

Organizadores

Ronaldo Bernardino Colvero

Danilo Pedro Jovino

Relações
de **Fronteira**
e Interdisciplinaridades

© **Organizadores**

Ronaldo Bernardino Colvero;
Danilo Pedro Jovino; (Org.), 2020.

Autores:

Adriana Hartemink Cantini
Alfredo Alejandro Gugliano
Angela Quintanilha Gomes
Bianca Tams Diehl
Carmen Regina Dorneles Nogueira
Cristiane da Silva Teixeira
Davide Carbonai
Domingos Sávio Campos de Azevedo
Edson Romario Paniágua
Ewerton da Silva Ferreira
Fernanda Weirich
Gustavo de Carvalho Luiz
Ísis Suzana Fiorin Rotta
Jaqueline Carvalho Quadrado
Maísa Dorneles Casagrande
Marina Gabrieli Barbosa de Andrade
Nola Patrícia Gamalho
Priscilla Coronel da Silva
Ronaldo Bernardino Colvero
Simone Barros de Oliveira
Soifaite Ambroise
Solange Emilene Berwig
Thiago Sampaio
Tiara Cristiana Pimentel dos Santos

Apoio Técnico e Operacional:

Gustavo de Carvalho Luiz
Luis André Antunes Padilha

Revisão de língua portuguesa:

Dra. Jeane Mari Spera

Projeto gráfico e editoração:

Guilherme André de Campos

Impressão e acabamento:

Triunfal Gráfica e Editora

Organizadores

Ronaldo Bernardino Colvero
Danilo Pedro Jovino

Relações ⁵ de Fronteira e Interdisciplinaridades



Assis - SP
2020
Triunfal Gráfica e Editora

Conselho Editorial

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

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

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

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

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

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

Dra. Cristina Pereira Vieira,
Universidade Aberta, Portugal

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

Dr. Giorgio Sacchetti,
Università di Roma Tre, Itália

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

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

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

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

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

R382 Relações de fronteira e interdisciplinares 5 / Organizadores
Ronaldo Bernardino Colvero e Danilo Pedro Jovino. - São
Borja: Unipampa – Universidade Federal do Pampa; Assis:
Triunfal Gráfica e Editora, 2020.
226 p. : il.

Vários autores
ISBN:

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Sociologia. I. Colvero, Ro-
naldo Bernardino. II. Jovino, Danilo Pedro.

CDD 350

Sumário

1	PREFÁCIO	7
2	CIDADANIA E SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO: O CASO DO SISTEMA PARTICIPATIVO DE CANOAS (2009-2016)	9
	Alfredo Alejandro Gugliano	
3	FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS COOPERATIVAS GAÚCHAS: ESTUDO DE CASO COM O BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL	27
	Ísis Suzana Fiorin Rotta	
	Davide Carbonai	
4	REDES DE CUIDADO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: INTERSETORIALIDADE ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL, LIMITES E POSSIBILIDADES	37
	Priscilla Coronel da Silva	
	Angela Quintanilha Gomes	
5	REDES SOCIAIS, CAMPANHA PERMANENTE E A DESCONFIANÇA NA DEMOCRACIA: UM DEBATE INICIAL	55
	Domingos Sávio Campos de Azevedo	
	Edson Romario Paniágua	
	Fernanda Weirich	
6	O ESTADO E A DEMOCRACIA NO PENSAMENTO CONTEMPORÂNEO DO SUBDESENVOLVIMENTO	79
	Soifaite Ambroise	
	Thiago Sampaio	
7	CURRÍCULO E TEORIAS DO CURRÍCULO: UM DEBATE SOBRE A ABORDAGEM DE TEMAS EMERGENTES NA ESCOLA	95
	Ewerton da Silva Ferreira	
	Jaqueline Carvalho Quadrado	
	Ronaldo Bernardino Colvero	

8	A INDISCIPLINA NO AMBIENTE ESCOLAR E A TAREFA DO ORIENTADOR EDUCACIONAL	111
	Adriana Hartemink Cantini Cristiane da Silva Teixeira	
9	VACARIA DO MAR: TERRITÓRIO MINUANO/GUENOA	131
	Tiara Cristiana Pimentel dos Santos	
10	RELAÇÕES DE INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE CAMPO E CIDADE: PROCESSOS E CONTEMPORANEIDADE EM SÃO BORJA-RS	145
	Nola Patrícia Gamalho Carmen Regina Dorneles Nogueira	
11	OS ESPAÇOS DE DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL	159
	Gustavo de Carvalho Luiz	
12	REFORMAS TRABALHISTAS: A OFENSIVA NEOLIBERAL SOBRE AS CONDIÇÕES DE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA	175
	Solange Emilene Berwig	
13	JUSTIÇA RESTAURATIVA: APROFUNDANDO CONCEITOS	191
	Maísa Dorneles Casagrande Simone Barros de Oliveira	
14	O SISTEMA CARCERÁRIO FEMININO: ORIGENS E ASSOCIAÇÃO À CRIMINALIDADE	205
	Bianca Tams Diehl Marina Gabrieli Barbosa de Andrade	

Prefácio

Por que devemos participar de um grupo de pesquisa?

O grupo Relações de Fronteira foi um grande suporte para minha caminhada acadêmica, foi por intermédio deste que pude compreender o que é a pesquisa. Dentro da universidade temos as aulas e aprendemos o conteúdo ministrado, porém a pesquisa em prática ocorre através da Iniciação Científica, esta por sua vez é o momento em que o aluno tem o primeiro contato com a pesquisa em si, que constantemente se aperfeiçoa.

Meu grande sonho sempre foi ser professor, porém quando adentrei a universidade eu não sabia as ferramentas para poder atingir este sonho, e dentro do grupo de pesquisa Relações de Fronteira eu pude saber o que é, e como poderia estar mais perto deste sonho. O grupo me deu suporte para poder entender o mundo científico e por sua vez começar a tentar fazer ciência.

Tive a sorte ou a honra de adentrar o grupo no meu segundo ano de graduação, escolha essa que foi diferencial para toda minha jornada acadêmica, pois percebi que quanto mais me dedicava ao grupo, isso refletia no meu desenvolver na sala de aula. Fui aprendendo semestre a semestre, pesquisa a pesquisa o que é ser pesquisador, o que é ser professor e que não se faz professor sem um pesquisador, pois os dois são um só. Há a necessidade de saber pesquisar para poder saber ensinar, precisa saber com profundidade e crítica ao que se lê, sempre acrescentando de forma positiva para o mundo científico.

Nos dias atuais, no ano em que se é publicado este livro me vejo mais próximo do sonho em ser professor, graças ao grupo Relações de Fronteira estou terminando a segunda graduação, que desta vez é uma licenciatura. Me sinto feliz da caminhada que fiz e venho fazendo, grato por todo conhecimento compartilhado, das discussões emblemáticas de metodologias, dos alunos que passaram por estes anos e hoje são atores que modificam e melhoram a realidade.

A este grupo, a todos que contribuíram e melhoram a minha caminhada como indivíduo e como futuro profissional, o meu muito obrigado, pois sem a soma de esforços de todos, não haveria realizações de sonhos.

Danilo Pedro Jovino

Cidadania e sistemas de participação: o caso do sistema participativo de Canoas (2009-2016)

Alfredo Alejandro Gugliano¹

1 Introdução

O século XX foi amplamente reconhecido como o período de maior expansão do regime democrático, desde suas longínquas origens atenienses. Mais que isso, nesse período houve crescimento na variedade de experiências de democratização, notadamente no que diz respeito à ampliação das formas de envolvimento dos cidadãos com a gestão pública em geral, também com algumas políticas governamentais em particular (DIAS, 2018; DRYZEK, 2000).

As primeiras décadas do século XXI podem ser identificadas pela consolidação da demodiversidade, isto é, mesmo com alguns retrocessos, vem ocorrendo uma manutenção – até mesmo expansão no caso de algumas regiões – de um conjunto de experiências que, em maior ou menor grau, inovam nas relações entre o Estado e a sociedade civil.

O despertar de experiências participativas na transição para o século XXI faz parte de uma nova experimentação social, na qual está se constituindo um movimento de ruptura com a lógica da política tradicional, contribuindo para a produção de novos conhecimentos e modos de vida. Trata-se de uma alternativa que se alimenta com a manifestação de inconformismo diante dos efeitos perversos da globalização econômica e se confirma pela produção de novas práticas políticas amparadas muitas vezes na sociedade civil, assim como em segmentos insurgentes (GUGLIANO, 2017).

¹ Departamento de Ciência Política, UFRGS (Brasil)
alfredogugliano@hotmail.com

Nos dias atuais, o número de experiências participativas – especialmente os orçamentos participativos – se multiplicou em todos os continentes, alimentando diferentes propostas, com a finalidade de incorporar os cidadãos na gestão governamental e pôr em xeque a existência de democracias restritas a horizontes eleitorais.

Entre as diferentes inovações que se ergueram nesse processo se encontram os sistemas de participação no Brasil, precisamente um conjunto de práticas que não conseguiram estender sua existência para além dos governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Sendo por motivo das derrotas eleitorais, sendo pela cassação de mandato, como ocorreu com o golpe parlamentar que retira Dilma Rousseff da Presidência da República, em 2016, quando o PT deixa os governos, os sistemas também se desvanecem.

Ao todo foram três experiências sistêmicas. O sistema nacional de participação cidadã, que foi rejeitado pelo Congresso Nacional em 2014; o sistema estadual de participação do Rio Grande do Sul, que funcionou entre 2011 e 2015, e finalmente o objeto do presente trabalho: o sistema participativo da cidade de Canoas, também no Rio Grande do Sul, no período 2009/2016.

Canoas é um caso de estudo importante porque precisamente foi a experiência que durou mais tempo e que introduziu um maior número de instâncias de participação popular. Para tratar do tema, o trabalho será dividido em quatro partes, buscando destacar a análise da proposta e os seus resultados. Em termos metodológicos, o presente texto é fruto de uma pesquisa de campo, realizada entre 2014 e 2018, na qual foram utilizados vários instrumentos de pesquisa, sobretudo coleta e análise de documentos institucionais, assim como a recolhida de um conjunto de depoimentos com dirigentes governamentais e participantes nas principais ações do sistema.

No caso deste trabalho, apresento alguns avanços da investigação visando fundamentalmente explicitar o seu funcionamento; no futuro, a ideia é centrar o enfoque num estudo mais detalhado dos resultados dessa experiência.

A Política como sistema

A análise da política como sistema foi um dos enfoques predominantes na ciência política e na sociologia política, notadamente entre os anos 1950 e 1960, sob a luz da influência da Escola Funcionalista e da obra de Talcott Parsons, uma tentativa de compreender as estruturas políticas vinculadas à satisfação das necessidades funcionais da sociedade (ALMOND, 1963; EASTON, 1978).

Mesmo não tendo dedicado um número de obras comparável aos outros campos de seu interesse, Parsons explicitou sua concepção de política, na qual relações de poder institucional eram inseridas num esquema interpretativo muito semelhante à análise dos sistemas econômicos (ROCHER, 1972). Nas palavras do autor, “the initial assumption is that, within the conception of society as a system, there is an essential parallelism in theoretical structure between the conceptual schemes appropriate for the analysis of the economic and the political aspects of societies” (PARSONS, 1963, p. 233).

Para os funcionalistas, o sistema política faz parte de um conjunto mais amplo de sistemas e subsistemas presentes na sociedade. Fiel a essa caracterização, Jacques Lagroye sublinha que, ao conceber a política como um sistema, devemos abstrair:

(...) del conjunto de la vida social los roles, las actividades y las estructuras particulares (...) y definir los mecanismos mediante los cuales todos ellos contribuyen a la realización de las funciones políticas necesarias para el mantenimiento del sistema social. En otras palabras, el sistema político no designa una ‘realidad’ inmediatamente perceptible, visible, concretamente aprehensible (...) (LAGROYE, 1994, p. 139)

Esse esquema fica mais claro na percepção instrumental de Almond e Powell (1978), baseada na ideia de que o sistema político deveria ser compreendido pelas suas funções de entrada (*input*) e de saída (*output*), ou seja, pela existência de demandas e características da sociedade que acarretariam decisões do go-

verno. Em suma, tratar-se-ia de deliberações que visam à implementação de políticas específicas².

Ao se deparar com diferentes concepções de sistema político, Lagroye (1994) sugere a divisão entre um *modelo cibernético*, apoiado na obra de Karl Deutsch; um *modelo do equilíbrio*, inspirado em Morton Kaplan; e finalmente um *modelo dinâmico*, baseado nos trabalhos de Gabriel Almond e Herbert Spiro. Será precisamente esta última perspectiva que auxiliará na compreensão dos sistemas de participação.

A visão dinâmica do sistema político centra as interações políticas nas diferentes etapas que desaguam no processo de deliberação. Nesse sentido, “um sistema político pode existir onde exista gente preocupada com problemas comuns, comprometida em função disso com a cooperação e o conflito na busca de soluções” (SPIRO apud LAGROYE, 1994, p. 141). Algo semelhante é encontrado em Easton e Powell (1978), quando colocam como núcleo do sistema político a capacidade de transformar demandas da sociedade em políticas, de *outputs* a *inputs*.

O modelo aprimorado por Easton (1968) destaca-se, entre outras coisas, por enxergar, na interação do sistema político com outros sistemas e espaços sociais, a possibilidade de ir além da arena das instituições políticas formais. Trata-se de pensar a política como uma atividade que se dá nos marcos das instituições formais, mas que nem começa, nem termina nessa relação. Nas suas palavras, “no seu contexto mais amplo, o estudo da vida política contrastando com os aspectos econômico, religioso ou outros, pode ser descrito como um conjunto de interações sociais de indivíduos e de grupos” (EASTON, 1968, p. 78).

De um modo geral, essa última definição de sistema político se enquadra bem para caracterizar os sistemas participativos, um espaço no interior de um sistema mais amplo, que visa aplicar um método específico de desenvolvimento das políticas governamentais. Uma perspectiva que tem sua existência dependente não apenas das ações governamentais,

mas igualmente dos interesses e valores da sociedade, voltadas ou não à participação.

Grosso modo, um sistema político participativo representa um tipo específico de desenho institucional no qual são criados diversos canais de envolvimento dos cidadãos com a gestão pública, os quais interagem de modo sistêmico, isto é, quando um conjunto de instâncias volta-se para enfoques específicos. Mas, em função de medidas organizacionais, tais instâncias relacionam-se mutuamente e atuam de modo articulado em torno de questões comuns. Precisamente isso se tentou implementar na cidade de Canoas.

3 Canoas no contexto regional

Canoas é a quarta cidade mais populosa do Rio Grande do Sul, com pouco mais de 340 mil habitantes, com uma taxa de crescimento populacional de 0,73% ao ano. A população é tida como jovem, e pouco menos da metade dos seus habitantes possuem menos de 50 anos. E a taxa de escolarização é alta, considerando que quase 96% das crianças e jovens entre 6 e 14 anos frequentam a escola.

A cidade possui destacado desenvolvimento econômico, ocupando uma posição privilegiada entre os 33 municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Mesmo existindo predomínio de atividades econômicas na área de serviços, a cidade é um importante polo especialmente nos setores da indústria da transformação e construção, sendo um dos principais polos exportadores da região. Possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB), dentre os municípios gaúchos, entretanto, também sente com o crescimento do desemprego na região.

2 Almond e Powell (1978) chegam a delimitar sete funções principais dos sistemas políticos: *Political socialization and recruitment; Interest articulation and aggregation; Political culture; Political communication; Rule making; Rule enforcing; Rule adjudication.*

Quadro 1 – Dados socioeconômicos selecionados da cidade de Canoas

População	344.957hab. (2016)
PIB	16.547.965 (2010)
PIB per capita	R\$ 56.995,33(2016)
IDHM	0,750 (2016)
Índice de Gini	0,547 (2015)
Taxa de Escolarização entre 6-14 anos)	95,09% (2016)
IDESE	0,730 (2015)

Fonte: IBGE (Portal Internet).

Politicamente, é o quarto maior colégio eleitoral gaúcho, com aproximadamente 239 mil eleitores, e faz parte da maior concentração eleitoral do estado, a Região Metropolitana de Porto Alegre, composta por 31 cidades e aproximadamente 37% da população estadual. Nas últimas eleições, compareceram aproximadamente 197 mil eleitores, dos quais pouco mais de 35% votaram nulo, branco ou se abstiveram. Em termos partidários, no período anterior à ditadura militar de 1964, Canoas foi uma cidade com forte penetração do *getulismo*, notadamente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), na Câmara de Vereadores (NOLL; TRINDADE, 2004; RANINCHESKI, 1998). Com a redemocratização, pós-1985, a hegemonia trabalhista ficou mais dispersa, e um fenômeno que ganhou vulto foi o crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) até a eleição de 2016, quando apresenta uma coligação capitaneada por Rose Colombo, do Partido Republicano Brasileiro (PRB), e perde a eleição por uma diferença de menos de cinco mil votos.

No tocante ao associativismo, Canoas sobressai em termos do seu movimento comunitário, envolvendo entidades de bairro e do movimento sindical. De acordo com estudos recentes, atualmente a cidade conta com 509 organizações da sociedade civil dos mais diferentes tipos. Por influência das *Comunidades Eclesiais de Base* (CEBs), nos anos 1970, iniciaram-se as primeiras ocupações de terras em Canoas por parte de comunidades pobres e, como consequência disso, foram constituídas diversas associações de moradores. Esse seria o caso da fundação da

Vila Santo Operário em 1979, na área de uma antiga fazenda, e da criação da *Associação de Moradores da Vila Santo Operário*, em 1981, entidade que rapidamente se transformou numa referência em termos de organização popular na região.

Ademais, devido à forte presença de grandes indústrias na região, Canoas é reconhecida pelo ativismo sindical local, especialmente no período da redemocratização. Nesse período, mais de 100 greves foram deflagradas no Rio Grande do Sul, com destaque para a greve da Companhia Eletromecânica S.A (COEMSA), que paralisou 1300 metalúrgicos em março de 1983 (PETERSEN; PEDROSO, 2007).

Fundado em 1960, o *Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas* faz parte do que ficou conhecido como “novo sindicalismo brasileiro”. O novo sindicalismo foi uma corrente que surgiu no movimento sindical brasileiro a partir das greves na região do ABCD paulista – cidades de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema. Suas principais características foram o emprego de paralisações e a formação de comissões de fábrica nas empresas. A principal liderança, décadas após o movimento grevista, se tornará Presidente do Brasil: Luis Inácio Lula da Silva.

O sindicato de Canoas ganhou notoriedade nacional por suas vinculações com as direções dos sindicatos de trabalhadores que capitanearam as greves históricas no ABCD paulista, assim como por sua participação na fundação da *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), em 1983, e na da Confederação Nacional dos Metalúrgicos e a Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do Rio Grande do Sul (CATTANI, 1993; PETERSEN; PEDROSO, 2007). Segundo Hildemar Heck (2003), o *Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas* foi uma das principais expressões das correntes mais radicais do sindicalismo brasileiro no estado, com fortes restrições às negociações com a classe patronal, assim como contra as tentativas de implementação da flexibilização das jornadas de trabalho ou demissões negociadas.

Esse conjunto de dados não somente apresenta informações gerais sobre a cidade de Canoas, mas apresenta algumas das características que foram decisivas para o êxito do sistema participativo, tema abordado a seguir.

O sistema participativo de Canoas

Mesmo com toda essa trajetória, até os dias de hoje, marcados por uma forte organização e mobilização da sociedade civil, a proposição de ampliação do envolvimento dos cidadãos com a gestão pública surgiu como uma iniciativa governamental, não da sociedade civil, após a vitória eleitoral de um partido político que, nos anos noventa, estava bastante vinculado à proposta de criação de orçamentos participativos.

O projeto de participação popular, em Canoas, inicia precisamente com a vitória eleitoral do jornalista Jairo Jorge, representando o PT, nas eleições municipais de 2008. Com uma coligação eleitoral que na época poderia ser considerada ampla (PT, PPS, PP, PR, PSB e PC do B) e contando com o apoio oficial do PDT no segundo turno, o candidato petista vence a Prefeitura de Canoas com a proposta, dentre outras, de implantar o orçamento participativo na cidade. Quatro anos mais tarde, numa coligação mais ampla do que a primeira, dessa vez envolvendo dezessete partidos (PRB / PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PR / PPS / PRTB / PTC / PSB / PV / PRP / PPL / PSD / PC do B), o Prefeito de Canoas não apenas se reelegeu como também sublinhou na campanha eleitoral, como uma das prioridades da nova gestão, o fortalecimento dos canais de participação popular na cidade, de maneira especial a consolidação de um sistema de participação popular.

A cidade estava avançando num projeto inédito de criação de um sistema de participação cidadã funcionando de modo a oferecer distintas ferramentas para os cidadãos opinarem e decidirem sobre aspectos relevantes das políticas públicas municipais.

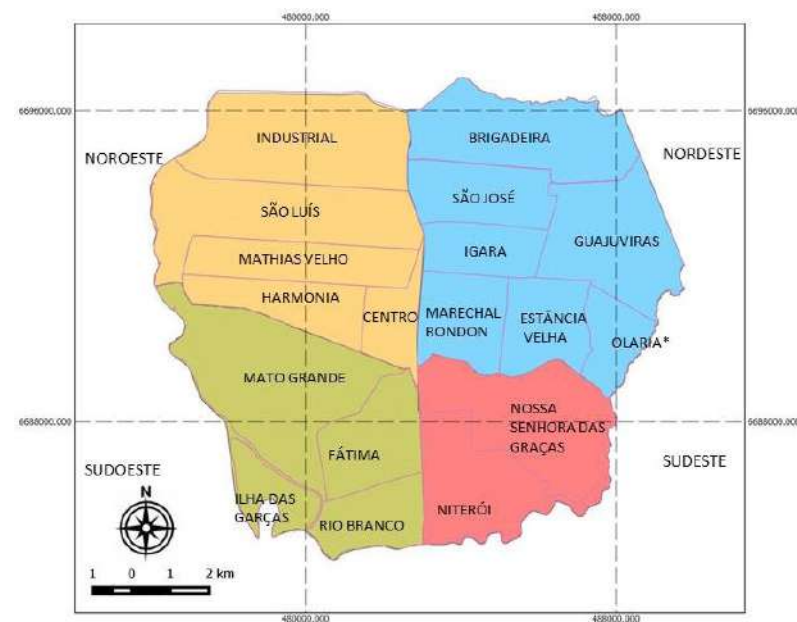
Inspirada num sistema de participação estadual que se havia tentado implantar no Governo Tarso Genro (2011-2015), no Rio Grande do Sul, Canoas estruturou uma proposta sistêmica baseada na existência de 13 canais de participação popular que, de acordo com indicações do governo municipal, representam cinco orientações, também chamadas de cinco ferramentas: a) planejamento; b) concertação; c) demandas coletivas; d) demandas individuais; e) informativas (PIOVESAN, 2014).

Para explicitar minimamente o sistema participativo canoense, a seguir descrevo de modo sucinto suas instâncias. De um

modo geral, o sistema é organizado no sentido de: a) possibilitar a integração de distintas áreas do governo por meio de diferentes canais de participação popular; b) agilizar a demanda de serviços por parte da sociedade; c) ampliar os espaços de controle público e prestação de contas envolvendo o poder executivo, as organizações da sociedade civil e os cidadãos.

O sistema de participação da cidade deu seus primeiros passos em 2009, com a divisão da cidade em quatro quadrantes, com seus respectivos bairros, e com a criação de uma série de novas instâncias de participação popular.

Figura 1 – Mapa divisão territorial do Município de Canoas, Quadrantes e Bairros



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Geocanoas/ICXXI.

Elaborado: Diretoria de Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação.

Esses quadrantes seriam a base para o funcionamento de boa parte das ferramentas de participação popular. A ideia do governo de estabelecer uma estrutura participativa sistêmica estava ancorada numa dupla percepção. Por um lado, a identificação de um perfil múltiplo de comprometimento do cidadão canoense com a participação social. Canoas, como grande parte das cidades contemporâneas, tem baixos índices de participação

política, logo, a Prefeitura pensou em organizar um processo participativo em escalas de intensidade, isto é, com diferentes níveis de comprometimento. Por outro lado, a clareza da necessidade de estabelecer laços entre as próprias instâncias participativas, criando espaços de colaboração entre elas, ampliando a capacidade da participação popular influenciar as ações do governo. O foco numa organização sistêmica da participação cidadão aparece de maneira explícita no organograma do sistema.

Figura 2 – Sistema de participação cidade de Canoas



Fonte: http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/tiny_mce/images/infoo_550.jpg

A seguir, vamos detalhar um pouco mais cada uma das instâncias que formou o sistema de participação de Canoas até 2017.

Ferramentas de planejamento

Congresso da Cidade

O I Congresso da Cidade foi criado em maio de 2010 e desenvolveu suas atividades ao longo de um ano, encerrando seu funcionamento em abril de 2011. Sua principal função foi estabelecer o Plano Estratégico da Cidade, esquematizando as li-

nhas-mestras da administração municipal entre 2011-2021. Realizando aproximadamente 70 reuniões, de diferentes tipos e hierarquias (reuniões preparatórias, reuniões entre técnicos e organizações sociais, assembleias nas regiões, entre outras), o Congresso da Cidade envolveu a participação de mais de quatro mil cidadãos, elegendo 608 delegados. Entre seus principais resultados, pode-se apontar que foram escolhidas 43 Iniciativas Estratégicas, desdobradas em 104 Ações Estratégicas.

B. Plano Plurianual Participativo

Os planos plurianuais, de acordo com a Constituição Federal de 1988, são mecanismos visando estabelecer diretrizes, objetivos e metas a serem efetivados pelo ente governamental no transcorrer de quatro anos, envolvendo despesas de capital e outras relativas aos programas de duração continuada. No Governo Lula foi implementado o primeiro plano plurianual em nível nacional, a partir de 2004, trazendo inovações tanto em termos dos seus eixos estratégicos quanto na sua forma de elaboração. Sobre isso é possível destacar:

A segunda mudança importante do PPA Brasil de Todos foi a introdução da participação social em seu processo de elaboração. De forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano (OLIVEIRA, 2003, p. 28).

Inspirados nessa experiência, em nível municipal foram implantados planos plurianuais participativos em várias cidades brasileiras, como foi o caso de Canoas. Já tendo realizado duas edições do plano (2010-2013; 2014-2017), a proposta tem passado pela realização de assembleias municipais, com a finalidade de definir as prioridades estratégicas da cidade: o ponto de partida vem sendo – pelo menos, nas edições anteriores

– a apreciação de uma proposição inicial do governo, baseada na apresentação de 10 eixos-temáticos, onde estão inseridas 50 propostas de política urbana.

Planos Setoriais

Os planos setoriais são desenvolvidos, num primeiro momento, em reuniões regionais abertas, convocadas pela Prefeitura. Nelas, técnicos do poder público realizam diagnósticos e assessoram cidadãos nas suas proposições de projetos e de políticas públicas a serem apresentadas no orçamento participativo. De modo semelhante, num segundo momento são realizados debates visando elaborar planos setoriais estratégicos, específicos para as áreas de segurança, educação e saúde, redundando num conjunto de assembleias locais que, por fim, derivam numa conferência nacional dos planos setoriais estratégicos.

Ferramentas de concertação

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

O CDES é formado por 50 lideranças da cidade, indicadas pelo Prefeito, e realiza reuniões bimestrais, possuindo como principal função assessorar o poder executivo no debate sobre temas centrais da administração pública, muito especialmente a produção de definições estratégicas como, por exemplo, questões vinculadas ao relacionamento com o funcionalismo público, desenvolvimento municipal, políticas municipais de segurança pública, entre outros. Os conselhos de desenvolvimento foram uma experiência que surgiu na Europa, especialmente no final dos anos setenta, e rapidamente disseminou-se por diversos países. A proposta frequentemente é apresentada como um espaço no qual os representantes de diferentes estratos da sociedade são inseridos nas discussões a respeito do planejamento governamental. No Brasil, em 2003, foi criado o CDES em nível nacional, mas velozmente a proposta se difundiu por diversos estados da federação (DANERIS, 2012). Atualmente, Canoas é um dos raros exemplos de constituição de um CDES em nível municipal no Brasil.

Casa dos Conselhos

A casa dos conselhos é o espaço no qual estão sediados os 32 conselhos municipais atualmente existentes na cidade, que desenvolvem suas principais atividades visando potencializar esse espaço físico como um ambiente de articulação entre as diversas atividades conselhistas.

Ferramentas de Demandas Coletivas:

Orçamento Participativo

O orçamento participativo foi desenvolvido inicialmente no Brasil, na cidade de Porto Alegre, em 1989, rapidamente se expandindo para outros países, obtendo reconhecimento internacional como uma das principais ferramentas de empoderamento da população em nível local (ABBERS, 2000; SINTOMER; RÖCKE; HERZBERG, 2016).

Existem diferentes maneiras de organizar orçamentos participativos. No caso de Canoas, ele é estruturado em quatro quadrantes organizacionais da cidade (Sudoeste, Sudeste, Nordeste e Noroeste), posteriormente subdivididos em 15 microrregiões. Sua dinâmica está baseada na realização de duas rodadas de assembleias populares e subsequente votação de demandas em urna. Aproximadamente 40% dos recursos livres para investimentos são votados e decididos pela população.

Plenárias Serviços Públicos

São plenárias de prestação de contas e avaliação dos serviços públicos com a presença obrigatória do Prefeito, assim como dos demais integrantes do primeiro escalão do executivo municipal. Realizadas anualmente, em duas edições desdobram-se em quatro assembleias nas respectivas macrorregiões –quadrantes– da cidade. Nessas reuniões, a população e o governo avaliam o funcionamento dos serviços públicos e, conjuntamente, analisam a possibilidade de soluções para os problemas apresentados. No ano de 2016, foi realizada a décima segunda edição dessas plenárias.

Polígonos Empresariais

São regiões delimitadas da cidade – cinco polígonos empresariais – que reúnem as indústrias e comércios presentes no território do município. Nelas o governo municipal realiza reuniões anuais com os empreendedores, visando criar condições para estimular o desenvolvimento local. Para incrementar o debate e, especialmente, buscar soluções que envolvem diversos setores governamentais, instituiu-se um Comitê Executivo dos Polígonos Empresariais formado por representantes das seguintes secretarias municipais: Desenvolvimento Econômico; Fazenda; Obras; Serviços Urbanos; Segurança Pública e Cidadania; Desenvolvimento Urbano e Habitação; Transportes e Mobilidade; Meio Ambiente. Também são constantes no comitê representantes do Gabinete do Prefeito, Escritório de Engenharia e Arquitetura, Instituto Canoas XXI e Procuradoria Geral do Município.

Bairro Melhor

O projeto visa estimular que os cidadãos utilizem parcela do IPTU, pago para o poder público, para financiar projetos que considerem de interesse da comunidade. Como pré-requisito, os projetos apresentados devem estar apoiados por entidades comunitárias ou associações da sociedade civil, de modo que, caso sejam aprovados, eles possam ser geridos de forma cooperativa, envolvendo o poder público e a comunidade. Os projetos apresentados seguem o cronograma de um edital específico e são avaliados por uma comissão especial para seleção das propostas.

Ferramentas de demandas individuais

Prefeitura na Rua

Transfere o Gabinete do Prefeito, todos os sábados, para alguma das ruas que forma o circuito urbano da cidade. Nessa atividade, o chefe do poder executivo, junto com os secretários municipais, atende a população e realiza despachos que integram a rotina diária da administração.

Prefeito na Estação

Todas as quintas-feiras, das 6h30 até às 8h30, o Prefeito atende a população numa das estações que conformam a linha de trem que cobre a cidade de Canoas (TREMSURB).

Audiências Públicas

O Prefeito reserva todas as segundas-feiras, no turno da tarde, para a realização de audiências públicas com qualquer cidadão que previamente tenha agendado reunião.

Ferramentas colaborativas

Ágora Colaborativa

É uma ferramenta virtual que visa, ao mesmo tempo, ser um canal que agilize o fluxo de informações entre a população e o poder público, como também estabeleça um diálogo visando democratizar as atividades da administração e mobilizar os cidadãos para a busca de soluções conjuntas para os problemas da cidade. Até 2014, foram contabilizados mais de 105 mil acessos à Ágora, sendo que boa parte deles estiveram vinculados à participação em algum dos debates públicos organizados de maneira virtual.

Alguns resultados do sistema

A síntese de alguns dos resultados do sistema participativo de Canoas está no Quadro 1, a seguir. De um modo geral, alguns indicadores apontam para o êxito da proposta de Canoas, notadamente em termos do envolvimento da população com a proposta e o compromisso da prefeitura com a sua execução.

Nos últimos anos, tem avançado bastante o debate, no Brasil, sobre a necessidade de levar adiante processos de avaliação das experiências participativas desenvolvidas no país. Nesse sentido, vários estudos têm avançado no que os autores estão chamando da efetividade dos processos participativos.

De acordo com Leonardo Avritzer (2011, p. 16), por efetividade se entende a “questão dos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas”. Em outras palavras, trata-se do fato de as instâncias participativas realmente representarem uma oportunidade de a população ser parte da ativa do planejamento de políticas públicas, assim como também do plano de implementação de políticas em diferentes áreas da gestão.

Quadro 2 – Ações do Sistema Participativo Canoas – 2009/2016

Orçamento Participativo	5 edições, 102.987 pessoas já votaram. Maior índice brasileiro de participação: 10% dos eleitores de Canoas votam no OP
Prefeitura na Rua.	277 edições com mais de 29.000 atendimentos
Prefeito na Estação	87 edições com 5.225 atendimentos
Audiências Públicas	221 edições com 3.302 atendimentos
Plenárias de Serviço Público	12 edições com participação de 9.827 pessoas e 5.367 demandas
Ágora em Rede	52 edições com 9.357 usuários cadastrados
Polígonos Empresariais	238 empresas cadastradas em 6 polígonos
Bairro Melhor	Executados R\$ 200 mil reais em obras
Plano Plurianual Participativo	Foram realizados o PPA 2009 com 2.782 participações e o PPA 2014 com 1.608 participações
Planos Setoriais	Foram realizadas 8.500 contribuições pelos 2.500 participantes
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Foram realizadas 41 edições com 30 convidados especiais a cada reunião

Fonte: elaboração do autor

Partindo do pressuposto da efetividade, podemos dizer que a experiência de Canoas foi exitosa em termos da organização de um ciclo participativo, no qual a população teve diversas opções para envolver-se com as políticas municipais. Contudo,

cabe sublinhar que ainda não temos dados classificados sobre a qualidade dessa participação, por exemplo, a capacidade de as pessoas interagirem nas instâncias participativas, utilizarem a voz como forma de expressão de demandas ou perceberem resultados concretos do seu envolvimento nesses fóruns, entre outros elementos relacionados com esse aspecto.

Considerações finais

De modo sintético, pode-se dizer que o sistema de participação de Canoas apresentou um conjunto de ferramentas que o diferenciam de outras experiências participativas, inclusive em nível internacional, e representa um tema de análise que enriquece a produção científica no campo das democracias participativas. O sistema esteve em pleno funcionamento até o ano de 2016, quando houve eleições municipais e um novo Prefeito assumiu o comando da cidade a partir de janeiro de 2017. Entre as primeiras ações do novo mandatário, esteve a dissolução do sistema participativo.

Mesmo obtendo um importante apoio da população, assim como efetivando importantes ações em termos da participação popular, a proposta de um sistema participativo na cidade de Canoas acabou sendo derrotada nas urnas. Isto é, o apoio da população à gestão participativa não foi suficiente para a continuidade dessa inovação participativa em nível local.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. **Inventing Local Democracy**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALMOND, Gabriel. Political system and political change. **American Behavioral Scientist**, v. 6, n. 10, 1963

ALMOND, Gabriel____; POWELL, G. Bingham **Comparative Politics**. System, Process and Policy. Boston: Little, Brown and Co., 1978

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: PIRES, Roberto *et. al.* **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CATTANI, Antonio. Movimento sindical, o permanente desafio da renovação. **Ensaios FEE**, v. 14, n. 2, p. 667-686, 1993.

DANÉRIS, Marcelo T. **A gênese do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e a esfera pública institucionalizada**. 2012. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

DIAS, Nelson. **Hope for democracy**. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Portugal: Epopeia Books, 2018

DRYZEK, John. Deliberative democracy in divided societies: alternatives to agonism and analgesia. **Political Theory**, v. 33, n. 2, p. 218-242, jun. 2005.

EASTON, David. **Análise do sistema político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Globalização contrahegemônica e instituições participativas. **Ciências Sociais UNISINOS**, v. 53, n. 2, 2017.

HECH, Hildemar Luiz. **As estratégias sindicais metalúrgicas nos anos 90: um estudo no ABC Paulista e na Região Metropolitana de Porto Alegre**. 2003. 449 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000317495&fd=y>>. Acesso em: 1º maio. 2019.

LAGROYE, Jacques. **Sociología pPolítica**. México: FCE, 1994.

NOLL, Maria Izabel; TRINDADE, Hélgio. **Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul (1823/2002)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

PARSONS, Talcott. On the concept of political power. **Proceedings of the American Philosophical Society**, v. 107, n. 3, p.232-262, jun. 1963.

PETERSEN, Aurea; PEDROSO, Elizabeth. Movimentos Sociais Urbanos (1930/1985). In: GERTZ, Rene. (Org.). **República: da revolução de 1930 à ditadura militar**. Passo Fundo: Méritos, 2007. p. 193-235.

RANINCHESKI, Sonia. **História, poder local, representação: a Câmara de Vereadores de Canoas**. Canoas: La Salle / Câmara Municipal, 1998.

ROCHER, Guy. **Talcott Parsons e a sociologia americana**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

SINTOMER, Yves; RÖCKE, Anja; HERZBERG, Carsten. **Participatory Budgeting in Europe**. New York: Routledge, 2016.

Financiamento público para o desenvolvimento das cooperativas gaúchas: estudo de caso com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

Ísis Suzana Fiorin Rotta¹

Davide Carbonai²

Resumo: O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) fomenta o desenvolvimento do extremo sul do Brasil, através do financiamento público ao agronegócio, comércio, indústria e serviço. A presente pesquisa selecionou uma amostra de 80 cooperativas do âmbito rural e de agronegócios. Foi criado um banco de dados com informações extraídas do sistema do BRDE e realizou-se uma análise de dados, com o propósito de compreender o melhor desempenho, entre as cooperativas financiadas pelo BRDE.

Palavras-chave: Cooperativismo. Financiamento Público. BRDE. Desenvolvimento.

Introdução

A cooperação é um modo de trabalho, dentre outros, que une as pessoas por meio de uma organização econômica ou social, visando promover melhorias na qualidade de vida. As cooperativas, segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras³ (2019), são organizações de pessoas baseadas em valores de ajuda mútua, responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade.

1 Graduanda do curso de Administração Pública e Social, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, campus Porto Alegre. E-mail para contato: isisrotta@gmail.com.

2 Professor Departamento de Ciências Administrativas (UFRGS). E-mail para contato: davide.carbonai@ufrgs.

3 ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS <<https://www.ocb.org.br/historia-do-cooperativismo>>

O BRDE⁴ é um banco de desenvolvimento, isto é, uma instituição financeira controlada pelos governos estaduais com o objetivo de proporcionar recursos necessários a financiamentos de médio e longo prazo para programas e projetos que visem promover o desenvolvimento econômico e social dos respectivos estados (Resolução CMN 394, de 1976)⁵, isto é, dos estados do extremo sul: Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Embasada nisso, a presente pesquisa busca explorar os fatores que afetam o desempenho de uma mostra de cooperativas do Rio Grande do Sul: 80 cooperativas rurais e de agronegócios que recebem o financiamento do BRDE. Com o resultado, criou-se uma matriz de dados, incluindo as seguintes variáveis: *Perspectiva Setorial, Finalidade da Operação, Administração, Localização da cooperativa, Patrimônio e Receita*.

