações afirmativas não desqualifica o grupo negro. Ao contrário, representa sua confirmação como sujeito de direitos, consciente de sua condição de credor social de um país que promoveu a acumulação primitiva de capital pela exploração do trabalho escravo, não ofereceu nenhum tipo de reparação aos negros na abolição e permanece lhe negando integração social por meio das múltiplas formas de exclusão racial vigentes na sociedade, das quais o acesso à educação é uma das mais perversas (CARNEIRO, 2011, p. 102).

Tendo a maioria da população constituída por pardos e pretos, estratégias e políticas públicas no campo da educação devem ser a preocupação central de qualquer governo, visto que é a base para ascender socialmente em um país que possui alta concentração de renda e extrema pobreza aumentando desde 2014. “A miséria atinge principalmente estados do Norte e Nordeste do Brasil, em especial a população preta e parda, sem instrução ou com formação fundamental incompleta” (EXTREMA POBREZA SOBE [...], 2019).

Os tantos entraves a que a população negra foi submetida, confirmados pelos baixos índices de desenvolvimento humano, deixam mais visível a desigualdade racial na educação, na geração de renda, na saúde e em outros campos. E para contrabalançar essas estatísticas foram criadas leis que tinham por objetivo garantir oportunidades de entrada no ensino superior; obrigatoriedade no estudo da história e cultura afro-brasileira e representatividade em cargos federais, com a finalidade de que os negros passassem a ser sujeitos de sua própria história.

Tem-se como foco no artigo, através da bibliografia consultada, ampliar a discussão em relação às cotas destinadas a pretos e pardos no ensino em instituições federais; expor os principais argumentos que possuem uma base ideológica contra as cotas; mostrar como se dá o racismo no mercado de trabalho; esclarecer o que é a heteroidentificação a partir da avaliação das características fenotípicas; e relatar a experiência em banca de validação de auto declaração, pontuando como se dá o processo pela comissão local de Universidade.

Na próxima seção, apresentam-se os principais argumentos que são constantemente repetidos pelos que atuam contra as cotas raciais.

ARGUMENTOS UTILIZADOS CONTRA ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS

Este tópico tem o objetivo discutir alguns dos argumentos que mais repercutem quando o assunto é o preenchimento de vagas na universidade com a Lei 12.711 de 2012.

Em contramão à ação afirmativa garantida por essa lei, é comum ouvir de parte da população um posicionamento contra as cotas raciais a partir da **crença de que os negros, após a abolição da escravatura, passaram a conviver como cidadãos**, com direitos iguais aos dos brancos. É o chamado mito da democracia racial.

Para Abdias Nascimento (2016, p. 48), o conceito de democracia racial, difundido ainda nos dias de hoje, objetiva fazer crer que negros e brancos “convivem harmoniosamente, desfrutando iguais oportunidades de existência, sem nenhuma interferência, nesse jogo de paridade social, das respectivas origens raciais ou étnicas”. Desse modo, ouve-se quase sempre a repetição exaustiva de que há uma igualdade racial, até mesmo de pessoas negras.

Entretanto não há como desconhecer a dívida histórica, perpetuada a partir do rapto e comércio de negros que vieram de Portugal, para serem escravizados por séculos a partir de 1500. De pronto, como expõe Carneiro (2011, p. 154): “aos que chegaram aqui presos a grilhões, após uma viagem sinistra, na qual dos piores dos males foi sobreviver, perderam a humanidade e foram reduzidos à condição de instrumento de trabalho”. E isso é base para todos os desmandos seguintes que ocorreram com a população negra no Brasil.

Também, Djamila (2019, 72-73) reforça que “para a população negra não se criou mecanismos de inclusão. Das senzalas fomos para as favelas. Se hoje a maioria da população negra é pobre é por conta dessa herança escravocrata”.

Outro argumento muito utilizado é de que **no Brasil o que existe é um preconceito de classe**. Contudo, sabe-se que por mais que o negro atinja um nível social mais elevado, ele sempre sofrerá discriminação. Isso ocorre em razão de que há uma cultura no Brasil que oculta a ancestralidade negra e valoriza padrões de beleza nórdicos; que discrimina as religiões de matrizes africanas e eleva as outras.

Carneiro (2011, p. 18-19) compreende que tanto o mito da democracia racial quanto a perspectiva da luta de classes são ideologias que destacam questões em comum: “[...] a minimização ou o não reconhecimento e/ou a invisibilidade da intersecção de raça para as questões dos direitos humanos, da justiça social e da consolidação democrática, elementos que dificultam a erradicação das desigualdades raciais nas políticas públicas”

A análise das situações de entrada de diferentes povos evidencia que o racismo estrutural sempre foi praticado com o povo negro. Os italianos e alemães, quando vieram para o Brasil foram acolhidos, com suas diferentes culturas e tiveram todas as condições para prosperar em solo brasileiro. Ribeiro (2018) expõe que:

Após os quase quatro séculos de escravidão no Brasil, em que a população negra trabalhou para enriquecer a branca, incentivou-se a vinda de imigrantes europeus para cá. Tiveram acesso a trabalho remunerado, e muitos deles inclusive receberam terras do Estado brasileiro – o que não deixa de ser uma ação afirmativa. Se hoje a maioria de seus descendentes desfruta de uma realidade confortável, é graças à ajuda inicial (RIBEIRO, 2018, p. 72).

Pode-se dizer que os europeus sempre foram bem recebidos em comparação com a população que descende de negros escravos, que

tiveram suas origens marcadas por violências, traficados para trabalhar na cultura da cana de açúcar, na extração de minério.

Outro argumento defendido é que **mais importante que as cotas é o investimento em educação**. Para Ribeiro (2018), essas políticas não são excludentes, sobretudo, porque pesquisas apontam que demoraria pelo menos 50 anos para que houvesse um ensino de base de qualidade. Então, a política de cotas trouxe a possibilidade de dar acesso à universidade para a população negra e pobre; que estudou em escolas públicas, muitas vezes à noite, para conciliar com o trabalho; que passou por dificuldades como fome, falta de lazer, moradia precária; e que por isso não teve a mesma igualdade de condições para concorrer com os outros alunos de escolas privadas, que tinham mais condições financeiras e mais tempo para dedicar aos estudos. Djamila (2018, p. 75) esclarece que para os alunos brancos e pobres também há cotas, as chamadas cotas sociais, mas que “isso não exclui a importância das cotas raciais, porque pessoas brancas, ainda que pobres, possuem mais possibilidades de mobilidade social, uma vez que não enfrentam o racismo”.

Outro argumento contra as cotas está em que **políticas raciais institucionalizam raças e reforçam o racismo**. Guimaráes (2012, p. 126) explica que este argumento tenta “esclarecer” para a população que essas políticas aumentariam a segregação racial, porque em certa medida, passariam a reforçar categorias baseadas em rótulos raciais. Desse modo, para o autor:

imposição estatal de categorias classificatórias baseadas em pertenças raciais levaria à racialização da sociedade brasileira, ou seja, à fixação da ideia de raça, nos discursos públicos e privados, como identidade social, reforçando o ciclo de racismo existente (GUIMARÃES, p. 126).

Nascimento (2016, p. 94) diz que esse argumento é utilizado pela camada dominante que considera “qualquer movimento de conscientização afro-brasileira como ameaça ou agressão retaliativa”. Esse movimento está mascarado sob um manto de justiça social, de que

todos são brasileiros: negros, indígenas, asiáticos e brancos. Para o autor (2016, p. 93), na história brasileira ocorreram fatos que levam a afirmar que ao negro não foi dado o direito de se compreender. Em 1899, foram incinerados documentos importantes que revelavam “registros estatísticos, demográficos, financeiros, e assim por diante – pertinentes à escravidão, ao tráfico negreiro e aos africanos escravizados”. Também, houve época em que o censo eliminou informações “referente à origem racial e à cor epidérmica dos recenseados, dando margem às manipulações e interpretações estatísticas segundo os interesses das classes dirigentes” (NASCIMENTO, 2016, p. 93). O autor expõe que essa política de mascarar dados agiu também durante o governo militar:

Uma estranha “democracia racial” que não permite reivindicações de direitos pelas vítimas da discriminação; o atual governo brasileiro tenta censurar, intimidar, e calar instituições de pesquisa e estudiosos estrangeiros que se preocupam com a situação do negro no Brasil. E ainda por cima, numa estranha lógica, pretende implicar o estudo e o debate público do racismo com a insatisfação perante o regime! (NASCIMENTO, 2016, p. 95).

O problema desse entendimento, segundo Guimarães (2012), é que ao não discutir profundamente essas questões, o argumento acaba não promovendo a busca de soluções para os grupos menos favorecidos. E também tenta minimizar a história de sofrimento do povo negro ao ocultar documentos que poderiam justificar sua luta.

É comum ouvir também o argumento de que **as raças humanas não existem para a ciência**. O argumento bebe na mesma fonte do anterior, de que essa discussão só aumentaria a divisão entre a população, provocando uma segregação maior entre os brasileiros. Uma das correntes que são defendidas por esse argumento é de que “os negros brasileiros têm ancestralidade branca, e os brancos, ancestralidade indígena e africana” (FRYE et al, 2007 apud GUIMARÃES, 2012, p. 126).

Para Almeida, “a partir do sequenciamento do genoma” sabe-se que não há diferenças biológicas ou culturais que possam ser base para um comportamento discriminatório entre os seres humanos. Porém, “a noção de raça ainda é um fator político importante, utilizado para naturalizar desigualdades e legitimar a segregação e o genocídio de grupos sociologicamente considerados minoritários” (ALMEIDA, 2019, p. 22).

Desse modo, todos os argumentos apresentados tiveram o intuito de desmistificar os discursos racistas, que defendem o mito da democracia racial, que tentam apagar o preconceito, que sugerem que as políticas devem ser de acesso universal e não para grupos minoritários, que tentam confundir colocando brancos e negros em oposição, para que não haja encorajamento na luta pelas desigualdades raciais, o que acaba fortalecendo a manutenção das classes dirigentes.

A próxima seção vai discutir como o racismo se apresenta no mercado de trabalho.

RACISMO NO MERCADO DE TRABALHO

Nesta seção, discute-se como as práticas no mercado de trabalho brasileiro se organizam e se manifestam sempre em desfavor aos candidatos negros. Isso se deve ao racismo estrutural presente na sociedade. Almeida (2019, p. 36) explica que o racismo, “como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática”.

Nascimento (2016) expõe que a discriminação no mercado de trabalho se fez presente, explicitamente, até 1950, quando era comum ver nos anúncios de empregos “não se aceitam pessoas de cor”. Depois, com a Lei Afonso Arinos, os anúncios camuflavam o preconceito através da exigência de “pessoas de boa aparência”. E há bem pouco tempo atrás se via esse tipo de requisição nos anúncios.

[...] uma expressão de uso bastante comum até 2006, quando foi proibida por viés discriminatório. Para 70% dos brasileiros, “boa aparência” não é apenas um código para cabelos lisos e pele clara, é

um sintoma da discriminação racial ainda presente no país em que mais da metade da população se autodeclara negra (POR TRÁS DA [...], 2019).

Segundo Carneiro (2011), o nível de exigência para preenchimento de vagas no Brasil é alto, cerca de 11 anos de estudo, e a média de escolaridade de homens negros é de apenas 4,4 anos. A autora entende que o nível educacional exigido para a mão de obra define-se como um instrumento para a seleção dos melhores profissionais, mas também traz consigo a operacionalização de “um filtro de natureza racial” capaz de restringir a entrada dos negros nesses espaços (CARNEIRO, 2011, p. 111). E nesse contexto entra o discurso da meritocracia, no qual se naturaliza a desigualdade social com base no argumento de que há uma democracia racial e que por isso “a culpa pela própria condição é das pessoas negras que, eventualmente, não fizeram tudo que estava a seu alcance” (ALMEIDA, 2019, p. 56).

Cabe ressaltar outra dura realidade que colabora para a exclusão dos negros no mercado de trabalho formal, indicada por Carneiro (2011, p. 114-115): “negros com as mesmas habilitações que os brancos são preteridos em processos de seleção, e quando igualmente empregados, ganham menos pelo exercício das mesmas funções”.

O recebimento de salários menores, mesmo com produtividade e eficiência similares é algo que não pode ser justificado pela meritocracia. Almeida (2019, p. 104) expõe que

há anos inúmeras pesquisas têm demonstrado que a raça é um marcador determinante da desigualdade econômica, e que direitos sociais e políticas universais de combate à pobreza e distribuição de renda que não levam em conta o fator raça/cor mostram-se pouco efetivas.

Por esses motivos, além de promover o acesso à educação, em diferentes níveis, é preciso também haver uma cultura de diversidade na ocupação dos cargos no mercado de trabalho.

O racismo opera de forma estrutural por comportamentos individuais e também através de uma institucionalização de práticas nas organizações. Almeida (2019, p. 35), comenta que “o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares”. Assim, o racismo está presente no mercado de trabalho e isso é algo que já está instituído, mas não quer dizer que não possa ser mudado.

Para Ribeiro (2019), precisa haver um questionamento nos espaços de trabalho que passa pela percepção da proporção de pessoas negras e brancas; de quantas ocupam os cargos mais altos; de como essa questão é tratada na política da empresa; e se existe algum comitê ou projeto que trate da diversidade para melhorar esses números. A autora expõe que “a baixa presença de pessoas negras no ambiente de trabalho, ou mesmo distante de cargos de gerência, pode deixar o espaço altamente suscetível a violências racistas” (RIBEIRO, 2019, p. 55).

De certo modo, essas desigualdades começam a ser enfrentadas, pela luta pela representatividade em cargos e empregos públicos, que tem garantia através da aplicação da Lei 12.990/2014, que traz a reserva de 20% de vagas oferecidas, em provimento de cargos efetivos e empregos públicos, aos negros. O artigo segundo desta lei diz que há vagas reservadas a candidatos negros que “se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

No próximo tópico, aborda-se o conceito de heteroidentificação e características fenotípicas.

HETEROIDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS FENOTÍPICAS

Atualmente, as universidades adotam a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, que regulamenta o procedimento de heteroidentificação, complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para concursos públicos.

De acordo com a portaria, “considera-se procedimento de heteroidentificação a identificação por terceiros da condição

autodeclarada”. Quando o candidato se autodeclara negro, de cor preta ou parda, para concorrer às vagas dedicadas às ações afirmativas, ele passa por uma comissão composta por cinco membros e seus suplentes. A comissão deve ser diversa em sua composição, com integrantes distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

Outro ponto a ressaltar é que a comissão utiliza, exclusivamente, o critério fenotípico. Ou seja, a aferição da condição declarada se dá apenas por características como textura do cabelo, espessura dos lábios, formato da face, cor da pele, no momento da realização do procedimento de heteroidentificação. Os critérios de raça e cor que balizam o procedimento são os que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística utiliza: a pertença racial e o enquadramento em uma das cinco possibilidades branca, preta, parda, amarela e indígena. Desse modo, não são aceitos quaisquer documentos, registros, certidões, para complementar o processo.

No caso da Universidade Federal do Pampa, além disso, para a qualificação desses servidores, houve um curso de extensão o que proporcionou uma melhor aplicação das ações afirmativas.

É importante mencionar, conforme Osório (2003), que todo indivíduo possui um fenótipo que é produto da interação do genótipo com o meio. Assim, a heteroatribuição ou heteroidentificação no âmbito do concurso público na reserva de vagas para negros leva em conta esse fenótipo, ou seja, se aquele indivíduo possui traços característicos da raça como estrutura do cabelo, cor da pele, espessura dos lábios, e que podem ser objeto de discriminação racial.

Desse modo, cabe ressaltar que tanto o preto como o pardo sofrem preconceito no país. Assim, conforme Nascimento (2016), inclusive na categoria negros todos que descendem de africanos escravizados, não importando sua gradação de cor.

O branco racista enxerga nessas características algo para desqualificar o negro, na realidade, é preciso ressaltar que a genética traz as diferenças biológicas entre os grupos “que são sensíveis e classificáveis, mas não autoriza o racismo, que é um conjunto de construções culturais sobre essas diferenças que lhes atribui um sentido que não é ‘natural’” (OSÓRIO, 2003, p.11).

As ações afirmativas para o ingresso de grupos menos favorecidos no ensino superior têm implicado em outras ações, como por exemplo a partir de 2000, as universidades públicas passaram a medir essas desigualdades através de estatísticas como censos e pesquisas por amostra (GUIMARÃES, 2012). E, segundo esse autor, os dados mostram que a proporção de jovens que se definem como pardos e pretos nas universidades está muito abaixo da proporção desses grupos na população. Isso tem a ver também com a questão econômica desses grupos, que quanto mais alta, mais chances possui de ingressar nas universidades, pela possibilidade de dedicação exclusiva aos estudos, por terem estudado em escolas privadas e em turnos diurnos também é outro fator a se considerar.

Não se pode deixar de evidenciar que o racismo estrutural que se estabeleceu, delegando aos negros posições subalternas, e perpetuando a baixa estima precisam ser investigados como pontos que também colaboram para o desestímulo desse grupo (GUIMARÃES, 2012).

Os editais para ingresso no ensino superior trazem uma seção específica esclarecendo como ocorre o processo seletivo, como se dá a confirmação da auto declaração.

Caso a declaração do candidato seja indeferida pela banca, ele é excluído do processo seletivo e pode receber sanções legais.