Desenvolvimento

Para desenvolver o passo a passo do presente estudo, é preciso traçar algumas definições e discorrer sobre a história dos atores envolvidos. No âmbito rural e de agronegócios, no Brasil, tem-se a primeira cooperativa criada no interior do Estado de Santa Catarina: a Cooperativa Agrícola de Rio Maior – Cooperprima, em Urussunga, entre 1906 e 1908 (OCB – GO, 2019)⁶. Atualmente, o país conta com mais de 6.800 cooperativas e apresenta um ótimo cenário, de acordo com o site da OCB – GO⁷ (2019):

4 BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL <<http://www.brde.com.br/institucional/>>

5 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 394: Regulamento que define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos Bancos de Desenvolvimento. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1976. <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/40824/Res_0394_v13_P.pdf>.

6 ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS/GOIÁS: <<http://www.goiascooperativo.coop.br/cooperativismo/contextualizacao-historica-do-cooperativismo/cooperativismo-no-brasil/>>

7 ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS/GOIÁS: <<http://www.goiascooperativo.coop.br/cooperativismo/contextualizacao-historica-do-cooperativismo/cooperativismo-no-brasil/>>.

As cooperativas têm demonstrado significativa importância para a inclusão social no Brasil. Se comparado ao total de habitantes no País, o número de associados a cooperativas representa mais de 5% da população brasileira. Somadas as famílias dos cooperados, estima-se que o movimento hoje agregue mais de 46 milhões de pessoas, ou seja, número superior a 20% do total de brasileiros [...]. O cooperativismo vem cumprindo o seu papel de inclusão social, econômica e cultural, sendo um modelo de negócio mais viável para o desenvolvimento sustentável da população. O movimento destaca-se na busca de participação democrática, na independência e autonomia, com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de todos os seus cooperados e, conseqüentemente, da comunidade em que está inserido.

Para que o ramo siga crescendo, o cooperativismo conta com opções de financiamento especiais, visando fomentar o desenvolvimento desse setor. Um dos realizadores do serviço de fomento são os bancos de desenvolvimento, tais como o BRDE. Conforme a Resolução 394/1976⁸ do BACEN:

Os bancos de desenvolvimento são instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, e têm como objetivo precípua proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e a longos prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social do respectivo Estado. [...] Devem ser constituídos sob a forma de sociedade anônima, com sede na capital do Estado que detiver seu controle acionário, devendo adotar, obrigatória e privativamente, em sua denominação social, a expressão ‘Banco de Desenvolvimento’, seguida do nome do Estado em que tenha sede.

8 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 394: Regulamento que define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos Bancos de Desenvolvimento. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1976. <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/40824/Res_0394_v13_P.pdf>.

O BRDE9 possui, como objetivo principal, a promoção de ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social da região Sul do Brasil, sendo uma referência em financiamentos de longo prazo para investimentos, apoiando e acompanhando o desenvolvimento de projetos a fim de incentivar a competitividade na região (BRDE, 2019).

Suas principais fontes de recursos são advindas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e de recursos próprios. Em 2018, segundo os dados do relatório de desempenho operacional do BRDE, houve destaques para a diversificação de financiamento¹⁰. Foram ampliados os limites na Caixa Econômica Federal – CEF, no Banco do Brasil – BB e FINEP, para operações utilizando o Fundo Constitucional de Financiamento – FCO, para a execução de projetos de investimento nos segmentos de agronegócio, indústria, inovação e infraestrutura, financiando também a aquisição de máquinas e equipamentos de produção nacional.

De modo geral, o ano de 2018 foi marcado pela diversificação de *fundings*; a participação do BNDES como fonte de recursos reduziu: em 2017, era de 94% e, em 2018, representou 73%. Foram também ampliadas as operações com recursos da FINEP e do FGTS; foram captados recursos de duas fontes internacionais: a Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD e o Banco Europeu de Investimento – BEI. O BRDE ainda se tornou agente dos fundos FUNGETUR e FUNCAFÉ --Fundo de Defesa da Economia Cafeeira

Segundo o relatório de administração e socioambiental do BRDE, apesar da sua redução na participação, o BNDES segue sendo um dos principais repassadores dentre as fontes de recursos¹¹. Em 2018, o BRDE ocupou a terceira posição entre os agentes financeiros do sistema BNDES na Região Sul. Na área agrícola, foi considerado o principal repassador de recursos.

9 BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL
<http://www.brde.com.br/institucional/>.

10 BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL
<http://www.brde.com.br/transparencia/desempenho-operacional/>.

11 BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL
<<http://www.brde.com.br/wp-content/uploads/2019/04/Relatorio-2018-1.pdf>>

Cooperativismo na economia do Rio Grande do Sul

Segundo o presidente da Ocergs, em entrevista para o Jornal do Comércio, hoje, no Rio Grande do Sul, mesmo com a recessão, o cooperativismo segue crescendo: em média 11% ao ano e, nos últimos quatro anos, obteve um crescimento de 45%, gerando 63 mil empregos. Esse conjunto de números já demonstra a força do cooperativismo para o desenvolvimento econômico do nosso Estado (Perius, 2019)¹².

No ramo estudado (rural e de agronegócios), hoje, no Rio Grande do Sul, tem-se 350 mil pessoas associadas a esse tipo de cooperativa, e 36 mil empregos só nessa área. As cooperativas agropecuárias formam o segmento economicamente mais forte do cooperativismo gaúcho, conforme os dados apresentados no relatório de Expressão do Cooperativismo Gaúcho de 2019¹³.

Para a economia do Rio Grande do Sul, as cooperativas exercem importante papel econômico e social em suas comunidades e regiões, representando, em 2017, 2,2 bilhões em geração de tributos ao Estado, segundo o relatório de Expressão do Cooperativismo Gaúcho de 2018¹⁴.

Mesmo em anos de crise, o desenvolvimento do cooperativismo seguiu crescendo, nos últimos cinco anos registrou uma expansão de 76%, sendo que o ramo do presente estudo, representou 34,6% do total da expansão. O Estado é o segundo maior em números de associados no Brasil, e estima-se que 74% das famílias gaúchas, são envolvidas no cooperativismo, de acordo com os dados divulgados pela Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo¹⁵ do Estado do Rio Grande do Sul.

12 Vergilio Perius para Jornal do Comércio
<https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/especiais/cooperativismo_2019/2019/06/690827-cooperativismo-impulsio-na-desenvolvimento-do-rio-grande-do-sul.html>

13 Relatório de Expressão do Cooperativismo Gaúcho de 2019
<<http://www.sescooprs.coop.br/app/uploads/2019/07/expressao-cooperativismo-gaucha-2019-07-03.pdf>>

14 Relatório de Expressão do Cooperativismo Gaúcho de 2018
<<http://www.sescooprs.coop.br/app/uploads/2018/07/sescooprs-expressao-cooperativismo-gaucha-2018.pdf>>

15 Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Estado do Rio Grande do Sul <<https://www.sdr.rs.gov.br/cooperativas-gauchas-crescem-14-2-e-faturam-r-41-2-bilhoes-em-2016>>

Notas metodológicas

A abordagem utilizada é do tipo exploratório, ainda que a análise desenvolva correlações de um conjunto de variáveis (dados e informações coletadas dos sistemas internos do BRDE)¹⁶; de fato, para Gil (1999, p.43), a pesquisa exploratória tem “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos”.

A definição da amostra se deu pelo número de contratos ativos e finalizados com cooperativas do ramo estudado, e o tamanho da amostra foi definido em 80 cooperativas, as quais serão representadas por letras e suas razões sociais serão mantidas em sigilo. Foram tabuladas informações como *Perspectiva Setorial*, *Finalidade da Operação*, *Administração*, *Ubicação da Cooperativa*, *Patrimônio e Receita*. O objetivo disso é o cruzamento e a análise descritiva dos dados, para mapear o que afeta a desempenho do cooperativismo no Rio Grande do Sul, entendendo as características das cooperativas rurais e de agronegócios nas suas respectivas mesorregiões dentro do estado.

Entre as variáveis quantitativas, têm-se duas contínuas – *Patrimônio e Receita* – e quatro categóricas. A *Receita* e o *Patrimônio* correspondem às variáveis quantitativas contínuas, são valores numéricos fracionados, estão presentes no balanço patrimonial e são repassados ao banco no exercício subsequente. Conforme a Lei 6.404/76¹⁷, o balanço patrimonial é a demonstração contábil¹⁸ destinada a evidenciar, qualitativa e quantitativamente, numa determinada data, a posição patrimonial e financeira da entidade. Dentro do balanço, é possível obter diversos dados relevantes para entender a situação financeira da organi-

zação. Porém, para o presente estudo, utilizou-se apenas o patrimônio e a receita do ano de 2017.

O *Patrimônio* é o conjunto de bens, direitos e obrigações de uma pessoa que possam ser avaliados em moeda. No sentido jurídico, patrimônio é o complexo de relações jurídicas de uma pessoa que possam ser avaliadas economicamente. (FERREIRA, 2016). O BRDE utiliza as definições de patrimônio e receita padronizadas pelo órgão responsável. A *Receita*, segundo o Comitê de Pronunciamentos Contábeis, (CPC, 2012) ¹⁹:

É o ingresso bruto de benefícios econômicos durante o período observado no curso das atividades ordinárias da entidade que resultam no aumento do seu patrimônio líquido, exceto os aumentos de patrimônio líquido relacionados às contribuições dos proprietários.

As demais variáveis são categóricas, definidas pelo BRDE, diferentes das contínuas (padronizadas). Essas correspondem: à *Administração*, à *Perspectiva Setorial*, à *Finalidade Básica da Operação*. Variam entre 0 e 12, sendo 0 quando não se aplicam critérios de classificação, isto é, quando a cooperativa não possui o item 1 como melhor classificação possível e 12 como a pior.

A *Administração* é classificada entre 0 e 12. Quando a administração, isto é, a gestão de uma cooperativa é muito boa, ela é classificada com 1, e quando é muito ruim, com 12. As classificações são agrupadas em três, por exemplo, o primeiro nível da gestão varia entre 1 e 3, de muito boa a boa. O segundo nível, de 4 a 6, de boa a regular. O terceiro nível, de 7 a 9, de regular a deficiente. O quarto e último nível varia de 10 a 12, de deficiente a ruim.

A *Perspectiva Setorial* segue o mesmo padrão da *Administração*, porém classifica outro critério: o tamanho da expansão que será realizada com a concessão do financiamento. Também é agrupada de três em três. O primeiro grupo avalia o tamanho da expansão, de grande a moderada, de 1 a 3. O segundo grupo avalia de 4 a 6, como pequena expansão a estável. O terceiro grupo analisa

16 Foi necessária uma autorização por escrito, entregue ao Superintendente do setor de planejamento (SUPLA) do BRDE, para o acesso às informações necessárias, sendo acordado que não seria possível retirar nenhum material de dentro da unidade de Porto Alegre, copiar ou usar o nome das cooperativas que estão dentro da amostra estudada.

17 Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976 – Dispõe sobre as sociedades por ações. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm>

18 No Brasil, as demonstrações são levantadas anualmente, do primeiro ao último dia do ano. As cooperativas têm até o início de abril para entregar o balanço patrimonial do ano anterior, o BRDE o recebe e atualiza as informações necessárias no sistema.

19 COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS <[http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/332_CPC%2030%20\(R1\)%2031102012-limpo%20final.pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/332_CPC%2030%20(R1)%2031102012-limpo%20final.pdf)>

a expansão de estável a pequeno declínio, entre 7 e 9. O último grupo classifica de expansão moderada a grande declínio, de 10 a 12. Quando não se aplica a classificação para o item, usa-se 0.

A terceira variável discreta corresponde à *Finalidade Básica da Operação*, isto é, como será investido o dinheiro do empréstimo concedido pelo BRDE. De 1 a 3 representa que o investimento será fixo na produção. De 4 a 6, que o investimento será fixo em outras áreas. De 7 a 9, o investimento será utilizado como capital de giro, isto é, para compor uma reserva de recursos para a organização. De 10 a 12, saneamento financeiro, ou seja, utilizará o recurso para ajustar as finanças e permitir o funcionamento normal da cooperativa.

Acrescentaram-se, ainda, os dados das mesorregiões correspondentes à cidade sede de cada cooperativa. O Rio Grande do Sul é composto por sete mesorregiões²⁰, sendo elas: Noroeste (5), Nordeste (2), Centro Ocidental (1), Centro Oriental (4), Metropolitana (3), Sudeste (6) e Sudoeste (7). Cada cooperativa está registrada em um município, de acordo com isso foi preenchido o número correspondente da mesorregião. Por exemplo, a cooperativa X, de Bagé, corresponde ao número 7, mesorregião Sudoeste.

Após escolher as variáveis que seriam tabuladas, criou-se uma tabela que foi preenchida conforme a classificação que os analistas do BRDE atribuem para cada variável. Por exemplo, uma cooperativa que recebe o financiamento público para capital de giro levará o número 7 no item finalidade básica da operação, e pode levar o número 1 na administração. As variações entre 0 e 12 são independentes, mudam conforme o cenário que a cooperativa está operando e o financiamento que está recebendo.

Resultados

Com a tabela pronta, isto é, com todas as variáveis completas, optou-se por utilizar o SPSS para a análise e o cruzamento dos dados levantados. Com esses resultados, verificou-se que, na região Noroeste, houve uma distribuição maior de financiamento público, contando com 46 cooperativas do ramo estudado entre

20 PORTAL DO MEC <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/ind-socioeconRS.pdf>>

financiamento ativo e inativo (finalizado), seguido pelo Centro Ocidental, com 16, Região Metropolitana, com 9, e por último, com menor número de contratos, o Centro Oriental, com 2.

Verificou-se, também, que os recursos emprestados possuem finalidade de investimento fixo na produção (entre 1 e 3), pois a média entre toda a amostra nesse quesito foi de 1,64. Essa variável não está correlatada positivamente com o patrimônio e a receita nas mesorregiões, mostrando que a maior parte das cooperativas estudadas utiliza o recurso para o seu crescimento.

Quanto à perspectiva setorial, que avalia o tamanho da expansão no setor, tem-se a média de 3,74; esse valor mostra uma expansão moderada, isto é, sem tanta influência no desenvolvimento local, pois uma grande expansão seria melhor para a região onde a cooperativa está inserida, visto que acarretaria de modo direto e indireto no progresso da mesorregião.

Essas análises foram realizadas pela correlação de Kendall's²¹ no SPSS, e na Figura 2 é possível visualizar os dados descritos anteriormente, de modo resumido, refeitos no programa Excel:

Figura 1 – Correlação de Kendall's

	Receita	Administração	Perspectiva Setorial	Finalidade da Operação
Receita	1			
Administração	-0,214	1		
Perspectiva Setorial	-0,307*	0,425*	1	
Finalidade da Operação	-0,003	0,224	0,219	1
Patrimônio	0,671*	-0,268*	-0,374*	-0,036

Fonte: Elaboração dos autores

A administração está diretamente relacionada com a perspectiva setorial, apresentando 0,425 e significância positiva no teste de Kendall's, mostrando que quanto melhor a gestão, maior a influência da cooperativa no desenvolvimento regional.

21 É uma estatística usada para medir a correlação de postos entre duas quantidades medidas.

O patrimônio está ligado com a receita, isto é, quanto maior um, maior a outra, com um coeficiente de correlação positivo de 0,671. Entretanto, não significa que, quanto maior o patrimônio ou a receita, a cooperativa tenha melhor perspectiva setorial. O patrimônio serve para organizar as finanças da cooperativa e manter uma boa receita, porém, não está relacionado positivamente ao desenvolvimento regional.

Considerações finais

O que pode surpreender nos resultados da análise é a correlação negativa com as duas variáveis que refletem o desenvolvimento regional, quando relacionadas com a receita da cooperativa. De qualquer forma, o resultado reflete uma incapacidade do sistema de financiamento de ativar economias indiretas no território, limitando os efeitos ao próprio empreendimento cooperativo. Do ponto de vista metodológico é necessário aprofundar os estudos com entrevistas aos administradores das cooperativas, coletar mais dados, além de utilizar uma amostra maior para que seja possível utilizar outras técnicas estatísticas, para confirmar os achados da análise, bem como para entender melhor as externalidades positivas e os mecanismos de fomento econômico no território.

Referências Bibliográficas

FERREIRA, Ricardo Junior. **Contabilidade de custos**. In: FERREIRA, Ricardo Junior. **Aspectos gerais**. 10.ed. Ferreira: Rio de Janeiro, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. In: GIL, Antonio Carlos. **Pesquisa Social**. 5.ed, Atlas: São Paulo, 1999.

KEIL, Ivete Manetzeder; MONTEIRO, Silvio Tavares. **Os pioneiros de Rochdale e as distorções do Cooperativismo na América Latina**. Rio Grande do Sul, 1982.

Redes de cuidado à População em situação de rua: intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e assistência social, limites e possibilidades

Priscilla Coronel da Silva¹
Angela Quintanilha Gomes²

Introdução

Observamos, ao longo do último século, um Estado brasileiro passando por diversas transformações e relações de interesse. Na atual conjuntura, vivemos um Estado contemporâneo com características de uma perspectiva neoliberal, direcionadas ao enxugamento do aparelho estatal. Vivemos conjunturas políticas e econômicas marcadas por jogos de interesses, relações de poder e disputas ideológicas, as quais implementam mudanças constitucionais que direcionam o papel do estado e o andamento das políticas públicas no país. Isso desenha um cenário desafiador para a efetivação das políticas sociais aqui analisadas, a saúde e a assistência social. A proposta deste trabalho é refletir sobre o contexto do fenômeno da população em situação de rua, um fenômeno que surge em decorrência do processo de produção capitalista, divisor de classes e gerador de desigualdade e exploração social. Considerando esse público como alvo das políticas sociais, sua existência é caracterizada como uma expressão radical da questão social, agravada ainda mais diante das atuais conjunturas contemporâneas brasileiras.

- 1 Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa – Unipampa, campus São Borja. E-mail: priscilac.s@hotmail.com
- 2 Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa – Unipampa, campus São Borja, Bacharelado em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestrado e Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: angelaqg@terra.com.br

Para conseguir alcançar o objetivo deste artigo, traçaram-se alguns procedimentos metodológicos, como o método materialista histórico-dialético e a pesquisa bibliográfica. O materialismo histórico é aplicado por meio dos princípios do materialismo dialético ao estudo da vida social, aos fenômenos da vida e de sua história em sociedade, que consiste num modo de ver a vida. Para Marx e Engels, a estrutura econômica é a base sobre a qual se erguem as demais estruturas, jurídica e política, à qual correspondem determinadas formas de consciência social ou ideológica. O modo de produção da vida material é o que determina o processo social, político e espiritual (GIL, 2008).

Com base na revisão bibliográfica, o primeiro eixo do trabalho traz breves reflexões sobre o contexto da população em situação de rua, destacando condições histórico-estruturais da sociedade capitalista que deram origem à reprodução do fenômeno pelo processo de criação de uma superpopulação relativa ou um exército industrial de reserva, vinculados ao processo de acumulação do capital. Traz, ainda, um breve debate acerca da questão social, compreendendo as multiplicidades de fatores existentes no contexto desse fenômeno em situação de rua, manifestados como uma expressão radical da questão social, fruto do modo de produção capitalista. O segundo eixo reflete aspectos sobre a intersectorialidade e as condições de acesso, ofertados pelas políticas sociais de saúde e assistência social no Brasil para a superação das condições de pobreza da população brasileira. Efetuamos uma análise acerca dos desafios das condições de acesso às políticas sociais de saúde e assistência social perante a atual conjuntura política e econômica, considerando o recorte temporal vigente, no atual governo de Jair Bolsonaro. O terceiro eixo reflete sobre os limites e possibilidades de enfrentamento dos níveis de desproteção social pelo Estado em que está submetida a população em situação de rua.

Breves reflexões sobre o contexto da população em situação de rua

O fenômeno de pessoas morando nas ruas existe desde o surgimento das primeiras civilizações. Iniciamos esta reflexão

com base em Silva (2009), que destaca o modo de produção capitalista como papel fundamental no crescimento desse fenômeno social em massa.

Consideram-se as condições histórico-estruturais que deram origem ao fenômeno população em situação de rua como uma expressão da questão social, fruto das contradições entre o capital e o trabalho, como afirma SILVA (2009, p. 97): “A reprodução do fenômeno população em situação de rua vincula-se ao processo de acumulação do capital, no contexto da produção contínua de uma superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo”.

Para a autora, o surgimento da população em situação de rua ocorreu em meio ao pauperismo generalizado, vivenciado pela Europa Ocidental, no final do século XVIII, compondo condições históricas necessárias à produção capitalista. Para compreender o surgimento desse fenômeno como inerente ao processo de acumulação do capital, destacamos o surgimento do modo de produção capitalista no século XVI.

Embora características do capitalismo tenham aparecido nos séculos XIV e XV, a libertação da servidão e da coerção corporativa foi um dos movimentos históricos que transformaram produtores rurais e camponeses em assalariados, os quais foram obrigados a vender a sua força de trabalho no mercado, em virtude de terem lhes roubados os meios de produção, bem como submetidos à privação das garantias e seguranças que as instituições feudais afiançavam à sua existência. O processo histórico que dissociou o trabalhador dos meios de produção foi denominado por Marx de “acumulação primitiva” SILVA (2009). Esse contexto histórico deu origem à produção capitalista, que, para Marx (1988), tem a Inglaterra como referência clássica de toda essa expropriação.

O contexto perverso de expropriação dos produtores rurais e camponeses, no início da industrialização europeia, teve como consequência um número significativo de indivíduos que não conseguiam se enquadrar e produzir para as grandes indústrias, seja pela incapacidade de produzir, seja pela dificuldade de adaptação em um novo ambiente de trabalho. Essa população, que não conseguiu ser absorvida pela indústria, começou a for-

mar um fenômeno que utilizava as ruas como espaço de sobrevivência, conforme Silva:

Muitos destes transformaram-se em pessoas em situação de rua. A reprodução do fenômeno ocorre no processo de criação de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, cujo movimento de expansão e retração é condicionado pelas necessidades de expansão do capital. Desse modo, as condições histórico-estruturais que originaram e reproduzem continuamente o fenômeno população em situação de rua nas sociedades capitalistas são as mesmas que deram origem ao capital e asseguram a sua acumulação, resguardadas as especificidades históricas, econômicas e sociais (SILVA, 2009, p.101).

Sabemos que, historicamente, a essência do modo de produção capitalista é divisora de classes, nas quais, de um lado, meios de produção são propriedade privada da burguesia e, de outro, há o trabalho assalariado. Esse modo é caracterizado principalmente pelas classes sociais entre a burguesia e o trabalhador; a primeira, movida pelo lucro, provoca intensas explorações da classe trabalhadora.

Para Marx (2013), a superpopulação relativa é dividida em três formas: a flutuante, a latente e a estagnada. A flutuante está submetida a trabalhos instáveis, compreendendo um fluxo de entrada e saída do mercado de trabalho que, por vezes, acaba se submetendo às condições de rua, enquanto não se inserem nas atividades laborativas. A latente, expressa pelos fluxos migratórios, são os migrantes que saem do campo para as cidades, sem uma perspectiva de inserção no mercado de trabalho, procuram as cidades em busca de oportunidades e, por vezes, ficam ociosos e encontram nas ruas condições de sobrevivência. E, por último, a forma estagnada, que representa a parte da classe trabalhadora com ocupações irregulares, com condições abaixo do padrão médio, que cumpre demasiada jornada de trabalho, com baixas remunerações, poucas condições de trabalho e vínculo empregatício precário.

Para Silva (2009), conforme citado por Marx (1988, p.783) “todo o trabalhador dela faz parte durante o tempo em que está

desempregado ou parcialmente empregado”. As condições vivenciadas pelos sujeitos que se encontram em situação de rua são frutos das condições impostas pela sociedade de classes, que defendem a lógica de mercado e mercadoria, que torna inevitável que a classe trabalhadora não vivencie de alguma forma uma dessas três formas de existência da superpopulação relativa aqui mencionada. Marx (2013) ainda indica a existência de outro grupo, o lumpem proletariado, que está localizado no pauperismo, é o “sedimento mais baixo da superpopulação relativa”. Silva (2009) reflete que o pauperismo “é a parte composta dos aptos para o trabalho, mas que não são absorvidos pelo mercado; dos órfãos e filhos de indigentes e dos incapazes para o trabalho (as pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho, pessoas idosas, enfermos etc”. A população que se enquadra nessa composição vive no limite, está sujeito as condições precárias de vida.

Destarte, fica claro que as condições de vivência nas ruas são reflexos de conjunturas histórico-estruturais, reflexo do modo de produção, reprodução que tem base na acumulação do capital. É fundamental refletir acerca do contexto da população em situação de rua como um fenômeno que historicamente surge de múltiplos condicionantes, que se manifesta com expressões da questão social, fruto do modo de produção capitalista. Faz parte de uma realidade de vida com condições perversas na composição da pobreza em uma sociedade capitalista. Compreende-se que “a reprodução do fenômeno população em situação de rua vincula-se ao processo de acumulação do capital, no contexto da produção contínua de uma superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção do capitalismo” (SILVA, 2009, p. 97).

Compreendendo esse fenômeno com origem na base estrutural da sociedade capitalista, a “situação de rua” não pode ser compreendida com base em um único determinante. Para Silva (2009), as características desse fenômeno contemplam múltiplas determinações:

Fala-se em fatores *estruturais* (ausência de moradia, inexistência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores *biográficos*, ligados à história de vida de cada

indivíduo (rupturas dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais – morte de todos os componentes da família, roubos de todos os bens, fuga do país de origem etc.) e, ainda, em *atos da natureza ou desastres de massa* – terremotos, inundações etc. Os fatores mais enfatizados pela literatura contemporânea são as rupturas dos vínculos familiares e comunitários, a inexistência de trabalho regular e a ausência ou insuficiência de renda, além do uso frequente de álcool e outras drogas e problemas atinentes às situações de desabrigo (SILVA, 2009, p. 105, grifos da autora).

Para compreender as multiplicidades de fatores existentes no contexto deste fenômeno em situação de rua, manifestado como uma expressão radical da questão social, fruto do modo de produção capitalista, é imprescindível debater acerca da questão social. A gênese da questão social³ é fruto da produção e reprodução do capital, que se vincula a acumulação do capital, que se manifesta em variadas expressões da questão social. IAMAMOTO (2004; 2005) fundamentada nas análises de Marx, reflete que a questão social está vinculada à ordem social capitalista, quando diz:

A questão social, enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas, é apreendida com expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea. Requer, no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento às responsabilidades do Estado e afirmação de políticas sociais de caráter universais, voltadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da

3 “Diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (IAMAMOTO, 2001, p.10).

economia da política, da cultura na construção da esfera pública. (IAMAMOTO, 2004, p. 10-11, grifos da autora).

Assim, as desigualdades sociais expressadas pela questão social são as relações entre capital e trabalho, cada vez mais acirradas com o passar dos anos. Netto (2004) e Iamamoto (2004; 2005) sustentam que não existe uma “nova questão social”, o que se presencia na contemporaneidade é uma renovação da “velha questão social, em outra roupagem e novas condições sócio históricas”:

A gênese da questão social encontra-se enraizada na contradição fundamental que demarca esta sociedade, assumindo roupagem distinta em cada época [...]; assim, dar conta da questão social, hoje, é decifrar as desigualdades sociais – de classe – em seus recortes de gênero, raça, etnia, religião, nacionalidade, meio ambiente etc. Mas decifrar, também, as formas de resistência e rebeldia com que são vivenciadas pelos sujeitos sociais (IAMAMOTO, 2004, p.114).

É notório observar as vinculações em naturalizar as expressões da questão social, sem levar em consideração aspectos de sua origem, com base no modo de produção capitalista que organiza a sociedade. Observamos a dura realidade vivenciada por quem se encontra em situação de rua, tais como a (des)responsabilização do estado, ações governamentais fragmentadas, residuais e muitas vezes repressivas, criminalizando a pobreza, culpabilizando o sujeito por se encontrar em condições precárias de vida.

Conforme a Política Nacional para a população em situação de rua, sigla PNPSR⁴, instituída em 2009, a população que vivencia tal situação é definida como um grupo populacional que tem em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária.

4 Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR foi instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 para assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as diversas políticas públicas desenvolvidas pelos nove ministérios que o compõem.

ria ou permanente, bem como as unidades de acolhimento, para pernoite temporário ou como moradia provisória.

A última pesquisa realizada sobre o universo da população em situação de rua foi publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que, com base em dados de 2015, projetou que o Brasil tem 101.854 pessoas vivendo dessa forma. A pesquisa revelou que 40,1% estavam em municípios com mais de 900 mil habitantes, e 77,02% habitavam municípios com mais de 100 mil pessoas. Nos municípios menores, com até 10 mil habitantes, a porcentagem era bem menor: apenas 6,63%.

O censo realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com apoio da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal, UFRGS/FASC, em 2016, no município de Porto Alegre, trouxe resultados quantitativos sobre as Populações em Situação de Rua.⁵ O censo cadastrou 2.115 indivíduos adultos de ambos os sexos, identificados como em “situação de rua”, e efetuou entrevistas por meio de um questionário a uma amostra de 467 pessoas. A pesquisa, intitulada Cadastro e Mundo da população em situação de rua, revelou características socioculturais, os modos de inserção urbana e as relações com as políticas públicas sobre os adultos cadastrados entrevistados, as quais comparou com dados das pesquisas realizadas, em 2007, 2008 e 2011, dessa população no território municipal.

Destarte, reiteramos a relevância em ter a contagem e dados oficiais sobre os sujeitos em situação de rua para a busca de melhorias nas condições de vida. A justiça federal do Rio de Janeiro determinou que o IBGE incluísse a população em situação de rua no censo de 2020, mas o Instituto alega não ser possível, em virtude de não ter tempo hábil para mudanças na metodologia da pesquisa e não garante o levantamento de dados por considerar complexo, pelo fato de essa população não ter domicílio fixo, o que dificulta uma abordagem capaz de apresentar dados confiáveis, considerando a localização incerta do público alvo,

5 Dados coletados no relatório final da pesquisa Cadastro e Mundo da população em situação de rua de Porto Alegre/RS – 2016. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=41&p_secao=120> Acessado em: 16 jul. 2019.

o período noturno em que costumam estar nas ruas e o fato de necessitar de uma abordagem especializada, em virtude das condições em que os usuários se encontram pelo uso de álcool e outras drogas.

Aspectos sobre a intersectorialidade e condições de acesso entre Saúde e Assistência social no Brasil

As políticas sociais de saúde e assistência social junto da previdência social representam modelos de proteção social pública e formam o Sistema da Seguridade Social brasileira. Regulamentadas como direito do cidadão e dever do estado, garantidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram fruto de significativas lutas de movimentos sociais organizados. A Constituição Federal de 1988 conferiu o tripé da seguridade social às políticas sociais de previdência social de forma contributiva e as não-contributiva e distributivas, representadas pela assistência social e saúde, as quais são organizadas pelos seus respectivos sistemas únicos, para atuarem de forma intersectorial.

No âmbito das políticas públicas de saúde e assistência social, a intersectorialidade é fundamental para tratar as questões complexas que surgem em decorrência das relações humanas. A execução da intersectorialidade entre saúde e assistência social é uma importante ferramenta para a construção de interação e articulação para atendimento das demandas, criando estratégias entre os setores para atender de maneira planejada problemáticas complexas; a exemplo disso, a construção de estratégias de uma rede de cuidado aos sujeitos que se encontram em situação de rua.

No campo da saúde, a Lei Orgânica de Saúde, LOS nº 8080/1990, dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde e a organização e o funcionamento dos serviços. O primeiro artigo da Lei Orgânica regula o direito em saúde, o artigo 4º da LOS conceitua o Sistema Único de Saúde como um conjunto de ações e serviços de saúde prestados por instituições presentes nas três esferas do Governo e da administração direta e indireta das fundações mantidas pelo Poder Público. O SUS tem como objetivo implementar a política de saúde com a execução de ações assistenciais e preventivas, de modo a garantir às pes-

soas a assistência integral à sua saúde. A lei nº 8.142/1990 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Considerando o acesso aos serviços de saúde oferecidos pelo SUS, os direitos à saúde por todos os brasileiros, sem discriminação, estão garantidos pelos princípios da universalidade, integralidade e equidade.

No campo da assistência social, a Lei Orgânica de Assistência Social, LOAS, nº 8.742/1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social. Em seu artigo 1º, a lei estabelece a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado. Trata-se de uma Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos direitos sociais, pela integração de ações governamentais e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades sociais. Em setembro de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, operacionalizada pela NOB/SUAS, em 2005, que visa à efetividade como política pública de assistência social, que estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O SUAS reorganiza os serviços, programas, projetos e benefícios relativos à assistência social, considerando os cidadãos que dela necessitam. Garante proteção social básica e especial de média e alta complexidade, tendo a centralidade na prevenção ou superação de vulnerabilidades ou riscos sociais. Considerando a importância do SUAS para a garantia de direitos sociais, em 2011 o SUAS tornou-se um marco legal, através da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Os usuários assistidos pela PNAS/2004 são constituídos por cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, como:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar; grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado

de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS 2004, 2013, p. 31).

Considerando o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, o financiamento da seguridade social deve ser feito por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compartilhando a responsabilidade financeira entre os três entes federados. Para garantir a integralidade no atendimento da população, os recursos do financiamento da seguridade social são fundamentais, uma vez que propiciam aos usuários a garantia dos direitos pelo acesso às políticas sociais.

Quanto aos recursos das áreas de saúde e assistência social, o pacto federativo garante o financiamento na saúde, o papel de cada ente da federação na gestão da saúde pública; a União, através do Ministério da Saúde, responde pela metade dos recursos da área, e a verba é prevista anualmente no Orçamento Geral da União, que, ainda, é responsável por coordenar os SUS, planejando e fiscalizando em todo o país. Os estados criam as suas próprias políticas de saúde, auxiliando na execução das políticas nacionais, aplicando recursos próprios com no mínimo de 12% de sua receita, além dos repassados pela União. Os Estados também repassam verbas aos municípios, os quais garantem atenção básica à saúde e prestação de serviços em sua localidade, com a parceria dos governos estadual e federal. As prefeituras colaboram com a aplicação das políticas nacionais e estaduais, aplicando recursos próprios de, no mínimo, 15% de sua receita, além dos repassados pela União e pelo Estado. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, recomenda-se que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área (BRASIL, 2004, p. 51).

Considerando a atual conjuntura atual do Brasil em relação às políticas sociais de saúde e assistência social, estamos vivenciando um embate político, no qual visualizamos projetos econômicos e políticos de sociedade em disputa. Observamos o atual governo Bolsonaro com uma ideologia conservadora e interesses voltados ao poder econômico, que fomenta o rentis-

mo e a especulação do capital, que defende reformas e enxugamento no aparelho do estado, jogando para a sociedade as suas responsabilidades.

Nesse cenário, vivenciamos um sistema voltado para as elites econômicas e parcela da classe média que reproduz discursos conservadores, evidenciando uma lógica moralista e punitiva de intensos retrocessos em vários setores da nossa sociedade brasileira. Observamos o projeto neoliberal avançar de forma significativa, apontando para a desconstrução das políticas sociais conquistadas arduamente.

Destarte, diante da atual conjuntura de retrocesso dos direitos sociais, a consolidação da assistência social e saúde como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. Observamos o atual governo Bolsonaro propondo incentivos ao voluntariado, direcionando suas responsabilidades para a sociedade. De acordo com o site Agência Brasil, em reportagem publicada dia 9 de julho de 2019, através de decreto, o governo criou o programa Pátria Voluntária, destinado a engajar instituições públicas, sociedade civil e setor privado no fomento ao voluntariado no país. As ações do programa serão propostas por um conselho presidido pela primeira dama Michelle Bolsonaro e representantes de ministérios e da sociedade civil.

Esse contexto neoliberal maximiza os interesses do privado e da lógica de mercado, tornando mínimo o envolvimento do Estado justamente para aqueles que mais necessitam do seu respaldo. Observamos o desmonte das políticas sociais e a restrição de direitos, por meio de políticas fragmentadas, residuais e focalizadas. Visualizamos um governo voltado para os interesses de mercado, com uma agenda econômica sob o viés liberal, pregando a menor intervenção possível do Estado na economia.

Nesse contexto, é notório observar que as políticas aqui analisadas encontram muitos desafios para a sua efetiva intersectorialidade e caráter universal. E na contemporaneidade é fundamental tratar de forma intersectorial as questões complexas que surgem em decorrência das relações humanas. Os principais entraves que impedem a efetiva articulação entre as políticas estão atrelados principalmente por medidas neoliberais de limites orçamentários que não priorizam as políticas como direito universal.

Limites e possibilidades de enfrentamento as desproteções sociais (invisibilidade) da população em situação de rua

Compreendemos a população em situação de rua como um dos reflexos do processo de desigualdade e exclusão social em decorrência da lógica capitalista. Apesar da criação de políticas e programas sociais voltados ao atendimento desse fenômeno social, o maior desafio ainda é efetivar estratégias resolutivas. As ações que mais se destacam no atendimento dessa população, tanto público quanto privado, são práticas de amparo para atendimento das necessidades imediatas que as condições de rua trazem, como alimentação, banho, vestuário e abrigos temporários em albergues e afins. Observamos as diversas expressões da questão social em que estão submetidos os sujeitos que se encontram em situação de rua, pela situação de extrema pobreza, desemprego estrutural, migração, dependência de álcool e outras drogas, vínculos familiares fragilizados ou rompidos entre outros motivos. A naturalização das condições de pobreza no Brasil é manifestada diretamente pelo Estado que influencia a visão da sociedade em relação aos sujeitos que se encontram em situação de rua. (HINO et al., 2018). Apesar dos avanços das políticas públicas direcionadas a esse fenômeno social, é necessário impedir as contradições que acontecem nos próprios aparelhos do Estado. É imprescindível criar vínculos, compreendendo as fragilidades dos sujeitos, e caminhar na construção de alternativas de cuidado e de vida fora das ruas, sempre que estas forem desejadas.

Considerando a PNPSR, instituída para garantir o acesso amplo da população em situação de rua às políticas públicas de maneira intersectorial, envolvendo as três esferas de governo, com o foco em reduzir as condições de pobreza e desigualdade social, constata-se que a referida política é, sem dúvida, um avanço no enfrentamento nas problemáticas que cercam a vida desse fenômeno social, pois articula uma oferta de serviços públicos. No entanto, o maior desafio é a sua efetiva implementação, uma vez que a sua adesão por parte dos estados e municípios é facultativa, o que dificulta a efetividade de articular ações intersectoriais. Vivemos um atual cenário brasileiro em que cortes nos

financiamentos públicos atingem diretamente a execução das políticas sociais, o que contribui para a piora das condições de vida de indivíduos e famílias em situação de rua.

O atual projeto neoliberal e de crise que vivemos em nosso país traz graves retrocessos no campo dos direitos sociais; estamos vivendo em um contexto de desigualdade social grave. Observamos que o estado de extrema pobreza em que vive essa população desassistida está presente na nossa sociedade brasileira de uma forma naturalizada. Esse cenário traz diversos processos de exclusão social, total falta de atenção do estado, sobretudo o atendimento adequado de quem se encontra em situação de rua.

O maior desafio atual das políticas sociais brasileiras é de fato conseguir utilizar, de forma mais efetiva, os recursos disponíveis. A questão nem é a expansão dos investimentos, mas sim direcionar e efetivar os recursos disponíveis, bem como, de fato, desempenhar o papel de cada serviço, programa e projeto de atendimento às demandas sociais. Uma política pública se materializa quando o acompanhamento, monitoramento e avaliação são efetivos, o que ocorre quando há integralidade e a intersetorialidade.