EXPERIÊNCIA EM BANCA DE VALIDAÇÃO DA AUTODECLARAÇÃO

Na Universidade Federal do Pampa, houve a participação dos autores nos processos de validação da autodeclaração nos anos de 2019 e 2020. Antes do processo de 2019, pode-se participar da capacitação “Heteroidentificação: O que é? Para que serve?” oferecida pela universidade para integrar a comissão de heteroidentificação, ministrado pela Profª. Drª. Luciene de Oliveira Dias, ocorrido em 27 e 28 de setembro de 2018, com duração de 16 horas.

O curso teve como objetivo capacitar agentes públicos para garantir o cumprimento da Portaria Normativa nº 4, de 06 de abril de 2018. Essa portaria regulamenta o procedimento de heteroidentificação, complementar à autodeclaração do candidato. Todo o processo visa ao

preenchimento das vagas nos termos da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

No curso, pode-se aprender mais sobre o contexto histórico que marca a discussão sobre racismo, cidadania e direitos humanos; também houve a leitura dos instrumentos que permitem a construção de políticas afirmativas. Ao final, foi possível refletir sobre como montar as comissões de heteroidentificação, as bancas, as perguntas e o parecer.

Na Unipampa, Campus São Borja a comissão local de verificação de autodeclaração de raça/etnia tem trabalho com o máximo de zelo e responsabilidade sobre os direitos a educação dos grupos sociais historicamente excluídos no país. Para tanto, vem levando em conta diversos fatores, como a história social das famílias dos candidatos, diálogo com os estudantes, entre outros. Esta temática é de suma importância para esta região da Unipampa, pois está inserida num território histórico da América do Sul, que foi sede de antigas Reduções Jesuítico-*Guaranis*, assim como tem uma história negra de grande relevância para história negra brasileira. No entanto, por muitas décadas estas histórias originárias e negras foram excluídas dos bancos escolares, fatores estes que geraram alteridades nas identidades regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações afirmativas vêm de encontro a busca de um equilíbrio social, de reparar os erros cometidos pela escravidão do povo negro.

Com a entrada de negros no ensino superior, os espaços que antes eram ocupados em sua maioria por pessoas brancas vão gradualmente ganhando mais cores. A garantia de representatividade da população de etnia mais numerosa em todas as áreas passa, primeiramente, pela oportunidade de estudo, para que negros se formem médicos, engenheiros, professores, advogados e em outras tantas profissões.

Os argumentos defendidos pelos que tem posição contrária às cotas devem ser combatidos através do conhecimento sobre a história do Brasil, que traz o entendimento sobre o mito da democracia racial, que aborda as ideologias que não consideram a interseccionalidade na

relações sociais, que mostra como a ciência foi e é manipulada em favor de políticas de silenciamento para os grupos minoritários.

Em relação ao mercado de trabalho, outras políticas, que partem dos empregadores, devem estar aliadas às cotas na educação, para a diminuição da desigualdade. Como foi exposto, o questionamento da proporção de pessoas negras e brancas ocupando cargos deve ser sempre uma preocupação da empresa e de seus funcionários; também o quanto de pessoas negras estão em posições de liderança; e de que essas preocupações devem ser discutidas em espaços que visem minimizar possíveis atos discriminatórios no momento da contratação. Todas as ações em conjunto colaboram para que as equipes de trabalho sejam mais diversas, o que pelo viés econômico traz mais produtividade, e proporciona a vivência em um ambiente mais democrático.

É importante deixar como reflexão final que ser contra o racismo não é algo apenas para se concordar em uma roda de conversa. É preciso lutar contra todas as formas de dominação branca que excluem, que aculturam, que impedem que os negros possam ser reconhecidos em toda sua identidade. Uma parte dessa luta vem através de ações afirmativas. Por isso, é preciso promover e aplicar as leis para que a população negra tenha oportunidades e para que se diminua a desigualdade racial neste país.

REFERÊNCIAS

ADICHIE, Chimamanda. **Palestra proferida no TED Talks**, Oxford (Inglaterra), 2009. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=EC-bh1YARsc>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.html>. Acesso em 06 jul. 2020.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

BRASIL. Lei 12.990 de 9 de junho de 2014. **Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil.** São Paulo: Selo Negro, 2011.

EXTREMA POBREZA SOBE [...]. El País. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315_913111.html>. Acesso em: 12 jul. 2020.

GERALDO, Endrica. **A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. Cadernos AEL.** Unicamp. 2009. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/download/2575/1985>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Preconceito racial: modos, temas e tempos.** São Paulo: Cortez Editora, 2012.

HOOKS, Bell. **Erguer a voz: pensar como feminista, pensar como negra.** São Paulo: Elefante, 2019.

POR TRÁS DA [...]. CEERT. **Centro de estudos das relações de trabalho e desigualdades.** 2019. Disponível em: <ceert.org.br>. Acesso em: 12 jul. 2020.

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do negro brasileiro: Processo de um racismo mascarado.** São Paulo: Perspectivas, 2016.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

_____. **Quem tem medo do feminismo negro?** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA ENTRE BRASIL E ARGENTINA: AS REDES EDUCACIONAIS COMO ATORES TERRITORIAIS DE ARTICULAÇÃO REGIONAL

Muriel Pinto⁹⁴

Domingos Sávio Campos de Azevedo⁹⁵

Ismael Mauri Gewehr Ramadam ⁹⁶

RESUMO: Este estudo centrou-se em analisar como vem ocorrendo a governança da integração fronteiriça entre Brasil e Argentina a partir das redes educacionais regionais. Para tanto foram escolhidas como recorte espacial de análise as cidades Gêmeas de São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina. Durante muitas décadas as relações fronteiriças eram realizadas de forma paradiplomáticas na região, nos últimos anos com a formalização de diversas leis e Comitês de Integração (CIF's) as relações passaram a ser diplomáticas. Para tanto foram realizadas revisões de literaturas sobre dinâmicas sociohistoricas, integração regional, fronteiriça e governança, assim como foram testados os conhecimentos a partir de um estudo de caso sobre a atuação das redes educacionais nos processos de integração regional. Sendo assim, o estudo se debruçou na reflexão sobre os mecanismos; processos; instituições, atores, e agentes; poder político coeso e aglutinador; estratégias, visão de futuro e

⁹⁴ Doutor em Geografia – UFRGS. Professor Adjunto III e coordenador Acadêmico da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Professor Permanente e Coordenador Substituto do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Líder do Grupo Pesquisa Labpoliter - Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços (CNPQ/UNIPAMPA). E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

⁹⁵ Doutor em Engenharia de Produção- UFSC; Doutor em Ciência Política – UFRGS. Professor Associado da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Integrante do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços E-mail: professor-savio@bol.com.br

⁹⁶ Professor da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e lotado na Unidade de São Borja-RS. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Eleito Diretor Regional da Região que envolve Fronteira Oeste e Campanha da Uergs para o período de 2019-2023. Integrante do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios fronteiriços.

gerenciamento do desenvolvimento territorial; construção de consensos para concertação social; descentralização e poder simétrico. Como resultados parciais destaca-se que os mecanismos de integração estão amparados nas Lei 26.523/2009 (Argentina) e Decreto 8636/ 2016 (Brasil), onde os processos estão vinculados ao CIF e suas comissões setoriais, que atuam através de três processos estratégicos levantamento de demandas e encaminhamentos; ações diplomáticas e paradiplomáticas; e instâncias decisórias e de poder (sensibilização de atores eleitos). As Universidades vem assumindo papel central no processo de governança da integração regional, tanto nas questões funcionais como técnicas e políticas das fronteiras.

Palavras-chave: Integração fronteiriça; redes educacionais; governança; articulação regional

INTRODUÇÃO

A devida pesquisa justifica-se pela relevância de pensar as temáticas da Governança, Desenvolvimento territorial e Integração regional num espaço de fronteira de grande complexidade para a região Platina. O recorte espacial em estudo as cidades

Gêmeas de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina possuem como limite físico o rio Uruguai. Este recorte espacial possui uma importância histórica, social, geopolítica, natural e econômica para a região do Prata, pois os atuais territórios de São Borja e Santo Tomé foram sedes das antigas Reduções Jesuítico Guaranis, respectivamente sediando as Reduções de São Francisco de Borja e San Tomé, durante os séculos XVI e XVII, as únicas urbes missioneiras que estavam praticamente conurbadas nas margens do Rio Uruguai. Conforme Pinto (2015) as manifestações tradicionais missioneiras enraizadas na fronteira São Borja-Santo Tomé se manifestam através da cultura ribeirinha e gaúcha.

A localização estratégica destes povoados missioneiros, somado a grande diversidade natural e extensa área para produção agropecuária despertaram interesses extra-locais nestes territórios, visto que os mesmos estão no curso médio do Uruguai, o que facilitava uma percepção e controle geoestratégica da mesopotâmia e do

estuário do Prata. [...] Estas características geográficas possibilitaram a disputa entre as Coroas Ibéricas pela região no século XVIII, no século XIX houve a passagem da Guerra do Paraguai pela região, já no século XX foi construída a ponte da Integração e constituída a primeira Aduana Integrada de fronteira na América do Sul. [...] Nos últimos anos as cidades de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina, passaram a ser consideradas cidades gêmeas e localidades fronteiriças vinculadas Brasil-Argentina, conforme respectivamente as seguintes leis Portaria 123/ 2014 e decreto 8636/ 2016. (PINTO, Muriel. COLVERO, Ronaldo. RETAMOZO, Alex, p.3, 2017).

Como se observa as cidades fronteiriças em estudo possuem vínculos históricos, sociais, políticos, econômicos e estruturais. Nos últimos anos observa-se vínculos jurídicos, político-administrativos, cooperativos internacionais (paradiplomáticos e diplomáticos), em virtude de reconhecimentos diplomáticos por parte dos Governos do Brasil e da Argentina através da chancela de leis, projetos de infraestrutura e cooperações entre Instituições de Ensino, como cita-se:

- Construção da Ponte da Integração (1994);
- Criação do Centro Unificado de Fronteira-CUF (1994);
- Acordo de Puerto Iguazú - Acordo sobre as Localidades Fronteiriças Vinculadas Brasil e Argentina (2005);
- Decreto 8636 – Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005 (2016)
- Criação do CIF – Comitê de Integração Fronteira de São Borja-BRA/ Santo Tomé-ARG (2018 até hoje);
- Renovação da Concessão da Ponte da Integração (desde 2018 até hoje)

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

- Acordos de cooperação e projetos internacionais entre Instituições de Ensino Básico, Superior, Técnico, formação de professorado entre Atores Públicos, nacionais, Provinciais e locais

Esta pesquisa se propõe analisar as políticas e redes educacionais fronteiriças entre Brasil e Argentina mais especificamente entre as cidades gêmeas de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina) e suas relações com os processos de governança e desenvolvimento territorial da integração regional transfronteiriça durante o período de vigência da Primeira Concessão da Ponte da Integração (1997-2020).

No ano de 1997, foi construída nesta região a ponte da Integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina e a primeiro Centro Unificado de Fronteira (CUF). Até então o traslado era via balsa e com menos burocracias para a migração para o outro lado do rio. pós estas reflexões destaca-se que durante o processo de construção da ponte houve a participação nas arenas decisórias de vários atores multiescalares.

A composição territorial regional se volta atualmente para articulação de uma rede territorial que interliga Belo Horizonte-São Paulo-Uruguaína-São Borja-Córdoba-Rosário-Assunción-Santiago, que sustenta um fluxo de mercadorias. Até a consolidação do Decreto 8636 de 2016 (Brasil) e Lei 26.523 (Argentina) que Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005, observava-se que a grande maioria das pautas de integração regional eram realizadas de forma paradiplomática, ou seja, muitas das tramas fronteiriças eram realizadas entre instituições subnacionais, como por exemplo entre municipalidade e municipalidade. Pós 2016 as ações passam a ter respaldo dos governos centrais (Brasília e Buenos Aires), passando a ter ações com respaldo diplomático, uma vez que em 2018 é chancelado pelos Governos Brasileiro e Argentino o CIF – Comitê de Integração Fronteiriça de São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina.

Para além das arenas decisórias observa-se conforme censo educacional realizado no ano de 2018 pelo Grupo de Pesquisa Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas (UNIPAMPA/ CNPQ), que as cidades em estudo apresentam uma grande variedade de cursos

Graduações, Pós-Graduação e cursos Técnicos e profissionalizantes. Segundo este censo foram levantados entorno de 9.200 estudantes Universitários residentes na fronteira, além de Professores e Técnicos com um grau elevado de qualificação e de projetos de pesquisa, ensino e extensão. Neste sentido a devida pesquisa problematiza pensar como vem ocorrendo os processos de Governança da integração fronteiriça e de que forma estas redes institucionais educacionais vem contribuindo para o planejamento e desenvolvimento territorial transfronteiriço?

Para tanto a pesquisa foi participante procurando contribuir para a solução de problemas públicos fronteiriços, onde procurou-se levantar e compreender sobre acordos, planos e normas internacionais referente as políticas educacionais no Mercosul e em regiões de fronteira e acordos e ações entre instituições locais/ regionais, assim como contribuir e subsidiar novas iniciativas de implantação de políticas educacionais binacionais entre as duas cidades.

Neste sentido esta pesquisa se propõe a construir uma análise dos indicadores educacionais de Santo Tomé e São Borja; identificar as políticas educacionais de fronteira definidas pelos países da Argentina e do Brasil e investigar como as políticas educacionais de fronteira são desenvolvidas pelas cidades Gêmeas. Enquanto material e métodos a pesquisa se utilizou de levantamento bibliográfico, análise de documentos relativos a políticas educacionais de fronteira e entrevista com gestores educacionais das duas cidades e elaboração de cartografias e gráficos interativos, assim como busca criar um site com banco de dados regionais.

Para tanto o estudo vem se debruçando em analisar como as ações, políticas, acordos e redes institucionais dos setores educacionais das Cidades Gêmeas de São Borja-BRA/ Santo Tomé-ARG vem contribuindo para uma governança *Bottom Up* e processos de desenvolvimento territorial descentralizados na região.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PLANEJAMENTO DOS ESPAÇOS DE FRONTEIRA NO MERCOSUL

Refletir sobre a integração regional sulamericana nas épocas de hoje torna-se bastante desafiador, frente às novas estratégias deste

período que muitos chamam de pós-Liberal, visto os retrocessos e mudanças de pensamento quanto as políticas internacionais de alguns governos da América Latina, que acabam tirando do cenário a integração por vias da Unasul e Mercosul, optando por tramas bilaterais. A partir da leitura de diversas pesquisas sobre integração percebe-se que muitos estudos no Brasil se espelharam na integração regional da União Europeia.

A discussões sobre integração regional nos últimos tempos vem sendo debatida por diversas disciplinas da grande área de ciências Humanas, como Relações internacionais, Economia e Geografia. Conforme Richard (2014) a Geografia vem dando grandes contribuições entorno da integração regional visto que é a disciplina que se debruça mais perante ao conceito de região. Sendo assim, “expressão integração regional designa o processo pelo qual os territórios pouco ou nada conectados uns aos outros formam pouco a pouco um conjunto regional distinto do resto do mundo”. (RICHARD, 2014, p.25)

Para Richard (2014) os processos de integração podem ser formais, ou funcionais, sendo que a integração “formal” é menos difícil de definir, onde os espaços geográficos podem adentrar num acordo regional e formar espaços comuns.

Já a integração “funcional” também

chamada por vezes de "real" ou "aprofundada". Trata-se do processo pelo qual as interações entre os territórios contíguos crescem a tal ponto que elas terminam por ser mais intensas no interior do que com os territórios situados no exterior. O crescimento das interações é perceptível na geografia das práticas dos atores em todos os níveis (indivíduo, empresas, instituições, etc.). Os conjuntos regionais integrados são lidos, assim, na geografia das práticas sociais, econômicas e políticas e não necessariamente nos limites dos grandes conjuntos fundados sobre os acordos. São as práticas que fazem a região e permitem a leitura dos seus contornos. (RICHARD, 2014, p.25).

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Neste sentido a integração regional apresenta-se como processo social a partir dos níveis dos atores, neste sentido ela definida como o “processo pelo qual uma parcela do espaço, pouco importa seu tamanho, é pouco a pouco "preenchida" por bastante substância social, econômica, institucional política, cultural, identitária, etc. para tornar um sistema distinto dos outros e ser finalmente percebido como tal”. (RICHARD, 2014, p.26).

Elas não pressupõe um determinado tamanho de região. Isso implica em um aperfeiçoamento do vocabulário para se distinguir os tipos de regiões integradas. Podemos assim distinguir diversos níveis geográficos de integração. A integração regional se aplica aos conjuntos infraestatais, a integração mesoregional aos territórios transfronteiriços que cobrem totalmente ou parcialmente dois países contíguos. A integração macroregional designa, enfim, a formação de uma região integrada a partir de diversos Estados contíguos. (RICHARD, 2014, p.26).

As palavras de Yan Richard trazem para este estudo conceitos interessantes sobre a integração regional, reflexões estas que vão dar suporte para o andamento da pesquisa, pois suas ideias trazem elementos estruturais para pensar a integração fronteiriça, uma vez que trouxe para o debate os diversos tipos de integração, suas relações *top down* (processos formais institucionalizados) e *bottom up* (funcionais e processuais através dos múltiplos atores territoriais), além de exemplificar os tipos de regiões integradas, onde se apresenta a integração transfronteiriça como tipificação, o que instigamos pensar as mesmas como processos de Integração microrregional.