Infelizmente, a população em situação de rua é invisível para as estatísticas, uma vez que estas são uma importante estratégia de enfrentamento às desproteções sociais, pois possibilitam reconhecer as vulnerabilidades sociais e contribuem para a implementação de políticas públicas mais efetivas. Em estudo, o IPEA ressalta a importância de a população que vive nas ruas ser incluída no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e, assim, obter acesso a benefícios sociais, como transferência de renda e habitação. Apenas 47,1% da população de rua estimada estavam cadastrados até 2015.

O pesquisador do IPEA, Marco Antonio Carvalho Natalino, autor do estudo *Texto Discussão Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil* (2016), ressaltou a importância de dados atualizados sobre o tema, pois eles são essenciais à formulação e implementação de políticas públicas para essa parcela de brasileiros. “Recomenda-se que seja incentivada a realização de pesquisas municipais com a população em situação [...]. Nos municípios menores, o desenvolvimento e a disponibilização de

metodologia de diagnóstico da população de rua podem fomentar a incorporação desse segmento nas atividades de vigilância socioassistencial desenvolvidas pelos governos municipais.”

Portanto, é fundamental construir estratégias de promoção das condições de vida dos sujeitos em situação de rua, e as estratégias de enfrentamento devem ter como base dados confiáveis da realidade desses sujeitos, compreendendo-os não como um processo naturalizado, mas sim construído, afinal as pessoas não vão morar nas ruas por opção e sim por necessidade. Dentro das possibilidades, é preciso pensar ações estratégicas para se aproximar da realidade da população em situação de rua. De acordo com a PNIPSR:

Estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem a (re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua. Para tanto, vale-se do protagonismo de movimentos sociais formados por pessoas em situação de rua, entre outras ações que contribuam para a efetivação deste processo (BRASIL, 2008, p.4).

A Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua propõe programas, planos e projetos ações estratégica para atender as demandas da população em situação de rua. A estratégia é relacionada a diversas garantias, como direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano e habitação, acesso à educação, à segurança alimentar e nutricional, cultura e garantias de saúde e assistência social, propondo, na saúde, a garantia da atenção integral à saúde, assegurando o acesso ao SUS com equidade e o acesso universal em todos os níveis de atendimento. E, na Assistência Social, a garantia de uma rede de acolhida e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, assegurando a inclusão social.

Considerações finais

Com base nas reflexões debatidas, queremos aqui, como em outros estudos já publicados sobre o tema, reafirmar a importância de se efetivar e integrar as políticas sociais de atendimento à população em situação de rua. É fundamental compreender a complexidade do tema em questão e a entender que a articulação de linhas de cuidado exigem um olhar que considere as singularidades e as subjetividades do sujeito, manifestadas pelas expressões da questão social que perpassam as condições de vida nas ruas.

A intersectorialidade aqui destacada mostra-se como uma estratégia fundamental para intervenção e resolução das problemáticas existentes no cotidiano da vida nas ruas. Essa articulação não deve existir somente entre saúde e assistência social, mas sim entre Estado e sociedade, pois é um tema de ordem política, econômica e social, que diz respeito a toda nossa sociedade.

Em tempos de crises econômicas que estamos vivenciando no atual cenário brasileiro, bem como políticas sociais públicas que não dão conta de prestar a assistência necessária, as situações de desemprego, falta de condições mínimas de moradia, entre outras questões sociais, são os principais fatores que ocasionam o aumento da população vivendo nas ruas. Nesse cenário, compreendemos a relevância em articular a intersectorialidade entre saúde e assistência social e as demais políticas setoriais como habitação, educação, trabalho e emprego, previdência social, âmbito jurídico e outros, visando amenizar o sofrimento de quem vive nas ruas. No real, dadas as condições aqui reiteradas, esse fenômeno social deveria ter prioridade no acesso às políticas sociais, em virtude da grave condição a que estão expostos, vistos de forma naturalizada e invisíveis.

São necessários estudos mais aprofundados sobre a temática de vida nas ruas, com base no que já foi construído, visto que, pelos indicativos já mostrados, se tem a compreensão de que esse fenômeno social tem múltiplas determinações. Mas, mais uma vez, a população em situação de rua vai ficar de fora do censo do IBGE em 2020, o que acarreta a ineficácia na elaboração e implementação de políticas públicas para o atendimento das demandas, de modo que promovam inclusão e cidadania.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. Governo lança programa de incentivo ao voluntariado. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-07/governo-lanca-programa-de-incentivo-ao-voluntariado>>

BRASIL. Ministério da Saúde. Decreto nº 7.053 de dezembro de 2009. Política Nacional para a População em Situação de Rua, 2009.

HINO P., SANTOS J.O., ROSA A.S. People living on the street from the health point of view. *Rev Bras Enferm* [Internet]. 2018; v.71 (Suppl 1), p.684-92. [Thematic Issue: Contributions and challenges of nursing practices in collective health] Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0547>.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *Temporales*, ano 2II, n. 3, p. 9-32, Brasília: ABEPSS: Gráfica Odisseia, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004. Brasília, Novembro de 2005. Reimpresso em 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IPEA. Pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303>

MARX, Karl. O capital. Crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA. E. A. de. Superpopulação relativa e “nova questão social”: um convite às categorias marxianas. *Rev. Katál*. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 276-283, jul./dez. 2010.

PEREIRA. V. S. Notas para caracterização da população de rua: uma reflexão a partir da gênese da questão social. *CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, ano 3, 7.ed. maio/ago. 2009.

Portal federativo. Secretaria de Governo. Pacto Federativo: o papel de cada ente da Federação na gestão da saúde pública. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/pacto-federativo-o-papel-de-cada-ente-da-federacao-na-gestao-da-saude-publica>>

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Trabalho e população em situação de rua no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.

Redes sociais, campanha permanente e a desconfiança na democracia: um debate inicial

Domingos Sávio Campos de Azevedo¹

Edson Romario Paniágua²

Fernanda Weirich³

Introdução

A Comunicação e Política vêm experimentando grandes transformações na atualidade com as novas formas de sociabilidade ampliadas por uma série de fatores, entre eles a emergência das tecnologias digitais. O ano de 2018 foi de grandes mudanças e surpresas relacionadas a políticas no Brasil. As polêmicas que envolveram as eleições presidenciais fizeram que o Brasil virasse notícia em diversos países, na maioria delas, notícias negativas. Após um longo período em que o Brasil foi governado por um único partido (PT), cerca de 13 anos, em 2016 essa série de governos foi interrompida pelo impeachment de Dilma Rousseff, e quem assume o restante do mandato é Michel Temer, de outro partido (MDB), seu vice.

No entanto, desde 2012, com o julgamento do “mensalão” e dos protestos ocorridos em 2013, o Brasil foi palco um longo período de manifestações populares, protestos e demonstrações de que a população estava dividida, aumentando e muito a polarização do país. Essa polarização extrema culminou nas eleições atípicas de 2018, que fez que a população se dividisse basicamente entre dois grupos: o grupo da esquerda, representado

1 Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Professor Associado do Mestrado profissional em Políticas Públicas da UNIPAMPA, São Borja-RS. E-mail: professor-savio@bol.com.br

2 Doutor em História pela Unisinos. Professor Adjunto do Mestrado profissional em Políticas Públicas da UNIPAMPA, Campus de São Borja. E-mail:

3 Graduada em Ciência Política-Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja-RS. E-mail: fernandaweirich1@gmail.com

pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e o grupo da centro-direita, representado pelo Partido Social Liberal (PSL).

Em março de 2018, o até então candidato à presidência, pelo Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva foi condenado à prisão. O candidato liderava as pesquisas de intenção de votos mesmo estando preso, até que, em setembro de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), baseando-se na Lei da Ficha Limpa, declarou que o ex-presidente Lula não poderia disputar as eleições presidenciais. O Partido dos trabalhadores então substituiu Lula por Fernando Haddad que, antes, era candidato a vice-presidente pelo Partido dos Trabalhadores. Também no mês de setembro o candidato do Partido Social Liberal, que neste momento liderava as pesquisas de intenção de voto, sofre um atentado contra sua vida. O candidato é atingido por um golpe com faca no abdômen, ficando hospitalizado por cerca de um mês.

As eleições presidenciais de 2018 também sofreram fortes influências das novas mídias, principalmente redes sociais como o Facebook, Twitter e WhatsApp. Continuamente, as redes sociais bombardearam os eleitores com novas notícias, muitas delas inverdades ou notícias sensacionalistas, as chamadas *Fake News*. As redes sociais são um fenômeno mundial que ganha a adesão de bilhões de pessoas em todo o planeta. O Facebook é o mais popular deles. Ainda de acordo com o Facebook, o Brasil configura-se como um dos cinco maiores mercados da companhia no mundo. Nos últimos anos, as mídias sociais passaram a viabilizar o contato direto entre representantes e cidadãos e permitir que os políticos tenham espaços e rotinas de comunicação complementares ou independentes dos meios de comunicação de massa.

É também por meio das redes sociais que as chamadas *“Fake News”*, notícias falsas ou sensacionalistas, ganharam espaço nas eleições de 2018 no Brasil, assim como em outros países, como os EUA, nas eleições de 2016. As *Fake News* acabam por deturpar o entendimento dos eleitores, fazendo que fique mais difícil distinguir as notícias reais das falsas. Consequentemente, a população tende a desconfiar mais, e a guerra nas redes sociais, decorridas da polarização extrema, também aumenta.

As consequências disso são desastrosas para um regime democrático. A desconfiança, que antes já era bastante expressiva na

persona dos políticos, agora perpassa para outras esferas, como a mídia, o sistema eleitoral, o sistema político, o conhecimento científico e até mesmo o regime de governo. A desconfiança atinge seus níveis mais altos, descredibilizando o sistema político, a mídia e a ciência, o que faz que a população se torne mais propensa a discursos apelativos, populistas e com soluções fáceis para os problemas enfrentados no Brasil.

Com este artigo, nosso objetivo é contribuir para esse debate, que se faz tão necessário, ainda que de forma introdutória. Não temos a pretensão de medir impactos das redes sociais nas eleições, mas a proposta é incentivar uma discussão a respeito desses impactos, sobretudo na democracia, para que possamos melhor entender esse período.

Novas mídias e as eleições

Antes a propaganda estava na esfera pública através das mídias convencionais, como os jornais e a televisão aberta; agora ela migra para a esfera pública formatada pelas redes sociais e viraliza. Nos últimos anos, as redes sociais têm facilitado o aparecimento de novas formas de manipulação que, como diz Goldstein (2019, p. 157), *“viralizam la reproducción del prejuicio”*. A interpretação gerada pelo preconceito como reafirmação de crenças que já existem é um componente fundamental para a sua viralização.

Para Goldstein (2019, p. 159), *“es un gramscianismo de derecha que piensa las redes sociales como parte de una guerra cultural y de propaganda. La idea era combinar ‘microtargeting’ con ‘nuevas construcciones de la psicología’. Construir un perfil psicológico de cada votante.”* A fórmula parece ser: mudando a cultura se muda a política, e as menores unidades de cultura são os indivíduos. Antes do surgimento das redes sociais, na imprensa tradicional havia uma hierarquia de jornalistas e editores que selecionavam os conteúdos políticos antes de eles chegarem ao público.

Hoje, com menos intermediários, os eventos midiáticos, que podem ser escândalos ou manifestações discursivas impactantes, ocupam um lugar central, para que se possa impor uma determinada agenda, sem mediações que filtrem os conteúdos. A eliminação do filtro noticioso promovido pelos meios de comunicação de

massa tornou-se um dos principais atrativos para que os políticos utilizem mídias sociais, como o Twitter, para se comunicar diretamente com o seu público-alvo. A possibilidade de, para Elmer, Langlois e McKelvey (2012, p. 16), “publicar, re-editar, comentar e circular conteúdo político em rede 24 horas por dia durante 7 dias na semana” é a principal das características dessas ferramentas em favor de uma campanha política permanente.

O debate público desaparece, dando lugar a debates restritos a pequenos grupos, que pensam da mesma maneira. Para Goldstein (2019, p. 160), *“la verdad como aspiración de construcción colectiva desaparece, y es reemplazada por la lucha descarnada por atraer atención de públicos segmentados.”* Segundo o mesmo autor e na mesma página, *“se crea un espacio de confortabilidad y no confrontación con creencias distintas a las propias, que alimenta el prejuicio.”*

Nas redes sociais, a tradicional mensagem da extrema direita parece estar chegando a um público maior. Essas redes se transformam em ferramentas para esses grupos alcançarem as “maiorias silenciosas.” Nos EUA, a maior das modernas democracias, a liberdade de expressão nas redes sociais é interpretada, segundo Goldstein (2019, p. 161), *“como la oportunidad de difamar a las minorías, defender la portación de armas, la supremacía blanca y las teorías conspirativas.”* Para o mesmo autor e na mesma página, *“los grupos de derecha han coordinado de un modo más eficiente los mensajes en los medios de comunicación ideológicos, [...] que los grupos de izquierda.”*

Em uma pesquisa recente, apresentada por Goldstein (2019, p. 161), *“la derecha domina los algoritmos para forzarlos a su favor.”* A fidelidade e o dogmatismo dos públicos, que aqui são elementos centrais para a eficácia dos discursos nas redes, parecem estar funcionando melhor na direita. Para os seguidores de personagens políticas específicas, seu mundo é construído pelas redes que dão a esses personagens um sentido de pertencimento e reafirmam suas crenças.

Segundo Goldstein (2019), na obra *O mal estar da civilização*, Freud recupera a ideia de Hobbes de que ‘o homem é o lobo do homem’. A estratégia da extrema direita parece ser a de discriminar uma parte da sociedade e romper os laços de solidarie-

dade e reconhecimento da humanidade com relação aos grupos discriminados. Para Freud, o desejo de agredir e excluir o outro para aumentar o próprio status é maior que o desejo de ver o outro se realizar, mantendo os laços de solidariedade e empatia.

Assim, num ambiente fortemente caracterizado pela presença das redes sociais, as campanhas eleitorais se transformam numa disputa pela atenção do público. A promessa feita pelo racionalismo de que o ‘debate público’ seria o meio para se chegar ao fim político está desaparecendo, e sendo substituída por uma utilização desesperada e direcionada das redes sociais para a produção de ‘acontecimentos midiáticos’, como meio de capturar a atenção dos eleitores. Para Goldstein (2019, p. 158), *“la sociedad está quebrada en sus aspiraciones colectivas, por esto se presta a manipulaciones que la pueden rehacer desde las ‘guerras culturales.’”* Aqui o objetivo não é mais persuadir e convencer, como na publicidade tradicional; mas, sim, como diz Goldstein (2019, p. 158), *“de jugar com los miedos, odios y pulsiones.”*

No Brasil, hoje, para os apoiadores de Bolsonaro nas redes sociais, o papel de construir um sentido comum é realizado por determinadas páginas na WEB como, por exemplo: ‘Rio Conservador’ e ‘República de Curitiba’. Para Goldstein (2019, p. 162), *“es un poco lo que era para el pensador italiano Antonio Gramsci, el papel del partido y sus referentes políticos en la producción de una organización ideológica de las creencias, orientadora del sentido común.”* A isso se soma o fato de que um dos países com maior número de usuários das redes sociais na atualidade, em todo mundo, é o Brasil.

Nessas condições, é construída uma narrativa baseada na polarização, que opõe o “nós” ao “eles”. O conjunto de valores que, por tradição, são aceitos pelos meios de comunicação, impede o surgimento de manifestações politicamente incorretas. Já nas redes sociais, como diz Goldstein (2019, p. 166), *“estos partidos tienen éxito en las redes, donde establecen una comunicación más directa y sin mediaciones, y les dicen a estos públicos lo que quieren escuchar.”* Para o mesmo autor e na mesma página, *“a través de las redes de Bolsonaro tiene lugar la construcción del enemigo ‘petista’ o ‘izquierdista.’”*

As novas mídias também facilitaram o surgimento de uma nova forma de se informar e estar atualizado em relação aos acontecimentos diários: as redes sociais. É por meio delas que as notícias, principalmente relacionadas à política, são compartilhadas e atingem um número muito maior de leitores. Se, por um lado, esse fenômeno é positivo, pois facilita o acesso à informação, por outro ele também é uma ameaça, facilitando a disseminação de notícias falsas e sensacionalistas. De acordo com Branco (2017, p.53) “cerca de 70% dos brasileiros se informam pela rede social, número superior a todos os demais países pesquisados”.

Outro risco da utilização das redes sociais como único meio de informação é a alienação formada pelos algoritmos. Quanto mais o leitor se informa sobre determinado assunto, sob determinado ponto de vista, mais os algoritmos fazem que esse tipo de informação chegue até o leitor, resultando em uma bolha de determinado conteúdo. Segundo Magrani (2014, p.118), podemos definir os algoritmos como

[...] um conjunto de dados gerado por todos os mecanismos algorítmicos utilizados para se fazer uma edição invisível voltada à customização da navegação on-line. Em outras palavras, é uma espécie de personificação dos conteúdos da rede, feita por determinadas empresas como o Google, através de seus mecanismos de busca, e redes sociais como o Facebook, entre diversas outras plataformas e provedores de conteúdo. Forma-se, a partir das características de navegação de cada pessoa, um universo particular on-line, tanto acessível, quanto (e principalmente) imposto, condicionando sua navegação. Isto se dá a partir do rastreamento de diversos elementos, dentre eles, a localização do usuário e o registro dos cookies, dados de acesso que consistem nas ‘pegadas digitais’ deixadas ao se transitar e se manifestar pelos ambientes on-line.

Magrani (2014) denomina a forma como as redes sociais utilizam os algoritmos de “*filter bubble*”, ou seja, filtros-bolha. Para o autor, a “*filter bubble* e seu caráter prejudicialmente paternalista pode implicar em restrições a direitos e a garantias fundamentais, a autonomia dos indivíduos e a liberdade de ex-

pressão, sendo prejudicial de forma geral para o debate na esfera pública conectada” (MAGRANI, 2014, p.119). Com isso, se o leitor é bombardeado de notícias e publicações, conduzidas pelos algoritmos, e sendo apresentadas sob um mesmo ponto de vista, acaba por gerar uma alienação, corroborando para a polarização e o discurso de ódio nas redes sociais. Segundo Delmazo e Valente (2018, p.157), “os utilizadores privilegiam conteúdos que confirmam suas visões de mundo”, ou seja, as redes sociais alimentam aquilo em que o leitor acredita, fortalecendo o sentimento de razão sobre determinado assunto. Em relação aos algoritmos, Magrani (2014, p.119) afirma ainda que

[...] para além da conveniência, o problema reside, no entanto, no excesso da filtragem, tanto por parte das empresas quanto dos próprios indivíduos que sem ter consciência se limitam se afastando de pontos de vista divergentes dos seus e empobrecendo assim o valor do debate na esfera pública virtual. Por isso argumenta-se que os filtros-bolha limitam os usuários ao que desejam (ou desejariam) segundo uma predição algorítmica, dificultando o acesso às informações que devessem ou precisassem ver para enriquecer o debate democrático.

Ainda que as redes sociais e as diversas novas mídias utilizadas como meios de informação, como, por exemplo, o Google e o Youtube, facilitem o acesso à informação, elas também são as responsáveis pelo processo inverso, ou seja, dificultando o acesso a todos os tipos de informações e delimitando os conteúdos que entram na “bolha”. Nunca foi tão fácil e tão difícil se informar.

A campanha permanente como estratégia do marketing e da comunicação política

A referência mais regular na literatura internacional sobre origem do conceito de campanha permanente é um memorando enviado pelo relações públicas Pat Caddell ao presidente eleito dos EUA, Jimmy Carter, no ano de 1976, afirmando que, para se governar com a aprovação dos cidadãos, era preciso, segundo

Ágreda (2013), “estar em campanha permanente.” O senso comum sobre o cronograma de uma eleição divide a disputa eleitoral em dois momentos distintos.

Primeiro, a campanha eleitoral, que é o momento da política; e, depois, o exercício do poder de situação, que é o momento do exercício do mandato, assim como o exercício do poder de oposição, que é o momento da crítica ao governo e apresentação de alternativas a ele. Autores como Manhanelli (2004) dividem a disputa eleitoral de forma parecida, mas dentro do marketing, dividido em marketing pré-eleitoral e marketing pós-eleitoral. Nessa concepção, uma vez que se conquista o poder executivo ou legislativo, a política deve abrir espaço à gestão pública ou à atuação legislativa, para retornar na próxima eleição.

Costuma-se dizer que, terminada a eleição, começa a campanha para a futura eleição. Essa é uma constatação da política que, de forma muito fácil, é aceita em teoria, mas que raramente é praticada. Essa é a visão de grande parte dos eleitores e de boa parte dos políticos. Mas ela bate de frente, segundo Ferraz (2008, p. 38), “não apenas com a realidade, mas também com a moderna concepção de política numa democracia: a campanha permanente.”

Campanha e governo, embora sendo realidades muito distintas, não devem ser tratadas como mutuamente excludentes, pois a experiência comprova que um ótimo trabalho no exercício do mandato não assegura êxito na próxima eleição. Assim se justifica o argumento de pensar-se o ciclo de vida da política em termos de uma campanha permanente, ou seja, a disputa eleitoral nunca acaba. A mudança da fase eleitoral para a fase de exercício do governo não é idêntica à passagem da fase da política para a fase da gestão pública.

A partir do momento em que o candidato eleito assume seu mandato, tudo aquilo que ele disser e fizer poderá ser utilizado contra ele na próxima disputa eleitoral. O que acontece é a passagem de um modo de fazer política para outro. A política, para Ferraz (2008), nunca acaba, e o governante que pretende governar, e da mesma forma, o legislador que quiser ser importante, terá que continuar trabalhando com política todos os dias.

Eleito, o candidato se transforma em um homem público. A sua privacidade fica muito reduzida durante o mandato.

Mas, no ciclo de vida da democracia, existe sempre a próxima disputa eleitoral, uma oportunidade para se eleger ou para se reeleger. Não existe prazo pré-fixado para “começar” ou “terminar” a campanha, a campanha não termina nunca. Campanha permanente é o projeto de poder, eleição ou reeleição, que é planejado e executado, embora sejam respeitadas todas as questões políticas e legais, do período entre as eleições, no qual ela se desenvolve. Campanha permanente e campanha eleitoral são totalmente diferentes.

O que define e caracteriza a campanha permanente, segundo Ferraz (2008), é primeiro a atitude pessoal do político; depois, as ações de campanha compatíveis com o momento; e, por fim, a comunicação com os indivíduos, como eleitores. A campanha permanente não corresponde ao marketing institucional ou ao cuidado em divulgar pela mídia as realizações do mandato, como os projetos de lei aprovados ou as posições assumidas sobre questões políticas discutidas pela sociedade.

Noguera (2001) considera ser possível afirmar que as campanhas são permanentes e que há uma percepção disso por parte do eleitorado, e que os consultores políticos já colocam tal fenômeno em prática. De acordo com a definição de Galicia (2010), a campanha permanente refere-se ao uso dos recursos disponíveis do marketing no trabalho por parte dos indivíduos, governos, partidos políticos, membros dos parlamentos ou outros representantes, para construir e manter o apoio da cidadania.

O uso da mídia acontece de forma constante. A relação entre mídia e política acontece de maneira ininterrupta, pois nas democracias representativas, o poder deve ser conquistado e/ou mantido todos os dias. Esse processo é conhecido como campanha permanente. Assim, como diz Ferraz (2008), pode-se afirmar que as técnicas utilizadas na comunicação eleitoral dos candidatos vitoriosos são as mesmas utilizadas na comunicação governamental do mandato, uma vez que é necessário obter apoio da opinião pública durante um mandato para projetar a próxima vitória na próxima eleição.

Democracia: debate e contexto

A democracia no Brasil, como a conhecemos hoje, é relativamente nova, está em vigor de forma ininterrupta há apenas pouco mais de 30 anos. Dessa forma é de se esperar que ainda não esteja plenamente consolidada. As memórias do Regime Militar – enfrentado no Brasil até a primeira metade da década de 80 do século passado – interferem de forma negativa na estabilidade democrática e exercem influência sobre ela em vários aspectos, como o declínio da participação política nas eleições para presidente da república.

Após o século XX, o ideal democrático ganhou cada vez mais força, servindo de parâmetro para a organização política de todos os principais países desenvolvidos do ocidente. Tratando-se do tema da relação entre de democracia representativa e democracia participativa, podemos destacar dois autores importantes que tratam desse tema, o cientista político Norberto Bobbio e o sociólogo Boaventura de Sousa Santos.

Boaventura (2009) nos propõe uma concepção teórica da democracia baseada na participação procedimental, em que os protagonistas da ação do Estado são a sociedade civil organizada e, em especial, os movimentos sociais; por outro lado, temos a concepção teórica de democracia do cientista político Norberto Bobbio (1994), que é baseada também numa participação procedimental, mas dentro de uma visão de democracia liberal e representativa, em que o Estado seria o protagonista de suas ações para com o cidadão, cabendo a este somente o ato de votar.

Esses dois autores concordam que a democracia é um procedimento, mas a forma como se dá esse procedimento é diferente, visto que os autores acreditam em um procedimentalismo democrático para as ações do Estado, mas Bobbio fala de um procedimentalismo como “votar nas eleições”, ou seja, como método de autorização e legitimação de governos. A relação entre Estado e sociedade é vertical, de cima para baixo. Já Santos fala de um procedimentalismo como uma gramática para as práticas sociais democráticas entre iguais, e aqui a relação é primeiro horizontal, no interior da sociedade, e após uma relação da sociedade com o Estado, de baixo para cima.

Com relação à crise de representação, os autores também pensam de maneira semelhante essa questão, dizendo que há realmente uma crise de representação, mas, enquanto Bobbio vê essa crise como resultante da falta de um governo mais autoritário – e propõe o reforço do sistema presidencialista com mais poder para o Executivo na figura do presidente –, Boaventura enxerga os movimentos sociais como os principais atores para a representação, e estes seriam, pois, o melhor indicador de diagnóstico, para o Estado identificar as demandas da sociedade.

A respeito das questões sobre a estabilidade democrática, de poucos anos para cá, está havendo mudanças no cenário democrático, tanto no âmbito nacional quanto no âmbito internacional; e, também, tanto em democracias mais antigas e estáveis, como nas mais novas. A autora e diretora executiva do *Latino-barômetro*, Marta Lagos, nos chama atenção para essas questões em seu artigo sobre o fim da terceira onda democrática, especialmente na América Latina. Ela nos mostra que o período atual é muito conturbado para as democracias da América Latina e de vários outros continentes do mundo todo, afirmando que em 2018 ocorreu o fim da terceira onda democrática.

O procedimentalismo do voto, em que o cidadão só vota, sem fiscalizar e exigir desempenho, que existe atualmente, de acordo com Lagos, reforça uma visão personalista do presidencialismo, fazendo que se reforce cada vez mais o personalismo do poder executivo, em que o destino do Estado está nas mãos de uma única pessoa, que seria o presidente. Isso, explica a autora, resulta na perda da autonomia dos diferentes poderes do Estado.

Tratando-se das eleições, Lagos (2018) nos elucida que as últimas eleições permitiram o surgimento de novas demandas na agenda, com viés conservador e autoritário. Ela chama isso de “autoritarismos eleitorais”. A autora nos mostra que, nas últimas eleições presidenciais aqui na América Latina, não foi mais necessário recorrer a golpes de Estado para se chegar a um governo autoritário, pois agora se chega a esse resultado através das eleições. Ela reforça que as novas autocracias da América Latina são mistas, ocorrem eleições, no entanto isso não garante que os poderes do Estado sejam independentes.

Norberto Bobbio (1994) afirma que o Estado requer competências técnicas e que o protagonista, para as funções do Estado, deve ser uma pessoa apta para resolver os problemas complexos do Estado, o que tornaria inviável a participação do cidadão comum. Nessa democracia liberal em que vivemos, o Estado exerceria as funções burocráticas e os cidadãos teriam mais liberdade para consumir e eleger seus representantes. Para Bobbio (1994), a democracia representativa é o desenvolvimento natural do Estado liberal. Participação e liberalismo aqui são antitéticos, pois possuem uma relação de conflitualidade. Reforçando essa ideia, Marta Lagos nos fala que, nessa nova fase da América Latina, diferentemente do período do regime militar, as liberdades não são totalmente proibidas, mas sim parcialmente.

Quanto à questão da representação, Lagos chama atenção para a questão de que a cidadania passou por uma mudança de pensamento com relação às leis, pois até 2004, com base em dados do Latinobarômetro, as pessoas achavam necessário o cumprimento das leis; mas após 2004 as pessoas deixaram de ver a necessidade de se cumprir as leis. Isso pode ter influenciado o surgimento de uma cultura corrupta na sociedade, em que não é mais necessário cumprir as leis do Estado, fortalecendo assim a corrupção também no âmbito público, em que apareceram vários escândalos de corrupção em diversas instâncias do Estado.

Para solucionar o problema da corrupção, Santos (2009) nos propõe o fortalecimento dos movimentos sociais, pois eles agiriam como um termômetro na sociedade para saber o que pode ou não melhorar no Estado, inclusive na investigação de denúncias de corrupção por meio do ministério público. Também podemos pensar que os movimentos sociais, na medida em que participem da formulação das políticas públicas, tenham interesse em fiscalizar a sua implementação, aumentando assim a *accountability*.

Por outro lado, a desconfiança política por parte dos cidadãos tem alcançado níveis assustadores em *surveys* realizadas recentemente, como é o caso do Latinobarômetro/2018. Devido a essa desconfiança, a estabilidade democrática também é posta em questão, uma vez que, segundo muitos autores, para haver estabilidade democrática é fundamental que haja confiança dos

cidadãos, tanto nas instituições como na capacidade que o regime tem de suprir as necessidades dos cidadãos.

Mas, como nos mostra Santos (2009), o Estado, por um lado, tem cada vez mais uma complexidade maior de atores que demandam a sua participação na solução de suas demandas; e, por outro, uma crescente escassez de recursos para fazer frente a essas demandas. Assim, a capacidade do regime democrático de fazer frente às necessidades da cidadania é colocada em xeque. Para enfrentar esse problema, Dallabrida (2011) propõe o conceito de governança, que é uma descentralização do exercício do poder do Estado, em que o Estado chama outros atores para governar junto com ele.

Cultura política brasileira: história e contexto atual

A cultura política do Brasil reflete muito de sua trajetória política e histórica. Desde a colonização, as formas de governo têm por costume a política feita por grupos específicos, elites, ou até mesmo monarcas. A esfera política é constituída fora da esfera social, não há participação social nas decisões, nem mesmo na decisão por independência.

De acordo com Moisés (1990, p.16), as leis estabelecidas no Brasil não acompanham a realidade da sociedade, criando assim uma cisão “entre o país real e o país formal”. O Estado no Brasil, desde a sua concepção, se torna o grande solucionador dos problemas da sociedade, enquanto o povo se torna passivo, espera que as iniciativas sejam tomadas pelo Estado. Sendo assim,

[...] a política é, antes de mais nada, vista pelos homens como ‘coisa dos outros’, atividade para cujo acesso é necessária uma qualificação especial que, certamente, o povo não tem. E, dessa maneira, a ideia de controle dos governantes pelos governados desaparece completamente (MOISÉS, 1990, p.18).

Além dessa cultura de tornar a política “coisa dos outros”, os períodos autoritários vividos no Brasil também são um empecilho para o pleno desenvolvimento de uma cultura política

de participação. A participação política, principalmente a participação convencional, ou seja, o voto, no Brasil foi concedida aos poucos, até que, na Constituição Federal de 1988, se tornasse universal. No entanto, ao longo desse processo de concessão, houve períodos autoritários que deixaram heranças na nossa cultura política, principalmente no que diz respeito à participação política cidadã.

Atualmente, o Brasil enfrenta um período de crises e instabilidade. A crise econômica e política que se instalou no país tem afetado de maneira direta a sua estabilidade democrática. De acordo com Baquero (1998, p.18):

A conjugação de fatores histórico-estruturais que prevalecem presentemente, num cenário de condições econômicas incertas e instáveis, ao lado de políticas excludentes para a maioria da população e da falta de uma qualidade de vida que atenda as exigências mínimas e básicas de cidadania, contribui para que o credo democrático não consiga enraizar-se nos cidadãos. Pelo contrário, o que parece ser a norma é a desconfiança, o temor e o cinismo dos cidadãos em relação à política e aos seus representantes. (BAQUERO, 1998, p. 18)

Quando o regime democrático está associado ao sucesso do cenário econômico do país, corremos o risco de o mesmo ser questionado sobre sua eficácia ao enfrentar uma crise econômica. No caso brasileiro – onde a crise econômica coexiste com uma crise política, más condições no serviço público (saúde, educação, segurança etc), políticas públicas que não comportam toda a realidade social e vastos escândalos de corrupção – uma parcela da culpa recai sobre o regime democrático, que é contestado por parte da população e também por alguns grupos políticos. Governos populistas, e por vezes autoritários, são os beneficiados nesses períodos, sendo pintados como “salvadores da pátria”. O caso das eleições brasileiras de 2018 foi citado, por Marta Lagos, como um exemplo de que o regime democrático traz consigo a promessa de garantias sociais e qualidade de vida, e, quando não consegue arcar com isso, perde espaço para governos autoritários:

La mano dura y el autoritarismo social y político persiste 30 años después de las transiciones, especialmente a la luz de la carencia de garantías sociales que demanda la población. La frase de Alfonsín “con la democracia se come”, cobra un valor muy especial en la elección de Brasil 2018 sumido en una crisis económica que los habitantes juzgan como más negativa que la crisis asiática de fines de los años 90, como muestran los datos Latinobarómetro 2018. (LAGOS, 2018, p.5).

O Informe do Latinobarómetro de 2018 juntamente com o texto “*El fin de la tercera ola de democracias*” trazem um alerta extremamente grave para toda a América Latina: o fim da terceira onda de democracias. Além disso, o texto também alerta para novos tipos de governos autoritários, os quais não estamos sabendo identificar, e por isso ganham terreno. Nas palavras de Marta Lagos (2018, p.) “*Sin militares, sin armas, es más difícil reconocer la pérdida de democracia*”.

Esses novos tipos, ou tipos híbridos de governos autoritários, se tornam confusos e mais difíceis de serem reconhecidos. Já não se define mais um regime como democrático somente pelo fato de admitir eleições, ou possuir certas garantias de direitos humanos e sociais. As teorias democráticas estão sendo esgotadas pouco a pouco, e esses “sinais de alerta” não estão sendo reconhecidos. De acordo com Lago (2018):

En esos dos países de la región los organismos internacionales como Naciones Unidas han fustigado la violación de Derechos Humanos. Estos países no tienen dictaduras militares convencionales como las que gobernaron en la región antes de la tercera ola. Estas nuevas autocracias son mixtas, se celebran elecciones (lo que desconcierta a muchos que ven en ello una credencial democrática) pero a la vez no están necesariamente garantizadas la independencia de los distintos poderes del estado. No todas las libertades se pueden ejercer plenamente, si bien el ejercicio parcial de algunas vuelve a confundir a los que estaban acostumbrados que los militares prohibieran todas las libertades, creyendo, de nuevo, que esos rasgos son democráticos. ‘Algunas libertades’ no son suficientes para ser democráticos. Se requiere para ello pleno

uso y garantía de las libertades cívicas y políticas para ser una democracia. En otras palabras, la democracia fue mutando llevando a esos países a constituir regímenes no democráticos. Son civiles, hoy día, no militares los que llevan a los países no sólo a grados mínimos de democracia sino también a su abandono como régimen político. Se usan todavía viejas 'etiquetas' para denominar estos regímenes, como 'dictaduras' o 'populismos' pero hay grandes diferencias respecto de los populismos y dictaduras del pasado. (LAGO, 2018, p. 3-4)

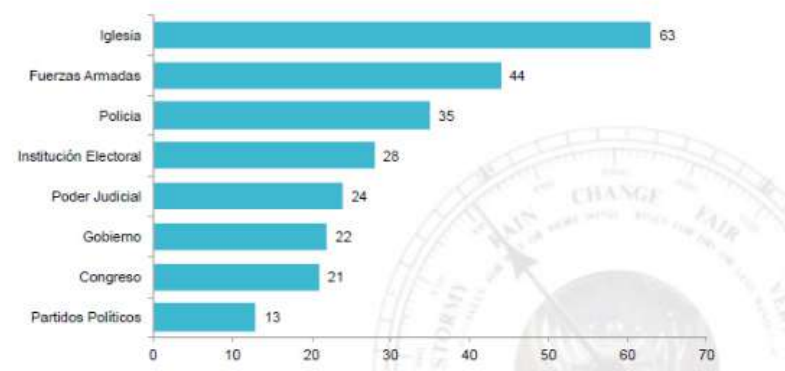
Desconfiança e democracia no século XXI

O Informe Latinobarómetro, disponibilizado no ano de 2017, já tratava da confiança dos cidadãos, no entanto, de forma muito sutil. O tema estava presente como subitem nos assuntos relacionados à democracia na América Latina. Podemos perceber que o tema atingiu tamanha importância para o período em que vivemos que, no Informe Latinobarómetro 2018, ele ganha um capítulo específico para tratar da confiança interpessoal e nas instituições. Isso nos mostra que cada vez mais a variável confiança tem impacto na vida política e social do país.

As pesquisas do Latinobarómetro feitas na América Latina em 2018 mostram índices assustadores em relação à desconfiança. De acordo com o informe de 2018, a América Latina se caracteriza como “a região mais desconfiada da Terra” e, dentre os 20 países onde a pesquisa é aplicada, o Brasil tem o menor índice de confiança interpessoal, cerca de 4% apenas, ficando abaixo da média geral da América Latina, que é de 14%.

A confiança nas instituições também dão indícios de problemas graves em um regime democrático. De acordo com o gráfico 1, obtido no Informe Latinobarómetro 2018, as instituições que estão diretamente relacionadas com a política, como os partidos políticos e com o governo possuem os menores índices de confiança, enquanto a igreja lidera o ranking.

Gráfico 1 – Índice de confiança nas instituições



Fonte: Informe Latinobarómetro 2018.

É inegável que se torna cada vez mais perceptível a presença do conservadorismo e das ideias da extrema direita na política desenvolvida atualmente na América Latina, e o Gráfico 1 corrobora tal afirmação. A igreja possui um índice de confiança cerca de 3 vezes maior que o índice do governo, mostrando assim sua influência sobre os cidadãos. Os escândalos de corrupção, que todos os dias são apresentados pela mídia, também influenciam no crescimento dos índices de desconfiança. Podemos perceber, no Gráfico 1, que as instituições que possuem menor índice de confiança por parte da população também são as instituições que mais aparecem em noticiários como envolvidas em escândalos de corrupção.

Recentemente, também acompanhamos o fenômeno de as *fake News* tomarem proporções preocupantes, especialmente no Brasil. De acordo com o dicionário Collins, podemos definir as *fake news* como “informações falsas, muitas vezes sensacionais, disseminadas sob o disfarce de reportagens” (COLLINS, 2019. Tradução nossa). Essas informações falsas não são novidades na política, principalmente quando utilizadas em pleitos eleitorais. No entanto, o que tornou o fenômeno mundialmente conhecido foram as redes sociais e o alto nível de disseminação dessas notícias. De acordo com Delmazo e Valente (2018, p.166), “apesar de as notícias fabricadas serem um fenômeno antigo, a disseminação das redes sociais online e a cultura de partilha abrem margem para que a desinformação atinja um novo patamar”.

Durante o período eleitoral no Brasil, em 2018, a disseminação das *fake news* foi tamanha que acabou por confundir até mesmo a mídia tradicional, e fez que houvesse desconfiança em todas as fontes de informação. Sendo assim, não há mais a diferenciação clara das notícias que são verdadeiras e das falsas, dos meios de comunicação que são confiáveis e dos que não são, e o resultado são índices gigantescos de desconfiança, alienação política e descredibilidade das instituições, dos meios de informação e também do regime democrático.