Mariano (2015) ensina que os processos de integração regional agem através de duas tendências, que são o aprofundamento e a expansão que dependem de mecanismos comunitários para o controle de seus efeitos. Mariano (2015) propõe pensar os mais variados níveis de integração que interdependem do grau de Autonomia cedido pelo Estado Nacional. A expansão neste processo esta relacionada a capacidade de expandir o número de membros.

Em geral, quando se analisa um processo de integração regional a partir de uma perspectiva da disciplina de relações internacionais, busca-se nas diferentes teorias de integração construções analíticas que possam se ajustar ao caso concreto do Mercosul. Há um debate a respeito da utilidade em se fazer isso, já que a experiência do Cone Sul apresenta certas particularidades que dificultariam a adoção de um modelo pré-definido. A justificativa central dessa cautela é que, em sua maioria, essas foram desenvolvidas tendo como perspectiva a experiência europeia. (MARIANO, 2015, p.86).

Para Mariano (2015, p. 98) a “grande questão está em encontrar um equilíbrio institucional que sustente um contexto estrutural favorável e um adequado sistema decisório”, este que envolve a criação de mecanismos e instrumentos institucionais para coordenar as relações socioeconômicas.

Esse arranjo pode assumir diferentes formas, apresentando uma estrutura de funcionamento institucional estritamente intergovernamental ou elementos de supranacionalidade. Mesmo na primeira perspectiva, que não aceita a existência de estruturas supranacionais, há a aceitação de que determinados instrumentos institucionais regionais limitam a capacidade do Estado em manter sua autonomia. Assim, os processos de integração regional podem ser entendidos como fenômenos caracterizados pela criação de sistemas de autoridade e controle a fim de administrar em melhores condições, o aumento das relações de interdependência do sistema internacional, mas partindo da promoção do adensamento dessas relações no nível regional. (MARIANO, 2015, p.88).

Para tanto, (Mariano 2015, p.88) ensina que

O sucesso de uma integração é a própria estabilidade do processo, ou seja, está mais relacionado com a capacidade institucional em processar as demandas geradas pelo aumento da interdependência e da complexidade como forma de manter as expectativas dos diversos agentes envolvidos no sentido de continuar aprofundando o processo. Assim, o sucesso de um processo de integração pode ser entendido como a própria capacidade da integração em se reproduzir. Concordamos com a afirmação de Peter Smith (1993) de que os processos de integração regional podem falhar, ou não, de acordo com o excesso ou falta de institucionalização.

A partir de sua revisão bibliográfica sobre os estudos relacionados a integração regional, Mariano (2015) destaca os elementos empíricos mas discutidos nas literaturas que estudam integração regional e políticas externa:

- a consolidação da união aduaneira;
- os conflitos e divergências diplomáticas;
- as assimetrias regionais e setoriais;
- o financiamento da integração;
- a inclusão de novos atores;
- o surgimento de novas demandas;
- a viabilidade do bloco para os objetivos da política externa dos Estados participantes;
- o exercício da liderança;
- as pressões por elementos de supranacionalidade e sobre a autonomia nacional.

Este estado da arte sobre os estudos de integração regional expõem as diversas facetas que podem ser refletidas nas pesquisas na área. No caso do recorte espacial estudado a região fronteiriça entre Brasil e Argentina vem se inclinando mais para as análises dos atores da

governança da integração; novas demandas e assimetrias regionais; e supranacionalidade e autonomia regional perante os poderes centrais.

Já Granato (2012) ao discutir sobre as “Relações Bilaterais Argentino-brasileiras no Quadro da Integração Regional” ensina que desde o final do século XIX as relações os dois países evoluíram de uma fase de rivalidade para uma cooperação e constituição de uma aliança estratégica.

Em nosso entender, qualquer iniciativa de associação regional no Cone Sul faz-se inviável sem o protagonismo oriundo da conexão entre Brasil e Argentina, ao atentarmos para o fato de que tais iniciativas exigem convergências e acordos políticos de tal magnitude que pressupõem, em essência, a aliança estratégica entre os dois países. (GRANATO, 2012, p.73).

Esta percepção de Granato (2012) é de suma importância para uma unidade sulamericana, pois a partir de 2003 houve um estreitamento das relações bilaterais nas áreas econômica, comercial, político-institucional, cultural e de defesa, nesta linha de pensamento pode-se articular e refletir sobre a integração regional como instrumento de desenvolvimento interno e de inserção não subordinada dos países latino-americanos no sistema internacional.(GRANATO, p,92, 2012).

Granato (2018, p. 262) ao pensar sobre as relações Estado, Autonomia e Integração regional na América Latina destaca que a temática tem sido um desafio constante na história da região, onde temáticas como a “manutenção da paz, o fortalecimento econômico e a preocupação com a política intervencionista estadunidense na região se fizeram presentes nas agendas compartilhadas dos países da região em diferentes momentos históricos e com diferentes intensidades”.

A utilização da integração regional como um instrumento não é de hoje, assim como a cooperação “é um recurso político utilizado ao redor do globo para diversas funções como arranjos políticos, liberalização do comércio, cooptação política, dentre outros” (GRANATO, 2018, p. 262). Contrapondo a devidas utilizações da integração regional Granato (2018) reforça que no caso latino-americano os processos de integração podem representar uma ferramenta para a

superação do subdesenvolvimento e dependência histórica da região, sendo que a integração torna-se um elemento central para autonomia e desenvolvimento dos Estados Latinoamericanos.

Neto e Penha (2017) destacam que os objetivos da integração se restringiam as questões econômicas-comerciais. Em função das crises cambiais dos anos 2000 houve a investida em novas frentes de políticas e discussão, como: as questões sociais, política, participativa e distributiva. Nos últimos anos observa-se “com o impasse no sistema multilateral global de comércio, os países da região parecem estar buscando um resgate dos objetivos iniciais, na procura por sanar imperfeições da área de livre-comércio e da união aduaneira e ampliar o relacionamento comercial externo do bloco” (NETO, PENHA, 2017, p.203).

Conforme Neto e Penha (2017) a temática de circulação de bens permaneceu influente no Mercosul reaparecendo Programa de Assunção (Decisão CMC 02/99), sendo medidas para a simplificação operacional e dos trâmites de comércio exterior e de fronteira. Neste mesmo ano de 1999 foi celebrado o Acordo sobre Trânsito Vicinal entre os Estados-Partes do Mercosul, que deliberou sobre “livre circulação de pessoas em cidades gêmeas, dando início a uma ampliação da visão a respeito do tratamento da integração fronteiriça”, já em 2003 através do Consenso de Buenos Aires observa-se uma crescente nas decisões, que impactaram sobre as populações fronteiriças (NETO, PENHA, 2017, p. 204).

Para Neto e Penha (2017) em 2004 houve a criação de duas políticas que deram/ dão apoio institucional para ações fronteiriças no bloco que foram a criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

No ano de 2012, o FCCR estabeleceu um plano para o período, onde o eixo integração fronteiriça foi dividido em seis conjuntos:

Quadro 1 – Eixos da Integração fronteiriça no Mercosul por Neto e Penha (2017)

Eixos da Integração fronteiriça
Articulação da cooperação entre atores locais subnacionais nas fronteiras

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Formulação de uma legislação fronteiriça
Reativação do GTIF
Articulação com o Focem
Monitoramento e avaliação da governança fronteiriça
Políticas públicas conjuntas

Fonte: Neto, Penha (2017). Elaborado por Muriel Pinto (2020).

O Focem em média vem financiando entorno de US\$ 100 milhões/ ano (NETO e PENHA, 2017), seus objetivos vem de encontro com as políticas nacionais de Desenvolvimento Regional, como exemplo do Brasil, que visam o combate as assimetrias regionais. Segundo Neto e Penha (2017) o devido fundo é composto por quatro programas temáticos: convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade, coesão social e estrutura institucional.

Para Neto e Penha (2017, p.6):

A Decisão CMC 18/05, que estabelece o funcionamento do Focem, é explícita em seu art. 3º, ao definir que os projetos vinculados aos programas de convergência estrutural e coesão social devem ser prioritariamente direcionados para as regiões de fronteira, com o objetivo principal de melhorar a conectividade da infraestrutura de transportes e contribuir para elevar a qualidade de vida da população dessas regiões, combatendo a pobreza e o desemprego. Dessa forma, o Focem também acabou se tornando um instrumento de potencial importância para a melhoria da integração fronteiriça. É o caso, por exemplo, do Projeto nº 10/07, implantado pelo Uruguai em suas fronteiras com a Argentina e o Brasil, que teve como objetivo fortalecer as comunidades locais com

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

projetos de economia social, fornecendo apoio técnico a microempresas, preferencialmente as de natureza associativa.

Seguindo nesta linha de pensamento destaca-se o principal objetivo da escrita de Neto e Penha (2017, p. 206) que foi pensar a fronteira como um laboratório para a integração regional, “entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, no qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercute com mais intensidade”, uma vez que as comunidades fronteiriças possuem relações interpessoais complexas de parentescos, de trabalho, estudos, indo além das relações comerciais. (NETO, PENHA, 2017).

Para Neto e Penha (2017, p. 209) a inserção dos governos subnacionais nas tramas internacionais paradiplomáticas “leva à descentralização das iniciativas externas do país, reunindo diversos agentes em uma rede de gestão mais sensível e próxima dos problemas cotidianos de territórios marginalizados”.

resultados obtidos por este projeto em rede do Ipea, Mercosul e Regiões de Fronteira, tomando como premissa principal a ideia de que, nas fronteiras, em especial nas cidades gêmeas, alguns fluxos são mais frequentes e se fazem mais presentes no cotidiano dos cidadãos do que no interior dos países (NETO, PENHA, 2017, p. 210).

A mobilidade populacional nas regiões de fronteira são temáticas instigantes para novos estudos. Estes cruzeiros diários de pessoas para trabalho, ou estudo fazem parte de uma migração pendular, onde o fronteiriço não possui residência fixa no outro lado. Este tipo de migração pendular na fronteira possui um caráter internacional (NETO, PENHA, 2017).

No que se refere à educação, o protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados-partes do Mercosul, assim como o protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados-partes do Mercosul objetivam promover o intercâmbio e a cooperação entre instituições de nível superior do Mercosul para a formação de professores universitários. Além disso as quatro iniciativas dessa categoria também estão relacionadas com a validação e o aproveitamento dos certificados de conclusão dos cursos na região. 214

Conforme Neto e Penha (2017) até existem muitas dificuldades para as cidades gêmeas do Mercosul chegarem até aos centros decisórios de poder, o que acaba abrindo caminho para relações bilaterais ou por meio da paradiplomacia e de uma cooperação descentralizada.

Em 1999 com a criação do Acordo sobre Trânsito Vicinal fronteiriço houve a constituição de uma nova normativa para a gestão dos espaços fronteiriços, sendo que com base nessa proposta, Brasil e Uruguai (2004) e Brasil e Argentina (2005) assinaram acordos bilaterais sobre as localidades fronteiriças vinculadas, o que trata-se de um processo arrojado, pois considera as necessidades locais e a redução das assimetrias bilaterais (NETO E PENHA, 2017).

GOVERNANÇA DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA ENTRE BRASIL E ARGENTINA: AS REDES EDUCACIONAIS COMO ATORES ESTRATÉGICOS

Para Dellabrida (2003, 2011) a governança esta relacionada ao exercício de poder e autoridade para gerenciamento de um determinado espaço geográfico, que constitui-se de mecanismos, processos e instituições, onde as deliberações deste processo ocorre através de diversos atores e agentes, que para resultarem em novos processos de

desenvolvimento territorial dependem de um pacto socioterritorial, sendo assim a governança necessita acumular um poder político coeso e aglutinador.

Neste sentido a governança territorial pode ser descrita como “conjunto de iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (DELLABRIDA, 2011, p.1).

Nesta linha de pensamento destaca-se a governança territorial como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial, podendo sua prática interferir em três processos (definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial; construção de consensos para concertação social; e construção de uma visão de futuro). (DELLABRIDA, 2011).

Como se observa os conceitos de governança territorial envolvem processos, atores e instituições que contribuem para o gerenciamento espacial do desenvolvimento do território, tornando-se um poder paralelo, descentralizado e colaborativo entre as mais diferentes entidades públicas e privadas.

No caso do objeto desta pesquisa a análise da Governança da integração fronteiriça entre as cidades gêmeas de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina, parte da aprovação no de 2016 do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Porto Iguazú na Argentina em 2005. Os dois municípios em estudo figuram entre os apontados como vinculados, e, a partir do Decreto n. 8.636, de 13 de janeiro de 2016, possuem condições de estreitar sua integração.

O Decreto supracitado apresenta como fundamento os objetivos de facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsionar sua integração através de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação. Também salienta que a fluidez e a harmonia do relacionamento entre tais comunidades constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração bilateral, bem como que a história desse relacionamento precede ao próprio processo de integração, devendo as autoridades da

Argentina e do Brasil proceder ao seu aprofundamento e dinamização (BRASIL, 2016).

Para atingir os mencionados desideratos, o Acordo Bilateral agora em vigor no Brasil prevê cooperação em distintas áreas, incluindo a educativa, como se infere do seu artigo VII:

As Partes promoverão a cooperação em matéria educativa entre as localidades fronteiriças vinculadas, incluindo intercâmbio de docentes, alunos e materiais educativos. O ensino das matérias de História e Geografia será realizado com uma perspectiva regional e integradora. Ao ensinar Geografia se procurará enfatizar os aspectos comuns, ao invés dos limites políticos e administrativos. No ensino de História se buscará ressaltar os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras, promovendo nos alunos uma visão de vizinho como parte de uma mesma comunidade.

Tal integração abre um leque de possibilidades para que os setores educacionais sejam, além de conhecido e estudado, sejam objetos de planejamento binacionais em conjunto, promovendo o desenvolvimento regional através de novas ideias. Nesta senda, também vale mencionar a determinação, constante no artigo VIII, de que as partes “promoverão em acordo a elaboração e execução de um ‘Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto’ nas localidades fronteiriças vinculadas onde seja possível ou conveniente”, o qual terá como um de seus objetivos “o fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum” (art. VIII, 2, d).

Os municípios fronteiriços mencionados possuem instâncias comuns que buscam a integração há décadas. Podem ser citadas a Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS), pessoa jurídica fundada em 09 de outubro de 1986, congregando várias organizações dos dois municípios fronteiriços e a Câmara Binacional São Borja-Santo Tomé, formada por representantes dos poderes legislativos de ambos os municípios, sendo composta por

vereadores da Câmara Municipal de São Borja e *concejales* do *Honorable Concejo Deliberante de Santo Tomé*, os quais buscam discutir e deliberar sobre questões de interesse comum às cidades gêmeas.

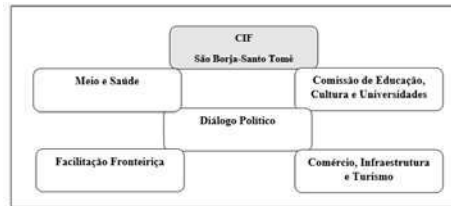
Mais recentemente, em atenção ao Decreto n. 8.636/2016, os municípios instituíram o Comitê de Integração Fronteiriça (CIF), órgão que promove eventos para discutir a implementação do acordo promulgado pelo citado Decreto. Talvez este seja o instrumento institucional apto a promover, dentre outras atividades, a tão almejada integração em relação ao patrimônio cultural.

COMITÊ DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA DE SÃO BORJA-BRASIL/ SANTO TOMÉ-ARGENTINA (CIF)

Conforme o Ministério das Relações Exteriores do Brasil os Comitês de Fronteira compreendem comissões temáticas que, reunidas, estabelecem metas a serem alcançadas e desafios a serem superados, com vistas à melhor qualidade de vida e prosperidade das populações das cidades irmãs.

As cidades gêmeas em estudo tiveram no ano de 2018 chancelados pelos Governos brasileiro e argentino a oportunidade de implementar o Comitê de Integração fronteiriça São Borja-Brasil e santo Tomé-ARG (CIF). Em 14 de Junho de 2018 se instala o 1º CIF de São Borja e Santo Tomé. O devido evento ocorreu no formato de curso, na sede do Centro nativista Boitatá. Como organizadores centrais do evento estiveram à frente o Consulado Argentino de Uruguaiana, a Prefeitura de São Borja-Brasil e a Universidade Federal do Pampa. O comitê foi organizado em cinco grandes comissões:

Figura 1: Composição das Comissões do CIF de São Borja-Brasil/ Santo Tomé-ARG



Fonte: Pinto, Muriel Pinto e André Iser (2019).

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Como se observa na figura acima o CIF de São Borja e Santo Tomé esta constituído neste primeiro momento em cinco comissões:

- Comissão de Educação, Cultura e Universidades;
- Comissão de Comércio, Infraestrutura e Turismo;
- Comissão de Meio Ambiente e Saúde;
- Comissão de Facilitação Fronteiriça;
- Comissão de Diálogo Político

Destaca-se que as comissões tem autonomia para realização de reuniões técnicas de trabalho, assim como realizarem ações diplomáticas e eventos. Conforme proposto pelas Chancelarias cada ano cabe a um país coordenar as atividades. No ano de 2018 coube ao Consulado Argentino organizar as ações no lado brasileiro, já em 2019 ficou a cargo do Consulado brasileiro organizar as ações no lado de Santo Tomé. A sistemática de trabalho do 1º Comitê de São Borja-BRA/ Santo Tomé-ARG foi organizada em quatro momentos: credenciamento dos participantes; momento de fala das autoridades; reuniões técnicas de trabalhos entre as Comissões; fala das Comissões e fechamento das Atas.

Torna-se prudente ressaltar que muitas discussões dos Comitê de Integração entre Brasil e Argentina estão amparados legalmente no Decreto 8636 que trata das cidades vinculadas destes países, o devido decreto traz o direito ao trabalho, educação e saúde como prioridades para os processos de integração, onde se faz valer a obrigatoriedade do ensino de história e Geografia da fronteira para os fronteiriços.

Quadro 2: Políticas educacionais demandas nos CIF's de São Borja e Santo Tomé (2018-2019)

Comissões do CIF	Políticas Territoriais demandadas
Educação, Cultura e Universidades	2018: <ul style="list-style-type: none">- Capacitação docente na área de línguas.- Respeito as leis remuneratórias dos docentes em ambos os países Projetos para fortalecer as práticas docentes e ações educativas em rede entre níveis federal, estadual e municipal. <ul style="list-style-type: none">- recursos dos municípios para publicação de livros didáticos, poéticos, que investiguem

	<p>sobre a história, geografia, artes e literatura fronteiriça</p> <p>2019:</p> <ul style="list-style-type: none">- Reforçar o Programa Intercultural Bilingue (art.75 da Constituição Argentina) Direito a educação bilingue e intercultural se trabalha na Implementa do Espanhol e Português nas escolas do ensino básico (Art. 36. Tratado de Assunção).- Ações para validação de título universitários em ambos os países Criar grupo de trabalho integrado por autoridades educativas para difusão das atividades educativas com comunicação fluidas;- Linhas de financiamento para pesquisas/ investigação com temáticas de interesse fronteiriço.- facilitar a livre passagem para estudantes e pesquisadores na ponte da integração;- Trabalhar em currículos que integrem as ciências sociais, história, Geografia, economia que temos um passado e região compartilhada
--	---

Fonte: Elaborado por Muriel Pinto, com base nas atas dos Comitês de Integração Fronteiriça

REDES EDUCACIONAIS E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇO

Nos últimos anos observa-se a constituição de algumas redes territoriais estratégicas nas margens da bacia do rio Uruguai. Estas redes destacam-se por estarem propondo novas dinâmicas regionais de inovação a partir do mundo das ideias. Nos últimos vinte anos os governos nacionais, provinciais e locais das Repúblicas da Argentina, Uruguai e Brasil vem executando políticas públicas de democratização e interiorização do ensino superior público.

No caso da região em estudo a que denominados da “Grande triple fronteira do Prata” constituída pela rede territorial: **Livramento**

(Brasil)-Rivera (Uruguai)-Salto (Uruguai)- Concórdia (Argentina)- Barra do Quarai (Brasil)-Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguai)-Uruguaiana (Brasil)-Paso de Los Libres (Argentina) - Itaqui (Brasil)- Alvear (Argentina)-São Borja (Brasil)-Santo Tomé (Argentina)-São Luiz Gonzaga (Brasil)-Posadas (Argentina)-Corrientes (Argentina)- Encarnación (Paraguai), observa-se que surgiram muitas Universidades Públicas nacionais e Estaduais (Provinciais) e Institutos Técnicos nesta região, nos últimos dez anos.

Sendo assim, este momento da pesquisa objetiva se debruçar em como vem se constituindo as redes acadêmicas e suas contribuições para a constituição de novas dinâmicas socioeconômicas para a costa do rio Uruguai e Paraná. Nesta perspectiva vem sendo levantados acordos cooperação técnico-científicos, parcerias em eventos, cursos de formação, constituição de comissões e grupos de trabalhos em conjunto, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A devida pesquisa procurou trazer argumentos de pesquisa que possam contribuir com respostas sobre a problemática de como vem ocorrendo a governança territorial dos processos de integração regional fronteiriça entre cidades gêmeas de Brasil e Argentina?

A pesquisa em voga procurou realizar revisões de literatura de diversas temáticas centrais para este estudo como os conceitos de integração regional e fronteiriça, governança territorial, historiografia, entre outros, além de coletar e analisar dados sobre os processos do Comitê de Integração de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina e das redes educacionais regionais.

No que tocas as discussões historiográficas o estudo centrou-se em refletir sobre a importância socioterritorial da região do Prata, principalmente do rio Uruguai para as constituições sociais e comerciais do Sul da América do Sul.

A revisão de literatura sobre integração regional reforçou que esta temática de discussão atualmente envolve pesquisadores de diversas áreas de conhecimento, como da Geografia, Relações Internacionais, Ciência Política, Economia, além de pesquisadores de instituições governamentais, como do IPEA e Mercosul.

Esta interdisciplinaridade possibilita novos olhares sobre os processos de integração envolvendo conceitos estruturais (formais e funcionais), espaciais alicerçado nos conceitos de região, como processo social articulado com as vivências e identidades regionais, como poder político central (*Top Down*) e poder político comunitário (*Bottom Up*), assim como também apareceram reflexões acerca das relações de autonomia dos Estados Nacionais para com os espaços de fronteira e as relações da integração regional no Mercosul e bilaterais entre Brasil e Argentina.

No que toca a análise da governança territorial da integração regional fronteiriça nas cidades gêmeas em estudo a partir das redes educacionais regionais, destaca-se que esta reflexão foi amparada a partir de alguns quesitos que a literatura aponta com essenciais para estudos de governança territorial, como: (mecanismos; processos; instituições, atores, e agentes; poder político coeso e aglutinador; estratégias, visão de futuro e gerenciamento do desenvolvimento territorial; construção de consensos para concertação social; descentralização e poder simétrico.

No que toca aos mecanismos da Governança da integração regional fronteiriça observa-se diversas leis, decretos e normativas das Repúblicas do Brasil e Argentina, assim como normativas internacionais que vem normatizando os processos fronteiriços. Entre estas leis destaca-se Lei Federal Argentina nº 26.523/2009 e o Decreto 8636 do Brasil, Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Porto Iguazú na Argentina em 2005. Este decreto é de suma importância para a integração regional visto que abre a possibilidade a partir de relações bilaterais e regionais, do direito a educação, saúde, trabalho e mobilidade para moradores que residam até 50 Km da sede das cidades gêmeas.

Desde de 2019 a República Federativa do Brasil possui um Ministério de Desenvolvimento Regional que tornou-se uma pasta específica para planejar e executar políticas de Desenvolvimento Regional no país. O MDR acabou absorvendo outros Ministérios existentes, como o das Cidades e de Integração Nacional.

Desde a criação da Políticas Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003 a devida política possui com principal escopo a redução das desigualdades regionais e urbanas brasileiras. Estes desequilíbrios regionais trazem consequências socioeconômicas para o

país que refletem diretamente nas regiões menos dinâmicas do país, ou seja, as comunidades que estão especializadas nestas regiões estagnadas terão menos oportunidade de crescimento pessoal e profissional em virtude do baixo acesso a educação, saúde, e emprego de qualidade e toda gama de serviços e oportunidades.

Conforme a Política Nacional de Desenvolvimento Regional Brasileiro criada em 2002 e reeditada a partir do Decreto Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, as faixas de fronteira no Brasil encontram-se como áreas prioritárias pelo PNDR, tendo como principais objetivos a convergência e combate as assimetrias regionais; competitividade regional e geração de emprego e renda; agregação de valor e diversificação econômica; construção de cidades policêntricas⁹⁷. Cabe destacar também nos últimos anos a constituição do PDFF (Política Nacional de Desenvolvimento das Faixas de Fronteira no Brasil).

Já na Argentina percebe-se a partir do novo Governo Nacional do Presidente Alberto Fernández que o país irá dar uma atenção especial para os espaços de fronteira, pois conta com uma Diretoria Nacional de Fronteiras vinculada ao Ministério de Segurança.

Além das normativas legais outros mecanismos vêm dando funcionalidade na governança territorial da integração fronteiriça, como as comissões setoriais dos CIF's. A partir de uma análise criteriosa das atas dos dois primeiros Comitês de Integração de São Borja e Santo Tomé observa-se que algumas comissões vêm atuando de forma articuladora com as Prefeituras, Consulados e organismos nacionais e estaduais, como as Comissões de Educação, Cultura e Universidades e de Facilitação fronteiriça.

Neste sentido deve-se reforçar sobre os processos de instalação dos CIF's que são realizados durante um dia, que contam com uma organização colaborativa entre os Consulados, Prefeituras, comissões setoriais, em conjunto com as Universidades e diversas instituições fronteiriças. As Universidades vêm assumindo um papel central neste Comitê estudado, visto que muitos professores, pesquisadores e

⁹⁷ Construir uma rede de cidades mais equilibrada, com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo polos, em diferentes escalas, que possam operar como vértices de uma rede policêntrica que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento

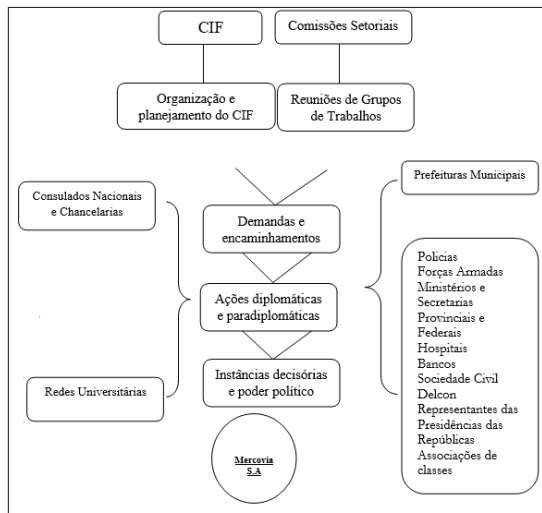
Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

estudantes tem dado um amparo técnico, funcional e acadêmico nas comissões setoriais, nos debates e organização estrutural das atividades, mecanismos estes que tem tido diversas tramas realizadas em conjunto com os consulados o que passa a formalizar as ações como diplomáticas na região, ou seja, os espaços de fronteira passam a ter a oportunidade de estar mais próximo dos poderes decisórios centrais nacionais.

No que toca aos mecanismos de integração utilizados pelos setores educacionais destaca-se a organização de eventos científicos, palestras, cursos, validação de diplomas, elaboração de projetos de cursos Binacionais, acordos de cooperação técnico, científico e cultural, pesquisas em conjunto, reuniões de trabalho, entre outros.

Em relação aos processos que vem envolvendo a governança da integração fronteiriça entre cidades gêmeas do Brasil e Argentina, destaca-se o organograma abaixo:

Quadro: Processos da Governança da integração fronteiriça



Fonte: Elaborado por Muriel Pinto

O quadro acima apresenta os processos que vem ocorrendo na governança da integração fronteiriça, a partir do organograma percebe-se

que o CIF, suas comissões, as relações bilaterais entre as Prefeituras municipais, assim como os processos relacionados aos consulados e chancelarias nacionais vem conduzindo processos e ações deliberativas no que toca a integração fronteiriça. As redes Universitárias vem tendo destaque ao longo dos mais diversos processos da integração fronteiriça, seja na organização de cursos, eventos, na organização das atividades do CIF e nas relações diplomáticas com os consulados.

Como se observa a governança dos processos de integração estão articulados em duas frentes centrais: que é a realização do CIF (uma vez ao ano); e as reuniões das comissões setoriais do CIF. As atividades destas frentes dependem da organização e agendamento de reuniões de trabalho, que são realizadas a partir da colaboração entre prefeituras municipais, Universidades, Comissões setoriais, chancelarias e Consulados Nacionais. Ao longo destas atividades foram levantados três processos estratégicos referentes a demandas regionais: 1º) levantamento de demandas e encaminhamentos; 2º) ações diplomáticas e paradiplomáticas; 3º) instâncias decisórias e de poder (sensibilização de atores eleitos).

Entre os atores que vem participando observa-se uma grande diversidade de atores das mais variadas escalas de poder, tanto a níveis federais, estaduais e locais, sendo que a Mercovia S.A, empresa que por vinte e cinco anos (até 2021) mantém a concessão da ponte da Integração, mantém uma relação de força e regulatória muito grande perante aos processos de integração, pois cobra tarifas para passagem tanto para cidadãos fronteiriços como para de outras localidades. A cobrança de tarifa para fronteiriços já esta sendo questionada para a próxima concessão da ponte que já esta em discussão. Um forte reivindicação vem por parte do setor educacional que defende a demanda de pesquisadores e estudantes não paguem para passar na aduana.

Por parte dos políticos eleitos do lado brasileiro como Vereadores, Prefeito, Deputados e Senadores, observa-se nas atas do CIF que por muitas vezes tem sido baixa a participação destes atores que representam o público, que explicita a necessidade urgente de uma nova cultura política local e regional, que melhor compreenda e participe de ações de Desenvolvimento territorial para além Brasil.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Entre demandas já atendidas do CIF cita-se a criação de outras instâncias participativas e gerenciais para os territórios fronteiriços, como as Secretaria de Assuntos Universitários de Santo Tomé e do Conselho Municipal de Turismo de São Borja.

No que toca a coesão territorial para o conserto social já se observa que as cidades gêmeas já possuem duas instituições colaborativas que trabalham em conjunto como a Câmara Binacional São Borja-Santo Tomé (composto por representantes das Câmaras de Vereadores fronteiriças) e a Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS). Nesta perspectiva cabe destacar que os CIF's se apresentam processos de governança participativos e com múltiplos atores nacionais, estaduais, locais e internacionais, estes que propõe e levam demandas fronteiriças até os centros decisórios de Brasília, Buenos Aires Corrientes e Porto Alegre.

Em relação as estratégias, visões de futuro e gerenciamento do desenvolvimento territorial, verifica-se que nos últimos anos foram implementadas por parte dos Governos Nacionais políticas educacionais para o desenvolvimento regional fronteiriço, estas que vem gerando contrapartidas para outras políticas setoriais.

Entre estas destaca-se políticas sociais para habitantes que estão em áreas de soberania nacional e que por muitos séculos e até hoje são espaços securitizados e que por muitas décadas deixaram de receber políticas públicas federais educacionais e que busquem a integração fronteiriça. Portanto a governança do desenvolvimento territorial fronteiriço necessita do amadurecimento de uma nova cultura política participativa, colaborativa e inovadora, pois a região por muito tempo possui uma cultura política centralizadora e partidarizada, marcada por confrontos militares e disputas ideológicas, fatores estes que vem tendo uma nova dinâmica a partir do CIF.

Conforme o censo educacional fronteiriço foram recenseados em 2019 entorno de 9.330 acadêmicos nas cidades gêmeas, além dos estudantes também observa-se que estas instituições também possuem servidores que vem criando uma nova dinâmica social, econômica e cultural nesta região de fronteira, visto que estes novos atores regionais vem abrindo novas possibilidades socioeconômicas para as municipalidades. Poucos municípios do interior da América Latina

possuem todos os níveis educacionais públicos como as cidades gêmeas em estudo.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA, *Constituição Nacional Argentina*, Buenos Aires, 1994.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.

DELLABRIDA, Valdir Roque. **GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança.** Anais do 1º Circuito Debates de Ideias do IPEA, 2011.

COMITÊ DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA SÃO BORJA-SANTO TOMÉ, **Ata da Comissão de Educação, Cultura e Universidades**, São Borja, Brasil, 2018.

PINTO, Muriel. COLVERO, Ronaldo Bernardino. RETAMOSO, Alex Sander. **Integração ou separação? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina**, *Confins* [Online], 31 | 2017. Acessado em 10 fevereiro de 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11960>

RICHARD, Yann. **Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas**, *Confins* [Online], 20, 2014. Acessado em 22 de Dezembro de 2019. Disponível em: URL : <http://journals.openedition.org/confins/8939>

MARIANO, MP. **Processos de integração regional e política externa.** In: *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul* [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015. pp. 85-107.

GRANATO, Leonardo. **As Relações Bilaterais Argentino-brasileiras no Quadro da Integração Regional: de um Quadro de Rivalidade ao Despertar de uma Efetiva Cooperação**, Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.1, n.2, ago-dez/2012 .

GRANATO, Leonardo. REBOUÇAS, Ian. **Estado, autonomia e integração regional na América Latina**. Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos, México, núm. 66, Janeiro-Junho, 2018, pp. 261-285

NETO, Walter Antonio Desiderá. PENHA, Bruna. **As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul**. In: NETO, Walter Antonio Desiderá. PENHA, Bruna. DE MORAES, Rodrigo Fracalossi . O Mercosul e as regiões de fronteira. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

BRASIL, Decreto 8636 de 13 de janeiro de 2016, Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de janeiro de 2016.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL BRASILEIRO, *Portaria 125 de 21 de março de 2014 que Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição*, Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, *Comitês de Integração fronteiriça*, Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, Brasília, 2003.

A AGENDA PODER LEGISLATIVO DE SÃO BORJA E OS DIREITOS SOCIAIS

Dan de Carlos Pinto⁹⁸

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin⁹⁹

Ronaldo Bernardino Colvero¹⁰⁰

RESUMO: A Constituição brasileira adotou um modelo de estado de bem-estar e de promoção de valores sociais. Por se tratar da lei fundamental, seria plausível que esses valores fossem incluídos nas legislações dos entes federados. Porém, após mais de três décadas da Assembleia Constituinte, os direitos sociais não fazem parte da agenda dos municípios da federação. A análise das políticas públicas é uma ferramenta para se entender as razões pelas quais a agenda política municipal resiste à absorção destas diretrizes constitucionais. Tendo como parâmetro a Ciência Política, o trabalho desenvolve uma análise descritiva do processo de formulação das políticas públicas, observando as ideologias dominantes. Para tanto, o caminho metodológico inclui o exame da legislação municipal produzida no Município de São Borja no ano de 2018. Por último, será apresentada uma possível solução de como os valores constitucionais poderão ser melhor absorvidos nas futuras legislaturas.