A internet, principalmente as redes sociais, se torna um terreno fértil para a disseminação desse tipo de conteúdo. De acordo com o relatório Digital News Report, do Reuters Institute, “os utilizadores sentem que a combinação de ausência de regras e algoritmos estão encorajando a disseminação rápida de conteúdos de baixa qualidade e ‘fake news’” (NEWMAN, FLETCHER, KALOGEROPOULOS, LEVY & NIELSEN, 2017, p. 9 *apud* DELMAZO; VALENTE, 2018, p. 158).

O que também facilita a propagação das *fake news*, e dificulta a diferenciação de uma notícia verdadeira, é a forma como essas publicações são apresentadas nas redes sociais. Os links de notícias, quando compartilhados, se apresentam de uma forma que dificulta a identificação da fonte. Uma tática que faz as notícias serem compartilhadas por milhares de pessoas é a atratividade da manchete, ou seja, um título criativo e polêmico faz as pessoas compartilharem mais a notícia. Os autores Delmazo e Valente (2018, p.158) afirmam que um “estudo divulgado em junho de 2016 pela Universidade de Columbia e o Instituto Nacional Francês mostra que 59% dos links partilhados em redes sociais não chegam a ser clicados de facto”, tornando ainda mais fácil repassar notícias falsas.

Considerações finais

As novas mídias facilitaram o acesso à informação de modo rápido e prático. No entanto, também desenvolveram mecanismos que impedem que essas informações cheguem a todos de forma igual. A inovação da tecnologia, embora tenham proporcionado praticidade, também nos tornou reféns de uma bolha

que nos permite ver apenas o nosso ponto de vista e as informações que o corroboram. Essa bolha individual de ideias e verdades absolutas gera uma infinita guerra de extremos, e alimenta os discursos inflamados de ódio.

As eleições de 2018 são um exemplo prático disso. Foi possível ver a polarização extrema que o Brasil atingiu, sendo ultrapassados os limites da moral e lei, como, por exemplo, nos casos de atentados contra a vida do então candidato Jair Bolsonaro (PSL) e quando houve comemorações pela morte de familiares do então candidato da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). A racionalização, que deveria ser o resultado da “era da informação” em que vivemos, tomou caminhos contrários e, no lugar da razão, o que se tornou a norma foram os discursos de ódio e a polarização extrema.

As redes sociais se tornaram o principal meio de informação, debate e construção de ideias, e também uma ferramenta extremamente poderosa de marketing e campanha eleitoral. A partir das eleições de 2018, é necessário rever as estratégias de marketing que antes eram tidas como principais e insubstituíveis. A mídia convencional, ou seja, a televisão, rádio e jornais, não são mais o principal meio responsável pela popularização de uma campanha eleitoral. A prova disso foi a popularização da campanha de Jair Bolsonaro (do PSL), mesmo tendo direito a apenas 8 segundos de campanha eleitoral na televisão,

As novas mídias possuem resultados ambíguos, prós e contras. Oferecem praticidade, informações a um clique, rapidez de acesso aos mais variados tipos de informações. No entanto, também nos trouxeram o perigo das *fake news* e sua rápida disseminação e, em consequência disso, a descredibilidade dos meios de informações convencionais, do conhecimento científico e da democracia. Os altos níveis de desconfiança vão aos poucos corroendo o apoio da sociedade nos regimes democráticos e no sistema político.

Podemos ver que essas democracias em crise estão se aproximando muito mais da visão democrática elitista de Bobbio do que da democracia contra-hegemônica de Santos. Em se tratando das eleições, Lagos nos esclarece que as últimas eleições permitiram a instalação de bandeiras com viés autoritário, que a autora chama de autoritarismos eleitorais. Isso vai ao encontro

da visão Bobbiana, na medida em que esse autor propõe o reforço do poder executivo nas mãos do presidente da república, fazendo que haja uma relação entre Estado e sociedade que segue o modelo de cima para baixo, isto é, uma relação que parte do Estado para a sociedade.

A interpretação gerada pelo preconceito contra mulheres, negros, LGBTQ+ e militantes de esquerda, dentre outros, serve como reafirmação de crenças que já existem entre os apoiadores de Bolsonaro, e é um componente fundamental para a sua viralização das mensagens que contêm esse preconceito. A fórmula utilizada pela comunicação política de Bolsonaro, durante as eleições de 2018, foi a de que, mudando a cultura dos eleitores, se muda a política.

Com menos intermediários, as manifestações discursivas impactantes do candidato do PSL ocuparam um lugar central nas redes sociais, para que se pudesse impor a sua agenda política de candidato, sem mediações que filtrem os conteúdos. A eliminação do filtro noticioso, promovido pelos meios de comunicação de massa, tornou-se um dos principais atrativos para que os bolsonaristas utilizassem as mídias sociais e, em especial, o Twitter para se comunicar diretamente com o seu público-alvo.

O fato de ser possível fazer o conteúdo político circular na rede 24 horas por dia, durante 7 dias na semana, é a principal ferramenta da campanha política permanente, por parte do atual presidente. Para os apoiadores de bolsonaro, foi criada uma zona de conforto e de não confronto com ideias diferentes das suas próprias, o que alimenta o preconceito.

Nas redes sociais, a tradicional mensagem da extrema direita parece estar chegando a um público maior. Essas redes se transformam em ferramentas para esses grupos alcançarem as “maiorias silenciosas.” No Brasil, a liberdade de expressão nas redes sociais é interpretada como uma oportunidade de difamar as minorias, defender o porte de armas, a supremacia branca e as teorias conspiratórias. Os grupos de direita têm coordenado, de um modo mais eficiente, as mensagens nos meios de comunicação ideológica, principalmente nas redes sociais.

A fidelidade e o dogmatismo dos públicos, que aqui são elementos centrais para a eficácia dos discursos nas redes, parecem

estar funcionando melhor no espectro político da direita. Para os seguidores de Bolsonaro, seu mundo é construído pelas redes sociais que dão a esses seguidores um sentido de pertencimento e reafirmam suas crenças. A estratégia de Bolsonaro parece ser a de discriminar uma parte da sociedade e, em consequência, romper os laços de solidariedade e reconhecimento da humanidade com relação aos grupos discriminados.

Assim, num ambiente fortemente caracterizado pela presença das redes sociais, a campanha eleitoral de 2018 se transformou numa disputa pela atenção do público. Aqui o objetivo não é mais persuadir e convencer, mas, sim, de jogar com os medos, ódios e pulsões. Atualmente, os apoiadores de Bolsonaro são responsáveis pela construção de uma visão comum, e fazem isso através de determinadas páginas nas redes sociais, como, por exemplo, “Rio Conservador” e “República de Curitiba”.

Essas páginas fazem um pouco o papel do partido e seus referentes políticos na produção de uma organização ideológica das crenças desses apoiadores, direcionadas para um sentido comum. Nessas condições, é construída uma narrativa baseada na polarização, que opõe Bolsonaro ao PT e a Lula. Nas redes sociais de Bolsonaro, tem lugar a construção “inimigo petista” ou “esquerdopata.”

A partir do momento em que Bolsonaro foi eleito e assumiu seu mandato, tudo aquilo que ele disser e fizer poderá ser utilizado contra ele na próxima disputa eleitoral. A política nunca acaba. A campanha permanente é o projeto de poder de Bolsonaro para a sua reeleição, que é planejado e executado, embora sejam respeitadas todas as questões políticas e legais do período entre as eleições, no qual a campanha se desenvolve.

O que define e caracteriza a campanha permanente, nesse caso, é primeiro a atitude pessoal de Bolsonaro, agindo depois de eleito como se estivesse em campanha política; depois, as suas declarações na TV ou no twitter, compatíveis com as suas viagens ao exterior, com a sua relação com os demais poderes, contra a oposição e os grupos sociais eleitos por ele como inimigos, dentre outros; e, por fim, a comunicação direta pelo twitter com os seus seguidores, como eleitores.

O uso das redes sociais acontece de forma constante. A relação entre mídia e política acontece de maneira ininterrupta

com Bolsonaro, pois o poder deve ser conquistado e/ou mantido todos os dias. Esse processo é conhecido como campanha permanente, e pode-se afirmar que as técnicas utilizadas na comunicação eleitoral de Bolsonaro são as mesmas utilizadas na comunicação governamental do seu mandato.

Em síntese, as redes sociais e as novas mídias conquistaram um espaço importante nas campanhas eleitorais, e também dentro dos governos, como uma forma de manter o apoio político dos cidadãos. Aparentemente, para as próximas eleições, as redes sociais atuarão com ainda mais intensidade, pois provaram ser eficientes na campanha eleitoral de Jair Bolsonaro. As estratégias de marketing e comunicação política antigas, como, por exemplo, a propaganda eleitoral televisiva obrigatória, não surtem mais tanto efeito como o resultado que as redes sociais alcançam. Para as futuras eleições, se faz necessário rever as estratégias e adaptar as ferramentas.

Referências bibliográficas

AGREDA, Maria Jose Flor. **Governing through Permanent Campaigning: Media Usage and Press Freedom in Ecuador**. Theses. Paper 1. University of Nevada, Las Vegas, 2013.

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6.ed. Brasiliense, São Paulo, 1994.

BOBBIO, N; Matteucci, N; Pasquino, G. **Dicionário de política**, Brasília, Fundação Universidade de Brasília, 2010.

BRANCO, Sérgio. **Fake News e os caminhos para fora da bolha**. 2017.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: ROSSETO, Adriana Marques Rosseto; DELLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DELMAZO, Caroline; VALENTE, Jonas C.L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques. **Media & Jornalismo**, v. 18, n. 32, p. 155-169, 2018.

ELMER, G.; LANGLOIS, G.; MCKELVEY, F. **The permanent campaign: new media, new politics**. New York: Peter Lang, 2012.

FERRAZ, Francisco. **Manual completo de campanha eleitoral**. Porto Alegre: LP&M, 2008.

GALICIA, J. S. **Treinta claves para entender el poder**. Léxico de La nueva Comunicación Política. México: Piso 15 Editores, 2010.

GOLDSTEIN, Ariel Alejandro. Bolsonaro. **La democracia de Brasil en peligro**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Marea, 2019.

NOGUERA, F. La campaña permanente. In: Izurieta R.; PERINA, R. M.; ARTERTON, C. (Ed.). **Estrategias de comunicación para gobiernos**. Washington D.C.: UPD/OEA e GSPM/The George Washington University, 2001, p. 83-108.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. FGV – Direito, Rio, 2014.

MANHANELLI, Carlos Augusto. **Marketing pós-eleitoral**: técnicas de marketing para um mandato de sucesso. São Paulo: Summus, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. **A política contra a participação**. São Paulo: Marco Zero, 1990.

SANTOS, B. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

Referências online

DICIONÁRIO COLLINS. Disponível em: <https://www.collinsdictionary.com/pt/submission/18357/fake+news>

LATINOBARÓMETRO. Informe Latinobarómetro 2018. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

LAGOS, Marta. **“El fin de la tercera ola de democracias.”** Latino-barómetro, 2018. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

O Estado e a democracia no pensamento contemporâneo do subdesenvolvimento

Soifaite Ambroise¹

Thiago Sampaio²

Introdução

Nas grandes correntes ideológicas da história política, surgiram vários conceitos para explicar a expansão do campo de conhecimento na comunidade científica. As divergências ideológicas devolveram as naturezas polissêmicas de suas conotações para apreender os fenômenos e suas evoluções. Ademais, os conceitos permitem desenvolver as relações incessantes entre os fenômenos para entender as relações de causas e efeitos. Em essência dos conceitos, os conteúdos têm como característica uma abstração, um pensamento ou uma forma de conhecimento capaz de conciliar as imaginações para perceber os fenômenos. De acordo com a lógica formal, compreensão e extensão dos conceitos, pode-se dizer que os mesmos variam em razão inversa (GRAWITZ, 2001 p.18). De fato, em uma abordagem epistemológica, levanta-se um nível de complexidade para consolidar os conceitos em um contexto existencial de sua coabitação.

Para entender a inter-relação dos conceitos de Estado e a democracia, levanta-se uma compreensão construtiva em um passo lógico e coerente. Há, evidentemente, uma relação harmoniosa entre os dois conceitos, baseada numa dimensão cognitiva, na sua coabitação institucional, que permite analisar o funcionamento político e administrativo no respeito das normas constitucionais. A responsabilidade principal do Estado opera-se

1 Licenciado em Ciências Econômicas pela faculdade de Direito e de Ciências Econômicas - FDSE/Haiti; Mestrando em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

2 Cientista Político, Mestre em Ciências Políticas pela Universidade de Brasília – UnB, Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. thiagosampaio@unipampa.edu.br

pelo mecanismo de investimento social e consumo social, como fator determinante do Estado-providência, para contribuir com o desenvolvimento de capital social na esfera democrática. Santos (1987) introduziu a dimensão de capital social como a capacidade de criar as condições gerais de acumulação de recursos (aumentos de produtividade, diminuição dos custos de produção da força do trabalho), o que aumenta a capacidade produtiva de bens e serviços, realizando uma harmonização entre o Estado e a sociedade pela redistribuição de riqueza.

Nos países subdesenvolvidos, há diversas constatações sobre o comportamento estatal através de sua missão de garantir o bem-estar e a ação de políticas públicas para controlar o funcionamento institucional. Um nível de complexidade encontra-se na relação burocrática desenvolvida, o que acarreta a complexidade do plano de gestão nacional e supranacional, bem como as diferentes decisões políticas impopulares. O Estado como órgão responsável à utilização eficaz e eficiente dos recursos disponíveis, deve igualmente ser responsável pela distribuição de recursos em diferentes campos, como educação, infraestrutura, inovação tecnológica, energia, saúde e habitação, para criar um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico. No caso dos países subdesenvolvidos, existem alguns problemas institucionais na gestão de bens públicos. Nesse sentido, alguns países subdesenvolvidos iniciaram-se na dinâmica de industrialização, na década 1980, não podendo desenvolver as estratégias para aumentar o nível da vida da população e as possibilidades de melhorar o funcionamento das instituições públicas para fortalecer a qualidade dos serviços públicos e as acessibilidades para todos, sob a base da meritocracia. Para isso, o mecanismo democrático desenvolvido na segunda metade do século XX, para alguns, é bem perigoso ainda, associada com um sistema econômico de exploração e com um nível de insegurança alimentar, assim como uma sociedade estigmatizada e marginalizada, o que fragiliza a estrutura de desenvolvimento.

Os esforços recentes desenvolvidos, especialmente nas três últimas décadas, em termo de crescimento econômico, não chega a promover o desenvolvimento sustentável dos países pobres. Constata-se, no entanto, que alguns deles colapsam na

pobreza, apesar dos diferentes acordos internacionais sobre o Plano de Ajustamento Estrutural, os objetivos de milênio e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável para fortalecer o desempenho econômico.

Portanto, as preocupações dos intelectuais contemporâneos tornam-se, por essa razão, extremamente delicadas no que concerne ao mecanismo de decisões públicas. Trata-se de uma situação complexa, que necessita de uma análise profunda desses problemas, a partir de alguns parâmetros determinantes para explicar os diferentes aspectos evolutivos dos indicadores macroeconômicos e da medidas de políticas públicas apropriadas.

O Estado em seu contexto existencial na organização da sociedade

Estado e sociedade são dois conceitos essenciais e indissociáveis para entender o dinamismo social do comportamento humano em sociedade. Do ponto de vista sociológico, o Estado é uma entidade suprema na sociedade. A sociedade como círculo mais amplo e o Estado como círculo mais restrito (BONAVIDES, 2000, p.70). No período mesopotâmico, algumas leis como Código de Hamurabi (2300 a. C.) e as “Leis das XII Tábuas” (541 a. C.) elaboraram para regular o modo de funcionamento da sociedade. Nesse sentido, o Estado surge como órgão de gestão pública, introduzido para primeira vez com Aristóteles, no século IV a. C, no qual “a política” surge como uma entidade capaz de administrar a organização da cidade ateniense. Antes, no entanto, Platão, em seu livro *A República*, descreveu o Estado como uma abstração, dadas suas missões particularizadas na sociedade. Maquiavel, em *O Príncipe*, introduziu a política como a arte de esperar, exercer e reter poder (LOPES, 2010). Com a visão de Maquiavel, o Estado foi considerado como uma instituição própria para e pela qual era possível garantir o poder do príncipe. A partir dessas abordagens, a sociedade, o Estado e a política desenvolveram uma relação de dependência muito forte.

Esse período marcou a criação de um Estado prejudicial para a questão social e os conflitos de interesses na sociedade. A questão do bem-estar não foi o objeto de debate sobre as

questões do interesse geral da sociedade. Thomas Hobbes, em *Leviatã*, fez do Estado um órgão jurídico-administrativo capaz de regular os comportamentos de todas as pessoas na sociedade. A concepção de Hobbes de Estado é tomada em um contexto mais geral para reduzir a violência cotidiana. Em outras palavras, Hobbes quis um Estado capaz de erradicar o nível de insegurança para estabelecer um sistema capaz de garantir a liberdade e o direito a todos. Com Hobbes, a supremacia do Estado como poder público ainda não foi estabelecida. Porém, a partir do século XVIII, com a “declaração dos direitos do homem e do cidadão”³ e a “declaração universal dos direitos humanos”⁴, a ideologia democrática atravessava o sistema político moderno.

De fato, o Estado devia operar a partir dos múltiplos esforços para respeitar o direito individual e a liberdade em escala global. Portanto, as ideias de Locke sobre a legitimidade da autoridade política dos governados em “o governo dos tratados”, as ideias de Montesquieu em “os princípios do sistema parlamentar e a divisão de poderes” e as ideias de Rousseau sobre plano teórico na “noção de soberania popular” são reflexos, todos eles juntos, de um esforço para a constituição do que viria a ser conhecido como democracia moderna. Seguindo esses princípios, o homem não pode ser considerado como líder e como dirigido. Daí a necessidade de um Estado forte para garantir a segurança, o respeito e a liberdade individual. As ideias de Hobbes sobre a Política, as ideias de Locke, de Montesquieu, de Rousseau, igualmente a Revolução Americana, em 1776, definem a estrutura de um Estado e suas responsabilidades, bem como as dos cidadãos em relação à sociedade. No século XVIII, a burguesia triunfante abraça-se acariiciadora a esse conceito que faz do Estado a ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina do poder político, exterior à sociedade, compreendida esta como esfera mais dilatada,

3 Lei de 26 de agosto de 1789, no preâmbulo, os 17 itens definem os direitos dos cidadãos (igualdade perante a lei, respeito à propriedade, à liberdade de expressão) e da nação (soberania, separação de poderes, as várias constituições; a República Francesa retomou ou completou o preâmbulo).

4 Lei votada em 10 de dezembro de 1948 pela ONU. Essa Carta define os direitos individuais, liberdades públicas, direitos econômicos, sociais e culturais de todos os membros da família humana.

de substrato materialmente econômico, onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho (BONAVIDES, 2000).

No século XIX em particular, alguns pensadores como Engels afirmam que:

[...] O Estado não é um poder imposto de fora à sociedade; não há vantagem da realidade da ideia moral, a imagem da realidade da razão. Ele é considerado com um produto da sociedade em um nível determinante de seu desenvolvimento; ele é um testemunho de que esta sociedade embarraca-se em um insolúvel de contradição, tendo se dividido em oposições incompatíveis que ele é vulnerável a conjurar (LENINE, 1917 p.13).

Nessa mesma lógica, Karl Marx argumentou que o Estado é um organismo de dominação de classe, um organismo de opressão de uma classe por outra; é a criação de uma “ordem” que legaliza e fortalece essa opressão, moderando o conflito de classes (LENINE, 1917 p.14). Weber (2004) define o Estado como um empreendimento político de tipo institucional, tendo sua direção administrativa reivindicando com sucesso, na aplicação dos regulamentos, o monopólio da coação física legítima, tudo dentro de um território geográfico determinado. Também o Estado define-se como todos os agrupamentos políticos que o precederam, e consiste em um relatório de dominação do homem pelo homem, com base nos meios de violência legítima. Nessa sequência lógica de ideias, o Estado se vê como uma relação dominante-dominada e possuidor do monopólio da violência legítima.

Nos séculos XX e XXI, a teoria geral do Estado desenvolveu outros aspectos e atribuiu outras responsabilidades a esse conceito. Basta mencionar a regulação como prioridade de poder público, a repartição de recursos e a redistribuição da riqueza como as principais funções. Com Keynes (1996), o Estado está no centro de todas as decisões políticas, econômicas, sociais e administrativas de um país. As funções estão no plano jurídico, sujeitas à teoria da separação de poderes, e no plano administrativo, sujeitas à teoria da territorialidade e extraterritorialidade para transferir as competências administrativas. Com essa abordagem teórica, pode-se

dizer que o Estado detém o monopólio da governança das instituições públicas e a responsabilidade de controlar o bom funcionamento das instituições independentes e, também, as privadas (conforme a ocasião), para um melhor planejamento institucional. Esse grau de transferência da competência dos cidadãos para o Estado pode ser prejudicial quando é o responsável por todas as más gestões administrativas. Portanto, a teoria geral do Estado é *a priori* a fundação de todos os sistemas estatais em diferentes países.

No entanto, existe uma grande distância entre os diferentes modos de funcionamento democrático, considerando os resultados esperados das políticas públicas adotadas na sua visão prática da opção pública. Uma fraqueza institucional que desenvolve um bloqueio em todos os níveis – especialmente as crises político-econômicas e institucionais. Uma superação desses argumentos pressupõe que o problema da persistência de alguns países no subdesenvolvimento está ligado às más práticas políticas internas e às relações comerciais e diplomáticas desenvolvidas exteriormente. Assim, torna-se uma compreensão bem interessante capaz de analisar o contexto geopolítico dos países como a principal vítima da globalização financeira e econômica.

O subdesenvolvimento na sua dimensão conceitual

Antes de surgir o conceito de subdesenvolvimento, houve várias compreensões do mundo econômico para classificar os países de acordo com suas riquezas. No período pré-moderno, há uma primeira forma de capitalismo comercial, aparecida no século XVI, o Mercantilismo, que preconizou a acumulação dos metais preciosos no exterior, e o período moderno, particularmente no século XVII e a primeira metade do século XVIII, pelos clássicos, que preconizaram a doutrina do capitalismo como a matriz de produção, fixação de preços e do consumo, para entender a primeira vaga de exploração do capitalismo industrial dos países qualificados como países subdesenvolvidos atuais. A dominação europeia desenvolvida no século XIX, a partir do comércio triangular, que envolveu Europa, África e América como base de comercialização discriminatória; também, a primeira meta-

de do século XX, com a coalisão dos poderes econômicos como nova forma de exploração e uma nova compreensão da evolução conceitual do subdesenvolvimento. Nesses grandes momentos, a economia mundial foi dividida em blocos, para localizar todos os países de potencial econômico. As primeiras conotações chamadas: “países do norte”, para classificar os países mais ricos, e os “países do sul”, para qualificar os países pobres.

Com isso, o conceito de subdesenvolvimento surgiu após a Segunda Guerra Mundial, para classificar os países por nível de riqueza. Eles são agrupados em Novos Países Industrializados – NPI, os países de Organização dos Países Exportadores de Petróleo da – OPEP, os Países Menos Avançados V PMA, os Países de Renda Média e os Países Pobres Altamente Endividados – PPAE. Desde 1947, o “subdesenvolvimento” passa a ser considerado como o conceito mais adequado para explicar as diferenças potenciais entre os países em termos do nível de riqueza na economia interna. Para isso, o subdesenvolvimento é tomado em um contexto geográfico para entender a relação dicotômica do mundo, assim como despertou do interesse de grandes pensadores.

Pelas considerações conceituais, algumas apelações e interpretações sugeriram para circunscrever esse conceito em um campo mais diversificado. Em primeiro lugar, a dimensão econômica e ambiental dessa questão supõe que um país é subdesenvolvido quando ele não cobre, para a maioria de sua população, os custos básicos do *status* de vida. Uma nova apelação foi usada pelas Nações Unidas, que considerou que “o subdesenvolvimento é a não exploração de todos os recursos disponíveis no território”. Algumas outras concepções supõem que o subdesenvolvimento caracteriza-se por um baixo grau de utilização de recursos naturais – o que caracteriza o subdesenvolvimento como um fato do capitalismo internacional formado por uma ruptura, uma desorganização, uma desarticulação das forças produtivas no nível dos países que passaram por uma dominação colonial.

Existem também outras denominações deste conceito no decorrer do século XX. Para Rostow (1960), o subdesenvolvimento é um atraso de desenvolvimento, todas as sociedades sendo forçadas a passar pelos mesmos estágios de crescimento. Qualquer país subdesenvolvido não respeitou os cinco estágios

de crescimento da economia.⁵ Portanto, o bloqueio do processo de desenvolvimento pode ser atribuído a problemas técnicos e às escolhas erradas feitas pelos governos. O autor explicou que o aumento gradual dos gastos orçamentários e da corrupção também são as causas importantes do subdesenvolvimento.

Com os autores de inspiração Keynesiana, o subdesenvolvimento é considerado como consequência do alto crescimento populacional em relação à capacidade produtiva de bens e serviços. Assim, os países subdesenvolvidos enfrentam uma taxa de desemprego endêmico, uma incapacidade de financiar investimentos através de poupança, por causa da baixa renda, e não podem honrar os compromissos internacionais. Em outros termos, o subdesenvolvimento é, por consequência, o fruto do desenvol-

5 **A sociedade tradicional** depende de um sistema de produção rudimentar. Um sistema que se caracteriza por um peso muito importante da agricultura; a falta de crescimento sustentável que destrói a produtividade do capital/trabalho. **As condições precedentes para start-up**, baseado na conquista da ciência moderna com o espírito empreendedor no setor privado e nos assuntos públicos, determinando a mobilizar poupanças e assumir riscos para obter lucros ou modernizar o país. Geralmente caracterizam-se por: criação de bancos e outras instituições de poupança; maior investimento, particularmente em transportes, comunicações e matérias-primas que possam ser de interesse econômico para outras nações; expansão do conteúdo e escopo do comércio externo e interno; o surgimento de novas indústrias de processamento usando os novos processos. **O Start-Up**, que prioriza o aumento da taxa de investimento real e poupança, as novas indústrias estão se desenvolvendo rapidamente, incentivando o desenvolvimento dos serviços de que necessitam; aumentar a demanda por outros produtos manufaturados e, assim, causar uma maior expansão das áreas urbanas e outras indústrias modernas (além disso, introduz novas técnicas na agricultura e na indústria). **A marcha em direção à maturidade** para manter a capacidade de desenvolver economias de escala. Os investimentos representam regularmente um peso maior da renda nacional. A economia acaba encontrando seu lugar na economia internacional: o país produz os bens que uma vez importou; novos requisitos de importação estão surgindo e novos produtos aparecem entre as exportações para equilibrar o comércio. **E, finalmente, a era do consumo de massa**, que prioriza o desenvolvimento do Estado social nas sociedades que adotam o estágio de maturidade técnica e afeta uma parcela maior de seus recursos para o bem-estar e segurança e a produção de bens de consumo sustentáveis e a massiva difusão de serviços.

vimento dos países ricos, visto que o comércio internacional participa da sua exploração.⁶

Além dessas apelações, Amin (2017) explicou claramente que a participação dos países pobres pelo comércio internacional desenvolve uma dependência técnica, humana e financeira, de maneira que as políticas governamentais estabelecidas são influenciadas pelas decisões dos poderes econômicos, assim como exercem os efeitos dominantes, a fim de sujeitá-los às condições desfavoráveis para acumular mais riqueza. Sen (2010) apresentou o desenvolvimento como a estrutura do subdesenvolvimento. Isso traduzido por uma coabitação de um setor moderno dominado pelas empresas transnacionais com um setor tradicional, sem nenhum treinamento entre os dois. Essas interpretações apontam a existência de um padrão de desigualdade nos níveis de produtividade, de renda e más condições de vida das pessoas. E, finalmente, a abordagem mais acomodada com a realidade atual supõe que o subdesenvolvimento está ligado aos fenômenos naturais (clima, demografia, religião, cultura, mentalidades, recursos) que se acrescentam às medidas de políticas públicas, sem ignorar as considerações mencionadas anteriormente, que são assim responsáveis pelo grau degradante da situação econômica dos países subdesenvolvidos.

O comportamento do estado na organização da cidadania

É evidente que a democracia contemporânea trouxe novas concepções do Estado nas suas visões de políticas públicas, para melhorar o bem-estar coletivo. Portanto, a política pública como nova abordagem torna-se fundamental para qualquer análise e avaliação de todos os setores de atividades dentro de um país. Com essas responsabilidades e essas atribuições políticas e administrativas, o Estado deve ampliar as estratégias para elaborar os projetos capazes de melhorar o desempenho institucional, considerados como prioridades governamentais reconhecidas

6 Os países subdesenvolvidos sofrem uma exploração excessiva da riqueza bruta pelos países em desenvolvimento, com um baixo valor, e importam os produtos acabados a um preço mais alto.

pela democracia (SECCHI, 2017). Essas medidas têm uma utilidade bastante forte no processo de decisões públicas e ainda permitem buscar um banco de informações necessárias para construir e usufruir da melhor vantagem possível para o benefício dos cidadãos. Esse campo disciplinar pauta-se em uma preocupação muito forte, para todos os atores, por um ambiente bem adequado, e prioriza as demandas da população para aumentar a qualidade de vida dos indivíduos. Nesse sentido, o papel de Estado no processo de tomada de decisões ocupa uma posição importante, na fixação dos valores democráticos desenvolvidos para fortalecer a capacidade administrativa em termos de gerenciamento efetivo.

Esse campo de conhecimento está sujeito à análise em diferentes ramos, em decorrência de sua importância no processo de crescimento e bem-estar da comunidade. Muitas abordagens teóricas são usadas para explicar o comportamento do Estado diante da tomada de decisões políticas e administrativas – como tal, a política pública está no centro de todas as atividades, por causa dos eixos prioritários e das exigências da nação. Por isso, o Estado, como garantia da boa governança das instituições, assegura um controle de gestão de acordo com a escolha das políticas públicas, a fim de concretizar os objetivos fixos. Nessa concepção, um Estado forte leva a um clima de confiança nas instituições e na sua capacidade de gerenciar os bens públicos. Além disso, ele gera os recursos para a criação de riqueza, enquanto defende a transparência e eficiência na gestão de bens públicos. Em outros termos, o Estado, como regulador, tem como responsabilidade utilizar um método adaptativo e adequado para melhorar as situações políticas e alcançar os resultados desejados no dinamismo desenvolvido para manter um clima favorável.

O fenômeno de democratização atual, associado com diversos aspectos prejudiciais, com a atmosfera política e as escolhas públicas das autoridades estatais, que colocam em risco a estrutura estabelecida, dificulta tornar as políticas públicas como melhor instrumento público. O interesse divergente de diferentes grupos compromete o interesse geral, pelo comportamento individual e racional dos agentes públicos como desmotivados na escolha pública. As divergências de interesse são múltiplas. Por

exemplo: uma categoria prioriza uma nova infraestrutura, outra propõe uma redução de impostos, outra prioriza um aumento de orçamento de defesa nacional e outra categoria tem como preocupação a ajuda social, educação gratuita e acesso gratuito à saúde pública (BUTLER, 2013, p. 26).

A introdução da teoria de opções públicas é considerada uma aplicação da economia na política, nos modelos de funcionamentos das constituições, nos mecanismos eleitorais, partidos políticos, grupos de interesse, grupos de *lobby*, burocracia, parlamentos, comitês e outras esferas do sistema estatal (BUTLER, 2013, p. 22). A escola, dessa forma, não pretende trazer o bem-estar social ou interesse geral imaginário, pois igualmente pressupõe facilitar o debate político para explicar as diferentes dinâmicas entre indivíduos motivados que emergem em diferentes instituições políticas, demonstrando os diferentes resultados (BUTLER, 2013, p. 27). Essa teoria se fortaleceu pelas reflexões de Maquiavel (1532) sobre o caráter do governo; Hume (1742) sobre a probidade do sistema político; Borda (1781) sobre o sistema de votação; Condorcet (1885) sobre a natureza das eleições, e as ideias de Black (1948) sobre o grupo de tomadas de decisões – que favoreceram teoricamente a construção de pressupostos para apreender os problemas eleitorais que permitiram o acesso dos atores ao poder.

No sistema democrático moderno, a implicação integral do Estado nas decisões públicas começou no século XX, no sentido de analisar os efeitos da política sobre a economia. A “crise de 1929”⁷ fez do Estado um órgão responsável pelo lançamento primordial do papel central, através das funções de repartição, regulação e redistribuição das riquezas. Essa crise desestabilizou completamente a teoria clássica⁸ para introduzir a teoria

7 A crise coloca em xeque a ideologia de acordo com a qual a economia pode funcionar sem a presença do Estado. Com esta crise, o mundo econômico experimentou dois grandes choques durante a evolução da doutrina do liberalismo econômico (uma crise de superprodução e uma crise financeira).

8 Uma teoria que defende que a economia pode e se autorregula sem a intervenção do Estado. Com o famoso credo de J. Baptiste Say, a oferta cria sua própria demanda “a lei dos debochados”, portanto, a economia está assentada na lei do mercado e guiada por uma mão, segundo Adams Smith.

keynesianana. A partir disso, Buchanan e Tullock (1962) analisaram os problemas dos sistemas eleitorais ao sufrágio majoritário simples, para apreender o comportamento dos atores, bem como Olson (1965), que explorou o impacto dos grupos de interesses sobre o processo político – com o desenvolvimento de um moderno aparato burocrático que busca sempre seus interesses particulares. Portanto, Niskanen (1971) explicou que os agentes públicos buscam maximizar seu orçamento para conquistar mais conforto, mais segurança e outras coisas. Esse comportamento tem como efeito um burocrata mais forte e menos eficaz.

Após os diferentes momentos de crises, a economia mundial mudou de paradigma e deu origem a novas correntes de pensamento e teorias econômicas. Uma primeira consideração: a teoria de opções públicas desenvolveu-se em um contexto bem específico, que trata da análise de fenômenos econômicos e sociais, com a política como ferramenta. Em segundo lugar, essa teoria política é considerada como deliberação coletiva de indivíduos movidos por outro interesse (DYE, 2005). Em um sentido mais amplo, essa teoria torna a ciência econômica e a ciência política como uma pedra angular para explicar as medidas de políticas públicas. O Estado estava virtualmente ausente e improdutivo nesse período – tal ausência não foi sentida sem consequências sobre os impactos nas decisões públicas.

A evolução dessa teoria limita-se aos efeitos da pressão fiscal e à busca do melhor imposto pelo Estado para ampliar as receitas fiscais. A “teoria de opções públicas” interfere na prática de políticas públicas do Estado para desestruturar a escolha dos decisores públicos, assim como a introdução dos indicadores qualitativos para especificar os fenômenos econômicos. Ela leva em conta os regulamentos administrativos dessas variáveis como fatores explicativos da avaliação das escolhas públicas. Os parâmetros relativos à subjetividade têm caráter muito decisivo nas decisões políticas. Nesse contexto, as variáveis institucionais são consideradas como variáveis independentes (FREY, 2000).

A escolha do Estado para intervir nos indicadores, como impostos, para aumentar a receita fiscal influencia negativamente nas decisões públicas. Ademais, ela prioriza a ação individual na comunidade. Em outras palavras, as autoridades valorizam o

clientelismo e o paternalismo político para defender os interesses do grupo em detrimento da comunidade. Na elaboração dela, a política conservadora tornou-se o meio supremo das autoridades públicas para manter o poder constantemente. Para fortalecer suas capacidades financeiras, eles usam as taxas e os impostos como primária fonte de renda, mas uma decisão política, muitas vezes forçada, ganhou sua reeleição. Daí, o Estado tem a oportunidade de analisar a relação custo-benefício, mas também a possibilidade de perder o poder. Em regra geral, essa teoria explica como os atores usam os recursos públicos para fins pessoais, e também ajuda a entender a escolha dos atores políticos frente aos principais problemas gerados pelas políticas públicas contemporâneas. Trata-se de um grupo de dirigentes que prioriza o interesse pessoal do grupo e o potencial de exploração de minorias sob a base restrita. Essa adesão ao uso dessa teoria nas decisões políticas é importante porque ajuda a explicar a natureza da exploração dos sistemas eleitorais, dos interesses pessoais dos homens políticos e as burocracias.

Uma teoria bastante usada na democracia contemporânea, mas que não deixou nenhuma hipótese subjacente para construir um modelo apropriado – se considera como uma teoria particular. E ela é construída com variáveis aleatórias e qualitativas predefinidas pelos líderes. O bem-estar coletivo não é realmente sua preocupação, uma vez que aceita que as decisões coletivas são, de fato, necessárias para certas tarefas que inevitavelmente exigem uma ação comunitária. Mas ela demonstrou até que ponto o processo de tomada de decisão está em sintonia, como supõe o ideal dos economistas do “bem-estar social”. Essa reflexão é mais sobre a ideia de que os tomadores de decisão da escolha pública desenvolveram interesses mais pessoais do que coletivos. Para reforçar essa reflexão, eles recorreram a economistas clássicos para explicar o peso dessa teoria com base no pressuposto de que o interesse pessoal é a força motriz dos indivíduos.

Considerações finais

Os países subdesenvolvidos, hoje, sempre ficam incapazes de garantir as vantagens oferecidas pelo sistema democrático

para fortalecer as instituições e a proteção à soberania nacional. Nesse sentido, a questão de democracia tem um efeito considerável nos diferentes países porque, com a modernização (a modernização vem por um grupo coator) e com a modernidade (a modernidade envolve toda a sociedade), a utilização abusiva das redes sociais conduz a um grau de deliquescência moral excessiva e a uma destruição massiva do tecido social, assim como aumenta consideravelmente o grau de vulnerabilidade da sociedade que deve ser corrigida.

Esse sistema político adotado é mais desfavorável ao fortalecimento institucional também, visto que desenvolve uma estrutura de dominância do mercado local e o fracasso de integração no mercado mundial. Portanto, a nova visão democrática deve, em primeiro lugar, levar em consideração um novo mecanismo capaz de fortalecer a gestão eficaz dos recursos públicos, o aumento da competitividade interna, o aumento do consumo de massa e a redução dos conflitos de interesses intergeracionais. Em segundo lugar, deve promover uma política mais atrativa e efetiva, capaz de desenvolver uma vontade de respeitar o direito fundamental, priorizar o interesse popular através do mecanismo de transparência nas instituições públicas. Um conjunto de decisão que deve lutar contra a instabilidade política, instabilidade macroeconômica e outros parâmetros subsequentes, que podem afetar negativamente o ambiente econômico e político. Então, a transformação administrativa deve inevitavelmente ser um dos grandes eixos prioritários para uma integração do mercado mundial, a fim de diminuir a dependência e a influência da comunidade internacional nas grandes decisões estatais.

Referências bibliográficas

AMIN, Samir. **Les effets structurels de l'intégration internationale des économies précapitalistes**. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10.ed. São Paulo: Malhieros, 2000.

BUTLER, Eamonn. **Introduction aux choix publics**. Grande-Bretagne : IEA, 2013.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. Brasília: UnB, 2005.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, IPEA, n.21, jun.2000.

GRAWITZ, Madeleine. **Méthodes des sciences sociales**. 11.ed. Paris: Dallaz, 2001.

LOCKE, John. **Traité du gouvernement civil**. Québec, 1690.

MAYNARD, J. Keynes. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Círculo do Livro Ltda, 1996.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa; HESPANHA Pedro. **O estado, a sociedade e as políticas públicas o caso das políticas de saúde**. Local? Editora?1987.

VLADIMIR, Ilitch Lénine. **L'État de la révolution**: la doctrine du marxisme sur l'État e les taches du prolétariat dans la révolution. Moscou,1964.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: UNB, 2004.