Palavras chaves: direitos sociais, efetividade, poder legislativo, ciclo político.

⁹⁸ Bacharel em Direito, mestrando no Mestrado em Políticas Públicas PPGPP da Unipampa. E-mail: dan.carlos.pinto@gmail.com

⁹⁹ Professora dos cursos de Direito, Ciência Política, Ciências Humanas e do Mestrado em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Pesquisa sobre direitos fundamentais e políticas públicas. Integrante do Grupo de Pesquisa: Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai. CNPQ/UNIPAMPA. E-mail: lisianneceolin@unipampa.edu.br

¹⁰⁰ Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas e dos cursos de Ciências Sociais – Ciência Política, Ciências Humanas – Licenciatura e Direito da Universidade Federal do Pampa. Integrante do Grupo de pesquisa. Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai CNPQ/ UNIPAMPA, E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

Os direitos sociais foram inseridos em diversas legislações do mundo no decorrer das lutas sociais que se iniciaram no século XIX. Na Europa, revelaram-se como frutos de reivindicações políticas de trabalhadores, marcadas, sobretudo, pela Revolução Industrial, e foram utilizados como forma de reconstrução dos países mais afetados pela segunda guerra. Nos EUA, sua introdução se dá de modo a dinamizar a economia, após a crise econômica de 1929. No Brasil, os desenrolaram-se durante o governo ditatorial de Getúlio Vargas, em benefício de alguns grupos de trabalhadores; na época, figuraram como uma benesse do 'Pai dos Pobres'. Hoje, eles estão previstos em diversos tratados internacionais e, em variados níveis, na legislação constitucional e infraconstitucional da maioria dos países. No ordenamento jurídico nacional, os direitos sociais estão previstos na Constituição e constituem uma espécie de direitos fundamentais.

Ocorre que não basta os direitos sociais estarem previstos na Constituição como direitos fundamentais; eles devem ser densificados na legislação infraconstitucional. A previsão constitucional é útil como parâmetro de interpretação judicial e como afirmação de valores aos demais poderes públicos. O poder executivo e o legislativo devem especificar, por meio de políticas públicas, como os direitos sociais serão efetivados. Juridicamente, existe uma vinculação dos poderes públicos com a Constituição¹⁰¹. Ocorre que, de fato, tais poderes não cumprem eficazmente esse papel. Com o intuito de dar efetividade, a Constituição previu que os Direitos Fundamentais tenham aplicabilidade imediata¹⁰²,

¹⁰¹ “A constitucionalização dos direitos fundamentais impede que sejam alterados ou suprimidos ao talante destes. Nenhum dos Poderes se confunde com o poder que consagra o direito fundamental que lhes é superior. No âmbito do Poder legislativo, fundamentais pode assumir conteúdo positivo tornando imperiosa a edição de normas que deem regulamentação aos direitos fundamentais dependentes”. (MENDES, 2017 p. 146). não somente a atividade legiferante deve guardar coerência com o sistema de direitos fundamentais, como a vinculação aos direitos

¹⁰² ‘As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata’ (Constituição Federal, art. 5º, parágrafo 1º). “O significado essencial dessa cláusula é ressaltar que as normas que definem direitos fundamentais são normas de caráter preceptivo, e não meramente programáticos” (Mendes, p. 152). Isso porque “o zelo nos sistemas jurídicos democráticos em evitar que as posições afirmadas como essenciais da pessoa quedem como letra morta ou que só ganhem eficácia a partir da atuação do legislador”.

possibilitando a efetivação e o controle de políticas públicas pelo poder judiciário. Ocorre que o ato de julgar não é suficiente para prover todos os direitos sociais; é necessário que os demais poderes façam a sua parte.

Apesar de haver essa agenda constitucional de estabelecimento de direitos sociais, muitas vezes não existe a devida absorção da Lei Maior no âmbito político; nem sempre as forças políticas são sensíveis ao estabelecido pela Constituição. Herman Hesse declara que, para que a Constituição formal seja operante, ela deve expressar as relações de poder de fato: o poder militar, o poder social, o poder econômico, o poder intelectual etc¹⁰³. Às vezes, as duas realidades são distintas, originando duas constituições, uma real e outra jurídica; então, haverá uma tensão entre os dois cenários. Isso porque a constituição jurídica tem uma pretensão de eficácia, conferindo limites aos poderes de fato. Para que a Constituição jurídica não sucumba diante dos poderes de fato, é necessário que ela se converta em força ativa, que não se negue ao direito. E isso decorre da vontade de se proteger contra o arbítrio, da vontade de se estabelecer uma democracia legítima e da compreensão de que o cumprimento da constituição só se tornará efetivo com o concurso da vontade humana. Portanto, é necessário que as pessoas que detenham os poderes de fato tenham na consciência não só vontade de poder, mas também vontade de Constituição (HESSE, 2019, p.30).

A ciência das políticas públicas é um campo que se preocupa com os fatos reais de inserção de direitos. Enquanto o foco do direito constitucional é um ‘dever ser’ de políticas públicas, a ciência política tem como ênfase a prática de sua formulação e implementação. A ciência das políticas públicas passou a ser objeto de estudo nos EUA, nos anos 50, com o objetivo de aumentar a eficiência governamental. No Brasil, os trabalhos acadêmicos são recentes. Inicialmente, uma ciência multidisciplinar com áreas de conhecimento da administração pública,

¹⁰³ Ferdinand Lassalle, escritor e precursor da social-democracia alemã, no século XIX, foi um dos primeiros a criticar a Constituição em razão de que ela pode se tornar inefetiva quando não corresponder aos poderes sociais: “É que a constituição de um país representa as relações de poder nele dominantes. (...) esses fatores reais de poder formam a constituição real do país, em face da qual a constituição jurídica, quando em confronto, sempre sucumbirá (Lassalle, 2001).

economia, direito, sociologia e outras. Hoje, tal área desenvolveu um vocabulário próprio.

Tendo presentes tais considerações, esse trabalho direciona-se a analisar a agenda política da Câmara dos Vereadores de São Borja. Especificamente, em que medida os direitos sociais fazem parte das pautas do poder legislativo municipal. Para isso, faz-se uma análise do processo de formulação de políticas públicas, no qual a agenda está inserida; na sequência, examina-se, especificamente, a pauta do legislativo municipal no ano de 2018.

ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em Ciência Política, existem três focos de análise, que correspondem às três denotações da palavra ‘política’ em inglês. *Polity*, que se refere às instituições, isto é, às estruturas e normas constitucionais do sistema político, assim como normas informais decorrentes de costumes e cultura. *Politics*, que corresponde aos atores políticos, com seus acordos e conflitos. E *policy*, a dimensão material, que diz respeito a políticas específicas, expressas nas normas ou atos administrativos. Estuda-se, também, as inter-relações entre essas três esferas; por exemplo, o trabalho legislativo dos vereadores (*politics*) é delimitado por normas constitucionais (*polity*), para formular leis regulatórias (*policy*).

O objetivo de todo o poder público é que se forme e se implante algum tipo de política pública (*policy*) em benefício da população. Nesse sentido, existem três fases básicas (*policy cycle*): formulação, implementação e avaliação. O poder legislativo atua geralmente na fase de formulação. O poder executivo age na fase de implementação e também na formulação, através de decretos, portarias e outros atos administrativos. Já a avaliação pode ser realizada por qualquer dos poderes ou através de entes privados. Nos Municípios, portanto, a Câmara dos Vereadores tem a função de formular políticas públicas no âmbito local; e o poder executivo, o encargo de implementá-las. Pode ainda acontecer que o prefeito apresente projetos de leis para posterior aprovação da Câmara, ou que expeça atos administrativos formulando determinadas políticas. Os Conselhos Municipais também podem elaborar políticas locais em alguns setores, como o faz o Conselho Municipal da Criança e Adolescente.

A fase de formulação é subdividida em: a) percepção do problema, b) agenda política, c) elaboração de alternativas e d) tomada de decisão. No caso em estudo, esses quatro estágios de formulação das políticas públicas são realizados pelos membros do legislativo municipal. O primeiro passo é a percepção do problema; cada vereador verifica as questões a serem enfrentadas pelo sistema público, sendo que essa percepção se dá de forma subjetiva, dentre os diversos problemas em tese existentes. Após, o membro do legislativo leva esse problema ao debate legislativo, que é a agenda legislativa. Então, busca-se soluções e alternativas, que já podem estar prontas, ou elaboradas previamente por pesquisadores e técnicos. Em seguida, se entra na agenda decisional, a fim de que os vereadores discutam quais soluções serão adotadas para enfrentar o problema público a ser resolvido. Após a decisão, uma lei definindo uma política pública entrará nos sistema jurídico. Na fase seguinte, o executivo implementa a política elaborada pelo legislativo, em caráter obrigatório. O trabalho legislativo ainda não acabou, pois ainda ficará com a responsabilidade de fiscalização e avaliação da política adotada.

A definição do problema é um instrumento de poder e que está relacionado com a interpretação subjetiva de cada ator político. A superficialidade na sua percepção pode esconder interesses¹⁰⁴. Existem diversos níveis de interpretação do problema público a ser resolvido: uma oficial, geralmente superficial, outra dos atores políticos, um pouco mais profunda, e outra do analista. O analista deve se perguntar se a questão tem relevância pública e se tem condições de ser enfrentado. Ao se fazer o diagnóstico, deve-se analisar o contexto e suas causas, os atores envolvidos, a origem histórica, econômica e cultura. Deve-se perceber a amplitude de quantas pessoas são atingidas, qual a intensidade e possíveis tendências.

Existem problemas de diversas naturezas e, como visto acima, dependem de uma análise subjetiva de cada vereador (policy maker). Alguns se referem à comunidade em geral, outros se referem a grupos sociais específicos. Alguns decorrem de fatos naturais, outros decorrem

¹⁰⁴ “A superficialidade na apresentação de um problema público esconde vários detalhes, interesses e interpretações conflitantes. Bardach (2009) chama essa superficialidade de *issue rethoric*, ou seja, retórica em torno do problema (Secchi, p. 53).

de um contexto global. Existe um grupo de problemas em que os chamados ‘direitos sociais’¹⁰⁵ estão aptos resolver. Eles têm relação com o mínimo existencial humano; um mínimo de condições de vida, possibilitando que toda a pessoa tenha liberdade para atingir o seu pleno desenvolvimento, independente da condição econômica. Tais direitos relacionam-se com a diminuição da pobreza, beneficiando pessoas individualmente e amenizando as consequências do sistema econômico. Outras vezes, são dirigidos a sujeitos com algum tipo de vulnerabilidade, tais como pessoas com deficiência, idosos ou crianças. Conforme a Constituição brasileira, tais direitos se referem ao mínimo de educação, saúde, condições de trabalho com remuneração adequada, alimentação, transporte, lazer, proteção à infância, ao idoso e seguridade social¹⁰⁶.

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu uma agenda, temas para debate, para os poderes legislativos das três esferas da federação. Um dos temas a serem tratados, que a Constituição considera de grande relevância, repousa justamente nos direitos sociais. E esse tema deve ser pautado por valores por ela previamente definidos. Apesar de a Constituição definir esse tema, direcionando o debate, também estabeleceu autonomia e independência ao poder legislativo. Percebe-se, então, que essa autonomia legislativa é parcial, submetida às diretrizes constitucionais. A isso se dá o nome de dimensão objetiva dos direitos fundamentais, dentro da qual ganha destaque a concepção de deveres de proteção, que pode ser entendida, nas palavras de Sarlet, da seguinte forma:

Outra importante função atribuída aos direitos fundamentais e desenvolvida com base na existência de um dever geral de efetivação atribuído ao Estado, por sua vez agregado à perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, diz com o reconhecimento de deveres de proteção (Schutzpflichten) do Estado, no sentido de que a

¹⁰⁵ José Afonso da Silva conceitua assim os direitos sociais: São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 2009. p. 286/287).

¹⁰⁶ Constituição Federal, art. 6.

este incumbe zelar, inclusive preventivamente, pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos não somente contra os poderes públicos, mas também contra agressões providas de particulares e até mesmo de outros Estados. Esta incumbência, por sua vez, desemboca na obrigação de o Estado adotar medidas positivas da mais diversa natureza (por exemplo, por meio de proibições, autorizações, medidas legislativas de natureza penal, etc.), com o objetivo precípuo de proteger de forma efetiva o exercício dos direitos fundamentais. (SARLET, 2010, p. 148)

Portanto, os membros do legislativo têm o dever constitucional de levar as questões sociais às respectivas casas legislativas, a fim de discutirem os problemas sociais, verificarem as possíveis soluções e formularem políticas públicas na área, guardadas suas competências. É uma agenda constitucional, que não pode ser alterada pela administração ou pelas casas legislativas e nem mesmo com reforma constitucional¹⁰⁷. Contudo, em razão das forças políticas de fato, na maioria das vezes a agenda legislativa é outra.

Uma das razões pelas quais os direitos sociais não entram na agenda política, é porque eles implicam, em geral, políticas redistributivas¹⁰⁸, isto é, políticas de transferência de renda que significam custos elevados a alguns setores da sociedade em benefício de outros. Tributa-se pessoas com maior capacidade contributiva a fim de beneficiar pessoas em situações de vulnerabilidade social. Por exemplo, educação pública de qualidade, serviços de saúde à população de baixa renda, assistência aos idosos, deficientes ou aos excluídos do sistema econômico.

Como vimos acima, a percepção de um problema público e a verificação de possíveis soluções se dá de forma subjetiva. A percepção

¹⁰⁷ Os direitos sociais são cláusulas pétreas, conforme melhor interpretação do art. 60 §4º da Constituição.

¹⁰⁸ Conforme tipologia de Lowi, existem políticas regulatórias, as que estabelecem padrões de comportamento, políticas distributivas, as que estabelecem direitos difusos, políticas redistributivas, as que estabelecem benefícios concentrados a algum setor da população, como os direitos sociais, e políticas constitutivas, as que estabelecem regras processuais.

do problema e posterior inserção na agenda carrega um grande poder, pois daí decorre a formação de toda a política pública. E especialmente no que se refere aos direitos sociais, essa percepção de problemas passa por concepções ideológicas. Nesse passo, existe uma verdadeira guerra política na percepção do que é um problema público e o que é um problema privado; e dentre os problemas públicos, o que pode ser resolvido ou não. Essa batalha é pautada pela mídia, através de uma agenda própria midiática, e influi no imaginário da população e, posteriormente, nos governos¹⁰⁹.

ANÁLISE INSTITUCIONAL

Percebe-se que a Constituição adotou um modelo de Estado que chamamos de Estado de Bem- Estar Social (welfare state). A título de exemplo, a Constituição estabelece que são fundamentos da República a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho; figura como objetivos erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais¹¹⁰. Nos artigos seguintes, a Constituição estabeleceu que os direitos sociais são direitos fundamentais, isto é, valores essenciais do sistema político e metas características do Estado de bem-estar social.

E o Estado de bem-estar social está submetido à lógica do sistema econômico capitalista. A nossa Constituição também prevê instituições típicas do capitalismo, como o valor da livre iniciativa, a livre concorrência, a liberdade de contrato e a propriedade. É importante que fique claro que estado de bem-estar não vai de encontro a essas instituições; pode-se até mesmo dizer que há um vínculo essencial entre a Constituição, o sistema jurídico e a afirmação do capitalismo, posto que o desenvolvimento do capital necessita de regras claras, estáveis e

¹⁰⁹ Baumgartner e Jones, na teoria do equilíbrio interrompido, destacam que a mídia tem um papel preponderante na construção de uma imagem (policy image) sobre determinada decisão ou política pública (Celina, p.7). Capella, ao resumir a teoria do equilíbrio interrompido, diz que “a mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda” (Capella, p.22). Frey afirma que “Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar” (Frey, p. 17). David Easton, ao perceber o caráter sistêmico, sugere que as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e de grupos de interesse que vão influenciar seus resultados e efeitos. Por outro lado, Kingdom diz que a mídia é pouco relevante, pois transmite informações somente após a formação da agenda política (Capella, p. 10).

¹¹⁰ Constituição Federal, artigos 1 e 3.

previsíveis. A Constituição também estabelece limites específicos ao capital, para que no todo o sistema não se autodestrua. Outra função constitucional que beneficia o sistema capitalista é a difusão dos valores da igualdade e da liberdade. Esses valores constitucionais beneficiam o sistema capitalista de duas formas: a) fornecem um campo próprio de disputa social, a jurídica, delimitado os conflitos sociais; b) conferem um imaginário de existência de direitos, por mais que exista uma contradição desse imaginário com a legislação infraconstitucional e as situações decorrentes do sistema econômico.

Existem diversos matizes e graus de formulação e implementação de direitos sociais, a depender da ideologia, dentro do sistema capitalista. Neste sentido, pode-se destacar correntes com o mínimo de direitos sociais, as neoliberais, e outras com preponderância dos direitos sociais. As ideologias de caráter neoliberal entendem que o estado de bem-estar social é um erro¹¹¹. O investimento público em direitos sociais é indesejável, pois impossível de conciliá-lo com o crescimento econômico. Outros acreditam que direitos sociais promovem a improdutividade e que massas humanas improdutivas podem ser descartadas. Entendem que a questão social é um problema individual, sendo os afetados únicos responsáveis. Outras correntes neoliberais, mais amenas, entendem que é possível a inserção de direitos sociais se houver algum retorno para a economia, ou que o Estado deve agir de forma mínima, aplicando apenas medidas compensatórias, isto é, direitos sociais mínimos sem focar no desenvolvimento pessoal, focando apenas no prolongamento da vida e na manutenção da mão de obra.