Currículo e teorias do currículo: um debate sobre a abordagem de temas emergentes na escola

Ewerton da Silva Ferreira¹
Jaqueline Carvalho Quadrado²
Ronaldo Bernardino Colvero³

Conhecimento, ensino-aprendizagem e currículo

O processo de ensinar e aprender está presente na história da humanidade na tentativa de preparar as novas gerações para a continuidade de cultura de um determinado povo. De acordo com Lopes e Macedo (2011, p. 184) a “cultura se refere à ação direta do homem, por meio de técnicas, na transformação física do ambiente”, e a mudança ponderada por ela perpassa as diversas áreas, dentre elas: o meio ambiente, formas de vida, produção do conhecimento, religiosidade, preparação para o mercado de trabalho e organização social.

Essa preparação descrita pelas autoras nos remete a pensar na escola como “promotora” de preparação do indivíduo com intuito de viver em sociedade, no entanto, nem sempre esse processo ocorreu dentro dos bancos escolares que conhecemos hoje e, evidentemente, não acontece apenas neles. O ensinar e o aprender estão nos mais diversos espaços e podem ser compreendidos das mais diversas formas.

Segundo Lopes e Macedo, a cultura e produção do conhecimento para o convívio em sociedade está ligada de maneira in-

-
- 1 Licenciado em Ciências Humanas e Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa. Pesquisa sobre Currículo, Gênero, Sexualidade, Políticas Públicas. E-mail: ewertonferreira266@gmail.com
 - 2 Doutora em Sociologia. Professora do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre Feminismo, Gênero, Sexualidade. E-mail: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br
 - 3 Doutor em História. Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

trínseca à educação e ao currículo escolar, visto que, para elas, a cultura é considerada “um conjunto de sentidos socialmente criados que permite aos sujeitos se identificarem uns com os outros” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 184).

Os povos originários⁴, antes do processo de colonização na América, desenvolviam sua metodologia de ensinar a própria cultura aos mais novos. Dentre as metodologias adotadas por eles, estavam conversas com os anciãos, acompanhamento nas atividades de caça, pesca, ensinamento da arte de lutar para defender seu território dos povos inimigos e o ensino de como utilizar as ervas que ajudavam a curar doenças.

Nessa perspectiva, os rituais religiosos, os padrões atribuídos aos gêneros, a divisão do trabalho e o modo de viver estavam pré-estabelecidos e eram reproduzidos entre eles. Esse processo denomina-se “ensinar”, de acordo com Brandão (2007), e demonstra que cada sociedade e povo estrutura-se de acordo com sua própria cultura. Contudo, nas sociedades contemporâneas, atribuímos essa função da produção de conhecimento, ideias e qualificações à escola, quase exclusivamente. Nela somos ensinados a nos portar, andar, viver, conhecer e o que é, e o que não é correto fazer para viver no coletivo. A educação constrói diferentes tipos de sociedades, pois estimula o “processo de produção de crenças e ideias, de qualificações e especialidades que envolvem as trocas de símbolos, bens e poderes que, em conjunto, constroem tipos de sociedades” (BRANDÃO, 2007, p. 11).

A concepção de educação moderna que emergiu após a Revolução Industrial e, principalmente, com as mudanças nas áreas da política, economia, segurança, educação e tecnologia, tensionou o modo de pensar sobre o processo educativo. Isso em virtude do *status* que a educação formal (educação escolar) ganhou

4 Adotamos a terminologia de “povos originários” ao falar dos indígenas, considerando os apontamentos de Collet et al. (2014). O conceito de *indígenas* faz menção, segundo o dicionário de língua portuguesa Aurélio, ao “nativo, pessoa natural do lugar ou do país em que habita”. Esse termo, apesar de parecer mais correto, é uma categoria trazida de fora. Ou seja, é o colonizador que dá esse termo para fazer referência a essa população. Antes da chegada dos europeus, não havia termo utilizado pela população nativa para se designarem como coletivo. Cada povo ou etnia tinha sua própria denominação, da mesma forma que acontece hoje em dia.

desde o seu surgimento e nas sociedades contemporâneas: constituiu-se em um marcador social da diferença que oportunizava apenas à elite o direito (privilégio) de estudar.

De acordo com Mattos (2002), com a Revolução Industrial a necessidade de mão de obra qualificada para operacionalizar as máquinas e de pessoas com alto desempenho em suas funções para aumentar o lucro do empregador, o século XIX na Europa tornou-se palco da ampliação de sujeitos dentro das salas de aula, porém estritamente com o objetivo de preparação para o mercado de trabalho. No Brasil, esse processo de ampliação da abertura da escola para a preparação para o trabalho em fábricas e nas indústrias se desenvolveu na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas.

Dessa forma, a escola moderna alcançou o patamar de única produtora e detentora de conhecimento e, por consequência, iniciou a desvalorização e a exclusão de todos os saberes que fogem dos seus ensinamentos e dos saberes populares. Os novos grupos que chegaram à escola necessitavam de espaços para inclusão nos currículos escolares de seus saberes e suas especificidades, pois todo o conhecimento produzido no currículo está voltado ao saber do homem branco, heterossexual, cristão (praticante ou não). Pensar em incluir esses saberes é transformar os sujeitos que estiveram fora da escola por muito tempo em atores do processo educativo com seus saberes, experiências e particularidades, representados no currículo escolar.

Nesse sentido, concordamos com Brandão (2007) quando afirma que não existe uma única concepção do espaço onde se produz educação ou do que realmente é ensinar, haja vista que diferentes povos de diferentes culturas produzem seus meios de ensinar e utilizar a educação como um aliado tanto político quanto para continuidade de seus conhecimentos. Conforme aponta Brandão:

Existe a educação de cada categoria de sujeitos de um povo; ela existe em cada povo, ou entre povos que se encontram. Existe entre povos que submetem e dominam outros povos, usando a educação como um recurso a mais de sua dominância (BRANDÃO, 2007, p. 9-10).

Dessa forma, Brandão (2007) destaca a importância da compreensão do próprio termo “educação”. Não se deve pensar na educação apenas como algo escolarizado, visto que cada povo produz seu conhecimento baseado nas necessidades de sua cultura. Em sua obra, o autor exemplifica o ensino dos povos originários, povos de diversas tribos africanas, e os compara com o modelo de educação escolarizada que conhecemos hoje. Brandão (2007) nos faz perceber que o processo de ensinar e de aprender está imerso em um complexo cenário de subjetividades de marcadores sociais, culturais, políticos, econômicos e ideológicos de um determinado povo. Por esse motivo, não existe um único de modelo de educação:

Não há uma forma única nem um único modelo de educação; a escola não é o único lugar onde ela acontece e talvez nem seja o melhor; o ensino escolar não é a sua única prática e o professor profissional não é o seu único praticante (BRANDÃO, 2007, p. 9).

A educação formal quase sempre esteve ligada ao interesse da elite econômica, e conseqüentemente atendeu aos padrões heterossexuais, brancos, cristãos e de pessoas sem nenhuma deficiência. O conteúdo que ela ensinava e a sua forma de pensar estava baseada em ideias, em sua maioria, ligadas aos interesses dos detentores do capital e da Igreja. Nesse sentido, compreendemos que, no espaço de educação formal, o currículo tradicional que foi – e é – utilizado nas escolas, ligado a uma ideologia dominante, constitui “[...] um aparelho ideológico do Estado capitalista. O currículo transmite a ideologia dominante. O currículo é, em suma, um território político” (SILVA, 2015, p. 148).

Louro, assim como Silva (2015), pondera que o currículo na educação formal é um espaço de disputas políticas travadas cotidianamente entre grupos hegemônicos e não hegemônicos:

Esta disputa é travada, quotidianamente, em múltiplas instâncias sociais, e no currículo. De um lado, o discurso hegemônico remete à norma branca, masculina, heterossexual e cristã; de outro lado, discursos plurais, provenientes de grupos sociais não hegemônicos, lutam para se fazer ou-

vir, rompendo o silenciamento a que foram historicamente submetidos. A escola e o currículo estão imersos em tudo isto, fazem parte deste jogo, portanto, têm a possibilidade de alterar a configuração da luta” (LOURO, 2000, p. 56).

Segundo Seffner (2011), com o advento da Constituição de 1988, com a chegada dos novos sujeitos aos bancos escolares, e na tentativa de inclusão dos saberes populares, especialmente, das culturas marginalizadas, amplia-se a tensão entre educação formal x saberes populares.

Os saberes populares defendidos pelas teorias críticas e pós-críticas entram em disputa com a teoria tradicional que defende apenas o conhecimento científico como verdadeiro. Essas disputas iniciam-se, nos 1960, com a teoria crítica, e ganham força, em 1980, com a teoria pós-crítica. No entanto, não conseguimos trazer ao currículo escolar a valorização e a inclusão desses saberes, pelo conservadorismo do pensar que apenas o conhecimento científico é o único legítimo. Cabe destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, que regulamenta a educação escolar em todo território brasileiro, inicia ponderando que existem diversos processos formativos:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (1996, s/p).

Como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação especifica, a educação acontece em diversos espaços e a escola é apenas um espaço formal para compartilhar os saberes, preparo para a vida em sociedade, para o mercado de trabalho e o exercício da cidadania.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação aponta que a educação consiste em diversos espaços de formação e, por conse-

quência, muda a visão de um currículo escolar baseado nas teorias críticas que defendem que o único conhecimento válido é o científico. Em discordância com as teorias críticas, as pós-críticas defendem que o conhecimento é produzido em diversos espaços e, sobretudo, ele deve ser valorizado em sala de aula e, por consequência, no currículo escolar.

Embora documentos como a Lei de Diretrizes e Bases, Parâmetros Curriculares Nacionais, Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica e Base Comum Curricular apontem para a necessidade de incluir os saberes populares, não existe uma receita de que maneira essa inclusão deva ser realizada. Portanto, é preciso pensar de que maneira podemos produzir educação de maneira que exista um equilíbrio entre os saberes populares e o conhecimento científico.

O que é Currículo Escolar?

A palavra currículo é oriunda do latim – *curriculum* (corrida, carreira) e *curere* (correr) – e significa caminho, jornada, trajetória, percurso a seguir. É o currículo escolar que determina, de certa forma, os caminhos que serão trilhados em sala de aula e o que a unidade escolar irá desenvolver com o alunado.

É importante salientar que o presente trabalho não tem como objetivo a proposição de uma definição única, pela qual o currículo possa ser compreendido, pelo contrário, busca-se de maneira sucinta apresentar algumas concepções sobre o currículo, elucidando as experiências brasileiras.

As discussões teóricas sobre currículo escolar são amplas e tiveram início na década de 1920, nos Estados Unidos, na tentativa de buscar relacionar os acontecimentos da época com a necessidade de pontuar os elementos que a escola deveria abordar ou não.

De acordo com Ribeiro (1993, p. 11) “o termo currículo não possui um sentido único, pois existe uma diversidade de definições e de conceitos em função das linhas de pesquisa e das percepções dos seus pensadores”. O autor ainda destaca que a ideia mais comum é a do currículo “como o elenco e sequência de matérias ou disciplinas propostas para todo o sistema escolar”. Tal concepção está atrelada à ideia de um conjunto de conheci-

mentos/informações que a escola deve passar ao estudante durante sua passagem por ela.

Já Morreira e Candau entendem o currículo como um conjunto de “experiências escolares que se desdobram em torno do conhecimento, em meio a relações sociais, e que contribuem para a construção das identidades de nossos/as estudantes” (2007, p. 18).

Paraíso define o currículo como:

[...] território povoado por buscas de ordenamentos (de pessoas e espaços), de organizações (de disciplinas e campos), de sequenciações (de conteúdos e níveis de aprendizagens), de estruturações (de tempos e pré-requisitos), de enquadramentos (de pessoas e horários), de divisões (de tempo, espaço, áreas, conteúdos, disciplinas, aprendizagens, tipos, espécies...). Isso tudo porque o que está em jogo em um currículo é a constituição de modos de vida, a tal ponto que a vida de muitas pessoas depende do currículo (2010, p. 588).

Embora a definição apontada por Paraíso demonstre o currículo como algo a ser seguido, pois está dentro de um sistema com normas, horários, pessoas etc... as Orientações Curriculares para o Ensino Médio não entendem o currículo como “receita médica”, que pode ser prescrita pelo Ministério da Educação, conforme se destaca a seguir. Nesse sentido, pontua-se:

O currículo é a expressão dinâmica do conceito que a escola e o sistema de ensino têm sobre o desenvolvimento dos seus alunos e que se propõe a realizar com e para eles. Portanto, qualquer orientação que se apresente não pode chegar à equipe docente como prescrição quanto ao trabalho a ser feito (BRASIL, 2006, p. 9).

Percebe-se que as Orientações Curriculares para o Ensino Médio explicitam que o currículo não pode ser algo vertical nas escolas e, principalmente, que não existe uma receita a ser seguida. Partindo desse pressuposto, Ribeiro (1993) apresenta, na tabela aqui reproduzida a seguir (Tabela 1), diferentes concepções sobre o currículo, para que se possa compreender a amplitude da discussão:

Tabela 1 – O currículo segundo diferentes autores

AUTORES	CONCEPÇÕES DE CURRÍCULO
FOSHAY, 1969	Currículo é o conjunto de todas as experiências que o aluno adquire, sob orientação.
SAYLOR, 1966	Currículo engloba todas as experiências de aprendizagem proporcionadas pela escola.
PHENIX, 1958	Currículo é o modelo organizado do programa educacional da escola e descreve a matéria, o método e a ordem do ensino – o que é como e quando se ensina.
JHONSON, 1977	Currículo é uma série estruturada de resultados de aprendizagem que se tem em vista. O currículo prescreve (ou pelo menos, antecipa) os resultados do ensino; não prescreve os meios.

Fonte: Ribeiro, 1993

A tabela apresentada por Ribeiro (1993) demonstra que o currículo não dispõe de uma única definição e que nem há consenso entre os autores sobre qual é o objetivo central do currículo escolar. Além disso, nota-se, na discussão do currículo, o surgimento de diversas dicotomias, como o que é curricular ou extracurricular, currículo formal ou currículo informal, currículo manifesto ou currículo oculto, currículo implícito ou explícito. Tais discussões são pautadas e defendidas pelas intituladas “teorias do currículo”.

As teorias do currículo são a base da inclusão ou exclusão dos diversos temas dentro do currículo escolar. Como principais teorias, podemos destacar, de acordo com Silva (2015) e Correia (2016), a teoria tradicional, crítica e pós-crítica. Na próxima seção nos deteremos a realizar uma breve análise dessas teorias e suas influências nas discussões dos temas gênero e sexualidade.

O Currículo e suas teorias

As teorias do currículo são uma tentativa de explicar o motivo pelo qual o conteúdo é selecionado para compor o currículo da escola. Essa escolha está imersa em campo de disputa de diversas instâncias sociais e ideologias, como pontua Louro (2000).

As discussões sobre currículo, como já mencionamos, iniciam nos Estados Unidos nos anos 1920, após a publicação do livro *The Curriculum*, do autor Bobbit. Nesse período, de acordo com Silva, “o currículo é visto como um processo de racionalização de resultados educacionais, cuidadosa e rigorosamente especificados e medidos” (2015, p. 12). O pensamento sobre o currículo está voltado à produção das grandes fábricas. Silva (2015) e Correia (2016) reforçam a ideia de que o currículo é basicamente “especificação precisa de objetivos, procedimentos e métodos para a obtenção de resultados que possam ser precisamente mensurados” (SILVA, 2005, p. 12).

Segundo Silva (2015, p. 11) “ao descrever um objeto, a teoria, de certo modo, inventa-o”, o que implica dizer que, ao aplicar a teoria, cada realidade escolar é oriunda da aplicação de conhecimentos e, portanto, inventa algo novo em sua efetivação.

As teorias do currículo estão divididas em três, sendo elas: teoria tradicional, crítica e pós-crítica. Elas se desenvolvem em diferentes momentos e sempre na tentativa de superar, ou na busca de complementar, uma já existente. Antes de nos determos na especificação de cada teoria do currículo, é preciso definir o que compreendemos por teoria do currículo. Nas palavras de Silva:

Uma teoria define-se pelos conceitos que utiliza para conceber a realidade. Os conceitos de uma teoria dirigem nossa atenção para certas coisas que sem eles não as ‘veríamos’. Os conceitos de uma teoria organizam e estruturam nossa forma de ver a ‘realidade’. Assim, uma forma útil de distinguirmos as diferentes teorias do currículo é através do exame dos diferentes conceitos que ela emprega. Nesse sentido, as teorias críticas de currículo, ao deslocar a ênfase dos conceitos simplesmente pedagógicos de ensino e aprendizagem para os conceitos de ideologia e poder, por exemplo, nos permitiram ver a educação de uma nova perspectiva. Da mesma forma, ao enfatizarem o conceito de discurso em vez do conceito de ideologia, as teorias pós-críticas de currículo efetuaram um outro importante deslocamento na nossa maneira de conceber o currículo (SILVA, 2015, p. 17).

Nesse sentido, as teorias do currículo apresentam a visão de um grupo de pessoas que sugerem o que deve integrar ou não no processo educativo dos indivíduos que estão na escola. Com o conceito de “teorias do currículo” elucidado, nos deteremos em discutir cada uma delas e as suas influências na educação brasileira.

As teorias tradicionais são a teoria do currículo mais antiga, pois elas surgem possivelmente com o nascimento da escola moderna e se consolidam com os ideias positivistas que definem o conhecimento científico como o único verdadeiro. Assim, essas teorias assumem um papel de neutras e unicamente científicas. Padilha especifica:

As ‘teorias tradicionais’ se apresentam como neutras, científicas e desinteressadas, já que os saberes dominantes representam a existência do que ensinar e as técnicas existentes, já definidas cientificamente, servem justamente para que o ensino se realize. Por isso, resta apenas transmitir o conhecimento inquestionável, de forma bastante organizada, utilizando-se, para tanto, das técnicas desenvolvidas pela ciência (PADILHA, 2004, p. 123).

As teorias tradicionais começam a ser questionadas sobre sua cientificidade e sobre seus ideais nos anos 1960, com o surgimento da teoria “crítica”. Tal teoria foi baseada em ideias marxistas e questionava a exclusão dos saberes populares e da classe trabalhadora, visto que o currículo era determinado pelos donos dos meios de produção e propagava a desigualdade social.

No Brasil, ela ganhou força com o educador Paulo Freire em suas obras *Pedagogia do Oprimido* (1968), *Pedagogia da Autonomia* (1996) e *Pedagogia da Libertação* (2001). Para Freire, o papel da educação é fazer que o educando compreenda que ele é oprimido e, com a ajuda do professor, alcance o *status* de liberto.

De acordo com Silva (2015), a teoria crítica defende que o currículo perpetua a desigualdade, pois o currículo tradicional está direcionado aos alunos elitizados, ou seja, aqueles que são oriundos de família com capital cultural e financeiro elevado. Nesse sentido, é fundamental modificar essa estrutura como forma de possibilitar aos alunos menos favorecidos econômica-

mente alcançarem o conhecimento científico. Tal teoria defende a produção de conhecimento, por acreditar que, através do conhecimento científico (o conhecimento válido), as classes mais pobres teriam condições de realizar uma mudança social.

Nesse sentido, essa teoria afirma, de acordo com Correia (2016, p. 34) “que as escolas devem possibilitar a todos apropriarem-se do conhecimento científico. O pensamento crítico, no entanto, não fica restrito a essa ideia.”

Para Rocha (2017), o pensamento da teoria crítica transformou a escola em uma área política voltada para a discussão de lutas de classes, mas que abandonou de certo modo a produção do conhecimento científico, algo que precisa ser ponderado na discussão, especialmente ao se considerar o panorama brasileiro. Mas retomaremos este ponto adiante.

A teoria pós-crítica, assim como a crítica, aponta questionamentos sobre por que abordar determinado conhecimento e excluir outro. Nesse sentido, ela também aponta para a existência de uma ideologia no currículo, porém não se restringe apenas à questão da classe social, como a crítica. Correia afirma que a teoria pós-crítica destaca-se por não compreender a existência de uma única cultura, mas sim de diversas culturas. Segundo a autora:

Alguns estudos pós-críticos compreendem o conhecimento como significações/sentidos construídos e compartilhados no âmbito de uma cultura e concebem cultura no plural: culturas. Portanto, na perspectiva da existência de várias culturas⁵, haveria vários conhecimentos, não haveria conhecimento superior ou inferior, cultura mais evoluída ou menos evoluída (CORREIA, 2016, p. 33-34).

No Brasil, a teoria pós-crítica conquistou seu espaço nas discussões curriculares após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a escola, além de receber as diversas clas-

5 Usando a terminologia de nossas coleções Modernas, em que as culturas são vistas como repertórios partilhados de sentidos, poderíamos enumerar um sem número de culturas presentes no currículo. Desde o que chamaríamos de princípios do Iluminismo, do mercado, da cultura de massa até repertórios culturais diversos, dentre os quais frequentemente destacamos culturas locais (MACEDO, 2006, p. 106)

ses sociais, abre também margem para manifestação de diversas expressões, sejam elas de gênero, sexualidade, racial, cultural ou geracional.

Essa perspectiva teórica incorpora o pensamento dos estudos feministas e de gênero e, sobretudo, as questões que perpassam as diversas áreas do conhecimento. As teorias pós-críticas do currículo incorporam o conceito de interseccionalidade e não observam o aluno apenas sob um único olhar. Por exemplo: um aluno pode assumir consciência de classe, mas pode ser oprimido em virtude de sua orientação sexual ou identidade de gênero. Nesse sentido, é fundamental compreender que existem diversos espaços e diversas formas de ser e existir, que a escola precisa adaptar-se para realizar uma inclusão de maneira efetiva.

Correia (2016, p. 34) pontua que, embora seja quase impossível uma união entre teoria crítica e pós-crítica, ambas convergem quando reconhecem a “relação às abordagens tradicionais: a identificação de relações de poder como constitutivas do currículo”. Ademais, a autora completa esse raciocínio ao afirmar:

A teoria pós-crítica deve se combinar com a teoria crítica para nos ajudar a compreender os processos pelos quais, através das relações de poder e controle, nos tornamos aquilo que somos. Ambas nos ensinaram, de diferentes formas, que o currículo é uma questão de saber, identidade e poder. (CORREIA, 2016, p. 34 *apud* SILVA, 2005, p. 147).

Silva (2015) sistematiza da seguinte forma as teorias do currículo, que citamos na Tabela 2:

Tabela 2 – Teorias do currículo e seus conceitos

Teorias tradicionais	Teorias críticas	Teorias pós-críticas
Ensino Aprendizagem Avaliação Metodologia Didática Organização Planejamento Eficiência Objetivos	Ideologia Reprodução cultural e social Poder Classe social Capitalismo Relações sociais de produção Conscientização Emancipação e Libertação Currículo oculto Resistência	Identidade Alteridade Diferença Subjetividade Significação e discurso Saber-poder Representação Cultura Raça, gênero, sexualidade Multiculturalismo

Elaboração: Ewerton da Silva Ferreira.

Fonte: SILVA, 2015

Considerando que esse texto busca compreender a importância das discussões de gênero e de sexualidade, no currículo escolar, e sua relação com a permanência de sujeitos LGBTTIQ na escola, e de acordo com os apontamentos mencionados anteriormente de Padilha (2014), Silva (2015) e Correia (2016), a única teoria do currículo que problematiza questões de gênero e sexualidade é a pós-crítica.

Na busca de corroborar a necessidade da discussão desses temas no ambiente escolar, defendemos que a teoria pós-crítica é a única que possibilita a inserção de tais temas na educação básica. Seffner pontua:

A escola pública brasileira, tradicionalmente, atuou também como um dispositivo que contribuía para manter e até mesmo acentuar a desigualdade, promovendo a expulsão (muitas vezes chamadas de evasão) dos indivíduos de grupos sociais e hierarquicamente inferiores, tais como: os não brancos, os indígenas, as mulheres, os homossexuais, os moradores das regiões rurais e da periferia, os pobres em geral, aqueles oriundos de famílias “desequilibradas”, etc. Desta forma, os melhores índices escolares (e por consequência as melhores oportunidades na vida) ficavam com os indivíduos brancos, urbanos, homens, de classe média,

heterossexuais, de pertencimento católico (praticante ou não), não portadores de deficiência, entre outras marcas positivas (2011, p. 105).

A teoria pós-crítica reverbera a necessidade de inclusão desses temas no currículo escolar, pois ela compreende que a não discussão contribui de maneira significativa para a evasão escolar e, sobretudo, para a perpetuação da desigualdade entre oportunidades de emprego, ocupação de espaços escolares e da manifestação da diversidade nos espaços públicos.

A inclusão de sujeitos que fogem aos padrões da normatividade da sociedade não tem validade se os temas que chegam com eles às salas de aula também não forem incluídos no currículo escolar. É importante enfatizar que realizar essa inclusão de temas não pode fazer sucumbir conhecimentos básicos e necessários aos educandos para sair da escola e realizar a sua inserção no mercado de trabalho ou dar continuidade em seus estudos. Seffner destaca que a inclusão não foi apenas de pessoas, mas também de temas de estudos, e complementa:

Os currículos escolares foram inflacionados nos últimos anos por demandas de ensino como educação sexual, educação para trânsito, educação para a paz, educação em direitos humanos, estudos de código do consumidor, questões de saúde coletiva, história da África e de temas da cultura africana no Brasil, inclusão de novas disciplinas, como Sociologia e Filosofia, Educação Musical e ensino religioso (SEFFNER, 2011, p. 106-107).

Tais inclusões seguem o que apontam os Parâmetros Curriculares Nacionais acerca da necessidade da abordagem dos conteúdos em sala de aula de maneira interdisciplinar e de forma transversal. Isso implica dizer que considerar a importância da abordagem de tais temas, em sala de aula, não significa dizer que devemos destinar aulas específicas para realizar discussões, mas adaptar a formação que vem sendo desenvolvida com a inclusão dos temas dos novos sujeitos que chegaram à sala de aula.

Considerações finais

A escola pública brasileira passou por significativas mudanças após a promulgação da Constituição de 1988 e conseguiu uma democratização dos espaços, mas não conseguiu efetivar essas ações nos temas abordados em sala de aula. Essa resistência à abordagem de temas que não estejam expressos em currículo previamente definido pela escola, secretarias estaduais ou municipais de educação leva em consideração apenas a escola como reprodutora de um pensamento.

As teorias do currículo buscam dialogar sobre o que deve ou não ser ensinado na escola e buscam transformar o espaço escolar em um profícuo produtor de conhecimento, mas divergem sobre o que ensinar. A teoria tradicional do currículo busca oportunizar aos alunos um conhecimento pré-definido, com o qual ele seja capaz de operacionalizar seus conhecimentos no mercado de trabalho. Já a teoria crítica do currículo visa que os alunos consigam operacionalizar o conhecimento científico, o único verdadeiro, adquirido na escola, a uma reflexão crítica sobre seu espaço na sociedade, buscando uma conscientização de classe.

Por fim, a teoria pós-crítica do currículo consegue dar conta da abordagem dos temas emergentes na escola – se coloca como um mecanismo para de além de produzir o conhecimento científico respaldado pelo método da ciência, e visa à inclusão dos saberes populares e, sobretudo, à valorização dos conhecimentos dos sujeitos que chegam a escola. Por consequência, propõe uma nova perspectiva para o currículo escolar.

Referências bibliográficas

- BOBBITT, John Franklin. **O currículo**. Lisboa: Didática, 2004.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é Educação?** São Paulo: Brasiliense, 2007.
- BRASIL. **Constituições Brasileiras: 1988**. v.7. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- 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. **Orientações curriculares para o ensino médio**, v.1, 2, 3, Brasília, MEC/Secretaria de Educação Básica. 2006.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, MEC/Secretaria de Educação Básica. 2018.

CORREIA, Gilvane Belem. **Deficiência, conhecimento e aprendizagem**: Uma análise relativa à produção acadêmica sobre Educação Especial e Currículo. 2016. 186f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. **Teorias do currículo**. São Paulo: Cortez, 2011.

LOURO, Guacira Lopes. **Currículo, gênero e sexualidade**. Porto: Porto Editora, 2000.

LOURO, Guacira Lopes. (Org.). **O corpo educado: pedagogias da sexualidade**. 2. ed. São Paulo: Autêntica, 2001.

PADILHA, Paulo Roberto. **Currículo intertranscultural**: novos itinerários para a educação. São Paulo: Cortez, 2004.

PARÁISO, Marlucy Alves. Diferença no currículo. **Cadernos de Pesquisa**. v. 40, n.140, maio/ago. 2010, p.587-604.

SEFFNER, Fernando. Escola para todos: mesmo para aqueles que manifestam diferenças em sexo e gênero. In: SILVA, Fabiane Ferreira da; MELLO, Elena Maria Billig. **Corpos, gêneros, sexualidades e relações étnico-raciais na educação**. Uruguaiana - RS: UNIPAMPA, 2011.

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

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

SILVA, Tomaz Tadeu. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do Currículo. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SILVA, Tomaz Tadeu. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. 3.ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

A indisciplina no ambiente escolar e a tarefa do orientador educacional

Adriana Hartemink Cantini¹

Cristiane da Silva Teixeira²

Introdução

No presente trabalho, buscou-se conhecer como ocorrem os processos de indisciplina no ambiente escolar, qual a percepção dos orientadores e professores e das escolas pesquisadas sobre a indisciplina escolar e verificar como a temática é trabalhada nas escolas. O objetivo geral da pesquisa centrou-se em conhecer as formas de indisciplina praticadas no ambiente escolar, pela percepção dos professores de ciências humanas, identificando como eles e os demais membros da comunidade tratam a questão. Nesse sentido, os objetivos específicos consistiram em: a) compreender o que é indisciplina escolar; b) conhecer a legislação nacional que trata da proteção integral à criança e ao adolescente, considerando as medidas cabíveis em caso de indisciplina escolar; c) identificar o papel da escola (limites e ações) diante de situações identificadas de indisciplina; d) investigar como acontece a indisciplina no ambiente escolar; e) averiguar como a escola percebe a indisciplina, examinando como os professores e os orientadores agem diante da indisciplina e f) verificar se a escola possui normativas específicas para atuar em caso de indisciplina. Considerando o problema delineado para a pesquisa, conceberam-se as seguintes hipóteses: a) a indisciplina é um dos fatores que levam à dificuldade de aprendizagem; b) os professores

1 Doutora em Direito pela USAL - Universidade de Salamanca. Mestra em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Licenciada na modalidade de Pós-Graduação em Formação de Professores de Disciplinas de Segundo Grau (Direito e Legislação). Especialista em Metodologia do Ensino Superior. Bacharela em Direito.

2 Graduada em Ciências Humanas - Licenciatura, pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja. Pós-graduada em Gestão e Organização da Escola, pela Anhanguera- UNIDERP.

sentem-se desanimados ou impotentes diante dos atos de indisciplina; c) a escola tem um regimento interno para orientar os processos de indisciplina, mas ele não é utilizado adequadamente e muitos casos de indisciplina são ignorados; e d) alguns casos de indisciplina constituem ato infracional e não são comunicados adequadamente ao Conselho Tutelar.

Em relação à metodologia da pesquisa, é preciso dizer que, quanto aos fins, a pesquisa é explicativa e, quanto aos meios, bibliográfica e de campo, com uso de questionário para levantamento dos dados. O método de abordagem do problema foi o dedutivo, que consiste em “explicar o conteúdo das premissas” (MARCONI, LAKATOS, 2007, p.92), ou seja, partindo das respostas dadas aos questionários formulados de acordo com os objetivos específicos estabelecidos, buscou-se explicar as hipóteses formuladas e como os casos de indisciplina são tratados nas escolas. Assim, o raciocínio dedutivo está expresso na elaboração dos objetivos, que levam da dedução geral para o caso particular em estudo, primeiro conhecendo o tema e a legislação a ele relacionada e, depois, estudando as respostas dadas aos questionários aplicados. Aplicaram-se questionários em três escolas de São Borja, duas delas localizadas na periferia e uma na zona mais central da cidade: a Escola Municipal Ubaldo Sorrilho da Costa, a Escola Estadual Técnica Olavo Bilac e o Colégio Estadual de São Borja (CESB).

Foram convidados a participar da pesquisa professores orientadores que trabalham no SOE – Serviço de Orientação Educacional, de cada escola escolhida, que responderam a um questionário. Foi elaborado um roteiro (ficha) para buscar na legislação nacional e específica do estado do Rio Grande do Sul como tratar o problema. Na escola, no Projeto Político Pedagógico (PPP) e em outros documentos, se buscou conhecer os procedimentos adotados em caso de indisciplina. Os questionários aplicados aos orientadores buscaram entender como eles se sentem em relação às ações de indisciplina, como agem e como avaliam a atuação da escola. A população pesquisada envolveu os professores orientadores que trabalham no SOE, porém, infelizmente, as escolas não disponibilizaram os Projetos Políticos Pedagógicos para que se pudesse analisar, alegando que era um documento exclusivo da escola e não podia ser disponibilizado para consulta

da pesquisadora. O mesmo aconteceu com relação ao regimento interno. Esses dois documentos, que tiveram o acesso negado, acabaram prejudicando dois dos objetivos inicialmente previstos, mas, nos questionários aplicados, a maioria das respostas citou os PPPs e o regimento interno das escolas como fontes da ação pedagógica.

A indisciplina na legislação e nas normativas escolares

Tendo a disciplina e a indisciplina como foco, é preciso resgatar o que prevê a legislação brasileira sobre o tema em questão, pois as normativas colocam limites nas ações dos pais, dos professores e da sociedade, em relação aos educandos identificados como “indisciplinados”. A Constituição Federal destina um capítulo para a Educação, especificando quais os direitos e deveres dos cidadãos e do Estado, o Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto. Entre os artigos mais importantes, devemos destacar o 205, que estabelece os princípios fundamentais relacionados à educação,

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. (C.F.1988)

O artigo citado deixa claro que a educação é direito de todos e ressalta que o educador está inserido nesse contexto como parte essencial para promovê-la, juntamente com a família, que tem o dever e obrigação da educação inicial, para juntos desenvolver e formar cidadãos capacitados e plenos. Partindo desse princípio, o Estado desenvolveu outras normativas, que regulamentam e amparam a ação da escola, dos pais e da sociedade em relação à educação e, conseqüentemente, à disciplina. A mais reveladora é a trazida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, número 9.394, publicada em 20 de dezembro de 1996. A LDB tem como finalidade estabelecer um grande avanço para a educação brasileira, elencando fundamentos para

que ocorra a continuação das diretrizes estabelecidas nos artigos 205 a 214 da Constituição de 1988.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. § 1º Esta lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. Art. 2º - A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (LDB, Lei 9394/1996)

Verificou-se que não há, na LDB, artigo que trate especificamente da disciplina/indisciplina, que possa dar suporte aos pais e professores, para orientar o comportamento do aluno. Então, se faz necessário observar o que prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, publicado pela Lei nº 8.069/90 e promulgado dois anos após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. Essa normativa recebeu clara influência dos princípios e garantias estabelecidos na Constituição. Diante dessa nova realidade, advinda de uma lei específica regulamentando as relações da sociedade, da família e do estado com a criança e o adolescente, os professores e demais profissionais da educação começaram a questionar sobre como agir em relação às ações de indisciplina no ambiente escolar. Esses questionamentos surgiram porque, não muito tempo atrás, havia punições físicas aos alunos indisciplinados, além dos castigos conhecidos como ajoelhar no milho, escrever mil vezes em um caderno ou no quadro que “não iria mais desobedecer ou fazer tal e coisa etc.” além de vários outros castigos constrangedores, hoje totalmente proibidos e passíveis de punição aos que ainda o impõem. O ECA, ao afirmar que a criança e o adolescente são sujeitos em formação, proibiu qualquer ato de violência capaz de inibi-los no processo de aprendizagem. Assim, tanto a escola como seus atores ficaram

proibidos de agir de forma a constranger os alunos ou violá-los em seus direitos. Foi preciso criar novas formas de educar.

Inicialmente, houve muitas críticas por parte desses profissionais ao novo Estatuto, pois a princípio entendia-se que ele abria as portas para a interpretação de que os professores perdiam sua autoridade em sala de aula, o que os deixou com um sentimento de vulnerabilidade diante dos quadros de indisciplina na classe. Mas, o que de fato aconteceu, foi que o professor precisou mudar a forma de trabalhar, aperfeiçoar suas práticas e alterar a abordagem utilizada com os alunos “indisciplinados”, ser firme sem ser autoritário, se fazer respeitar pelo respeito, sendo um espelho para seus pupilos. Até bem pouco tempo, muitos professores mantinham seus alunos “na linha” pelo medo de receber algum castigo terrível que poderia chegar até à expulsão da escola ou à reprovação.

Porém, o ECA procurou reforçar a ideia de que crianças e adolescentes também são sujeitos de direito e têm direito de acesso e permanência na escola, inibindo esse tipo de punição. De modo algum, crianças e adolescentes estão autorizados a violar os direitos de outros cidadãos, ou seja, assim como os alunos têm direito de serem respeitados, os professores, diretores e demais membros da comunidade escolar também devem ser respeitados. O ECA estabeleceu que crianças e adolescente sejam tratados com respeito, mas não significa que os professores devem deixar de orientá-los, considerando o fato de que são “sujeitos em formação”. Nesse sentido, não é permitido deixar de fazê-lo e isso consiste em um direito/dever, que cabe aos pais, à família e aos professores e orientadores educacionais.

A ideia de um direito sempre estará relacionada à ideia de um dever, porque não há direitos absolutos ou direitos sem deveres. A velha máxima do direito implica em afirmar que “a cada direito corresponde um dever”, e isso vale para todos. A LDB em seu Art. 14 prevê que:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação

na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (LDB, Lei 9394/1996)

Partindo desse princípio, as escolas juntamente com seus professores elaboram seu Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar. Esses documentos servem para nortear as ações praticadas no ambiente escolar, definindo os objetivos a serem alcançados e as ações necessárias para isso. No estado do Rio Grande do Sul, há projetos que trabalham com indisciplina e violência escolar e, entre eles, está a atuação da CIPAVE (Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar), criado pela Secretaria de Educação da cidade de Caxias do Sul e, depois, estendido às demais escolas da rede pública de ensino do Estado, pela secretaria de educação que, em parceria com as demais secretarias de governo, busca orientar a comunidade escolar sobre as mais diversas situações de violência e indisciplina que podem ocorrer no ambiente escolar, para que juntos possam:

Identificar situações de violência, acidentes e causas; definir a frequência e a gravidade com que ocorrem; averiguar a circunstância em que ocorrem estas situações; planejar e recomendar formas de prevenção; formar parcerias com entidades públicas e privadas para auxiliar no trabalho preventivo; estimular a fiscalização por parte da própria comunidade escolar, fazendo com que zele pelo ambiente escolar; realizar estudos, coletar dados e mapear os casos ocorridos que envolvam violência e acidentes, para que sejam apresentados à comunidade e às autoridades, proporcionando que estas parcerias auxiliem no trabalho de combate e prevenção dos acidentes e violência na escola. (CIPAVE/RS)

Na legislação do estado do Rio Grande do Sul não se localizam normativas que tratem especificamente de casos de disciplina ou indisciplina, apenas projetos de trabalho em âmbito estadual como o citado e em funcionamento em algumas escolas da rede pública. Logo, compreende-se que a escola deve regulamentar

suas ações pelo PPP e pelo Regimento Escolar, obedecendo a legislação nacional, a saber: a Constituição Federal, a LDB e o ECA.'

A tarefa do orientador escolar em relação à indisciplina nas escolas

Segundo o Decreto nº 72.846, de 26 de setembro de 1973, que regulamenta a Lei nº 5.564, de 21 de dezembro de 1968, que prevê a exercício da profissão do orientador educacional, sua ação consiste em,

Art. 1º Constitui o objeto da Orientação Educacional a assistência ao educando, individualmente ou em grupo, no âmbito do ensino de 1º e 2º graus, visando o desenvolvimento integral e harmonioso de sua personalidade, ordenando e integrando os elementos que exercem influência em sua formação e preparando-o para o exercício das opções básicas. [...]