Ocorre que qualquer uma das concepções acima minimiza a inserção dos direitos sociais na agenda política, pois afasta a questão social como um problema público a ser resolvido. Tais ideologias dizem

¹¹¹ “A posição se alinha com os argumentos da direita neoliberal, que concebiam o Estado de Bem-Estar Social como um erro histórico que, por sofrer de problemas congênitos, deveria ser interrompido. Um exemplo dessa visão foi manifesto pela OCDE, que elaborou e publicou, em 1981, um livro intitulado o Estado de Bem-Estar Social em crise, propagando severas advertências de que o Estado de Bem-Estar Social deveria ser desmantelado, de modo que as pessoas deveriam passar a assumir uma maior responsabilidade pelo seu próprio bem-estar” (Dilemas do Estado, p. 3). Hayek entendia que a expansão estatal era uma ameaça à liberdade, porque qualquer ação para guiar a vida econômica dos indivíduos, fatalmente levaria o Estado a interferir em outros âmbitos, levando, em última instância, ao totalitarismo (Dilemas do Estado, p. 11).

que a lógica do mercado e do consumo é algo natural que o direito e a política não podem desconsiderar, submetendo o cidadão comum à razão comercial e à competição em todos os aspectos da vida.

Assim como existem diversas ideologias justificando a não promoção de políticas sociais, existem distintos graus de previsão e implementação dessas políticas, em diferentes países do mundo, a depender da cultura, da visão política, da amplitude e intensidade do problema. Nos países de origem anglo-saxônica, predomina o modelo liberal, conferindo assistência somente à população mais pobre. Um segundo regime, o corporativista, estabelecido na maior parte da Europa, confere assistência a todos, mas com benefícios distintos. No terceiro tipo, o modelo social-democrata de países escandinavos, promove igualdade com qualidade, tanto para trabalhadores braçais, intelectuais e altos funcionários públicos.

O sistema das Nações Unidas compartilha a tese de que o investimento em política social é condição para o desenvolvimento econômico¹¹². Por isso, tratados internacionais em direitos sociais e expressões desenvolvidas pela ONU como ‘inserção social’ e ‘desenvolvimento humano’. Amartya Sen concebe as políticas sociais como investimento nas capacidades humanas, gerando, além de maior liberdade aos indivíduos, aumento econômico no longo prazo, pois aumentam a capacidade das pessoas em participar do processo produtivo¹¹³. O autor também declara que deve ser medido o grau em que a riqueza é absorvida pela população, sustentando que a pobreza e a

¹¹² A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da ONU em 1986, manifesta-se “preocupada com a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento, constituídos, pela negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e considerando 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 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”. A CEPAL é outra comissão da ONU que propõe “orientações estratégicas para aumentar o desenvolvimento das economias latino-americanas e caribenhas sob as bases da igualdade e sustentabilidade”.

¹¹³ “As recompensas do desenvolvimento humano, como vimos, vão muito além da melhora direta da qualidade de vida, e incluem também sua influência sobre as habilidades produtivas das pessoas e, portanto, sobre o crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada”. (SEN, 2000, p.171)

falta de oportunidades de trabalho restringem a liberdade das pessoas, gerando reflexos negativos em seus direitos civis¹¹⁴.

No quesito percepção de problemas, a análise de índices econômicos e sociais é um dos componentes. Alguns ideólogos da economia, tais como Stiglitz¹¹⁵ e Gunnar Myrdall¹¹⁶, sustentam que o desenvolvimento econômico, medido pelo PIB, limita a medida do desenvolvimento a apenas um aspecto, o total dos produtos que estão no mercado de consumo.

Nesse caminho, outros índices sociais são desprezados, como o GINI¹¹⁷, que mede a distribuição de riqueza, e o IDH, que mede educação e saúde. A ideologia de desprezo dos índices sociais é fortemente absorvida pelos atores políticos, influenciando na formação da agenda, pois o problema diagnosticado é o crescimento do PIB. Ou seja, existe uma agenda que se preocupa com apenas um dos setores da sociedade. E percebe-se que as concepções de que deve se privilegiar

¹¹⁴ “O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de moda apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico”. (SEN, 2000, p. 18)

¹¹⁵ Nobel da economia em 2001. Stiglitz reconhece que o sucesso de um projeto de desenvolvimento não pode ser medido apenas pelo PIB, mas sim ser compreendido a partir de um “desenvolvimento sustentável, equitativo e democrático, que tenha o seu foco na melhoria dos padrões de vida”. “A renda é uma parte importante do padrão de vida, mas também são a saúde e a educação”. (Stiglitz, apud Pacheco, p. 5).

¹¹⁶ Nobel da economia em 1974, Gunnar Myrdal coordenou estudo da ONU baseado em quatro princípios: a) nenhum segmento da população deve ser deixado a margem do desenvolvimento; b) o crescimento deve ser objeto de amplas camadas da população a que se assegure a sua participação; c) a equidade social seja igualmente importante no plano ético e no da eficiência econômica; d) confira alta prioridade no desenvolvimento das potencialidades humanas, especialmente crianças (DRAIBE, p. 3).

¹¹⁷ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Brasil é divulgado pelo IBGE e o IPEA.

apenas um tipo de desenvolvimento econômico têm a tendência de ser hegemônica.

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA REFERENTE AOS DIREITOS SOCIAIS NO ANO DE 2018

Partindo de um exame macro, empreendido no item anterior, passa-se a analisar o cenário local. Nesse aspecto, o índice Gini em São Borja é de 0,5477. Este índice mede a desigualdade social entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população; quanto mais próximo a zero, maior é a igualdade e quanto mais próximo a 1 maior é a desigualdade. São Borja está na 437ª posição entre os 497 municípios gaúchos¹¹⁸; pior do que a média gaúcha e pior que a média nacional. Já o IDH em São Borja é de 0,736, o que é considerado um índice de alto desenvolvimento¹¹⁹, mas ainda menor que a média do estado do Rio Grande do Sul, que é de 0,746. O fator de esperança de vida ao nascer contribui para que esse índice tenha um valor maior na cidade de São Borja.

Apesar destes índices, percebemos que a agenda do legislativo municipal não se detém nos direitos sociais. Uma forma de perceber a agenda do legislativo é verificar os projetos de lei, aprovados ou não. No ano de 2018, tramitaram no legislativo municipal 212 projetos, sendo 160 convertidos em lei¹²⁰. Destes, 40 se referem a direitos sociais. No restante, a maioria tem como objeto a autorização de créditos suplementares¹²¹, remanejando a lei orçamentária. Outras leis dizem respeito a benefícios aos servidores e tributos; outras são relacionadas a direitos difusos, como pavimentação e calçamento de ruas, meio

¹¹⁸ Ministério da Saúde. Índice de Gini da renda domiciliar percapta. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirs.def>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

¹¹⁹ Atlas de desenvolvimento Humano. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/saoborja_rs#idh. Acesso em 20 de novembro de 2019.

¹²⁰ As leis dos Municípios estão disponíveis no Diário Oficial do Município de São Borja, disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/diario-oficial/itemlist/category/46-edicoes-2018>

¹²¹ Leis municipais números: 5.329, 5.334, 5.342, 5.344, 5.388, 5.389, 5.402, 5.404, 5.405, 5.408, 5.422, 5.429, 5.445, 5.294 todas de 2018.

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

ambiente e consumo. E uma parte significativa são leis em homenagem a determinadas pessoas ou datas para conscientização de diversos temas¹²².

Das quarenta (40) leis relativas a direitos sociais, dezoito (18) dispõem sobre gastos financeiros; destas, todas são de iniciativa do poder executivo. Referem-se à contratação de servidores temporários e criação de cargos na área de saúde¹²³, e cedência de equipamentos para pequenos

agricultores¹²⁴. Em geral, são políticas incrementais, ou seja, não são uma política pública nova, mas sim continuação das preexistentes. Exceção é a lei de guarda subsidiada¹²⁵, regulamentando o programa federal, que confere subsídio de um salário mínimo às famílias que se disponham a dar guarda temporária para crianças que moram em abrigos. Das leis de iniciativa de vereadores, nenhuma foi política redistributiva que envolva gasto público; todas foram políticas regulatórias, regulando atividades sem criar direitos, como obrigação aos pais em apresentar carteira de vacinação no momento de matrícula dos filhos na escola¹²⁶. Na agenda de iniciativa legislativa, apenas uma única lei tipicamente estabelecendo direito social, a que previa merenda escolar a alunos carentes no período de férias, mas tal lei não foi aprovada¹²⁷.

¹²² Lei 5.427/18 estabelecendo o dia de valorização das antigas profissões; lei 5.435 estabelecendo agosto como o mês de aleitamento materno; lei 5.320/18 lembrando o centenário de João Goulart; lei 5.400/18 estabelecendo a semana de combate ao suicídio; lei 5.392/18 criou a semana de conscientização sobre a fibromialgia; lei 5.442/18 instituiu a semana municipal de prevenção à violência contra a mulher; e outras.

¹²³ Lei 5.337/18 autorizou a contratação temporária de 14 enfermeiros; lei 5.349 criou o cargo de nutricionista, lei 5.350/18 autorizou contratação temporária de um fonoaudiólogo; lei 5.354/18 criou o cargo de dentista; lei 5355/18 criou o cargo de agente operacional de saúde.

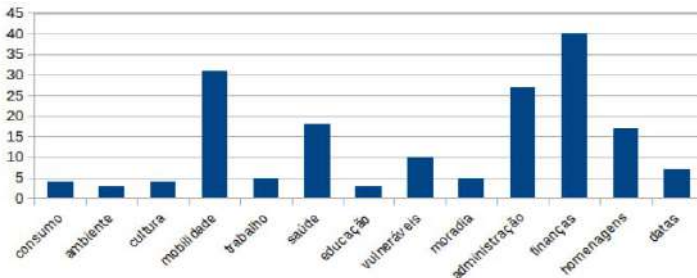
¹²⁴ Lei 5.324/18.

¹²⁵ Lei 5.430/18.

¹²⁶ Lei 5.410/18.

¹²⁷ Projeto de lei número 11.

Número de leis municipais em 2018, conforme área de atuação¹²⁸



Portanto, percebe-se que no ano de 2018 praticamente não houve lei em que se promovesse políticas sociais redistributivas. Contudo, verifica-se um certo movimento no sentido de os membros do legislativo municipal fornecerem ajuda às pessoas carentes. Não é uma política pública com plano e objetivos, mas atitudes isoladas para beneficiar determinadas pessoas. Logo, chega-se aqui a análise dos estilos políticos que Klaus Frey declarou ter um peso acentuado na política brasileira¹²⁹. O clientelismo é uma espécie de estilo político; significa a troca de favores entre o político e o cidadão, em detrimento de uma política geral, aplicável a todas as pessoas. “O agir estatal e administrativo que se baseia em formas clientelistas de interação, visa mais o caso individual e não soluções coletivas” (Frey, página 30). Em São Borja, isso parece não ser uma prática correntemente difundida, mas apenas uma tendência de que, em alguns casos, os membros do legislativo se preocupem com a solução de casos individuais, sem estabelecer uma política geral para todas as pessoas na mesma situação. Nesta senda, insta pontuar que até em nível nacional vemos uma forma de institucionalizar o clientelismo, com o orçamento impositivo¹³⁰.

¹²⁸ Elaborada pelo autor, com base no Diário Oficial do Município, disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/diario-oficial/itemlist/category/46-edicoes-2018>

¹²⁹ Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões eferentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. Klaus Frey, página 39.

¹³⁰ Emenda Constitucional 86 de 2015 estabelece prioridade às emendas parlamentares ao orçamento público em benefício de suas bases eleitorais. Nos debates parlamentares foi mencionado que a proposta “não tem como não achar que não tem uma motivação clientelista”.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS

A Constituição Federal dividiu competências legislativas e executivas entre as três esferas da federação. É um poder-dever de cada ente federativo. As competências legislativas privativas dos municípios estão elencadas no artigo 30 da Constituição Federal¹³¹. A regra geral é que municípios devem legislar sobre interesse local, isto é, interesse predominantemente municipal e que não obstrua interesses e objetivos da União ou Estados. No que se refere aos direitos sociais, tais atribuições são relacionadas aos serviços municipais, incluído o transporte coletivo (inciso V) e na manutenção da educação infantil e o ensino fundamental (inciso VI). O artigo 23 estabelece competências comuns da União, estados e municípios; em tais áreas os municípios podem legislar no que se refere ao interesse local e suplementar a legislação federal ou estadual¹³². No tocante aos direitos sociais, os municípios têm o dever de cuidar da saúde e assistência pública, proteger pessoas com deficiências (inciso II), proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (inciso V), fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (inciso VIII), promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais (inciso IX), combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X). Porém, a União tem competência privativa para legislar sobre a seguridade social (artigo 22, inciso XXIII); desta forma, entende-se que o município não pode criar novos benefícios assistenciais.

Como meio de garantir a implementação de leis sociais formuladas pelo legislativo, a Lei de Responsabilidade fiscal prevê que qualquer benefício para a seguridade social deve contar com a indicação

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/13/especialistas-divergem-sobre-aplicacao-do-orcamentoimpositivo>

¹³¹ “Sobre os assuntos de interesse local, os Municípios dispõem de competência privativa” (Mendes, p. 880).

¹³² “A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF”, isto é, competência concorrente (Mendes, p. 880).

de sua fonte de custeio¹³³. Muito se fala que o Estado não tem capacidade financeira de prover os direitos sociais, e por isso não pode assumir muitas obrigações desta natureza. Porém, analisando a legislação de 2018, percebeu-se a capacidade de flexibilizar o orçamento, com a edição de muitas leis e decretos em que o orçamento foi remanejado¹³⁴. Portanto, percebe-se que a questão de investir ou não investir em direitos sociais é mais uma questão de escolha política do que financeira. É lugar comum o argumento que Municípios não podem legislar em direitos sociais por não haver previsão orçamentária. Nesse aspecto, o STF declarou que esse simples argumento não basta para não investir nas obrigações sociais; a falta de verbas deve ser provadas¹³⁵. Porém, os Municípios não têm conseguido provar que não possuem verbas para a área social.

Hoje, os Municípios ficam com cerca de 15% da arrecadação total de impostos da federação. A União detém aproximadamente 60% e os Estados 25%. Ocorre que os Municípios não são livres para aplicar onde quiserem os seus 15%. A maior parte desses recursos tem destinação específica estabelecida pela Constituição ou através de convênios com a União e Estados. Por exemplo: a) a União repassa aos Municípios valores para a área de saúde, mediante critérios preestabelecidos pela própria União, através de atos administrativos como portarias ministeriais; b) os Municípios devem aplicar 25% de sua arrecadação na área de educação, mediante critérios estabelecidos em lei federal; c) a União impõe determinadas políticas aos estados e municípios como forma de obtenção de financiamento, como é o caso da privatização de empresas de saneamento; d) em determinadas áreas somente a União detém fundos para financiamento de determinados direitos, como o FGTS em relação à moradia. Excepcionalmente alguns

¹³³ Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 17 e 24.

¹³⁴ Leis da nota de rodapé número 8 e inúmeros decretos, como o 17.888 e 17.887 de 22/11/18, 17.854 de 19/10/18, 17.843 de 22/10/18, 17.837 de 19/09/18, 17.830 de 13/09/18, 17.823 de 19/09/18, dentre outros.

¹³⁵ “Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, em tal hipótese, criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência” (ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo/STF nº 345/2004).

conselhos municipais e estaduais também detém o poder de direcionar algumas verbas públicas, especialmente os conselhos municipais de saúde¹³⁶ e da criança e adolescente¹³⁷. Desse modo percebe-se que o governo municipal detém pouco poder de decisão sobre o destino das verbas públicas. Em muitos casos, a União tem competência privativa para legislar em determinada área, outras vezes tem competência para estabelecer normas gerais. No que se refere aos direitos sociais, os Municípios têm competência para legislar em assuntos de interesses local, mas a União tem competência privativa para legislar em assistência social, apesar de alguns municípios expedirem atos administrativos para estabelecer critérios para concessão de cestas básicas.

Entre tais limitações institucionais e orçamentárias, é possível que os Municípios encontrem soluções criativas para solucionar diversos problemas sociais, como criação de hortas comunitárias, que com baixo impacto financeiro solucionam questões de alimentação, saúde e trabalho.

CONCLUSÃO

Existe um círculo democrático no qual a população escolhe os seus representantes e estes devolvem à população a formulação e implementação de serviços públicos. É um regime político do povo em benefício do povo; não é a democracia de massas, demagógica, uma mera forma de legitimação de poder, como percebida por Max Weber¹³⁸. Mas para que o povo possa efetivamente estar representado e exercer sua vontade, é necessário que tenha consciência das dimensões da

¹³⁶ Lei 8142/90, art. 1º, §2º: “O Conselho de Saúde (...) atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros”.

¹³⁷ Lei 8069/90 (ECA), art. 88: “São diretrizes da política de atendimento: IV – manutenção de fundos nacionais, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”.