Art. 8º São atribuições privativas do Orientador Educacional:

a) Planejar e coordenar a implantação e funcionamento do Serviço de Orientação Educacional em nível de:

1 - Escola;

2 - Comunidade. [...]

g) Sistematizar o processo de acompanhamento dos alunos, encaminhando a outros especialistas aqueles que exigirem assistência especial.

Art. 9º Compete, ainda, ao Orientador Educacional as seguintes atribuições:

a) Participar no processo de identificação das características básicas da comunidade;

b) Participar no processo de caracterização da clientela escolar;

c) Participar no processo de elaboração do currículo pleno da escola;

d) Participar na composição, caracterização e acompanhamento de turmas e grupos;

e) Participar do processo de avaliação e recuperação dos alunos;

- f) Participar do processo de encaminhamento dos alunos estagiários;
- g) Participar no processo de integração escola-família-comunidade;
- h) Realizar estudos e pesquisas na área da Orientação Educacional. (Lei 5564/1973)

Estando ciente do papel do orientador educacional na prática de sua profissão, pode-se afirmar que o trabalho desse profissional é de suma importância para a prevenção e resolução dos conflitos escolares causados pela indisciplina, porque ele não trabalha apenas com os alunos, mas também com a família, buscando soluções para amenizar tais problemas.

Porém, os orientadores da rede estadual e municipal de ensino, ouvidos durante a pesquisa, disseram que o profissional da educação não é valorizado como deveria, nem pelo Estado e muito menos pelos seus alunos e suas famílias. Cada dia que passa, o descaso com a educação é tanto que as políticas públicas pensadas para melhorar as situações de violência acabam não tendo os resultados desejados, ou por desinteresse da comunidade escolar ou por falta de formação específica para ação.

Percebe-se nas escolas públicas de educação básica e fundamental uma defasagem no aprendizado, que pode ser o resultado da violência e ausência de orientação específica para trabalhar o conflito. Esse fato acaba contribuindo para a formação de cidadãos com pouco preparo para competir por uma vaga na universidade pública e no mercado de trabalho. Para ilustrar essa reflexão, é possível conferir no *site* do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, os resultados do IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, dos anos 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 e as projeções para o Brasil. Nesse quadro, pode-se verificar uma defasagem na educação, pois **não foram alcançados os índices almejados, principalmente para o ensino médio, que tem uma nota muito diferenciada entre os alunos provenientes das escolas públicas e os das escolas privadas, no que respeita a aprendizagem.**³

E o que vem de encontro a essas questões na concepção do currículo, da autonomia do professor, no aprendizado eficiente, e que torna a educação cada vez mais problemática? A indisciplina em sala de aula. É necessário perceber também que os tempos mudaram e que:

Quando se pensa fora de contexto, é fácil dizer que o que tínhamos antes era melhor. Mas, se contextualizamos o nosso pensamento, percebemos que as coisas não são assim tão simples. Antes a escola era elitista e segregacionista. Hoje, a escolaridade obrigatória estendeu-se a mais de 6 e 7 anos. Antes, o funcionamento da escola era militarizado, havia que fazer fila, frequentemente pedia-se o uso de um uniforme e tinha-se com todas as figuras escolares uma relação de medo e de pressão, o que mostra quão hierarquizado era o espírito da época. Essa escola funcionava com base no castigo e na ameaça. Se hoje vivemos uma época de abertura democrática, é normal que as relações em sala de aula mudem. [...] mas há diferentes formas de respeito. Antes, o respeito do aluno era a submissão e obediência a um superior na hierarquia escolar. Hoje, o respeito ao professor não costuma ser resultado do medo ou do castigo, mas da autoridade que ele possui como profissional. (PARRAT-DAYAN, 2011, p. 65)

O respeito à ação das instituições escolares e ao professor é resultado de um acordo implícito entre escola e família, segundo o qual todos, cientes de que a construção do cidadão perpassa pelas ações dos adultos responsáveis pela sua orientação, precisam atuar em conjunto e apoiar-se mutuamente nessa tarefa. O contexto em que a criança e o adolescente vivem deve ser considerado para que a educação escolar seja eficaz, pois muitos conflitos que geram indisciplina na escola são oriundos das relações estabelecidas fora dela.

A indisciplina e seu conceito

Primeiramente, precisa-se conceituar a disciplina, para que se possa compreender seu significado, porque ela represen-

³ Dados obtidos no endereço <http://www.inep.gov.br/censo-escolar>, acesso em 23 abr. 2018.

ta a antítese do conceito de indisciplina. Então, vejamos o que nos diz Aurélio, segundo Vasconcellos:

1. Regime de ordem imposta ou livremente consentida. 2. Ordem que convém ao funcionamento regular duma organização (militar, escolar, etc.). 3. Relações de subordinação do aluno ao mestre ou ao instrutor. 4. Observância de preceitos ou normas. 5. Submissão a um regulamento. 6. Qualquer ramo do conhecimento (artístico, científico, histórico, etc.) 7. Ensino, instrução, educação. 8. Conjunto de conhecimentos em cada cadeira dum estabelecimento de ensino, matéria de ensino. (AURÉLIO *apud* VASCONCELLOS, 2009. p. 87)

Essa visão reflete a necessidade de obediência à ordem estabelecida e, durante muito tempo na história, serviu para manter a ordem em vários estabelecimentos e até mesmo a subjugar psicologicamente os indivíduos, como informa o mesmo autor:

A visão psicológica coletiva que marca a disciplina está relacionada aos grandes exemplos na história da submissão à ordem *do ambiente*, que vem da ordem de *alguém*: os escravos, os exércitos, os servos, os operários (os alunos...). Trata-se de perspectiva na qual disciplina é a resposta positiva, do indivíduo ou do conjunto, à vontade do outro, isto é, a submissão passiva do desejo de um ou de muitos ao desejo do outro. Nessa representação de disciplina, não há espaço para o questionamento e muito menos para a crítica: espera-se a execução obediente e precisa. Tal concepção é terrível, pois prepara, reflete, realimenta todo o tipo de dominação. (VASCONCELLOS, 2009, p. 87-88).

No entanto, para Parrat- Dayan (2011), a disciplina é entendida com outro propósito. Ela nos relata que uma pesquisa realizada na França, no ano de 1997, com professores que foram indagados sobre “o que era disciplina”, as respostas levaram ao seguinte entendimento:

A disciplina não é sinônimo de poder, e sim um instrumento de sucesso para o aluno. Além do mais, a disciplina apresenta-se como uma maneira de ser e de se comportar

que permite ao aluno alcançar seu desenvolvimento pleno, tomando consciência da existência do outro, e que ajuda, ao mesmo tempo, a respeitar as regras como um requisito útil para a ação. Para estes professores um aluno indisciplinado é aquele que é provocador (80%), aquele que rejeita as regras (70%), ou, ainda, aqueles que realizam atos de vandalismo, estragando, por exemplo, o material (50%). (PARRAT-DAYAN, 2011. p.18).

Portanto, atualmente a indisciplina é conceituada como a falta de disciplina, o seu oposto. Não significa dizer que a disciplina, como é considerada, seja a mais perfeita forma de manter a ordem em um ambiente escolar, como diz Vasconcellos, mas pode-se afirmar que ela é essencial para que a convivência social seja harmônica. Pode-se afirmar que há um consenso entre os autores que trabalham o tema. Nelson Silva revela que:

O termo *indisciplina* quase sempre é empregado para designar todo e qualquer comportamento que seja contrário às regras, às normas e às leis estabelecidas por uma organização. No caso da escola, significa que todas as vezes em que os alunos desrespeitam alguma norma desta instituição serão vistos como indisciplinados, sejam tais regras impostas e veiculadas arbitrariamente pelas autoridades escolares (diretores e professores), ou elaboradas democraticamente. (SILVA, 2004, p. 21).

Percebe-se, nas escolas, que essas regras e normas são quebradas constantemente, e cabe ao orientador escolar, em conjunto com os professores, definir formas de “trazer o aluno de volta ao bom convívio”, buscando compreender as razões do comportamento agressivo e indisciplinado.

A percepção dos professores orientadores sobre a indisciplina

Um dos pontos importantes e nevrálgico da pesquisa foi a coleta de dados realizada por meio de um questionário aplicado em três escolas de diferentes bairros da cidade de São Borja. Uma

escola na periferia do bairro do Passo, Ubaldo Sorrilho da Costa, uma escola localizada no centro do bairro do Passo, a Escola Estadual Técnica Olavo Bilac e uma escola localizada no centro da cidade, o Colégio Estadual de São Borja. As escolas pesquisadas foram escolhidas justamente por apresentarem alunos das mais diversas classes sociais e diferentes contextos.

Primeiramente, verificou-se pelas falas dos orientadores que os PPPs das escolas pesquisadas não mencionam especificamente o tema, disciplina/indisciplina. Nas três escolas, o que regulamenta as ações a serem tomadas para sanar o problema da indisciplina é o Regimento Interno, conforme as respostas trazidas pelos orientadores nos questionários. Inicialmente, pretendia-se analisar os Regimentos Internos e também os PPPs das escolas, mas não foi possível ter acesso a tais documentos, porque, mesmo solicitado pela pesquisadora em inúmeras ocasiões, as escolas não os disponibilizaram, como já mencionado anteriormente.

Todas as escolas participantes da pesquisa participam de um projeto do governo estadual, intitulado Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar – CIPAVE,, criado pela prefeitura de Caxias do Sul e que, em 2012, passou a ser executado pelo governo estadual, inclusive sendo criada uma lei específica para regulamentá-lo. A Lei n.º 14.030, de 26 de junho de 2012, prevê que poderão ser instituídas, nas escolas da rede de ensino público estadual do Rio Grande do Sul, as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar – CIPAVE, como instância integrante dos Conselhos Escolares instituídos pela Lei n.º 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. A referida lei, ainda no artigo 1º, traz as competências das comissões instituídas que são:

I - identificar os locais de risco de acidentes e violências ocorridos no âmbito escolar e arredores, fazendo mapeamento dos mesmos; II - definir a frequência e a gravidade dos acidentes e violências em cada escola, entre elas estão a serem implantadas nas escolas que participam, entre elas estão: ocorridos na comunidade escolar; III - averiguar circunstâncias e causas de acidentes e violência na

escola; IV - planejar e recomendar medidas de prevenção dos acidentes e violências e acompanhar a sua execução; V - estimular o interesse em segurança na comunidade escolar; VI - colaborar com a fiscalização e observância dos regulamentos e instruções relativas à limpeza e à conservação do prédio, das instalações e dos equipamentos; VII - realizar, semestralmente, estudo estatístico dos acidentes e violências ocorridos no ambiente escolar, divulgando-o na comunidade e comunicando-o às autoridades competentes. (RIO GRANDE DO SUL, Lei n.º 14.030/2012).

Outro projeto importante que trabalha a prevenção da violência escolar é o PROERD, o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à violência. Nele, policiais militares, fardados e devidamente treinados e com material próprio (livro do estudante, camiseta e diploma), desenvolvem cursos de prevenção às drogas e à violência na sala de aula.

Depois de identificados esses dois projetos que acontecem nas escolas pesquisadas, foram entrevistados os professores orientadores do SOE (Serviço de Orientação Educacional) de cada escola, totalizando uma amostra de seis orientadores. Nas perguntas feitas, buscou-se conhecer o que está previsto no Regimento Escolar, quais os procedimentos adotados em casos de indisciplina e com que bases são tomadas as decisões para trabalhar com os alunos. No questionário direcionado aos orientadores, procurou-se entender o que eles pensam sobre os seguintes quesitos: a) o que é indisciplina? b) a indisciplina atrapalha o aprendizado? c) em qual faixa etária se percebem mais ações disciplinares? e d) quais as causas de indisciplina em sala de aula?

A primeira escola pesquisada foi a Escola Municipal Ubaldo Sorrilho da Costa que está localizada no Bairro do Passo e atende alunos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e EJA (Educação de Jovens e Adultos). Segundo o censo/2015, a escola conta com água da rede pública, energia da rede pública, fossa, lixo destinado à coleta periódica, acesso à internet, banda larga em 11 de 20 salas de aulas utilizadas, 62 funcionários, sala de diretoria, sala de professores, laboratório de informática, sala de recursos multifuncionais para Atendimento Educacional Especializado (AEE), quadra de esportes descoberta, alimentação

escolar para os alunos, cozinha, biblioteca, banheiro dentro do prédio, dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, sala de secretaria, refeitório, almoxarifado, pátio descoberto e lavanderia.

Foram entrevistadas a professora responsável pelo SOE e quatro professoras da área de ciências humanas. Nessa escola, as professoras que participaram do questionário tinham entre dois anos e vinte e cinco anos de experiência na docência. A professora orientadora nos relatou que segundo o Regimento Escolar o aluno que:

Desrespeitar, ofender, agredir, desacatar com palavras, atos e gestos qualquer outro membro da comunidade escolar será advertido pela direção da escola, podendo ser penalizado conforme o artigo 331 do código penal brasileiro. Quando há casos de indisciplina escolar, primeiramente é conversado com o aluno e com a equipe diretiva e professor regente, feito advertência verbal ou escrita, convocado os pais ou responsáveis dos alunos pra pedir apoio e ajuda da família. Esgotados todos os recursos cabíveis o aluno é convidado a procurar outro educandário. As decisões são tomadas baseadas no Regimento Escolar, depois de todas as tentativas da família e órgãos competentes como o Conselho Tutelar. (Professora do SOE)

A professora também revelou que quando há casos de indisciplina escolar, ela convida o aluno para um conversa com a equipe diretiva e o professor regente da turma, sendo feita advertência verbal ou escrita, conforme o caso. Também os pais ou responsáveis pelo aluno podem ser convocados para tomar ciência do fato e auxiliar na orientação. Se forem esgotados todos os recursos (conversa, advertência etc.) e o aluno não modificar o comportamento violento ou indisciplinado, será “convidado” a procurar outra escola para continuar seus estudos. Disse, ainda, que todas as decisões são tomadas com base no Regimento Escolar, depois das tentativas de apoio da família e dos órgãos competentes como o Conselho Tutelar.

Em relação à pergunta sobre qual a faixa etária em que mais ocorrem conflitos, situações de indisciplina e violência,

todas as participantes da pesquisa afirmaram que é dos 10 aos 14 anos. Ressaltaram que a escola dá suporte suficiente para os professores quando enfrentam situações de indisciplina e estão satisfeitos com a forma como o tema é tratado. Também há um consenso no que diz respeito às causas da indisciplina. As duas orientadoras entrevistadas disseram que os problemas têm origem na família, que é alheia a questões importantes na educação, tais como: o estabelecimento de limites nas ações das crianças e dos adolescentes, as situações de violência, e falta de tempo para se dedicar aos filhos, devido ao excesso de trabalho e o descaso com a educação escolar.

O problema todo vem da família que não tem seus direitos garantidos pelo governo. [...]. As pessoas vivem à mercê dos que detêm o poder econômico e político. A saúde psicológica é bastante comprometida o que favorece a indisciplina escolar com as “revoltas”. (Professora A)

Uma das professoras que já trabalhou com Ensino Médio relatou também que outro fator que gera indisciplina é o desinteresse do aluno nas aulas e nos conteúdos, por falta de perspectivas em relação ao futuro. Essa fala demonstra, também, que os professores, às vezes, encontram-se desmotivados, por diversos fatores, dentre eles o descaso com a educação e a desvalorização do magistério como profissão. Isso acaba refletindo na sala de aula e, consequentemente nas ações dos alunos.

A segunda escola pesquisada foi a Escola Estadual Técnica Olavo Bilac, que se localiza no Bairro do Passo, sendo a única nos arredores que oferece o ensino médio e o técnico profissionalizante, além do fundamental. Conta com quadra e ginásio de esportes, biblioteca, refeitório, duas salas de informática, sala de vídeo, sala dos professores, laboratório de ciências, cozinha, enfim, toda a infraestrutura necessária para o desenvolvimento dos alunos. O Conselho de Pais e Mestres trabalha em parceria com a direção da escola, porque a equipe de professores que administra a escola apresenta um perfil democrático e prima por envolver a comunidade escolar em suas atividades. A pesquisa foi realizada com a professora orientadora do SOE e também com

outras duas professoras do ensino de ciências humanas. Uma das participantes da pesquisa relatou que, no Regimento Escolar, as ações consideradas de indisciplina ocorrem:

Quando o aluno não obedece aos princípios de convivência da escola que são: não usar celular, atrasos, sair sem autorização, saída nos intervalos da sala de aula, jogos de azar. Agressão verbal aos professores e colegas, perturbar o desenvolvimento das atividades em sala de aula. Quando o aluno não obedece aos princípios de convivência causando o ato indisciplinar é encaminhado à vice direção ou ao SOE, feito ata, contatos com a família, solicitando a presença na escola para tentar resolver o problema. Todas estas ações são realizadas com base no regimento da escola e nos princípios de convivência. (Professora do SOE).

Perguntada sobre como a escola age nesses casos, disse que o aluno é encaminhado à vice-direção ou ao SOE, onde registram seu nome e o que ocorreu. Após, é feito contato com a família e solicitam a presença dos pais ou dos responsáveis na escola para conversar a respeito.

As professoras que responderam à pesquisa trabalham com Ensino Fundamental e Médio. Três delas trabalham em mais de uma escola e consideram que a faixa etária dos alunos em que a prática de ações de indisciplina é mais comum é a dos 12 aos 14 anos. É consenso entre as professoras que a indisciplina atrapalha a aprendizagem. Nem todas concordam com as ações praticadas pela escola em casos de indisciplina. No entanto, uma das professoras disse que a escola poderia ter “pulso mais firme nestes casos”, mas não especificou se estava se referindo a Escola Olavo Bilac, já que trabalha em mais de uma escola. Perguntadas sobre as causas mais frequentes de indisciplina, disseram que são: a falta de limites das ações, o que deve ser trabalhado pelas famílias, a falta de interesse dos pais pela escola e os casos de violência doméstica.

Penso que muitas são as causas e de diferentes origens: familiar, etária, pedagógicas, entre outras [...] Familiar: alunos que não têm estrutura familiar, passam fome, são violentados, ninguém na família tem interesse por sua vida escolar.

Etária: a pré adolescência traz consigo muitas perturbações e um mundo de “novidades” que para alguns pode causar um deslumbramento com o qual não sabem lidar (más companhias, festas, namoro), e a escola não contempla suas aspirações. Pedagógicas: ocorre também quando alguns conteúdos são tratados de maneira tão teórica que o aluno não consegue associar com sua realidade e por isso não têm interesse. Há ainda lideranças que acabam contagiando grupos de alunos e manipulando a classe. Enfim, são muitas as causas, às quais soma-se o fato de ser colocado à escola a função de educar e instruir. Quando há educação por parte da família, a indisciplina é reduzida em 80%. (Professora H)

A fala das professoras, de uma maneira geral, e principalmente da professora H, que foi mais abrangente, revela que a indisciplina no ambiente escolar é o resultado da ausência do Estado na garantia dos direitos sociais básicos, como o emprego, o acesso à saúde, à moradia digna etc. Uma vez violados esses direitos, a família não tem interesse na vida escolar, porque a preocupação primeira é não deixar faltar o alimento em casa, sendo que a educação dos filhos fica em segundo plano, ou é entregue totalmente à responsabilidade da escola:

As causas para a indisciplina podem ter origem externa ou interna à escola. As causas externas podem ser vistas na relativa influência dos meios de comunicação, na violência social e também no ambiente familiar. O divórcio, a droga, o desemprego, a pobreza, a moradia inadequada, a ausência de valores, a anomia familiar, a desistência por parte de alguns pais de educar seus filhos, a permissividade sem limites, a violência doméstica e a agressividade de alguns pais com os professores podem estar na raiz do problema. (PARRAT-DAYAN. 2011, p. 55)

Aqui é possível verificar como se ilustra bem o cotidiano de muitas crianças e adolescentes brasileiros, pois o contexto sócio-econômico-cultural da atualidade está repleto de problemas, principalmente familiares. A família mudou, não é mais composta apenas por pai, mãe e irmãos. Ela se apresenta muito diversas: há famílias

com duas mães ou dois pais, padrasto ou madrasta, mãe ou pai solteiro, e, nessa diversidade, os papéis e funções de cada um, na orientação dos filhos, acabam se confundindo e não sendo bem definidos. Outro fator ainda mais grave é que essas famílias diferenciadas, muitas vezes, não são reconhecidas pelo próprio Estado, ficando à margem da sociedade, vivendo no anonimato, como se os seus membros fossem cidadão de segunda classe.

A terceira escola pesquisada foi o Colégio Estadual de São Borja, conhecido popularmente como CESB, localizado no centro da cidade. A escola recebe alunos provenientes de vários locais, inclusive de bairros mais afastados. Porém, a maioria é de alunos que residem nas redondezas. A escola é muito elogiada por todos que nela trabalham e percebida como uma escola de qualidade. No CESB foram entrevistadas a professora orientadora e outras duas professoras do ensino fundamental de ciências humanas. Quanto à questão relacionada à indisciplina, a professora orientadora revelou que:

No regimento da escola está escrito que a escola visa uma educação inspirada nos princípios da liberdade, igualdade e respeito. Buscando sempre a solução pacífica e dialogada, a direção da escola procura sempre juntamente com a família resolver os problemas, visando sempre o respeito, valores e a integridade física e moral. As atitudes são tomadas com base no Regimento Escolar e Normas de Convivência. Sendo que o aluno deve conhecer, respeitar e cumprir as normas regimentais da escola. (Professora do SOE).

Os professores do CESB que trabalham na área de ciências humanas têm um perfil bem variado. Um deles tem trinta anos de trabalho em sala de aula, uma não revelou o tempo de trabalho, outro tem três anos de experiência com a docência e a outra sete meses. Porém, há um consenso entre todos quando afirmam que a indisciplina atrapalha o andamento das aulas e que os alunos do Ensino Médio são os mais indisciplinados:

Geralmente os adolescentes estão em uma fase de transição para a vida adulta de muitas responsabilidades e a maioria deles não tem maturidade para lidar com esta situação (Professora E)

[...] ao invés de diminuir a indisciplina, com o passar do tempo, eles aumentam a indisciplina. (Professor D).

Todos os professores participantes da pesquisa concordam com as ações da escola em relação aos alunos indisciplinados, e um deles acrescenta que “estamos amparados pelo SOE dentro da escola e em outra instância pelo MP” (Professora A), que se referiu ao Ministério Público.

Perguntados sobre as causas da indisciplina em sala de aula, são unânimes em afirmar que a principal razão são os pais que estão desatentos em casa e não estabelecem limites nas ações dos filhos.

Considerações finais

Segundo os dados coletados durante a pesquisa, percebeu-se que entre professores e orientadores há percepção de que os problemas de indisciplina são muito mais profundos do que uma simples ausência de orientação. Percebe-se que as questões familiares acabam refletindo no comportamento dos alunos e na sua aprendizagem. Pela fala dos educadores, verificou-se preocupação em relação ao futuro dessas crianças e adolescentes que hoje estão crescendo em muitas famílias que não recebem atenção devida do Estado, ausente em relação à garantia dos direitos sociais. Com pais desempregados ou em dificuldades financeiras, muitas vezes doentes e sem assistência, as famílias ficam vulneráveis e expostas a vários processos de violência. Essa violência acaba sendo expressa através das ações de indisciplina e desobediência dos alunos durante o processo de aprendizagem. Eles praticam ações de rebeldia diante dos desafios da aprendizagem e, às vezes, demonstram falta de perspectiva em relação ao futuro.

Os professores, diante dessa nova realidade, se organizam para auxiliá-los nesse processo e buscam incessantemente o apoio dos pais e responsáveis pelos alunos. De acordo com os professores, a escola e suas ações não são suficientes para fazer cessar a violência e os atos de indisciplina. É preciso mais compromisso do Estado, dando suporte por meio de políticas educacionais eficientes e adequadas às famílias, para que possam responder aos

anseios e resolver os conflitos que se apresentam. É preciso que o trabalho seja coletivo e que se entenda que a família, a escola e o Estado precisam trabalhar juntos em busca de um resultado melhor na aprendizagem e na vida desses futuros cidadãos.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Rideel, 2006. Lex: Coleção de Leis Rideel. Vade Mecum, Acadêmico de Direito.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: < file:///C:/Users/Cris%20Silva/Downloads/constituicao_federal_35ed.pdf >. Acesso em: 20 jun.2016.

BRASIL. Decreto nº. 72846 de 26 de setembro de 1973. Regulamenta a Lei nº 5.564, de 21 de dezembro de 1968, que provê sobre o exercício da profissão de orientador educacional. Publicado no DOU de 27.09.1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d72846.htm >. Acesso em: 2 dez.2018.

CENSO 2015, 2015. Disponível em: < <http://www.escol.as/251331-ubaldo-sorriha-da-costa> >. Acesso em: 9 jun.2017.

PARRAT-DAYAN, Silvia. **Como enfrentar a indisciplina na escola**. São Paulo: Contexto, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. LEI N.º 14.030, de 26 de junho de 2012. **CIPAVE**. Disponível em: <<https://educacao.rs.gov.br/cipave>> Acesso em: 21 jun. 2017.

SILVA, Nelson Pedro. **Ética, indisciplina & violência nas escolas**. Petrópolis: Vozes Ltda, 2004.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. **Indisciplina e disciplina escolar: Fundamentos para o trabalho docente**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

Vacaria do Mar: Território Minuano/Guenoa

Tiara Cristiana Pimentel dos Santos¹

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo compreender o desenvolvimento da vacaria do mar, através das diversas proposições entre portugueses, espanhóis, índios e jesuítas, nas brigas para provar a procedência dessas vacas, enfatizando os depoimentos dos padres, para compreender quem tinha o direito de retirar o gado das vacarias.

Para a construção deste artigo, foi necessário a reunião e a interpretação de fontes do Archivo General de la Nacion/ AGN, para compreender, através delas, a procedência, desenvolvimento e a quem pertencia o gado dito alçado, existente por muitos anos na vacaria do mar, território de Minuanos/Guenoas.

Por meio de interpretação qualitativa de bibliografias e fontes fica nítido que o gado sempre pertenceu aos povos do tape e aos guarani das antigas reduções jesuíticas, mas vale ressaltar que, antes de 1670 (considerado a época do descobrimento da vacaria do Mar), índios reduzidos sempre estiveram presentes nas vacarias, e se essas entradas eram de livre acesso ao território dos Minuanos/Guenoas para a cuidado com o gado, ou se os Minuanos/Guenoas ajudaram no desenvolvimento do gado dessa vacaria. Pois, seguramente, para este animal se desenvolver, seriam necessários cuidados iniciais, principalmente contra predadores.

O processo da lida com o gado e o acesso à vacaria por distintos povos levaram à criação voluntária e involuntária de mais duas vacarias que ainda se situavam em território Minuano/guenoa; que é a vacaria de São Gabriel que se originou das paragens e dispersão das vacas, e a vacaria de Rio Negro, que propositalmente

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação de História - Universidade de Passo Fundo. Bolsista Capes Prosuc II.

foi criada para a reserva do gado. E, simultaneamente com esses acontecimentos, as estâncias missioneiras.

Vacarias do mar

Após o descobrimento da existência da vacaria do mar, surgiu também a dúvida da sua procedência, pois tanto os espanhóis, quanto os jesuítas e os portugueses se diziam provedores do gado existente nessa vacaria; essa disputa ocasionou em discussões sobre a quem pertencia o gado.

Os espanhóis defendiam a proposição de que o gado era proveniente das 100 vacas que foram introduzidas por Hernandárias², nas Ilhas do rio Uruguai, próximas à foz do Rio Negro, em terra firme, implementando na primeira etapa 50 vacas prenhas, no ano de 1611, e outras 50, no ano 1617. Considerando

2 Hernandarias fue hijo de María de Sanabria y, en consecuencia, nieto de Juan de Sanabria, quien en 1547 había capitulado como tercer adelantado del Río de la Plata. La historia de este abuelo —nacido en Trujillo, Extremadura, pariente de Hernán Cortés— merece la pena: Juan de Sanabria no pudo realizarse como gobernador del Paraguay porque falleció en 1549, antes de partir. Su segunda esposa, doña Mencía Calderón —con la cual había tenido tres hijas: María de Sanabria Calderón, Francisca Rangel de Sanabria y Mencía de Sanabria y Calderón—intentó hacerse del título, pero finalmente recayó en Diego de Sanabria, hijo del primer matrimonio de Juan. Diego fue comendado por una capitulación en 1549, pero con ella heredó el infortunio paterno: tampoco llegó con vida hasta Asunción, por lo cual el ejercicio efectivo del mando político de la región continuó en manos de Irala, quien gobernó la provincia gigante hasta el año 1552 (Nocetti y Mir, 1997: 51). Mencía, la viuda de Juan de Sanabria, se trasladó a América en un viaje que partió de Sanlúcar de Barrameda, el 19 de abril de 1550, y que llegó hasta las costas del Brasil —donde falleció Diego. Mencía participó de la organización de una expedición que atravesó el sur de Brasil a pie para llegar a Asunción. Entre las trescientas personas que la integraban, traía cincuenta mujeres casaderas, entre las cuales sus tres hijas y María de Sanabria, hija y hermana de los dos adelantados fallecidos que no pudieron gobernar (Menéndez, 2010). María de Sanabria se casó en primeras nupcias con el capitán Hernando de Trejo, con quien tuvo dos hijos: María de Trejo y Sanabria y Hernando Trejo y Sanabria —quien durante las administraciones de Hernandarias fue obispo del Tucumán, constituyéndose en su apoyo. Tras enviudar de Hernando de Trejo, María de Sanabria contrajo nupcias nuevamente, esta vez con un encomendero de Asunción, el capitán Martín Suárez de Toledo, hombre fuerte de Felipe de Cáceres, alcalde de primer voto en Asunción durante 1568.

que o espaço escolhido por Hernandárias era um bom local de criação de gado, questiona-se por qual motivo o gado posto por ele não se procriou, visto que, anos mais tarde, foi introduzido gado, no mesmo local, por colonizadores da Colônia de sacramento e Índios, e o gado prosperou, como explica Arnaldo Bruxel:

Não se diga que as pastagens não prestavam, e que o gado emigrou. Hernandárias não lançaria o seu gado em pastagens, tão ruins que obrigassem o gado a emigrar totalmente. Além disso sabemos que, quando depois da fundação de Colônia, espanhóis e portugueses introduziram o gado naquela região, ele prosperou admiravelmente. Nem podemos imaginar-nos outros fatores adversos naturais, como feras, ou humanos, como os charruas que obrigassem o gado a emigrar totalmente para centenas de quilômetros de distância. (BRUXEL, 1961, p. 132)

Sendo assim, uma das interpretações a ser considerada, não convém deter-se em compreender, se Hernandarias teria posto o gado, pois documentos existentes de épocas confirmam

2 (cont.) La unión seguramente potenció la posición del joven capitán que, de esta manera, quedaba doblemente vinculado, por vía paterna y matrimonial, al grupo más antiguo de conquistadores paraguayos. Este matrimonio tuvo siete hijos legítimos, todos nacidos en la cabecera de la gobernación. Dos de ellos fueron Hernando Arias de Saavedra, nacido en 1561, que llevó el apellido de su abuelo paterno, correo mayor de Sevilla; y Juana de Sanabria y Saavedra. Los dos mencionados fueron casados con una hija y un hijo de la descendencia del fundador de Santa Fe: Juan de Garay y Becerra desposó a Juana de Sanabria y Saavedra, mientras que Jerónima fue prometida en matrimonio a Hernandarias de Saavedra. Otro de sus hermanos, Martín Suárez de Toledo hijo, se casó con Francisca de Moscoso y de la Vega, la hija de un mestizo y nieta de una princesa inca, Isabel Chimu Ocllo. Hernandarias fue involucrado físicamente a la praxis de la conquista a los 14 años, cuando fue integrado a las milicias de Asunción. A los 15 años de edad, se enroló en las huestes de Gonzalo de Abreu durante la expedición a los Césares de 1578. Estuvo a cargo del arreo del ganado de las huestes de Garay en la fundación de Buenos Aires en el año 1580, y participó de la exploración del territorio bonaerense al sur del Salado. En 1582, ya en Santa Fe, concretó el matrimonio con Jerónima de Contreras, hija de María de Becerra y Juan de Garay, el fundador de Santa Fe y Buenos Aires. Más tarde, dos de las hijas de este matrimonio fueron unidas matrimonialmente con sendos nietos de Jerónimo Luis de Cabrera, el fundador de Córdoba. (BARRIERA, 2018, p. 156-157)

sobre o caso; mas, sim, compreender as diversas possibilidades do porquê esse gado não se desenvolveu nesse local.

Uma das possíveis teses é que o gado lançado por Heranandárias, na Banda Oriental, não teve o cuidado inicial preciso, para que o animal se desenvolvesse, contando ainda com os fatores citados por Bruxel; em vez de prosperar, o gado foi extinto.

A proposição espanhola de que o gado é proveniente das crias das vacas postas por Heranandárias não se sustenta, pois esse gado deveria ter se multiplicado, devido às pastagens, o clima propício para o desenvolvimento, e esse fato não ocorreu, pois não se encontram relatos de gado *vacum*, nesse local, anteriormente a 1670. Esse fato alimenta outra asserção, que será posta mais adiante, de que o gado da vacaria do Mar não prosperou livremente, mas sim teve contribuição de povos nativos e missioneiros, para o seu desenvolvimento.

A afirmação mais relevante que os pesquisadores colocam em tese sobre a criação da vacaria do mar seria: o território que é compreendido hoje por Rio Grande do Sul, após a batalha de M'Bororé, quando os Jesuítas e índios reduzidos derrotaram os bandeirantes, o gado existente na região do Tape foi abandonado, ficando esse espaço livre para que o gado se multiplicasse.

A lo segundo dixo a personas Religiosas dela Comp. De Jesus. Geraseron? Los Indios de sus primeras Reduccion antiguas llamada los Apostoles tenias quatro mil Bacas; y em outro llamados S. tereza tenias quatrocentas Bacas; y que de estas com el transcurso estos años, y su multiplico, y averse esperecido aquellas serranias, se fundo, y se origino la baqueria suso dicha del mar.(AGN SALA, IX 6-9-5 n°410-232)

Não havendo um predador natural, o gado se proliferou e gradualmente ia avançando aos territórios entre as bacias do Ibicuí, Jacuí e rio Negro, dando origem à Vacaria do Mar.

Com abundantes pastagens e boas aguadas, sem outro inimigo além de um ou outro tigre, o gado aumentava muito, principalmente após o avanço para o sul, pela “Coxilha Grande”, que é o divisor de águas dos rios Jacuí e Ibicuí, e apresenta, em seus flancos, as pastagens mais limpas e, com a ausência do tigre, menos perigosa. (BRUXEL, 1909, p.116)

O gado que deu origem à vacaria do mar, proveniente das antigas reduções jesuíticas, supõe-se, segundo depoimentos retirados de cartas do Archivo general de la Nacion Argentina, o gado dessas reduções, não ficou totalmente abandonado, pois quando os espanhóis e portugueses descobriram essa vacaria, os índios do Tape já faziam a vaquejo e arrebanhava o gado levando para outras reduções.

Os índios guarani do Tape sempre estiveram presentes nas vacarias, fazendo o manuseio desse animal, anteriormente a 1670, quando começou a exploração por portugueses e índios nômades dos arredores da vacaria; o uso dela entre os índios era comum, os mesmos vaquejavam sem empecilho, servindo de subsistência, para diversos povos.

As muitas vacas que eram levadas até as missões pelos índios, para o sustento das reduções, acabavam ficando pelo caminho, algumas de propósito e outras por enfraquecerem e não se sustentarem para seguir caminho. Essas reses, por muitas vezes, davam origem a outras vacarias, vacaria do Rio Negro, vacaria de São Gabriel e, mais tarde, a vacaria dos Pinhais.

A vacaria do mar foi descoberta pelos espanhóis e portugueses por volta de 1680, com a criação da colônia de Sacramento, pois o gado já havia se multiplicado nesse território. Tal conjuntura fez os jesuítas pensarem em uma forma mais segura de proteger esse gado, que era fundamental para a subsistência das reduções, trazendo o gado para as estâncias.

Os portugueses também afirmaram que tiveram contribuição para a criação da vacaria do mar. A argumentação portuguesa consistia na afirmação de que os portugueses haviam trazido gado para as interações que tiveram com a banda Oriental do Uruguai, principalmente com as incursões para povoar Rio Grande de São Pedro, próximo a Lagoa dos Patos e Rio Grande, antes de 1680.

A coroa portuguesa afirmava que os portugueses teriam direitos iguais ou maiores que os espanhóis, para com esse gado. Mas essas afirmações se tornam insustentáveis, pois logo após a fundação dos povoados de Laguna, os portugueses faziam as incursões para a banda Oriental, se apropriando do gado existente nela.

Entre as três asserções apresentadas nessa disputa por quem poderia se apropriar do gado da vacaria do Mar, a mais coerente, de que se tem informação e provas, é de que o gado que existiu na vacaria do mar, por um longo período de tempo, foi provenientes das missões do Tape.

Quando em júri, o Padre Bartolomé Navarro pergunta aos índios guarani e tape, provenientes das reduções de Candelaria, sobre a existência de paragens em que eram deixado o gado para seguir gradualmente em direção às missões, e se os índios estavam em pacífica posição de retirar o gado das vacarias, os índios responderam que conheciam o lugar das paragens da Vacaria do mar, e que tanto os Índios Tape quanto os Guarani, que viviam nas missões, retiravam o gado da vacaria para prover o seu sustento.

Responderam, ainda, que sempre entraram nas vacarias sem ter nenhum empecilho, pois afirmavam que estas vacas pertenciam a seus antepassados, que foram expulsos da serra do Tape pelos mamelucos e, nesse transcurso, deixaram nas antigas reduções uma quantidade significativa de gado *vacum*. Preocupados em salvar mulheres e filhos, deixaram o gado na banda oriental.

Alo 1º dixo que conocia dichas parajes por aver estado en ellos varias veses.

A lo 3º dixo: que es verdade, que los Indios tapes, que habitan de estas doutrinas, an estado, y estan em quieta, y pacifica posession de sacar bacas de dichas vaquerias del mar. Sacando de ellas como de cosa própria, multiplicada y frutificada delas bacas, q, sus Padres, y antepassados dexaron em las sierras del Tape. I lo que toca los demas indios guaranies, que habitan estas doutrinas, tambien estan em posessione quieta y pacifica dessacar bacas de dichas baquerias, para sus sustento. Lo qual na hecho com licencia, y beneplácito de los superiores destas doutrinas, y tácito consentimiento delos Indios tapes, de Cuyos antepassados fueron las bacas primeras, que fundaron dichas baquerias del mar. I el señor governador del Puerto de Buenos Aires Dn Joseph de Herrera assi parece reconoser por únicos accioneros alos indios desta Doctrina(...) (AGN sala IX 6-9-5 doc. 410-240)

Analizando o juramento questionado pelo padre superior Joseph Pablo de Castañeda e transcrito por Bartolomé Navarro, em diversas reduções, entre os anos de 1716 - 1717, para solucionar a questão de a quem pertenciam as vacas da Vacaria do Mar, muitos deles não hesitaram em responder que os índios tape e guarani sacavam o gado da vacaria desde 1670, e que eles se consideravam os únicos a ter o direito ao gado.

Com se prueba claramente dicho S. governador. Tuve p. legítimos, y únicos duenios de que llas baquerias a los indios guarani o tapes, y esto despues de aver gover;/; dies años el puesto de Barg, y aviendosse le leydo esta declaracion dixo estaba bien escrita lo cargo del Juramiento. (AGN sala IX 6-9-5 410 doc 232)

Então, quem teria o direito de posse desses animais seriam os índios das missões jesuíticas. Para proteger o território e impedir o avanço dos Portugueses nessa região, retornaram à banda oriental por volta do ano de 1682, posteriormente à criação da Colônia de Sacramento.