¹³⁸ “o demagogo chega ao topo, e um demagogo bem-sucedido é quem tem menos escrúpulos na aplicação dos meios para atrair as massas” (Weber, 575). “O significado da democratização ativa das massas consiste em que o líder político já não é proclamado candidato, em virtude do reconhecimento de sua competência no círculo de uma camada de notáveis, tornando-se então líder, mas sim passou a conquistar a confiança e a crença das massas em sua pessoa, e portanto seu poder, com os meios da demagogia de massas” (Weber, 576).

política e dos interesses envolvidos. Durkheim afirma que a diferença entre as sociedades democráticas e não democráticas é a forma de como o governo se comunica com o povo; portanto, para que possamos atingir esse círculo virtuoso em que os representantes políticos formulam e implementam políticas públicas em benefício do povo, é necessário que haja uma comunicação mais límpida. Também é necessário que se consolide as instituições previstas na Constituição, como as regras formais da democracia e as diretrizes para implementação dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia.**

BRASIL. Constituição Federal. CF88

CAPELLA, Ana Cláudia. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.**

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões eferentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil.**

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Tradução Gilmar Mendes, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i9afCnjmC9IJ:https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php%3Fid_%3D2229061+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br Acesso em 18 de novembro de 2019

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas Públicas Sociais.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gounet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2017.

PACHECO, Júlio César de Carvalho. **Os direitos sociais e a Constituição de 1988.**

PACHECO, Júlio César de Carvalho. **O desenvolvimento com viés nos direitos sociais fundamentais.**

SACCOL, Ana Paula. **A concepção de Estado no pensamento de Durkheim: Lições de sociologia.**

SÃO BORJA. **Diário Oficial do Município.** disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/diario-oficial/itemlist/category/46-edicoes-2018>

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

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

SOUZA, Celina. **Estado de Arte da Pesquisa em Políticas Públicas.**

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia Pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.**

WEBER, MAX. **Economia e Sociedade.**

UMA EXPERIÊNCIA, REFLEXÃO E ANÁLISE PIBIDIANA: O MUSEU COMO UMA FERRAMENTA DIDÁTICA NO PROJETO “CULTURA E PATRIMÔNIO”

Edson Romario Monteiro Paniagua¹³⁹

Sandro da Silva¹⁴⁰

RESUMO: O presente artigo é parte integrante do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID – campus São Borja/RS, subprojeto História, Curso de Ciências Humanas – Licenciatura e de forma específica, como resultado do projeto “Patrimônio e Cultura”, desenvolvido na Escola Municipal de Ensino Fundamental Vicente Goulart, na cidade de São Borja/RS no ano de 2017. Inicialmente, realiza-se uma discussão conceitual sobre cultura, patrimônio, educação patrimonial, museu, identidade e memória, pois esses conceitos guiaram as práticas, as reflexões e análises dos bolsistas de iniciação à docência – BID – Num segundo momento, apresentamos o PIBID, e o subprojeto História. A seguir trazemos as práticas do referido projeto, também cotejadas com esse referencial teórico, ampliando a sua compreensão. Essa experiência, articulada entre a escola e museu, se constituiu numa prática interdisciplinar, de lugares com saberes que se relacionam entre si, capazes de desenvolverem a autonomia dos pibidianos em suas ações pedagógicas.

Palavras-chave: Patrimônio; Educação Patrimonial; Museu; Cultura; Identidade.

INTRODUÇÃO

A História, disciplina da grande área das ciências humanas e conforme Bittencourt (2008) é a narrativa dos fatos oriundos do passado, a partir de vestígios, as fontes históricas. A partir desta

¹³⁹ Drº em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – São Leopoldo/RS. Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Coordenador do Curso de Ciências Sociais Ciência Política – Tutor do Programa de Educação Tutorial, PET História da África, campus São Borja/RS edsonpaniagua@gmail.com

¹⁴⁰ Bacharel em Ciências Sociais Ciência Política e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja/RS. sandro.cscp@gmail.com

perspectiva, a representação do passado, através da apresentação e análise dos personagens, os seus atores sociais e os seus contextos, permite-nos recompor o que seriam algumas imagens do passado, a partir do presente.

Bittencourt (2008) afirma que ao componente curricular de história é atribuído o papel no atual estágio do capitalismo (globalização) de desvalorizar a história nacional, pois: “A História do Brasil tende a continuar como parte substantiva dos conteúdos Históricos escolares, enquanto se preconiza o ideário de uma identidade supranacional, para que todos possam se sentir ‘cidadãos do mundo’” (BITTENCOURT, 2008, p. 156).

Na modernidade, conforme, Hall (1999) as identidades nacionais suprimiram outras fontes de identificação e representação cultural. No último quarto do século XX, com o fenômeno da globalização, no campo das identidades culturais, ocorreu à tensão e o rompimento com pensamento da modernidade, o do ser único, indivisível, pois as fronteiras dos territórios nacionais deixam de ser o limite para formação de identidades, por sua vez homogêneas. Abriam-se espaços para integração e conexão de comunidades em uma escala global.

A globalização, a partir dessa tendência, ocorreu o enfraquecimento das identidades culturais nacionais, construídas no séc. XIX e desdobrou-se na emergência das identidades locais e regionais que, adquiriram relevância e em alguns casos assumiram o papel de resistência a esse fenômeno. Entretanto, o precedente inaugurado pela globalização foi, “à medida em que as culturas nacionais se tornam mais expostas a influências externas, é difícil conservar as identidades culturais intactas ou impedir que elas se tornem enfraquecidas através do bombardeamento e da infiltração cultural” (HALL, 1999, p. 74). As identidades transcenderam as fronteiras nacionais, as distâncias se encurtaram, pois o, desenvolvimento os meios de comunicação, fator preponderante, aproximou sujeitos distantes.

A identidade na pós-modernidade não tem como sua característica marcar a diferença e a definição de quem se é. Ao contrário, proporciona compartilhar identificações com o outro, mesmo estando distante no espaço. Cabe considerar que um país com a extensão territorial do Brasil, proporcionou ao longo do tempo, de sua história, a

construção de diversas identidades regionais. Na atualidade é difícil falar na existência de uma identidade nacional homogênea, pois lacunas na história são problematizadas pela historiografia recente, principalmente a partir dos trabalhos dos cursos de pós-graduação que emergem no final do séc. XX e ganham intensidade na produção no séc. XXI.

Diante do fenômeno da globalização, as macros diretrizes referentes às políticas educacionais que norteiam a disciplina curricular de história não deveriam privilegiar as questões locais/regionais e nacionais para o dito “cidadão do mundo” se compreender enquanto sujeito primeiro no micro e macro espaço a que pertence, antes de se localizar no espaço supranacional?

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (1997) demonstram que sim. Uma saída para o dilema posto em questão é a educação patrimonial, que em interação com cerne formal da educação escolar pode proporcionar ao docente, diversificar suas práticas e aos discentes, um contato com a memória coletiva local que faz parte de seu cotidiano. , Dessa forma é possível valorizar a história local, através da educação patrimonial e despertar o sentimento de pertencimento e preservação de seus bens culturais que são heranças do passado que sobreviveram ao tempo.

DISCUSSÃO CONCEITUAL

O séc. XIX se caracterizou pela consolidação do capitalismo e a complexidade da sociedade contemporânea. No seu bojo, o advento das ciências sociais com a sociologia e antropologia, buscaram responder aos novos problemas e afirmar a supremacia econômica, política e social da Inglaterra, França e Alemanha, ou seja, a nova ordem política, econômica e social.

Os conceitos de cultura que emergem no séc. XIX e meados do séc. XX traduzem essa nova dinâmica capitalista. A cultura, como resultante do determinismo geográfico, era a natureza se impondo sobre o ser humano e as sociedades e a cultura e como determinismo biológico, ou seja, a supremacia racial e tecnológica delimitou as ações desses países no restante do mundo.

Esses dois conceitos de cultura, (determinismo geográfico e biológico) durante o séc. XX, também em decorrência do avanço das ciências sociais e das contradições do capitalismo tiveram outras abordagens. Conforme Gomes (2008) são seis categorias de cultura, como: erudição, manifestação de arte, hábitos e costumes, identidade de um povo ou coletividade, o implícito nos costumes e dimensão que perpassa toda a vida social.

Essas seis categorias de cultura, assim como a do meio ambiente, devem ser contempladas não de forma determinista, mas percebidas na sua totalidade e complexidade, pois a cultura é: “... o modo próprio de ser do homem em coletividade, que se realiza em parte consciente, em parte inconscientemente, constituindo um sistema mais ou menos coerente de pensar, agir, fazer, relacionar-se, posicionar-se perante o Absoluto, e, enfim, reproduzir-se” (GOMES, 2008, p. 36). A cultura é histórica, é dinâmica, é material e imaterial, assim perpassa aos conceitos de patrimônio, educação patrimonial de identidade e memória.

O conceito de cultura é perpassado pelos conceitos de patrimônio e patrimônio cultural pois, “o conjunto de objetos culturais, materiais e imateriais herdados pelos contemporâneos somente passa a constituir o patrimônio histórico das comunidades quando é reconhecido como tal pelo sujeito que o incorpora à sua experiência (PACHECO, 2010, p. 145)”, portanto são elementos que auxiliam na construção de uma identidade social.

A educação patrimonial é composta por todos os recursos educacionais, sejam os formais ou o não, desde que sua ênfase recaia sob o patrimônio cultural enquanto um elemento para a compreensão dos contextos socio-históricos, IPHAN (2014). Tendo como finalidade, o reconhecimento, a valorização e a preservação das referências identitárias culturais e suas manifestações, para tanto (FLORÊNCIO, 2016, p. 12) indica que:

os bens culturais são considerados como suporte vivo para a construção coletiva do conhecimento, que só pode ser levada a cabo quando se considera e se incorpora às necessidades e expectativas das comunidades envolvidas por meio de múltiplas

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

estratégias e situações de aprendizagem que devem ser construídas dialogicamente a partir das especificidades locais.

Os bens caracterizam o patrimônio cultural que, abrangem duas dimensões material e a outra imaterial. O primeiro como o testemunho físico do passado e o segundo mesmo que também se remeta ao tempo passado, porém sua medida não é a física e sim, os saberes, as tradições orais, modos de fazer e ritos, Nascimento (2009).

Nesta perspectiva os museus pertencem atualmente ao campo das estratégias múltiplas para a preservação do patrimônio e como territórios da construção da memória e identidade, porém em sua concepção eram locais onde se armazenavam os objetos culturais (patrimônio) eleitos para produzir uma narrativa legítima do tempo passado dos diferentes grupos sociais, Pacheco (2010), em outras palavras, reproduzem memórias neste caso coletivas.

A memória, também perpassa os conceitos de cultura e patrimônio cultural. A memória é um fenômeno de construção social. De acordo com Rios (2013), porém o que é lembrado, o que se torna um registro histórico, portanto uma memória é também o que deve ser esquecido. A memória é alvo de disputa entre grupos sociais e indivíduos, tanto que para “confirmar ou recordar uma lembrança, não são necessários testemunhos no sentido literal da palavra, ou seja, indivíduos presentes sob uma forma material e sensível” (HALBWACHS, 2006, p. 31). Nesse sentido basta que o resultado desta dinâmica do poder na sociedade se reflita nos currículos escolares e no processo educacional como um todo.

Contudo, existe a necessidade premente de que: os discentes que estão em formação (primeira licenciatura) reflitam sobre a questão da qualidade e como qualificar a educação no país? É plausível afirmar de que parte do problema que afeta a qualidade da educação no Brasil está alicerçada sob a tríade: precarização das estruturas dos educandários, das condições de trabalho e na desvalorização dos educadores no que tange aos salários. Desdobra-se dessa indagação, outra: solucionando a problemática ligada à tríade da precarização, por si só, seria suficiente

para suplantar os problemas educacionais e elevar a qualidade do processo educativo?

Afirmar de forma peremptória, talvez não seja adequado, mas em parte é plausível. Porém, cabe destacar que nesse momento é preciso ir além, repensando as maneiras como as aulas são planejadas, considerando o despertar do interesse e a motivação dos educandos, para que esses possam ampliar, conforme sugere Bergamo (2014) o processo de aproveitamento e suas interações com os temas abordados em sala de aula. Dessa forma, “o do ensino de história na configuração identitária dos alunos é um aspecto dos aspectos relevantes para considerar ao proporem-se estudos da história local” (BITTENCOURT, 2008, p. 168-165).

Esse arcabouço conceitual e as problematizações embasaram os pibidianos na escolha dos temas e das atividades desenvolvidas no ano de 2017, no que tange o desenvolvimento do projeto “Cultura e Patrimônio” na *Escola Municipal Ensino Fundamental Vicente Goulart, localizada no município de São Borja – RS, pois a qualificação para além da universidade na formação inicial de professores* vai sedimentando a consciência da necessidade da formação continuada.

Nessa perspectiva mencionada no parágrafo acima, o Programa Institucional de Bolsa de iniciação à Docência, PIBID vem contribuindo de forma significativa para elevar a qualidade dos futuros profissionais em formação inicial. Esta política pública para a formação de professores é um passo para a qualificação permanente na educação brasileira.

Pode-se dizer que o PIBID é promotor de memória, no sentido que contribui para a formação de uma identidade profissional, colaborando assim, no processo de formação inicial de profissionais. Essa política pública permite não somente o contato antecipado com espaço escolar, cerne formal da educação, mas também faz com que o futuro profissional em formação, possa experimentar diferentes técnicas, teorias e construir ao longo de sua vivência no programa o seu “saber fazer”. O PIBID tornou-se uma realidade concreta no campo da política educacional de formação de professores, proporcionando uma associação indispensável entre teoria e prática, para a construção de sua identidade enquanto profissional da educação.

O PROJETO “CULTURA E PATRIMÔNIO”

A Fundação Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA surgiu a partir da Lei n.º 11.640. Desde 11 de janeiro do ano de 2008, participa dos Editais do PIBID/Capes¹⁴¹. No ano de 2009 o programa abrangeu os Campi, Caçapava do Sul, Bagé e São Gabriel, (R/S) com seis subprojetos, seis coordenadores de área, 14 supervisores e 67 bolsistas de iniciação à docência.

O PIBID no seu último ciclo que iniciou em março de 2014 e encerrou-se em março de 2018 esteve presente em 08, dos 10 Campi da Unipampa. Foram 16 subprojetos, 04 coordenadores de gestão, 25 coordenadores de área, 65 supervisores e 435 bolsistas iniciação a docência – ID. Nesse período de quatro anos, foram investidos cerca de 14 milhões de reais que chegaram de forma direta e indireta a 10 mil educandos de 58 escolas parceiras. Foram mais de 4000 produtos, divididos em livros, didático-pedagógica, produções bibliográficas (artigos, resumos, pôsteres, etc), produções culturais, produções desportivas e lúdicas.

No campus São Borja, as atividades do programa, do subprojeto História tiveram início no mês de maio de 2014. Sua implementação englobou três escolas presentes no município que foram as seguintes: Instituto de Educação Padre Francisco Garcia; Colégio Estadual Getúlio Vargas e Escola Municipal de Ensino Fundamental Vicente Goulart. Nessas três escolas foram 30 acadêmicos bolsistas de iniciação à docência, 02 coordenadores de áreas, vinculados ao Curso de Ciências Humanas - Licenciatura, estiveram os componentes divididos em três grupos de 10, em cada educandário e mais, 05 bolsistas supervisores da educação básica.

O grupo de 10 bolsistas que desenvolveu as suas atividades na Escola Vicente Goulart, durante o período de recesso acadêmico e escolar, (meses de janeiro e fevereiro) realizou reuniões e seu planejamento para o ano letivo de 2017 nos meses de janeiro e fevereiro. Nesses dois meses, se debateu algumas possibilidades temáticas e optou-se em elaborar o projeto “Cultura e Patrimônio”.

¹⁴¹ Informações coletadas dos relatórios disponíveis em: <http://porteiras.s.unipampa.edu.br/pibid/>
Acessado em: 03/04/18 as 05:28. .

O referido projeto teve como objetivos principais, os seguintes: estabelecer a relação entre cultura e o legado patrimonial da cidade de São Borja e compreender os sentidos de alguns patrimônios presente no município. A estratégia inicial foi o aprofundamento teórico referente aos conceitos de cultura e patrimônio. Essa apropriação teórica possibilitou não só a compreensão, como realizar uma transposição didática segura em relação aos conteúdos, ou seja, de forma subjacente às atividades, os conceitos estavam presentes.

As aulas extras classe, com visitação aos museus e seus patrimônios históricos, possibilitou que os discentes pudessem relacionar os conceitos abordados em sala de aula. As suas apropriações, as várias tipologias de patrimônio, como o cultural, material e imaterial existentes nos museus. As metodologias de caráter crítico e participativo de inserção na realidade local, tendo como horizonte o desenvolvimento educacional e cultural da região.

O estudo sobre patrimônio visou também estimular e mostrar algo que não é de conhecimento dos discentes, assim despertando a curiosidade, o cuidado e a preservação desses bens que foram estudados. O patrimônio configura-se num conjunto de manifestações, realizações e representações das sociedades ou povos que sobreviveram ao tempo.