As retiradas das vacas ocorriam em grandes quantidades para o sustento das reduções, chegavam a ser milhares; cada vez que eram sacadas e levadas para os povoados, esse manejo do gado exigia diversas pessoas para que o gado chegasse ao destino, incluindo meses, até a chegada a redução.

Os inúmeros animais alçados eram trazidos para as reduções em forma de rodeio; nesses meses de caminhada, existiam as paragens, onde muitas vacas ficavam pelo caminho por estarem debilitadas para seguir viagem. Essa função resultou independentemente da criação de mais uma vacaria, simultânea à vacaria de São Gabriel.

Tanto a Vacaria do Mar como a Vacaria de São Gabriel surgiram de formas não planejadas. A primeira foi resultante dos conflitos entre bandeirantes paulistas e as reduções do Tape. A segunda, a partir do cerco da Colônia de Sacramento. Ambas as vacarias foram, assim, resultado da beligerância entre as Coroas Ibéricas. (PANIAGUA, 2013, p. 34)

Em síntese, a Vacaria do Mar, em seu contexto, era uma grande reserva de gado bovino, onde diversos grupos étnicos se beneficiavam do gado alçado (chimarrão) que se criou livremente pelo território da banda Oriental do Uruguai, após o traslado dos povos reduzidos que viviam no Tape.

De esta vaquería se aprovecharon los pueblos de la margen oriental del río Uruguay y con ella se formó más tarde la llamada vaquería de los Pinares, que proporciono durante médio siglo, o más, abundancia de corambre así a los españoles como a los extranjeros que venían en busca de esos productos. La faena era tan grande em manos de éstos que los misioneros pensaron em formar nuevas vaquerias, pero em terreno de propiedad de las Misiones. Asi lo hicieron em varia partes, sobre, sobre todo em Yapeyú. La vaquería de este Pueblo era um campo cerrado de 10 leguas em cuadro y llegó a contener 200.000 cabezas de ganado. (FURLONG, 2014, p. 166)

Para os povos que viviam no território das vacarias, como os grupos Charrua, Yarós, Guenoa/Minuano, e para os Chaná-Timbú, o gado também servia para a caça predatória, tanto para o consumo, quanto para a extração de couro e gordura, para o comércio.

A convivência desses povos com os gados e com os portugueses, que já estavam instalados no território, com a Colônia de Sacramento, fez com que esses grupos se tornassem tão bons na lida com o gado quanto os Guarani. O domínio que os Minuano e Charrua tiveram com a técnica de amansar o gado chimarrão tornou-se lucrativa para essa etnia, pois os índios percorriam caminhos até as reduções para a venda de gado manso. É o que menciona o documento de 1676, citado a seguir, sobre a troca de algumas vacas mansas trazidas pelos Guenoa aos povos de La Cruz e Yapeyu, em troca de erva mate e tabaco. Esse ato de venda de gado manso nas reduções jesuíticas, por povos originários, demonstra que esses povos habitavam os espaços do Pampa, ou seja, os povos Minuano/Guenoa habitavam o sul, próximo à bacia do rio da Prata, muito antes da criação da vacaria do mar.

A introdução do gado nesse território mostra que os povos ali existentes modificaram o próprio modo de vida, de acordo

com as condições que estavam postas, aprendendo as técnicas e manejo do gado que estava em suas próprias terras, aplicando-as a seu favor.

Estando yo en Santo Tomé, compañero del Padre Tomás de Baeza, el año de mil y seiscientos y setenta y seis, los guanoas solían traer al pueblo de la Cruz y del Yapeyú, habiendo yo bajado allí de paso, algunas vacas blancas y overas, por yerba y tabaco; no se sabía entonces de donde las traían, mas súpase luego que eran de las vaquerías del mar, por medio de un padre llamado Jacinto Márquez, que por orden de nuestros superiores, y exhorto del gobernador de Buenos Aires, hizo una espía al mar, el año de mil y seiscientos y setenta y siete, y vuelto dijo que había hallado mucho ganado manso, y el año de mil y seiscientos y setenta y nueve, siendo superior el padre Cristóbal Altamirano, con consulta de los padres antiguos que [ilegible] no dudaban ser procedidas de las que los guaraníes dejaron en sus reducciones antiguas(A.G.N.A., Cía de Jesús, Legajo 3. (IX – 7 – 9 – 1)

Através do documento transcrito, pode-se afirmar que, já em 1677, o gado proveniente da Vacaria do Mar não estava totalmente alçado, isto quer dizer que os Minuano, já manejavam parte desse gado antes da entrada de espanhóis e portugueses na Vacaria do Mar.

Resta pensar numa proposição: se o gado solto nessa vacaria se desenvolveu livremente pelas campanhas do Sul, ou se existiu a mão de obra dos índios Minuano/Guenoa, que sempre estiveram presentes nesse espaço e aprenderam com os jesuítas, ou portugueses, como manejar esse animal, contribuindo incessantemente para o crescimento do que se viu mais tarde como Vacaria do Mar.

Vejamos o documento enviado pelo padre da companhia de Jesus ao notório religioso da mesma companhia, Bartolomé Navarro, sobre a vacaria do mar.

Estando yo em S.t Thomé compañero del P. Thomas de Bai-za el año de mil seiscientos. Y treinta y seis los Guanoas solian traer al Pbl de la cruz, y del Yapeyu avendo yo ali de

passo al guna Bacas blancas y hoberas yerbas y tabaco, nose sabian entonses de donde las traian, mas lupose luego que eran de las baquerias del mar. Por médio de um p. llamado Xacinto Marquez, p., orden de nuestra sup. Y exorto del Governador. De B.agr. finco uma espia al mar el año de mil seissientos y sessenta y siete y buelto dixo avias hallado mucho ganado manso, y el año de mil seisentos y setenta y nueve siendo sup. El P. cristobal Altamirano com Consulta de los P. antigos, por uno no dudaban ser procedidas de las por los guaranies. Dexaron em sus reducciones antiguas dio licencia dicho P sup. Para los oueblos probassem fortuna, y sacassen bacas de las baquerias del mar como se effectuo luego. Quedando em tablada la baqueria del mar sin contradicion alguna. (AGN sala IX 6-9-5 410 doc 232)

O trabalho de arrebanhar gado dentro das vacarias, “vaquear” ou fazer uma vacaria, tornou-se de suma importância para o povo missioneiro nessa época. Esse trabalho consistia em recolher o gado das vacarias e transportá-los até os locais destinados. Primeiramente, eles eram destinados até as paragens, locais de descanso, até chegar às estâncias e aos postos. Quando o gado já estava manso, era transportado para o consumo ou para o trabalho nas reduções.

Consideramos que, ainda nesse período, se tenha ainda a formação não intencional de mais uma vacaria, que é a vacaria de São Gabriel. Essa vacaria, em comparação com a vacaria do mar, se torna bem menor em quantidade de animais e em extensão.

Essa vacaria se formou das vacas que se dispersavam das tropas das vaqueadas feitas pelos índios missioneiros, quando muitos desses animais ficavam para trás, devido à exaustão, pois eram dias, até meses, para a chegada em seu destino final nas estâncias. Esse procedimento, que era corriqueiro entre os índios missioneiros, principalmente guarani, ocasionou no surgimento da vacaria de São Gabriel.

O documento a seguir trata da retirada do gado que estava nas encostas do Rio Rosário em São Gabriel, que, em 1690, com o padre provincial, Gregório Orosco, Governador e capitão do rio da Prata, Joseph de Herrera, lançaram ordens para que os índios

Tape, juntamente com os soldados espanhóis, retirassem o gado que, por direito, pertencia às missões.

Alo primero dixo; conece dich sitio, y lugares de Baqueria de Mar p que el año de mil seientos e noventa el S. M de campo Gr D Joseph de Herrera Governador y Capp. Y G. del rio dela plata y Puertos de Buenos Aire escrivio el P provincial entonces lo era el Gregorio Orosco de la comp. De Jesus y al P sup. De esta Doctrinas, para juntamente com los soldados espanholes retirassem el ganado, que se recostaba y avia las costas de san Gabriel de Rio del Rosaio, y otras para cuyo efecto fue sinalado este declaranse juramente com el Joachin de Subeldis Religioso de la comp. Quienes con los dich. Indios tapes, y soldados españoles effectivament retiraran dicho ganado a cercandolo alos Pueblos de dichos indios como a unicos accioneros de el. (AGN sala IX 6-9-5 410 doc 232)

Dessa maneira, pode-se perceber as consequências dos saques, pois São Gabriel ficava próximo da colônia de Sacramento, sofrendo constantes ataques dos portugueses. Não bastando esses acontecimentos, os povos originários também se abasteciam nessas vacarias. “Em 1692, o governador do Rio de Prata solicitou às missões que retirassem para suas estâncias todo o gado procedente da Vacaria do Mar ampliada com a de São Gabriel, projeto inexecutável mesmo criando uma grande vacaria ao norte do Rio Negro” (MIRANDA, 2012, p. 51).

Esse fato levou à criação proposital da primeira vacaria da segunda fase, por volta dos anos de 1677 a 1691, que é a vacaria do Rio Negro. que estava dividida em duas partes: a primeira pelos afluentes entre o rio Negro e o rio Quaray, e a outra do litoral atlântico até o rio Negro.

O gado era retirado aos milhares da Vacaria do Mar e levado até a vacaria do Rio Negro, muito dos animais desfaleciam no caminho pelos maus tratos e falta de alimento até a chegada às estâncias; os animais que sobreviviam até Rio Negro, demoravam até um ano para se recuperar.

Mas a ação de retirada do gado, entre os anos de 1677-1691, fez com que outro fator acontecesse: na criação e no de-

envolvimento das estâncias missioneiras das reduções jesuítas para a proteção e procriação do gado alçado que se encontrava nas vacarias, cada povo em particular ganhava uma extensão de terra, para o seu próprio sustento.

Conclusão

Percebe-se, assim, que a disputa sobre a quem pertencia a vacaria do mar rendeu vários anos de briga judicial entre espanhóis, portugueses, índios e jesuítas, e todos se esforçavam para juntar provas e testemunhas para provar a quem as milhares de vacas pertenciam, .

Mesmo assim, todos os padres dispostos a dar testemunho sobre as vacarias respondiam que os índios do tape sempre estavam em pacífica posição de vaquear, e tiravam o gado como se sempre fosse deles, pois essas vacas existentes nas vacarias se originaram do gado vacuum existente nas antigas reduções do Tape, que foram destruídas pelos portugueses antes da batalha de M'bororé.

Outro fator, pouco discutido sobre a vacaria do mar, é que as vacas que pertenciam à vacaria estavam em território de Índios Minuano, e relatos demonstram que esse povo já tinha o domínio do cavalo, e amansava vacas e as levava até as reduções jesuíticas para vendê-las. Assim, pode-se afirmar que não só os índios reduzidos lidavam, amansavam e contribuíram para que as vacas da vacaria do mar se desenvolvessem.

Depois que os espanhóis e os portugueses descobriram a vacaria, todos se abasteciam dela, o que fez os jesuítas, juntamente com os indos do tape, retirarem o gado da Vacaria do Mar, criando, em território jesuíta, propositalmente, outra vacaria, denominada de Vacaria do Rio Negro.

Simultaneamente, com a Vacaria do Rio Negro se desenvolviam as estâncias missioneiras para a proteção do gado, que era trazido em sua maioria xucro, principalmente da Vacaria do Mar. Nesses locais o gado era protegido contra os ataques de outros povos e de animais ferozes.

Pensar esses acontecimentos, principalmente por uma ótica que não somente enfatiza a presença de europeus no

processo de desenvolvimento e manejo com o gado, permite mostrar que os povos nativos também se adaptaram com as ocorrências e modificações do ambiente, após a introdução do gado vacuum no território.

Referências bibliográficas

BARRIERA, Darío. (2018). *Hernandarias de Saavedra in the historiography of Rió de la Plata, or the colonial roots of a creole nationalism. Boletín Americanista*, p. 155-175. 10.1344/BA2018.76.1009.

BRUXEL, Arnaldo. **O gado na Antiga Banda oriental do Uruguai**. Instituto Anchieta de pesquisas. Gráfica da Universidade do rio Grande do Sul- Porto Alegre 1960.

MIRANDA Neto. **A utopia possível : missões jesuíticas em Guairá, Itaitim e Tape, 1609-1767, e seu suporte econômico-ecológico**. Brasília: FUNAG, 2012.

FURLONG Cardift, Guillermo, **Los Jesuitas y la cultura rio-platense**. 2.ed. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Universidad del salvador, 2014.

PANIAGUA, Edson Romário Monteiro. **Fronteiras, violência e criminalidade, na região platina: o caso do município de Alegrete (1852-1864)**. Alegrete- RS: Instituto Cultural José Gervasio Artigas, 2013.

Fontes

A.G.N.A., Cia de Jesus, sala IX 6-9-5 410 doc 232 tanto del informe, que se hizo al gobernador de Buenos Aires sobre las Baquerias del Mar a favor de nossos Indios: febrero de 6 de 1716.

A.G.N.A., Cia de Jesus sala IX 6-9-5 410 doc 233. tanto del informe, que se hizo al gobernador de Buenos Aires sobre las Baquerias del Rio Negro a favor de nossos Indios: febrero de 6 de 1716.

A.G.N.A., Cía de Jesús, Legajo 3. (IX – 7 – 9 – 1) A.G.N.A., Cía de Jesús, Legajo 3. (IX – 7 – 9 – 1) “Billete escrito por el Padre Leandro Salinas... de casi setenta años; de misionero de más de cuarenta”, superior dos veces, y rector del colegio máximo de Córdoba. Fechado sin lugar, a 20 de mayo de 1715. En información sobre el derecho que tienen los indios guaraníes a las vaquerías del mar. Julio de 1716.

Relações de interdependências entre campo e cidade: processos e contemporaneidade em São Borja-RS

Nola Patrícia Gamalho¹

Carmen Regina Dorneles Nogueira²

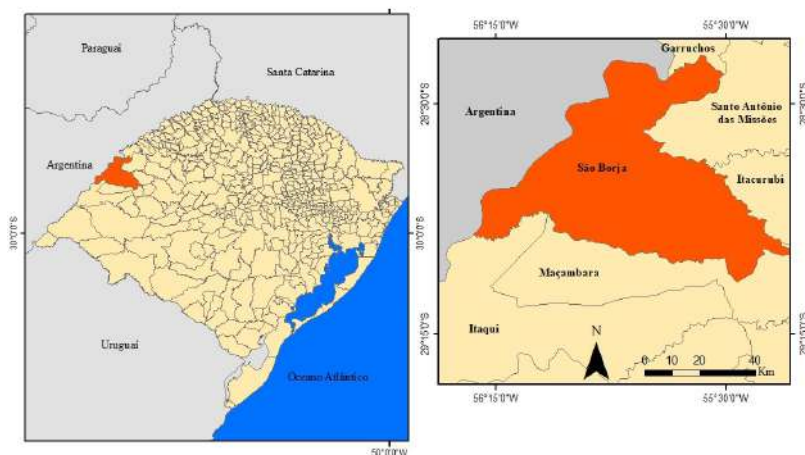
Introdução

O município de São Borja (Figura 1) envolve em sua constituição uma série de variáveis imprescindíveis às compreensões sobre sua evolução, desenvolvimento urbano e inserção regional. É a produção do espaço (LEFEBVRE, 2013) como um processo em diferentes condições históricas, técnicas e sociais. Sua sede remonta ao estabelecimento dos Sete Povos das Missões (século XVII) no Estado, tendo o povoamento sede desde 1682. Foi um dos primeiros municípios do Estado, com sua instalação em 21 de maio de 1834, sendo que em 1835, quando foi deflagrado o conflito Farroupilha, o Estado possuía somente 14 municípios (FEE-RS, 1981). Sua instalação decorre dos processos de disputas territoriais entre Espanha e Portugal, constituindo-se como fronteira atual entre Brasil e Argentina. Assim, analisar suas dinâmicas sócio-espaciais (SOUZA, 2013) e regionais envolve a compreensão dos processos históricos de formação, que implicaram no desenvolvimento econômico e territorial alicerçado em um primeiro momento na pecuária; as transformações econômicas e produtivas, que implicaram no estabelecimento do cultivo do arroz no século XX; as dinâmicas urbanas decorrentes da matriz produtiva do campo, o campo e a cidade em sua intrincada relação decorrente das transformações do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1993) e sua situação de fronteira. Revela-se, portanto, um espaço de complexidades.

1 Professora Doutora do Curso Geografia Licenciatura EAD - UNIPAMPA/UAB e coordenadora do Curso de Ciências Humanas – São Borja.

2 Professora Doutora do Curso de Ciências Humanas - Licenciatura e coordenadora do Curso Geografia Licenciatura EAD - UNIPAMPA/UAB, ambos da UNIPAMPA, São Borja.

Figura 1 – Localização de São Borja



Fonte: Base do IBGE. Elaboração de Gamalho, 2019

Logo, o presente artigo busca contextualizar a constituição do município pela complexa relação entre campo e cidade. Dessa forma, foram analisados Censos demográficos e agropecuários do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), dados do IRGA (Instituto Rio Grandense do Arroz), levantamento de campo e revisão bibliográfica. Assim, objetiva-se contextualizar São Borja, identificar os processos e transformações ao longo do século XX e XXI, assim como identificar a situação regional do município, ou seja, suas relações regionais de dependência ou atração.

Desenvolvimento

São Borja apresenta elementos sociais, culturais e regionais que remetem às Missões Jesuíticas e ao desenvolvimentno da metade sul do Rio Grande do Sul. Como característica associada à metade sul, tem-se no desenvolvimento inicial a pecuária no Pampa gaúcho e o predomínio fundiário de grandes propriedades. Essa matriz sócio-cultural e identitária, constituída a partir do gaúcho da estância, repercute na atualidade, mais como reprodução e reafirmação de uma identidade do que pelo vínculo com a matriz produtiva. Sua instalação correspondeu às estratégias de Portugal em consolidar a fronteira pela ocupação

territorial (BARROSO, 2009). Em 1846, em seus primórdios, o município já contava com 2419 habitantes (FEE, 1981) e presença militar (SAINT-HILAIRE, 2002).

O densenvolvimento populacional de São Borja segue as transformações territoriais do estado e país. Até o início da segunda metade do século XX, tem predomínio de população rural, e sua tranformação em município urbano tem o ponto de virada entre as décadas de 1960 e 1970, como se observa na Tabela 1. Nesse sentido, São Borja não se diferenciou do processo nacional e foi produto de processos mais amplos de transformação das relações entre campo e cidade, como a modernização da agricultura e o consequente êxodo rural. Segundo Santos (1993), a inversão entre a população rural e urbana no Brasil ocorreu entre as décadas de 1940-80, levando a triplicar a população total e a multiplicar sete vezes e meia a urbana. Essas transformações, conforme o autor, implicam a constituição de espaços agrícolas e urbanos, não mais em relação a regiões rurais e cidades. Não é uma simples transformação de nomenclatura, mas um exercício interpretativo das transformações nesses espaços decorrentes da expansão capitalista no campo e, associado, da emergência do meio técnico-científico-informacional que ocorre nas décadas subsequentes.

Tabela 1 – Evolução populacional séculos XX e XXI

	Situação	Ano							
		1920	1940	1950 ³	1960	1970	1980	2000	2010
São Borja	Urbana	5400	4635	12492	22062	29516	42226	57273	55138
	Rural	23100	20684	26329	27230	22876	15991	7596	6533
	Total	28500	29694	38835	49292	52392	58217	64869	61671

Fonte: FEE (1981) e IPEA

Com área de 3.616,690 Km² e 17,05 habitantes por Km² (IBGE), o município apresenta predomínio territorial de atividades vinculadas à agricultura e pecuária e concentra a população urbana (89%) em sua porção fronteira com a Argentina. Observa-se redução do crescimento demográfico em relação ao

3 O documento fez uma diferenciação entre urbana e suburbana, que representavam respectivamente 6621 e 5871. Para fins de comparação com os demais anos, esses indicadores foram somados na categoria urbana.

censo de 2000 e 2010, ainda que algumas políticas públicas, como a ampliação do sistema federal de ensino (Institutos Federais e Universidades), tenham estabelecido unidades na cidade. Todavia, esse fenômeno não é particular a São Borja, mas comum nos Coredes de fronteira, como o Corede Fronteira Oeste, no qual estão inseridas, assim como outros Coredes próximos, Missões e Fronteira Noroeste (Atlas Socioeconômico do RS).

A conjuntura populacional e territorial de São Borja tem implicações na articulação regional do município. Sua reduzida porção urbana é acompanhada por uma grande extensão rural, influenciando nas articulações regionais do município e na identificação de sua posição na hierarquia urbana regional. O município gaúcho mais próximo é Itaqui, localizado a 90 km de São Borja. Enquanto a distância reduz as relações regionais, a proximidade de São Borja e San Tomé (Argentina), que constituem cidades gêmeas, é constante, com trânsito de pessoas e comércio. São variáveis que, articuladas, evidenciam a complexidade da produção espacial local e regional.

Para compreender o território, sua formação social e econômica, é necessário analisar a articulação entre o espaço rural (contemporaneamente agrícola) e urbano, o qual emerge na constituição das distâncias sociais originadas no acesso à terra, com repercussões na divisão do trabalho atual. É característica, do que se denomina como metade Sul do Rio Grande do Sul, o predomínio de propriedades caracterizadas por grandes extensões de terra, o que originalmente atribuía riqueza e poder aos atores sociais que detinham a posse da terra. Esse aspecto é trabalhado por Fontoura (2014, p.32), que define como: “[...] nas sociedades agrárias a produção de riqueza está diretamente ligada ao meio rural, e isto define o tipo de sociedade urbana”.

Portanto, a matriz produtiva, com predomínio da atividade pecuária durante o século XIX e primeiras décadas do século XX, constitui a base sobre a qual a agricultura empresarial moderna se estabelece. Segundo Fontoura (2011), é pela produção de arroz e trigo que, a partir da década de 1930, tem-se o avanço de relações capitalistas, em associação com a modernização da agricultura. A pecuária em latifúndio cedeu territórios ao crescimento da rizicultura. Assim, a produção atual concentra-se primeiro

na produção de arroz e no estabelecimento de indústrias de beneficiamento e armazenamento, posteriormente com a pecuária e a produção de soja. As tabelas 2 e 3 demonstram o decréscimo do quantitativo de bovinos em São Borja, o que reforça a identificação de que parte da matriz produtiva migrou para a produção de grãos.

Tabela 2 – Rebanhos décadas de 1910-1940

Ano	Bovino	Ovino	Suino	Equino	Caprino	Muare
1913	259996	75774	2220	40128	840	2250
1939	246168	117678	5330	27578	252	
1949	345104	195007	4391	22148	225	621

Fonte: FEE, 1981

Tabela 3 – Rebanhos décadas de 1970-2010

Ano	Bovino	Bubalino	Equino	Suíno	Caprino	Ovino	Galináceo
1974	317657	155	13932	4200	83	176632	68000
1980	305368	108	8700	14950	66	181552	87000
1990	245000	1290	46000	4380	90	146600	81010
2000	164485	7850	7850	7460	160	85400	43821
2010	183912	1255	4926	6732	510	56983	20515
2017	178290	1210	7640	2080	45	48130	11420

Fonte: IPEA

Ainda no século XIX é possível observar a presença da rizicultura no município, todavia a expansão em São Borja ocorre entre as décadas de 1960 e 1970, conforme tabelas 4 e 5, com o avanço da agricultura capitalizada empresarial e predomínio de imigrantes do norte do Estado, originários de colonizações italianas. Embora a área de produção de soja também seja significativa, é a produção de arroz que exerce maior influência na cidade, com os estabelecimentos de beneficiamento e armazenagem do grão e, conseqüentemente, com o emprego da mão de obra do morador urbano. Enquanto a soja é o principal produto de exportação do Estado, o arroz destina-se principalmente para o mercado nacional. Segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA): “Da produção gaúcha de arroz, cer-

ca de 12% fica no Estado, do beneficiamento aproximadamente 70% é exportado para outros estados, sendo 50% para São Paulo e 20% para o Rio de Janeiro”.

Embora a produção de linho tenha sido significativa em anos anteriores, dando a alcunha de capital do linho ao município, é a produção de arroz, soja e gado a mais significativa da constituição das relações de complementaridade entre campo e cidade (ELIAS, 2012).

Tabela 4 – Área plantada – em hectares

Ano	Arroz	Soja	Milho	Linho
1920	151	****2	*****	*****
1988	35000	35000	3000	100
1990	35000	32000	5000	280
2000	35200	35000	2500	150
2010	49825	35000	3000	480
2017	44000	60000	4000	****

Fonte: FEE, 1981 e CENSOS agropecuários (IBGE)- Tabela 1612

Tabela 5 – Cereais colhidos

Cereais colhidos – (toneladas)	Milho	Arroz	Soja
1939	2327	139	****
1949	****	7389	****
1974	1260	53184	55500
1980	2520	900000	116000
1990	10500	175000	48000
2000	1750	194490	25200
2010	9000	340798	73500
2017	29400	352000	180000

Fonte: FEE, 1981- Censos Agropecuários-Tabela 1612

Tanto a produção da soja quanto a do arroz desenvolvem-se principalmente em grandes extensões de terra. O município possui uma parcela menor de participação da agricultura familiar, que são os principais produtores de feijão, mandioca e milho. Essa

estrutura de grandes extensões é decorrente do processo histórico na porção sul do estado, constituindo uma continuidade do período da pecuária, em uma divisão de trabalho marcada pelo estancieiro e o peão. Hoje, substituídos pela agricultura moderna e pelo trabalhador urbano da agricultura e indústria de beneficiamento.

O Rio Grande do Sul é o maior produtor de arroz no Brasil, sendo São Borja, de acordo com o Boletim de resultados da lavoura de arroz 2017/18 do IRGA, o quinto maior produtor nesse período, como pode ser observado na Tabela 6. Nas décadas de 1940-50, havia uma expansão da cultura do arroz no Brasil, sendo importantes produtores nesse período os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Maranhão e Goiás. O avanço das culturas de exportação, como a soja, circunscreveu-se à produção de arroz, sendo atualmente o Rio Grande do Sul e Santa Catarina os principais produtores (SANTOS, 2012).

Tabela 6 – Ranking dos dez municípios com a maior produção de arroz irrigado no Rio Grande do Sul na safra 2017/18

Ranking	Município	Regional	Área (ha)	Produtividade (Kg/ha)	Produção (t)
1	Uruguaiana	FO	81.386	9.139	743.787
2	Itaqui	FO	77.000	7.949	612.073
3	Santa Vitória do Palmar	ZS	69.159	8.179	565.651
4	Alegrete	FO	56.130	9.058	508.426
5	São Borja	FO	43.612	8.663	377.811
6	Dom Pedrito	CA	44.990	8.281	372.562
7	Arroio Grande	ZS	41.766	7.550	315.333
8	Camaquã	PCI	32.655	7.590	247.851
9	Mostardas	PCI	38.806	6.314	245.021
10	São Gabriel	CA	29.000	8.100	234.900

Fonte: IRGA

A produção agrícola e a indústria do beneficiamento do arroz exercem importante impacto na constituição municipal e urbana. Além de comportar diversos estabelecimentos de beneficiamento e armazenagem, a empresa Pirahy alimentos LTDA, localizada em São Borja, ocupa a terceira posição no ranking de indústrias de beneficiamento do Estado, atrás apenas da Camil Alimentos S/A (Itaqui) e JOSAPAR- Joaquim Oliveira S/A participações (Pelotas) e da empresa Cerealista Labruska LTDA, também de São Borja, que ocupa a 50ª posição nesse ranking (IRGA). Segundo o documento, a empresa foi responsável pelo beneficiamento de 230.412 toneladas de arroz. A Pirahy gera diretamente,

no beneficiamento e armazenamento, 500 postos de emprego⁴, sendo um significativo polo empregador no município, o que também vai implicar o imaginário social que, no passado, era apoiado no grande pecuarista, hoje no proprietário da empresa.

O desenvolvimento tem implicações na constituição urbana e na oferta de serviços disponíveis. As beneficiadoras são um laço dessa cadeia de articulação do campo e da cidade. Segundo Santos (1993, p.53): “A cidade torna-se o *locus* da regulação do que se faz no campo. É ela que assegura a nova cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola [...]”. Dessa forma, estão instalados em São Borja diferentes estabelecimentos voltados para esse campo moderno e tecnológico, como revendedoras de maquinários (John Deere–Alvorada, Masey Ferguson, Case- AGROSER, Super Tratores) e insumos (Ciagro, Terra Nova e Comercial Agrícola Horizonte). Tem-se o que Santos argumenta como a incorporação de ciência e informação ao território rural. Assim, a cidade visa responder e subsidiar o campo moderno. Corresponde à cadeia do agronegócio, definida como antes da porteira (à montante), dentro da porteira e depois da porteira (à jusante), o que envolve uma cadeia de atores e ações vinculados, articulando esses espaços urbanos e agrícolas: produção e fornecimento de insumos, máquinas e equipamentos, serviços especializados; preparo e manejo do solo, tratamentos culturais, irrigação, colheita, transporte, armazenagem, industrialização, distribuição e comercialização (FEIX, LEUSIN JÚNIOR, AGRONONIK, 2016). Simultaneamente, tem-se todo o aparato financeiro dos estabelecimentos bancários, que a cidade possui em diversidade (Banco do Brasil, Banrisul, Itaú, Sicredi). Segundo Elias (2012, p. 3): São regiões agrícolas que “encontram-se sob o comando de grandes empresas nacionais e multinacionais, as mesmas que estão à frente das redes agroindustriais globalizadas, representando lugares funcionais dessas.” É a modernização presente no meio técnico-científico-informacional contrastando com a constituição de uma cidade pobre em relação ao campo (FERREIRA, 2009).

Esse denso aparato, cujo principal objetivo é a produção agrícola e industrial, repercute na variedade e quantidade de es-

tabelecimentos comerciais para atender a população. A cidade possui um comércio que atende desde as camadas de alta renda, até o comércio popular, para as faixas de menor renda. Assim, ao mesmo tempo que apresenta traços da globalização, de produtos e relações que atravessam diferentes espacialidades (marcas hegemônicas, sistema de cartão de crédito), como a rede Walmart, loja de móveis e eletrodomésticos (Quero-Quero, Colombo, Obino), também comporta estabelecimentos locais e regionais (supermercado Baklisi – rede regional; supermercado Chesine – rede local). Possui revendedoras de automóveis especializadas em determinadas marcas (Felice – Fiat, Gattiboni – Ford, Nicola – Chevrolet). Aqui se observam as conexões entre as escalas do local, da vida cotidiana e do global, pela inserção de multinacionais. Imprescindível salientar que, a partir de novembro de 2019, haverá a disponibilidade de transporte aéreo na cidade. O aeroporto João Manuel disponibilizará voos de São Borja a Porto Alegre⁵.

Foi desenvolvida na cidade uma ampla rede de ensino Municipal, Estadual, Particular e Federal. Nesse último, destacam-se o Instituto Federal Farroupilha⁶ e a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)⁷ e UERGS (Universidade Estadual do Rio Grande do Sul)⁸. Também ocorreu a instalação de polos e instituições de educação à distância⁹, assim como o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), que oferece cursos técnicos profissionalizantes. Importante destacar ainda a relação de trânsito com San Tomé, em decorrência do curso de medicina ofertado na Argentina, que atrai estudantes de todo país. Essa densidade de instituições de ensino poderia caracterizar o muni-

5 Informação disponível em: <<https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/1213-ao-borja-tera-voos-comerciais-a-porto-alegre>>. Acesso em agosto de 2019.

6 Ensino médio, Técnico em cozinha, técnico em logística. Graduação em Gestão do Turismo e Gastronomia.

7 Universidade multicampia distribuída em dez municípios do Sul do Estado. Cada campi tem um perfil. São Borja tem enfoque em humanidades e comunicação. Seus cursos de graduação são: Ciências Humanas-Licenciatura, Ciências Sociais-Ciência Política, Serviço Social, Direito, Relações públicas, Jornalismo, Publicidade e Propaganda. Conta com dois mestrados e diversas especializações.

8 Bacharelado em Gestão ambiental.

9 Uninter, Uniasselve, Anhanguera e Fael.

4 Informação obtida pelo vídeo institucional. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5z8B1hKr5Y4>>. Acesso em julho de 2019.

cípio como um importante polo de formação superior na região, todavia, as distâncias ainda constituem um entrave a determinação das relações regionais e deslocamento populacionais.

Todo esse aparato demonstrado implica a reduzida necessidade de deslocamento para satisfazer alguma necessidade básica da população. Esse contexto conduz à reflexão sobre a situação de São Borja, que não pode ser identificada como uma cidade pequena, dependente e articulada a um centro regional. Tampouco como uma cidade média, devido às restritas relações regionais decorrentes das distâncias. Barreto (2011), em estudo sobre a relação campo-cidade na campanha gaúcha, compreende o município com base no conceito de “cidade local”, de Milton Santos. Assim, evita-se o critério quantitativo demográfico, que é insuficiente para entender e classificar a urbanização dessa região, em que as distâncias territoriais atuam na redução das articulações regionais, de predomínio de população urbana e forte articulação região agrícola e região urbana. É característica de “cidade local” atender minimamente as necessidades populacionais, o que é possível observar na paisagem e estabelecimentos nela instalados. Elias (2012), também na perspectiva do conceito de cidade local de Milton Santos, elabora o conceito de “cidade do agronegócio”, o que corresponde a uma importante forma de interpretação da realidade de São Borja. Por fim, o estudo das regiões de influência das cidades (IBGE, 2007) classifica São Borja como um Centro Zona A, que corresponde a cidades de menor porte e com atuação restrita a sua área imediata, exercendo funções de gestão elementares.

Essa complexidade da cidade decorre da modernização do campo, o que a torna cidade do campo e não mais a cidade no campo (SANTOS, 1993). Há uma intrincada complementaridade entre a produção agropecuária e industrial, caracterizando a montante a produção agrícola e pecuária e, a jusante, os serviços, característica da constituição de cidades, em decorrência do avanço do agronegócio. Observa-se, nos gráficos 1 e 2, a seguir, no levantamento do SEBRAE, a composição e quantitativos de empresas por setores da economia. Nesse caso, o destaque presente nos quantitativos, referentes ao serviço e comércio, tem importante influência da relação à montante e à jusante do agronegócio.

Gráfico 1 – Empresas em São Borja



Fonte: SEBRAE, 2019, p.4

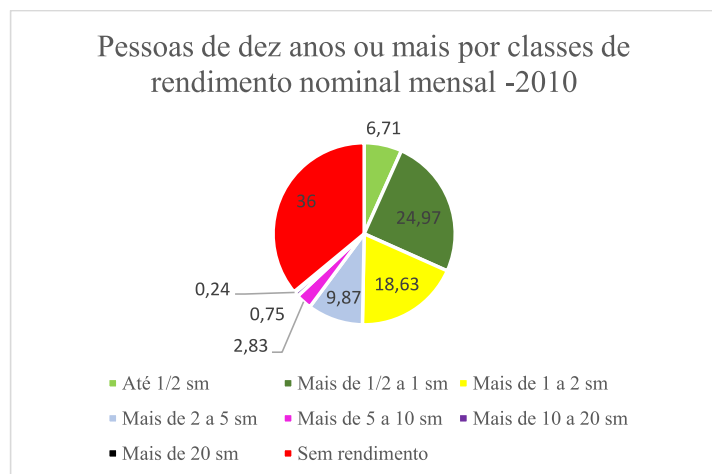
Gráfico 2 – Empresas por Setor



Fonte: SEBRAE, 2019, p.4

Todavia, o destaque econômico do campo tem repercussões modestas no desenvolvimento social do espaço urbano. Tem-se um campo rico e uma cidade pobre (FONTOURA, 2014; FERREIRA, 2009), com distâncias sociais bem delimitadas, conforme se observa no Gráfico 3, em que a concentração populacional encontra-se no intervalo dos segmentos sem renda e população com até um salário mínimo (67% da população). Enquanto a maioria da população encontra-se nas faixas de menor renda, 0,99% recebe mais de dez salários mínimos. Evidencia-se a concentração de renda e o processo de desigualdades sociais decorrente desse contexto de concentração fundiária e industrial. Tem-se uma divisão do trabalho com pouca alteração entre o período de predomínio da pecuária e o avanço da agricultura moderna, constituindo no espaço urbano uma reserva de mão-de-obra.

Gráfico 3 – Classes de rendimento de São Borja - 2010



Fonte: IBGE. Planilha 1384. Elaboração das autoras.

Essas distâncias sociais têm expressão na divisão intraurbana da cidade, com bairros de periferia e vilas. O maior bairro em termos demográficos, Bairro do Passo, é também identificado como uma periferia e um grande reservatório de mão-de-obra. Outras vilas, contidas em bairros, são a expressão dessa intensa desigualdade (Vila Pipoca, Vila Marrom, Vila Cabeleira...). Nessas periferias, a paisagem urbana confunde-se com a agrícola, que é facilmente alcançada em decorrência do reduzido território urbano. Metaforicamente, a condição de fronteira é tanto em relação à Argentina, quanto ao urbano e agrícola circundante ao perímetro urbano.

São populações empobrecidas, famílias que sobrevivem do trabalho no comércio e na Pirahy. É a dialética entre a representação de um espaço agrícola rico, marcado na figura da Pirahy, e espaços urbanos pobres. Nessas periferias se encontram os peões velhos, aqueles que não acompanharam a modernização do campo. Assim como famílias que sobrevivem da aposentadoria dos membros mais velhos. São espacialidades cuja morfologia de limites imprecisos entre urbano e agrícola é uma das características da produção de periferias nesse contexto descrito de cidade do agronegócio. São espacialidades cuja paisagem constitui um híbrido entre os elementos de periferias de metrópoles e o agrícola, constantemente, como limite próximo.

Conclusão

São Borja é historicamente um município importante na constituição territorial do Rio Grande do Sul. Desde suas origens, esteve associado às políticas do estado e as estratégias dos agentes do poder, antes pecuaristas, hoje os atores vinculados à produção e beneficiamento do arroz. O desenvolvimento territorial voltado para a produção de commodities e o beneficiamento do arroz caracteriza a dialética e interdependência entre espaço agrícola e cidade. Um campo moderno, que atraiu uma diversidade de estabelecimentos voltados para atividades agrícolas e para a cidade. De um lado, a riqueza, avanço do meio técnico-científico-informacional, de outro, o empobrecimento populacional, a dependência aos atores territoriais locais. É um espaço complexo, com elementos que devem compor uma análise densa: região fronteira, características regionais vinculadas ao latifúndio, expansão do agronegócio... Apresenta potencial de se constituir em um polo regional, todavia tem a herança das grandes distâncias do período de concessões de sesmarias e constituição de latifúndios, o que inibe sua posição de polo.

Referências bibliográficas

BARROSO, Véra Lucia Maciel. O povoamento do território do Rio Grande do Sul/Brasil o oeste como direção. **Estudios Historicos**. n. 2, ago. 2009. Disponível em: < http://www.estudioshistoricos.org/edicion_2/vera_maciel.pdf>. Acesso em: jul.2019.

BARRETO, Vitor Angelo Villar. **Dom Pedrito, cidade e campo: a modernização agrícola e a cidade local**. 2011. Dissertação (Mestrado em geografia) - Programa de pós-graduação em geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Porto Alegre, 2011.

ELIAS, Denise. Relações campo-cidade, reestruturação urbana e regional no Brasil. **XII Coloquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá, 2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas.htm>>. Acesso em: ago.2019.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Cultivo do arroz irrigado no Brasil. Disponível em: < https://www.spo.cnptia.embrapa.br/conteudo?p_p_id=conteudoportlet_WAR_sistemasdeproducao&_p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&p_r_p_-76293187_sistemaProducaoId=5101&p_r_p_-996514994_topicoId=5514>. Acesso em: jul. 2019.