Com o objetivo de aproximar os futuros docentes do universo da sala de aula e da escola pública e que as diversas experiências e vivências ocorridas nesse espaço, qualificar o processo de formação, o PIBID se destaca por proporcionar a reflexão das vivências e de suas práticas. Ao oferecer aos acadêmicos, está realidade antes mesmo de entrarem no Estágio Curricular Obrigatório no Curso de Ciências Humanas, o PIBID demonstra a sua relevância nesse contexto. Auxiliando os futuros profissionais da área da educação, visando o aprimoramento e a aproximação dos acadêmicos (universidade) com o ambiente escolar. Através de todas as experiências obtidas durante o período de participação como bolsista de iniciação a docência –ID - do programa, é possível que o acadêmico analise e participe de vários acontecimentos do ambiente escolar. E se tratando da rede pública, o programa se mostra necessário na vida também dos discentes da escola. Por meio dos projetos, podem-se abordar temas diversificados e constitui-se em uma ferramenta valiosa no que se refere a uma educação

de qualidade com aulas diversificadas e planejadas, possibilitando sair das aulas tradicionais e adentrarem em aulas diferentes e interessantes.

No que se refere ao grupo de bolsistas que realizou as atividades pibidianas na Escola Vicente Goulart, aprimorou-se ao longo do tempo as questões de planejamento, o trabalho coletivo e aproximação com a instituição parceira. A maioria dos bolsistas iniciou seu percurso no programa no segundo semestre de 2016. A convivência com a principal virtude do PIBID trouxe o ganho de experiência possibilitando a construção e o desenvolvimento do projeto “Cultura e Patrimônio”.

UMA EXPERIÊNCIA, REFLEXÃO E ANÁLISE PIBIANA.

As memórias coletivas ou individuais produzidas pelos antepassados são fontes de informações que constituem legado patrimonial histórico e cultural das sociedades no tempo e no espaço. Esses elementos exercem a função na construção de identidades, sejam elas em uma perspectiva local/regional, ou de um país.

A cidade de São Borja no ano de 1994 atingiu o “*status*” de “cidade histórica”, título conferido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul através do Decreto nº 35.580. Este fato de acordo com, Colvero e Maurer (2009), repercutiu nos grupos de interesse locais que passaram a atuar de modo a perpetuar uma imagem da cidade como berço do trabalhismo ou “Terra dos Presidentes”, o que foi alcançado através da Lei Estadual nº 13.041/2009.

Todavia, o legado patrimonial do município, contempla o estabelecimento Redução de São Francisco de Borja no século XVII, pelos episódios da Guerra do Paraguai no século XIX e no século XX por dois Presidentes da República, Getúlio Vargas e João Goulart. Portando é possível perceber que o município dentro dos seus mais de 300 anos de história é transpassado por um conjunto de fatos históricos que compõem seu arcabouço patrimonial histórico-cultural e identitário. Logo é neste contexto que a “materialização da cultura e da identidade acaba conseqüentemente criando símbolos e manifestações sociais que são espacializadas no território, sendo denominadas nas épocas de hoje como recursos do Patrimônio Histórico” (PINTO, 2010, p. 1).

De posse do conhecimento sobre os patrimônios existentes na cidade de São Borja, após discussões foi definido o tema referente à

Redução Jesuítica e seu legado patrimonial conforme o idealizado pelo grupo. A execução do projeto iniciou no dia 21 de março de 2017, com o primeiro contato com quatro turmas. Duas de sexto ano (61 e 62) e duas de sétimo ano (71 e 72), que totalizam 72 educandos envolvidos na proposta de trabalho. Após o primeiro contato e a apresentação do projeto e dos executores, realizou-se à aula introdutória abordando os temas cultura e identidade, posteriormente uma aula sobre a questão indígena e associada a esta uma oficina de produção de cerâmica.

Na etapa seguinte da execução do projeto, para trabalhar a temática de patrimônio buscou-se amparo na proposição de Grazielle Maria Freire (2009), que consiste em primeiro em traçar os objetivos, selecionar os conteúdos a ser abordados, problematizar o conteúdo e suas dimensões, para então traduzir isto em ações didáticas pedagógicas. Paulo Freire (1997) nos aponta que ensinar exige rigorosidade metódica e isto implica em construirmos condições para um aprender de forma crítica, e para tanto os saberes não podem ser transferidos de maneira simples aos educandos. Nas palavras do autor isto significa “pelo contrário, nas condições de verdadeira aprendizagem os educandos vão se transformando em reais sujeitos da construção e da reconstrução do saber ensinado, ao lado do educador, igualmente sujeito do processo (1997, p. 13)”.

Com base nisto, antes de realizarmos a primeira ação, visita de planejamento ao museu Aparício Silva Rillo, para que os pibidianos pudessem ter um contato com acervo missioneiro e vislumbrar como concretizar a aula que seria realizada no espaço do museu posteriormente. Tendo em vista que:

A ação do historiador no campo do patrimônio e no espaço do museu, portanto, não se limita a articular um discurso teórico e tecnicamente coerente sobre o passado. Faz-se necessário que essa versão também esteja articulada com as versões e demandas que as comunidades desejam legitimar sobre o seu passado, sobre a memória que desejam para si. Assim, para o historiador que trabalha com a memória institucional (ou de grupos sociais) surge uma dupla responsabilidade:

falar do passado, explicitando os conflitos e as disputas que nele se encontram, ao mesmo tempo em que se forma uma identidade positiva para a comunidade retratada (PACHECO, 2010, p. 146).

Para materializar o que seria patrimônio e suas dimensões, material e imaterial – como são classificados foram realizadas duas aulas onde apresentamos o tema aos educandos e debatendo o assunto para que a partir do conhecimento prévio dos educandos, associado ao conteúdo formal apresentado, através de um texto confeccionado contendo as noções de patrimônio e da projeção de imagens, possibilitaram aos educandos a compreensão, a identificação e ao apontamento de exemplos quase que de maneira imediata dos patrimônios existentes no município. Nessa aula, demonstraram-se aos alunos os museus e alguns monumentos que fazem parte dos patrimônios da nossa cidade, bem como a noção de patrimônio e suas dimensões, demonstrando a eles o quão presente estão em nossas vidas. Essa aula teórica sobre patrimônio material e imaterial trouxe alguns elementos do cotidiano dos educandos e isto possibilitou com que eles desenvolvessem reflexões e produção de conhecimento ao mesmo tempo em que despertavam uma consciência crítica sobre a importância da preservação dos patrimônios para sua cultura e identidade. Buscávamos com isto “a identificação e fortalecimento dos vínculos das comunidades com o seu patrimônio cultural, o que pode potencializar a articulação de ações educativas de valorização e proteção do patrimônio cultural” (FLORÊNCIO, 2016, p. 14).

Desta maneira os educandos devem estar cientes que inúmeros dos conhecimentos são absorvidos através das vivências sociais cotidianas, e estas fazem parte do nosso patrimônio cultural imaterial e material, assim compreendendo a importância destes em nossas vidas e na construção de nossa identidade e história. Assim, conforme a Unesco (1989), a cultura tradicional e popular é fruto antes de mais nada, da construção social de uma comunidade, fundamentada por um modo de vida desenvolvido no espaço, que podem ser expressas por grupos sociais ou indivíduos, que reconhecem a expressão identitária cultural de determinada comunidade. Nesse sentido, as normativas sociais e os valores transmitem-se pela oralidade, por repetição ou de outras

maneiras. Suas formas compreendem, entre outras, as línguas, a literatura, a música, a dança, os jogos, a mitologia, os rituais, o artesanato, a arquitetura e outras artes.

Durante as duas aulas teóricas sobre o tema, os pibidianos trouxeram para a aula alguns exemplos do dia a dia dos alunos para demonstrar de uma forma mais simples e didática o significado de patrimônio cultural através dos debates e slides. Na segunda ação proposta, para dar seguimento ao trabalho, os educandos realizaram uma atividade de recorte e colagem. O intuito da atividade era retomar a temática da primeira ação, porém de uma maneira diferente, pois os educandos que tinham em seu caderno um texto com as noções de patrimônio deveriam encontrar em revistas diversificadas elementos que expressassem patrimônio material e imaterial. Desta maneira em cada turma os educandos foram divididos em dois grupos e receberam uma cartolina, onde deveriam identificar e debater de forma coletiva antes colar a figura identificada como patrimônio. A posteriori avaliou-se coletivamente de forma qualitativa a atividade, momento onde se entendeu que a aula proposta obteve êxito, uma vez que foi possível perceber que os educandos haviam compreendido o conceito de cada patrimônio, visto que a própria atividade estimulava o debate e a reflexão, logo os educandos demonstraram que estavam reconstruindo os saberes.

Os cartazes produzidos ficaram expostos em sala de aula. Todas as ações propostas visaram através de seu planejamento, proporcionar primeiro, a compreensão do tema trabalhado, segundo a capacidade de reconhecer no cotidiano através reconstrução dos saberes o patrimônio cultural presente na cidade de São Borja, possibilitando assim o interesse dos educandos na preservação e valorização de sua própria história, cultura e identidade. Nessa perspectiva uma terceira ação foi levada a prática, tendo em mente que realizar atividades fora do espaço habitual e formal contribuiria para o processo educacional, também considerando a existência de espaços públicos que preservam parte do patrimônio material de uma sociedade, os museus são de grande valia para os profissionais da educação, pois, se tornam uma ferramenta que auxilia os educadores na sua prática. De acordo com (VIEIRA, BIANCONI E DIAS, 2005, p. 1):

Políticas Públicas e Regiões de Fronteira

Os museus e centros de ciências estimulam a curiosidade dos visitantes. Esses espaços oferecem a oportunidade de suprir, ao menos em parte, algumas das carências da escola como a falta de laboratórios, recursos audiovisuais, entre outros, conhecidos por estimular o aprendizado. É importante, no entanto, uma análise mais profunda desses espaços e dos conteúdos neles presentes para um melhor aproveitamento escolar.

Diante disso, cada educador deve ter um olhar mais atento a estas possibilidades e sendo possível, introduzi-las no cotidiano escolar, pois além de ser uma oportunidade de despertar a curiosidade dos educandos, pelo fato de ser uma aula diferente, em outras palavras, fora do espaço tradicional onde acontece o processo educativo, também auxilia os educadores de forma a qualificar a sua práxis de ensino-aprendizagem.

A visita ao museu Aparício Silva Rillo, que se localiza anexado na biblioteca pública municipal, proporcionou aos educandos os em contato com o estatuário produzido pelos povos originários, que consiste no patrimônio material remanescente da redução jesuítica de San Francisco de Borja. O contato com a cultura material, as estatuárias remeteram os educandos há um tempo distante da história do município de São Borja, considerando nesta perspectiva que “a educação patrimonial é uma metodologia de ensino pensada para o espaço do museu e que orienta o uso do objeto cultural para reconstruir os significados dos bens patrimoniais junto às suas comunidades” (PACHECO, 2010, p. 149).

Para elucidar a visitação, solicitamos que cada educando escolhesse três objetos do acervo do museu, que despertassem mais sua atenção e anotasse em seu caderno. A maioria acabou escolhendo mais de três objetos durante a visitação, isto nos permitiu avaliar a ação como sendo positiva ao mesmo tempo em que, confirmou que os museus são uma ferramenta que associado ao processo formal da educação, contribui para sua qualificação. Os educandos demonstraram bastante curiosidade com o acervo e sensíveis a qualidade e a beleza do estatuário. Cabe registrar ainda que a guia do museu auxiliou os pibidianos na

visitação. Porém, como se realizou anteriormente uma visita para planejamento ao museu, permitiu elaborar a proposta que se materializou na visita com os alunos. Assim, consideramos que a visitação contribuiu e estimulou o aprendizado dos educandos e, para os pibidianos, profissionais da educação em processo de formação ficaram a percepção de que se pode qualificar o processo educacional através de propostas que se desenvolvem fora do ambiente escolar.

Na aula posterior à visitação, solicitamos que os educandos expusessem os objetos escolhidos e o porquê os escolheram e relatassem o que mais chamou a atenção durante a atividade no museu. A grande maioria escolheu um objeto que está presente em nosso cotidiano e que sofreu transformações ao longo do tempo. O objeto trata-se do relógio solar, os mesmos demonstraram entusiasmo ao conhecer o relógio e ao descobrir como ele funcionava. As atividades planejadas foram proveitosas tanto para os educandos que conheceram os patrimônios materiais exposto no museu, quanto para os pibidianos que perceberam a importância de trabalhar este tema e de proporcionar aos educandos conhecerem esses bens que são os patrimônios. Muitos desses educandos não conheciam o museu ou desconheciam a sua existência, além de transmitir aos alunos a importância da preservação dos nossos patrimônios.

Para os futuros professores estas atividades significam perpetuar a história de um povo, também auxilia os educandos na construção de sua identidade e deixa explícita a importância das nas aulas de história e geografia, pois, fala-se de um determinado território onde ocorreram inúmeros acontecimentos que marcaram a história local. Assim, contribuindo com o processo educacional atual, utilizando dos patrimônios locais e deixando os educandos a par dos acontecimentos que resultaram no seu tempo presente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Podemos afirmar que o projeto “Cultura e Patrimônio” executado no ano de 2017, obtiveram resultados satisfatórios. O grupo buscou sempre verificar os conhecimentos prévios dos educandos sobre os temas, para assim planejar as atividades, o que de fato proporcionou

que se pudessem ser mais precisos na oferta de aulas que despertassem a curiosidade e a atenção dos educandos, ampliando as possibilidades de compreensão do conteúdo. Outro ganho qualitativo percebido pelo grupo em relação ao projeto executado no ano de 2016 foi intercalar e associar uma aula teórica e uma prática, desta forma o que podíamos assim ter um retorno imediato da compreensão dos alunos.

Os museus dentro de uma perspectiva educativa são uma ferramenta que proporciona aos educadores o desenvolvimento de ações pedagógicas que contribuem para qualificar o processo educacional. Porém compreendemos serem plausíveis que os profissionais educadores, sejam eles da escola ou do museu, recebam capacitação que os prepare para a realização de uma interação pedagógica entre as especificidades do espaço do museu e particularidades das escolas. Durante o desenvolvimento do projeto, da experiência desenvolvida, ainda que tenhamos procurado uma interação antecipada à realização da visita, ficou perceptível a necessidade de preparo para realização da atividade. A visita ao museu Aparico Silva Rillo foi positiva e espera-se por parte dos educandos que visitas a museus se torne uma prática autônoma, mas acreditamos que só será possível de acontecer, se os educadores estimularem os educandos através de ações pedagógicas, numa relação entre teoria, prática e reflexão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Parâmetros curriculares nacionais:** introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL. **EDUCAÇÃO PATRIMONIAL:** Histórico, conceitos e processos, IPHAN, 2014.

BERGAMO, Mayza. O uso de metodologias diferenciadas em sala de aula: uma experiência no ensino superior. **Revista Eletrônica Interdisciplinar**, v. 2, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://www.univar.edu.br/revista/downloads/metodologiasdiferencia das.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes; **Ensino de História: fundamentos e métodos.** — 2. ed. — São Paulo: Cortez, 2008.

COLVERO, Ronaldo; MAURER, Rodrigo. São Borja e seu Patrimônio “quase esquecido: o caso das Missões Jesuíticas na Terra dos Presidentes. **In: IV Congresso Internacional de História, 4, 2009, Maringá. Anais eletrônicos. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2009. Disponível em <http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/313.pdf>. Acesso em 02 de setembro. 2017.**

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GOMES, Mércio Pereira. **Antropologia: ciência do homem: filosofia da cultura.** São Paulo: Contexto, 2008.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva.** São Paulo: Centauro, 2006.

MARANDINO, Martha. **Educação em museus: a mediação em foco.** - São Paulo, SP: Geenf/FEUSP, 2008.

NASCIMENTO, Rodrigo Modesto. **RELAÇÕES ENTRE O PATRIMÔNIO MATERIAL E IMATERIAL: O CASO DO CEMITÉRIO JAPONÊS.** Fênix – Revista de História e Estudos Culturais, Vol. 6 Ano VI nº 2, Abril/ Maio/ Junho de 2009.

PACHECO, Ricardo de Aguiar. Educação, memória e patrimônio: ações educativas em museu e o ensino de história. **Revista Brasileira de História [en línea] 2010, 30 (Diciembre-Sin mes) :** [Fecha de consulta: 28 de enero de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26319122008>> ISSN 0102-0188

PINTO, Muriel. A cidade como fenômeno cultural: os impactos territoriais das transformações do patrimônio cultural e da identidade na cidade histórica de São Borja-RS. **XVI Encontro Nacional dos Geógrafos, Porto Alegre, 2010.**

ROCHA, Thaíse Sá Freire. Refletindo sobre memória, identidade e patrimônio: as contribuições do programa de Educação Patrimonial do MAEA-UFJF. **XVIII Encontro Regional (ANPUH-MG), Mariana - MG, 24 a 27 de julho de 2012.**

RIOS, Fábio Daniel. MEMÓRIA COLETIVA E LEMBRANÇAS INDIVIDUAIS A PARTIR DAS PERSPECTIVAS DE MAURICE HALBWACHS, MICHAEL POLLAK E BEATRIZ SARLO. **INTRATEXTOS, Rio de Janeiro, 5(1): 1-22, 2013.**

SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli (Org). Grazielle Maria Freire, **Caderno de metodologias de ensino e de pesquisa.** In: **Patrimônio Cultural.** – Londrina : UEL; SET-PR, 2009. (114 -121)

SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais.** 13. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

UNESCO. Recomendação Sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular. (1989). Paris.

VIEIRA, Valéria; Bianconi, M. Lucia; Dias, Monique. ESPAÇOS NÃO-FORMAIS DE ENSINO E O CURRÍCULO DE CIÊNCIAS. **Cienc. Cult. vol.57 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2005.**