FEIX, Rodrigo Daniel; LEOSIN JUNIOR, Sérgio; AGRONONIK, Carolina. **Painel do agronegócio no Rio Grande do Sul -2016**. Porto Alegre: FEE, 2016

FERREIRA, Lenize Rodrigues. **Transformações na paisagem urbana de Santa Vitória do Palmar-RS: relações sociais, políticas de habitação e a produção da cidade**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre - RS, 2009.

FONTOURA, Luiz Fernando Mazzini. A modernização da agricultura e a urbanização incompleta: a situação de algumas cidades da campanha gaúcha. **CaderNAU**-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas. v. 7, n. 1, 2014, p.27-47.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **De província de São Pedro a Estado do Rio Grande do Sul** – Censos do RS 1803-1950. Porto Alegre, 1981.

IBGE. Instituto Brasileiro de Economia e Estatística. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em:<www.ibge.gov.br>. Acesso em: ago. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:< https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

IRGA. Instituto Rio Grandense do Arroz. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Agricultura, pecuária e irrigação. Disponível em: <<https://irga.rs.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.

Rio Grande do Sul. Secretaria de planejamento, orçamento e gestão. **Atlas socioeconômico Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<https://atlas-socioeconomico.rs.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2019.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SEBRAE. Serviço de apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul. Perfil das Cidades Gaúchas. 2019. Disponível em:<https://databasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sao_Borja.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

Os espaços de destinação final de resíduos sólidos no Brasil¹

Gustavo de Carvalho Luiz²

Introdução

A correta destinação dos resíduos sólidos é tema cada vez mais importante no contexto das municipalidades. Com um modelo social baseado no elevado padrão de produção e de consumo, surgem graves problemas de acumulação de resíduos sólidos (BRAGA et al., 2002). Tal situação exige que a gestão pública direcione ações a fim de promover a correta destinação desses resíduos, em articulação com a sociedade.

O gerenciamento dos resíduos sólidos não compreende apenas a coleta e o transporte desses materiais, mas principalmente o tratamento e a destinação final para locais apropriados. Entre os locais existentes, os mais conhecidos são: os lixões, totalmente inadequados para essa finalidade; as usinas de compostagem e os aterros sanitários, que são mencionados na PNRS como locais corretos (BRASIL, 2012). Porém, em muitos municípios, não existe a disponibilidade de espaços físicos para que a destinação final ocorra de forma adequada. Sobre esse ponto, Jacobi e Besen (2011, p. 136) destacam que:

Um dos maiores problemas em cidades densamente urbanizadas, especialmente nas regiões metropolitanas, é a falta de locais apropriados para dispor os resíduos adequadamente. Isso se deve à existência de áreas ambientalmente protegidas e aos impactos de vizinhança das áreas de disposição.

- 1 O presente artigo integra os resultados parciais da pesquisa realizada por Gustavo de Carvalho Luiz para a Dissertação do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, defendida em maio/2018.
- 2 Administrador lotado na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja. Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: gustavocarvalho@unipampa.edu.br

A escassez de espaços apropriados é preocupante. Conforme Samizava et al. (2008, p. 44), as áreas “ambientalmente adequadas disponíveis para a destinação de resíduos sólidos no Brasil apresentam-se cada vez mais escassas, uma vez que devem ser atendidos critérios de ordem social, econômica e, principalmente, ambiental”.

Na maioria dos municípios, o circuito dos resíduos sólidos apresenta características muito semelhantes, da geração à disposição final, envolvendo apenas as atividades de coleta regular, transporte e descarga, que normalmente ocorre a céu aberto (SCHALCH et al., 2002). Para abolir a disposição desses materiais a céu aberto, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) determinou que os municípios devem destinar os seus resíduos para espaços ambientalmente adequados (BRASIL, 2010, art. 3º, VIII). Diante dessas exigências, os municípios precisam verificar alternativas para proceder à correta destinação de seus resíduos para espaços que atendam a critérios técnicos e ambientais, evitando danos ecológicos e de saúde pública.

Quanto aos espaços reconhecidamente existentes, a PNRS proíbe a utilização de lixões (BRASIL, 2010, art. 47, II), ao mesmo tempo que indica o encaminhamento dos resíduos sólidos para aterros sanitários (BRASIL, 2010, art. 3º, VIII) e a utilização de usinas de compostagem (BRASIL, 2010, art. 36, V). A sequência deste artigo traz as definições desses três tipos de espaços.

Lixão

Conforme Grisi (2007, p. 151), o termo lixão é a “designação geral de local onde é depositado todo o lixo de uma cidade, geralmente a céu aberto”. De acordo com Lima e Silva et al. (1999), o lixão é uma forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos, sem nenhum critério técnico, caracterizado pela descarga do lixo diretamente sobre o solo, sem qualquer tratamento prévio, colocando em risco o meio ambiente e a saúde pública. No Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o lixão é definido como uma “forma inadequada de disposição final de resíduos e rejeitos, que consiste na descarga do material no solo sem qualquer técnica ou medida de controle” (BRASIL, 2012, p. 15).

Em termos ambientais, os lixões podem trazer graves consequências, conforme as explicações abaixo:

Os lixões agravam a poluição do ar, do solo e das águas superficiais e subterrâneas através do chorume – líquido de coloração escura, malcheiroso e de elevado potencial poluidor, produzido pela decomposição da matéria orgânica contida nos resíduos, além de provocar poluição visual. Nos casos de lançamento de resíduos em encostas, é possível ainda ocorrer a [...] absorção temporária da água da chuva, provocando deslizamentos. Há também a geração de gases que causam odores desagradáveis e intensificação do efeito estufa (ROMEIRO; SOUZA; LOPES, 2014, p. 11).

Para Brollo (2001, p. 6), os lixões causam a degradação do meio ambiente e se configuram como uma solução imediatista e paliativa:

Com relação ao aspecto ambiental, a destinação inadequada de resíduos em lixões implica em degradação do meio ambiente, com a contaminação dos recursos naturais (ar, solo, águas superficiais e subterrâneas). O tratamento e a destinação final dos resíduos ainda se resumem na adoção de soluções imediatistas, quase sempre fundamentadas no simples descarte, predominando os depósitos a céu aberto que contribuem para a deterioração ambiental.

Silva (2008, p. 15) destaca que “os lixões urbanos [...] estão localizados em lugares inadequados e sem o mínimo de tratamento. Daí a necessidade da colaboração dos órgãos públicos e privados para se fazer cumprir a legislação”. Historicamente, os municípios agem apenas “afastando das zonas urbanas os resíduos coletados, por vezes sem o tratamento adequado na área de disposição final. Tal ação cria sensação mágica de que os resíduos simplesmente desaparecem” (PHILLIPI JR.; AGUIAR, 2005, p. 273). Ou seja, os lixões servem apenas para muitos municípios se desfazerem dos resíduos e rejeitos, sem realizar qualquer tipo de tratamento do material, prejudicando o meio ambiente e afetando a saúde pública, além de ser uma prática ilegal.

Diante da gravidade e da periculosidade da existência e da utilização dos lixões, o art. 15, inciso V, da PNRS (Lei 12.305/10), prevê a eliminação e recuperação desses espaços (BRASIL, 2010). Porém, mais de três mil municípios ainda não tomaram essa providência. Segundo a pesquisa denominada Panorama dos Resíduos Sólidos, aplicada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, 3.331 municípios, ou seja, 59% do total, ainda utilizam lixões ou aterros controlados, que são uma espécie de lixão com cobertura precária, onde os resíduos são enterrados sem nenhum critério (ABRELPE, 2017). Tais aterros controlados são soluções meramente paliativas que apenas mascaram os problemas, pois são uma categoria intermediária entre o lixão e o aterro sanitário, onde há uma contenção do lixo que, depois de lançado no depósito, é coberto por uma camada de terra. Esse sistema apenas minimiza o mau cheiro e o impacto visual, além de evitar a proliferação de insetos e animais, mas não evita a contaminação do lençol freático pelo chorume (ROMEIRO; SOUZA; LOPES, 2014).

Somados a todos esses problemas, os lixões atraem a presença de catadores, que tiram dali a sua subsistência mediante exposição a situações precárias e insalubres, uma vez que vivem “constantes perigos, como gás metano, poeira, fogo, bem como resíduos químicos e tóxicos” (SOUZA; MENDES, 2006, p. 3). Além disso, esses sujeitos não possuem reconhecimento social e são expostos a riscos à saúde, muitas vezes irreversíveis (GRADILLA JÚNIOR; LEME; RICO, 2014). Outro ponto preocupante é a existência de crianças nesses espaços. Conforme Arruda (2017), cerca de 800 mil catadores trabalham em lixões no país, sendo que, deste total, 45 mil são crianças. Ou seja, além da questão ambiental, existe um grave problema social que demanda providências urgentes dos órgãos competentes, que precisam agir através dos meios jurídicos aplicáveis.

A Figura 1 ilustra o lixão de Brasília/DF, considerado o maior da América Latina, enquanto a Figura 2 expõe a realidade do trabalho infantil existente em muitos lixões.

Figura 1 - Lixão do Jóquei, Brasília/DF



Fonte: BBC Brasil (2016).

Figura 2 - Trabalho infantil em lixões



Fonte: SINCOMAR (2016).

A Figura 3 ilustra os principais impactos ambientais e sociais que são causados pelos lixões, tais como: as contaminações do solo e do lençol freático, a emissão de gases e odores, a fumaça tóxica, a exposição de catadores a situações insalubres. Isso demonstra uma situação preocupante, que exige soluções estruturais urgentes.

Figura 3 – Ilustração dos impactos ambientais e sociais dos lixões



Fonte: FEPAM (2008)

A existência de lixão a céu aberto constitui um grave crime ao meio ambiente, com pena prevista na Lei de Crimes Ambientais, Lei 9605/1998 (DE MUTIIS, 2014). Carvalho (2014) alerta que as prefeituras que utilizam lixão podem receber multas pesadas, que variam de R\$ 5 mil a R\$ 50 milhões, e também podem ficar impedidas de receber as verbas que são repassadas pelo governo federal para o setor de resíduos sólidos. Outrossim, os prefeitos correm o risco de perder o mandato. Com isso, torna-se imprescindível que os municípios promovam a extinção dos lixões e assim amenizem um dos principais problemas ambientais existentes. Ao mesmo tempo, estarão atendendo a uma das recomendações técnicas mais importantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Aterro sanitário

O aterro sanitário é a forma de disposição final mais conhecida mundialmente. Ele deve ser projetado para receber e

tratar o lixo produzido pelos habitantes de uma cidade, com base em estudos de engenharia, para reduzir ao máximo os impactos causados ao meio ambiente. A consequência automática da implantação do aterro é a extinção do lixão (MACHADO, 2013).

De acordo com a ABNT, NBR 8419 (1992, p. 1), o aterro sanitário:

É uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente, minimizando os impactos ambientais decorrentes. Este método utiliza princípios da engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na consecução de cada trabalho.

Copola (2012, p. 14) explica de que forma ocorre o tratamento dos resíduos sólidos nesses espaços:

Os aterros [...] constituem locais onde os resíduos são depositados e confinados, sem causar maiores danos ao meio ambiente, porque nesses locais os resíduos são comprimidos por máquinas, que diminuem seu volume, e após, com um trator, os resíduos são empurrados, espalhados e amassados sobre o solo, o que se chama de compactação; por fim, os resíduos são cobertos por uma camada de areia ou argila, que minimiza os odores, e também a proliferação de insetos.

Salomão (2015, p. 6) traz mais detalhes sobre o funcionamento dos aterros sanitários. “Esses aterros [...] deverão ser forrados com manta impermeável para evitar a contaminação do solo. O chorume, líquido liberado pela decomposição do lixo, é tratado. O gás metano que resulta da decomposição do lixo, que pode explodir, é queimado”.

De acordo com Silva e Pinheiro (2010), o aterro sanitário é uma das modalidades de disposição final de resíduos sólidos mais adequadas, pois é uma estrutura que impede a poluição do meio ambiente, uma vez que envolve a impermeabilização do solo, a coleta e o tratamento do chorume. Além disso, são estruturas que

contam com sistemas de monitoramento ambiental, topográfico e geotécnico.

O art. 3º, VIII, da Lei 12.305/10 (PNRS), classifica os aterros sanitários como espaços adequados de destinação final de resíduos sólidos (BRASIL, 2010). Porém, muitos municípios enfrentam barreiras para a implementação dos aterros, principalmente em relação aos custos para instalar e manter a estrutura em funcionamento. De acordo com Grimberg (2014), as cidades, especialmente as maiores, enfrentam a crescente falta de espaços para a construção de aterros sanitários. Nos municípios pequenos e médios, esses espaços podem servir para outras finalidades classificadas como mais importantes, como a agricultura, o turismo e o lazer. Além disso, os custos para a instalação e o gerenciamento desse tipo de estrutura são elevados, o que acaba por inviabilizar a construção do empreendimento, fazendo que os municípios busquem soluções consorciadas com outros municípios.

Os consórcios de cooperação intermunicipal são uma poderosa ferramenta para os governos locais, pois ampliam a sua capacidade de ação e otimizam os recursos (NARUO, 2003). Entre as vantagens dessa cooperação, estão: a economia de gastos na implantação de aterros, que possibilita melhores condições para sua operação, menor número de áreas, ganhos de escala de operação e rateio dos custos administrativos e operacionais, além da otimização do uso de máquinas e equipamentos no aterro. O art. 8º, XVIII e o art. 45, *caput* da PNRS incentivam a criação de consórcios entre municípios para o encaminhamento dos resíduos sólidos a aterros sanitários próximos (BRASIL, 2010). Tal iniciativa mostra-se interessante, principalmente no caso dos pequenos municípios, que normalmente não possuem condições de construir e de manter o seu próprio aterro sanitário, tendo em vista que convivem com frequentes problemas de escassez orçamentária (CALIXTO, 2016).

Atualmente, 2.239 municípios do país, o que equivale a 41% do total, estão encaminhando os seus resíduos sólidos a aterros sanitários, de acordo com informações da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2017). A Figura 4 corresponde à imagem aérea de um aterro sanitário em pleno funcionamento.

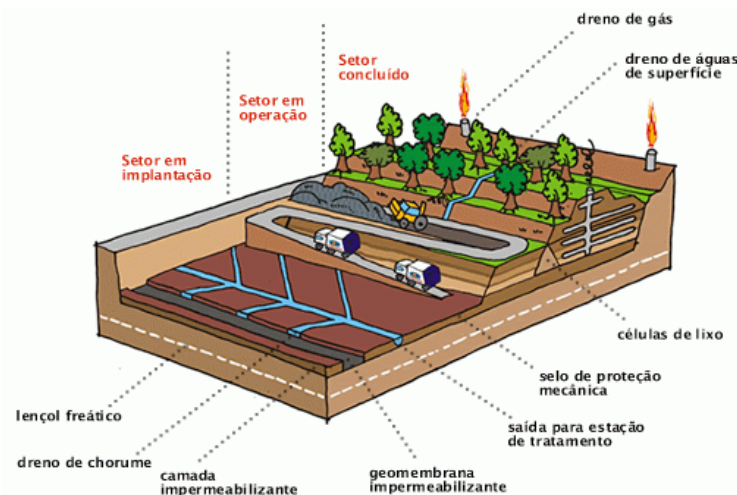
Figura 4 – Aterro Sanitário



Fonte: CGC Concessões (2016).

A Figura 5 ilustra a estrutura operacional de um aterro sanitário, com os seus setores e componentes de funcionamento, que incluem drenos, camadas de impermeabilização e estações de tratamento.

Figura 5 – Estrutura operacional de um aterro sanitário



Fonte: Werdan (2016).

Pela sua especificação técnica e operacional, o aterro sanitário representa uma ferramenta extremamente avançada em comparação com os lixões convencionais. À luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos, é uma das soluções ambientais mais adequadas para a gestão de resíduos nos municípios, devendo a sua implementação ser estimulada pelos atores públicos, tanto isoladamente como no modelo de consórcio, visando a atender um dos objetivos mais importantes da PNRS.

Usinas de compostagem

A utilização de usinas de compostagem é outra recomendação constante na PNRS, no art. 3º, inciso VII (BRASIL, 2010). A usina consiste num conjunto de equipamentos que são levantados de acordo com a necessidade de cada aplicação, para estimular a decomposição dos materiais orgânicos, produzindo, a custos aceitáveis e no menor tempo possível, um produto de grande valor, que é o composto (LIPPEL, 2017).

Conforme Gelli (IBGE, 2004, p. 308), a usina de compostagem é uma “instalação industrial onde se processa a transformação do lixo orgânico em composto [...] para uso agrícola”. Gelli explica, ainda, como acontece o processo de funcionamento de uma usina de compostagem: “é o método de tratamento dos resíduos sólidos através da fermentação da matéria orgânica contida nos mesmos, conseguindo-se a sua estabilização, sob a forma de um adubo denominado composto. Na compostagem sobram normalmente cerca de 50% de resíduos” (IBGE, 2004, p. 81).

As usinas de compostagem cumprem um papel fundamental na transformação do meio ambiente, pois transformam toneladas de lixo orgânico em matéria utilizável na agricultura. Esse processo manipula o lixo em decomposição e estimula a produção de microrganismos que servem de alimento para as plantas (PENSAMENTO VERDE, 2013). O produto final da compostagem, denominado composto, é definido como sendo um adubo preparado com restos de animais e/ou vegetais. Esses resíduos, em estado natural, não têm nenhum valor agrícola; no entanto, após passarem pelo processo de compostagem, transformam-se em excelente adubo orgânico (SCHALCH et al., 2002).

É consenso, entre os pesquisadores em resíduos sólidos, que as instalações de compostagem devem ser mais bem estudadas, tanto em nível tecnológico quanto em nível operacional, pois são grandes as expectativas quanto à capacidade que esses equipamentos têm para auxiliarem os municípios no equacionamento do problema dos resíduos sólidos domiciliares (SCHALCH et al., 2002). No entanto, há apenas 260 usinas de compostagem no país, as quais são responsáveis pela compostagem de 4% dos resíduos orgânicos que são gerados em todo o território nacional (PIRES;

FERRÃO, 2017). Boa parte dessas usinas está desativada por falta de uma política séria de coleta, triagem e processamento do lixo, resultando, muitas vezes, em um composto de má qualidade (PENSAMENTO VERDE, 2013). Inclusive, em muitas usinas, as condições de trabalho são precárias, o aspecto do local é sujo e desorganizado e não existe controle de qualidade do produto final, que é o composto orgânico. Isso ocorre porque a compostagem no Brasil vem sendo tratada apenas sob a perspectiva de eliminar o lixo doméstico, e não como um processo industrial que gera produto, necessitando de cuidados ambientais e ocupacionais, controle de qualidade, marketing etc. Devido a essas deficiências, a compostagem no Brasil precisa ser encarada mais seriamente (FERREIRA, 2010).

Um exemplo a ser seguido é o município de São José do Rio Preto/SP, que é referência nacional em processos de compostagem. A cidade coleta, diariamente, 400 toneladas de lixo. Desses resíduos, o material orgânico não é destinado ao aterro sanitário, mas sim à usina de compostagem local, que aproveita o lixo orgânico para produzir 60 toneladas de adubo por mês, que é comercializado para os produtores rurais da região. Com isso, o município dá uma prova de que enterrar o material orgânico é puro desperdício (RIO PRETO, 2012). A Figura 6 ilustra a imagem aérea de uma usina de compostagem.

Figura 6 - Usina de Compostagem



Fonte: ECOCITRUS (2016).

Do total de lixo coletado no país, mais da metade é considerado lixo orgânico (PENSAMENTO VERDE, 2013). Por isso, as usinas de compostagem podem ser de muita importância para os ecossistemas, uma vez que transformam toneladas de lixo orgânico em matéria utilizável na agricultura, contribuindo para gestão de resíduos dos municípios que contam com essa tecnologia, ao mesmo tempo que desafogam os aterros sanitários, que passam a não mais receber os resíduos orgânicos.

Dados estatísticos sobre a utilização de lixões e aterros no Brasil

A Tabela 1 apresenta uma escala cronológica que abarca o período 2008-2016, contendo os quantitativos e percentuais de municípios, bem como os espaços de destinação de resíduos que utilizam, com base em diferentes fontes de dados.

Tabela 1 – Espaços de destinação de resíduos sólidos no Brasil. Total de municípios e percentuais. Período: 2008-2016

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

Fonte: Elaborada pelo autor da pesquisa

A Tabela 1 demonstra avanços inexpressivos na escala ano a ano. Apesar do aumento discreto no número de municípios adaptados à PNRS com o uso de aterros sanitários, a gestão desse assunto precisa estar permanentemente classificada como prioridade nas agendas dos governos. Os números da tabela refletem o quanto ainda se configura inadequada a destinação final de resíduos sólidos no país, o que é preocupante. Os municípios somente atingirão resultados ambientalmente sustentáveis quando passarem a gerir os seus resíduos sólidos de forma que não comprometam o meio ambiente, desativando lixões e implementando as medidas fundamentais que estão indicadas na PNRS.

Considerações finais

O presente estudo objetivou incentivar os poderes públicos a realizarem cada vez mais reflexões e discussões sobre o assunto, visando a atingir uma gestão de resíduos responsável e sustentável. Almeja-se, ainda, que os resultados da pesquisa possam servir como instrumento de auxílio aos municípios na formulação de seus planejamentos estratégicos voltados ao tema. A pesquisa completa, na forma de dissertação, encontra-se no repositório institucional da UFSM, no seguinte link: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/15232>.

Referências bibliográficas

- BRAGA, Benedito; HESPANHOL, Ivanildo; CONEJO, João G. Lotudo *et al.* **Introdução à Engenharia Ambiental**. São Paulo: Prentice Hall, 2002. v. 1.
- BRASIL. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. 2012. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, p. 135-158, 2011.
- SAMIZAVA, Tiago Matsuo *et al.* SIG aplicado à escolha de áreas potenciais para instalação de aterros sanitários no município de Presidente Prudente-SP. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 60, n. 1, p. 43-55, 2008.

SCHALCH, Valdir *et al.* **Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002.

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

GRISI, Breno Machado. **Glossário de Economia e Ciências Ambientais**. 3.ed. João Pessoa, 2007.

LIMA E SILVA, Pedro Paulo et al. **Dicionário brasileiro de ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

ROMEIRO, Camila; SOUZA, Crisângela; LOPES, Frederico. Discussões sobre a recuperação de áreas degradadas por resíduos sólidos urbanos. SIMPÓSIO MINEIRO DE GEOGRAFIA. DAS ADVERSIDADES À ARTICULAÇÃO GEOGRÁFICA. 1, **Anais....** Universidade Federal de Alfenas, MG, 2014.

BROLLO, Maria José et al. Política e gestão ambiental em resíduos sólidos. Revisão e análise sobre a atual situação no Brasil. CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21. João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: ABES, 2001.

SILVA, Bárbara. Proposta de Implantação do Projeto de Coleta Seletiva no Departamento da Polícia Federal de Ilhéus/Bahia. 2008. Disponível em: <http://www.uesc.br/cursos/graduacao/bacharelado/administracao/monografias/mono_barbara.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

PHILLIPI JR.; Arlindo A.; AGUIAR, José de Ávila. **Resíduos sólidos: características e gerenciamento**. Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. São Paulo: Manole, 2005.

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

SOUZA, Cleide Maria de; MENDES, Ana Magnólia. Viver do lixo ou no lixo? A relação entre saúde e trabalho na ocupação de catadores de material reciclável cooperativos no Distrito Federal - estudo exploratório. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 6, n. 2, p. 13-41, 2006.

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

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

BBC Brasil (British Broadcasting Corporation – Brasil). **A 15 km do Planalto, a vida no maior lixão ativo da América Latina**. 12/03/2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160310_galeria_lixao_estrutural_pf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SINCOMAR. Sindicato dos Empregados no Comércio de Maringá. **Trabalho infantil em lixões expõe crianças a perigos e doenças**. 2016. Disponível em: <<http://blog.sincomar.com.br/2016/01/trabalho-infantil-em-lixoes-expoe.html>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – RS. **Impactos Ambientais e Sociais dos Lixões**. 2008. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/comusa/lista.asp>>. Acesso em: 18 abril 2018.

DE MUTIIS, Fabiana. **Dos 102 municípios de AL, só Maceió cumpre lei que prevê o fim dos lixões**. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2014/08/dos-102-municipios-de-al-so-maceio-cumpr-lei-que-preve-o-fim-dos-lixoes.html>>. Acesso em: 15 fev., 2017.

CARVALHO, Eduardo. **Lei exige fim de lixões até este sábado**; 60% das cidades não se adequaram. G1. Notícias. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2014/08/lei-exige-fim-de-lixoes-ate-este-sabado-60-das-cidades-nao-se-adequaram.html>> Acesso em: 6 ago 2017.

MACHADO, Gleysson. **Aterro Sanitário**. 2013. Disposição Final. Tecnologias, 2013.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 8419 - **Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos**. Rio de Janeiro: ABNT, 1992.

COPOLA, Gina. Dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. **Revista Brasileira de Direito Municipal** [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 13, n. 44, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/5017/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

SALOMÃO, Lucas. **Senado aprova prorrogar por dois anos extinção de lixões**. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/senado-aprova-prorrogar-por-2-anos-extincao-de-lixoes.html>>. Acesso em: 10 abril 2017.

SILVA, Alexandre Donato da; PINHEIRO, Eduardo da Silva. The issue of urban solid waste in Tefé, Amazonas state, Brazil. **Sociedade & Natureza**, v. 22, n. 2, p. 297-312, 2010.

GRIMBERG, Elisabeth. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos: a responsabilidade das empresas e a inclusão social**. 2014. Disponível em: <<http://limpezapublica.com.br/textos/1177.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

NARUO, Mauro Kenji. **O estudo do consorcio entre municípios de pequeno porte para disposição final de resíduos sólidos urbanos utilizando sistema de informações geográficas**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2003.

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

CGC Concessões. Informativos. **O que é aterro sanitário**. 2016. Disponível em: <<http://cgconcessoes.com.br/o-que-e-aterro-sanitario/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

WERDAN, João Paulo. Gerenciamento de resíduos – um estudo de caso no Brasil. 2016. Disponível em: <<https://betaeq.com.br/index.php/2016/02/12/gerenciamento-de-residuos/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente**. 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/vocabulario.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

PENSAMENTO VERDE. **O que é feito nas usinas de compostagem de lixo?** 2013. Disponível em: <<http://www.pensamentoverde.com.br/reciclagem/o-que-e-feito-nas-usinas-de-compostagem-de-lixo/>>. Acesso em: 21 maio 2017.

PIRES, Isabela Cristina Gomes; FERRÃO, Gregori da Encarnação. Compostagem no Brasil sob a perspectiva da legislação ambiental. **Revista Trópica: Ciências Agrárias e Biológicas**, p. 1-18, v. 9, n. 1, 2017.

FERREIRA, Daniele Machado. **Destino do Lixo**. Monografia de Especialização (Gestão Ambiental). – Instituto a Vez do Mestre. Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2010.

RIO PRETO, SP produz 60 toneladas de adubo vindo de lixo orgânico por mês. 19/04/2012. G.1 Globo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2012/04/rio-preto-sp-produz-60-toneladas-de-adubo-vindo-de-lixo-organico-por-mes.html>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

ECOCITRUS. Cooperativa. **Usina de Compostagem**. 2016. Disponível em: <<http://www.ecocitrus.com.br/index.php/sobre-a-ecocitrus/usina-de-compostagem-3>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

Reformas trabalhistas: a ofensiva neoliberal sobre as condições de trabalho na América Latina

Solange Emilene Berwig¹

Introdução

Os estudos realizados sobre a gestão do trabalho no Brasil e, posteriormente, a experiência de estudo sobre o campo da proteção social e as condições de trabalho no Chile, chamam a atenção para um campo de profundas e recentes mudanças na América Latina, seguindo uma tendência mundial – as mudanças nas legislações laborais, as reformas trabalhistas.

Nesse cenário de mudanças concretas, que afetam consideravelmente o conjunto da classe trabalhadora, alterando as relações sociais do mundo do trabalho, é que muitas inquietações foram surgindo. Nesse sentido, as indagações provocadas pelos estudos anteriores contribuíram para a necessidade de adensar o conhecimento sobre os elementos que constituem as reformas laborais na América Latina e a compreensão das características das reformas realizadas pelos países latino americanos – Brasil, Chile e Argentina. Esse recorte se dá em virtude das recentes reformas aprovadas sob uma onda forte de protestos da sociedade. Embora uma parcela da sociedade tenha saído às ruas refutando as propostas das reformas, reivindicando um processo de diálogo com os setores da sociedade afetados por essas modificações, suas vozes não foram ouvidas ou consideradas, as manifestações de trabalhadores e sindicatos não tiveram repercussão junto ao Estado, que antidemocraticamente definiu o conjunto de alterações para as reformas agora em vigor.

1 Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Vice-líder do Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br.

As recentes alterações realizadas e propostas em termos da legislação trabalhista, no Brasil, Argentina e Chile, só reforçam a necessidade dos debates em torno do mundo do trabalho e as estratégias do capital para o processo de acumulação. Seguindo uma tendência internacional, esses países propuseram suas reformas trabalhistas, sob a justificativa de modernização das relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores. Trata-se de um campo fértil para o debate em tempos de retrocesso de direitos e avanço da ofensiva conservadora.

O mundo do trabalho na América Latina: um recorte sobre Brasil, Chile e Argentina

O mundo do trabalho contemporâneo, especialmente a partir do processo de reestruturação produtiva do capital, ampliado pelo processo de expansão capitalista na década de 1970, vem contribuindo para um movimento mundial de intensificação do processo de flexibilização, níveis crescentes de informalidade e de redução da proteção social vinculada ao trabalho. Esse cenário já não é favorável no contexto dos países que implantaram políticas de Bem Estar Social, como é o caso de países Europeus; a tendência de um quadro de dificuldades fica maior se considerar a realidade social dos países latino-americanos, ou países em desenvolvimento, que entre outros aspectos não possuem políticas de proteção social universalizantes. (ANTUNES, 2013).

As mudanças recorrentes do processo de acumulação de capital, reiteradas ao longo da história, têm consequências nas formas de exploração do trabalho. As condições – ou ausência de condições – de trabalho que se registram na América Latina estão ligadas a determinações históricas, às origens da constituição dessas sociedades, que deixaram reflexos profundos do processo de colonização desses países, entre eles a relação de dominação e dependência, exploração das riquezas das colônias, modelos culturais trazidos de outras realidades sociais e os longos períodos de violentas ditaduras.

Não se trata de afirmar, ou defender de forma ufanista, que os países chamados desenvolvidos não apresentam indicadores de problemas sociais, mas trata-se de reconhecer que os

processos longos de exploração por que passaram os países latino-americanos, pela experiência involuntária da colonização, e as experiências antidemocráticas violentas vividas por esses países acumulam indicadores sociais que denotam as demandas sociais emergentes de uma realidade marcada pela exploração e pela desigualdade social, o que se torna mais complexo, somada à ausência de políticas protecionistas universais – ausência de um Estado de Bem Estar Social.

Problematizar a organização das condições do trabalho no contexto latino-americano requer pensar que a ordem capitalista, ao se modificar, provoca tendências mercadológicas para ser capaz de alcançar de forma satisfatória seus objetivos: a produtividade, competitividade e lucratividade. Tais objetivos são categorias interligadas, já que, para atingir lucratividade, o capital precisa de máxima produtividade, com menor custo, resultando em maior competitividade. Para obtenção de máxima produtividade com baixo custo, é, portanto, necessário estar alocado em locais com mão de obra barata (algo que os países periféricos, ou os países em desenvolvimento, têm a oferecer). A alta produtividade gera, ainda, aumento do ritmo de trabalho, acarretando sobrecarga dos trabalhadores ou proporcionando contratações temporárias para suprir os momentos de maior venda. É uma busca pelo ganho de mercado, pela economia de custos e por maior lucro. (ANTUNES, 2002).

Os países em processo de desenvolvimento, em decorrência da abertura dos mercados, especialmente a partir dos anos 1990, e a oferta de mão de obra com preços competitivos ofereceram, de certa forma, um cenário favorável para os objetivos do capital. O mercado de trabalho passa por uma reorganização para adaptar-se ao ritmo acelerado do crescimento e do desenvolvimento produtivo e tecnológico, sem prejuízos ao capitalismo. No entanto, as modificações do mercado de trabalho na era globalizada acarretaram um custo social elevado, sem falar nas consequências imprevisíveis para as próximas décadas. O contexto contemporâneo de trabalho apresenta um mercado no qual o emprego formal, com garantias de salários, segurança e vantagens sociais, torna-se cada vez mais escasso. (FREIRE, 2006).

Surge, nesse processo de mudanças decorrentes do movimento de expansão do capital, um novo modelo de trabalho temporário, casual, parcial, informal, na realidade, um “desemprego” disfarçado. Tais condições afastam uma parcela considerável de trabalhadores do mercado e essa problemática torna-se global, com tendência a crescer na mesma proporção que a tecnologia. Paralelamente a essas mutações, ocorre também a mutilação social² e o alto custo social³ na manutenção desses trabalhadores. “Em nome da eficiência neoliberal se produziu variantes do emprego que se pode classificar em: o emprego tradicional, o subemprego, desempregado e a escória”. (MENEZES, 2017, p.10).

O conjunto de situações encontradas como demandas dos trabalhadores é tão diverso, que fica difícil categorizar tipos, ou modelos definitivos de trabalho. Nessa situação, apresentam-se algumas definições mais recorrentes de modelos de inserção, ou não inserção, no mercado de trabalho, comuns à realidade dos três países:

- a) Emprego tradicional – é o trabalho formal; trabalhador que tem no seu contrato as determinações legais, da proteção do trabalho, e definições de suas competências (embora precise ser polivalente); não raramente é sobrecarregado sob a lógica da máxima eficiência. (MENEZES, 2017).
- b) O trabalho informal – fica numa posição de marginalidade, refém ou fruto do processo de flexibilização das relações trabalhistas (modelo crescente); pela condição de informalidade, não possui garantias trabalhistas, como os trabalhadores da economia formal.

2 De acordo com a obra de Freire (2006 p.47), os trabalhadores na reestruturação produtiva “vão assumindo novas responsabilidades e uma grande carga de sofrimento psíquico. Esse processo resulta na ampliação do desgaste físico e mental do trabalhador, crescendo o exército de mutilados e de mortos prematuramente”. A mutilação social diz respeito à perda dos direitos sociais já conquistados e à autocensura do trabalhador. A autora identifica, ainda, “a construção e reforço do processo de alienação social no trabalho”.

3 Em relação ao alto custo social, ainda em Freire (2006, p.47), salientam-se os gastos do Estado, pelo “crescente custo econômico dos acidentes e doenças profissionais para o País”.

- c) O subemprego – caracteriza-se pela subocupação de mão de obra qualificada, inserção precária de trabalhadores com grau de instrução aquém do exigido pela função desempenhada.
- d) Trabalho autônomo – ou trabalhador por conta, é patrão de si, determina sua realidade de trabalho; modelo crescente sob a lógica do empreendedorismo, sob a égide de vender sua força, trabalhador livre, ideia amplamente difundida na América latina. Só tem direitos trabalhistas se cadastrado e contribuir para o sistema de pensões ou previdência, respeitada a legislação de cada País. Caso contrário, cai na situação de trabalhador informal.
- e) O desempregado – também é trabalhador, vive de condições de trabalho temporais, exercendo alguma ocupação com renda mínima, vive num processo constante de busca pelo trabalho.
- f) A escória – sem proveito para o mercado, é o descarte de pessoas que definitivamente não entrarão mais no mercado de trabalho, formal ou não. (MENEZES, 2017).

Observa-se que todos os exemplos constituem um único conjunto de sujeitos, a *classe que vive do trabalho*⁴. Que, independente da situação em que está inserida, ou não, essas pessoas são classe trabalhadora e estão no mercado à margem da regulamentação, constituída sob a égide do capital. Em que pesem os estudos da Cepalinos que apontam para índices de acesso formal ao mercado de trabalho na América Latina, considerando melhora no quadro geral de inserção laboral, é preciso destacar que não é fácil elaborar um estudo comparativo em decorrência da divergência dos modelos metodológicos de monitoramento en-

4 A *classe que vive do trabalho* contempla uma “[...] noção ampliada, abrangente e contemporânea de classe trabalhadora [a qual correspondem] [...] aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, como o enorme leque de trabalhadores precarizados, terceirizados, fabris e de serviços, *part-time*, que se caracterizam pelo vínculo de trabalho temporário, pelo trabalho precarizado, em expansão na totalidade do mundo produtivo. Deve incluir também o proletariado rural, os chamados boias-frias das regiões agroindustriais, além, naturalmente, da totalidade dos trabalhadores desempregados que se constituem nesse monumental exército industrial de reserva.” (ANTUNES, 2001, p. 52).

tre os diferentes países, a subnotificação das condições de trabalho ou sistemas de monitoramento que não contemplam os acessos informais, entrada de imigrantes, trabalhadores temporários etc. (CEPAL, 2017).

A diversidade de situações apresentadas requer um estudo que leve em consideração um modelo de medidas padrão estatístico para estudos comparativos. No entanto, é possível destacar algumas inferências, como o aumento da inserção das mulheres no mercado de trabalho e a ampliação da proteção social pelo aumento do nível de formalização.

Entre 2002 e 2014, o mercado de trabalho latino-americano apresentou uma evolução positiva, especialmente pela diminuição do desemprego e o aumento das taxas de participação feminina e dos níveis de formalização e acesso ao trabalho, que, junto com a implementação de estratégias para ampliar a cobertura dos sistemas de proteção social. (CEPAL, 2017, p. 51, tradução).

Embora esses dados representem, no conjunto amplo de análise, fatores positivos, é preciso destacar que essas condições são muito variáveis, visto que, embora as mulheres tenham aumentado a participação no mercado formal, ainda apresentam um nível de desigualdade de renda significativa em relação ao ganho mensal dos homens, e as discrepâncias estão presentes também se observados fatores como trabalho urbano ou rural, trabalho formal ou informal.

Os homens ganham quase 12% a mais em relação à média, e as mulheres 17% menos. Entre os trabalhadores assalariados, os salários dos homens são 21% superior que a média regional, enquanto as mulheres estão muito próximas desse valor. No caso dos trabalhadores não assalariados, os homens ganham 4% menos do que a média regional, e as mulheres, 48% menos (em torno de 400 dólares mensais). Também existem diferenças importantes entre os trabalhadores que residem em zonas urbanas e rurais. (CEPAL, 2017, p.53).

Nos últimos dois anos, 2016 e 2017, Brasil, Argentina e Chile vêm apresentando aumento dos níveis de desemprego e crescente informalidade (a informalidade se torna mais difícil mensurar); ao se observar o mesmo período de monitoramento estatístico, nota-se um aumento importante do desemprego no Brasil e na Argentina, e alterações positivas, embora pequenas, nos níveis de desemprego (em queda) para a realidade do Chile.

[...] a taxa de desemprego no primeiro trimestre de 2017 aumentou para 9,2%, 1,6 ponto percentual superior ao registrado nos últimos três meses de 2016. No Brasil, a taxa de desemprego subiu de 12% para 13,7% no mesmo período. Na periferia de Buenos Aires, a região mais populosa do país, a situação piorou ainda mais – 2,4 pontos percentuais – e o desemprego atingiu 11,8%. (EL PAÍS, 2017).

Já em relação aos dados sobre as taxas de desemprego no Chile, foi registrado um aumento de 6,5% no primeiro trimestre de 2017, o que representa um aumento em relação ao período anterior, que era de 6,2%, com aumento gradativo nos níveis de desemprego, acentuando o número de trabalhadores desempregados até o mês de julho, quando se registra novamente uma queda. O monitoramento demonstra uma variação; o que se destaca em relação ao Brasil e Argentina é a questão de ter baixado e conseguido manter os níveis um pouco mais baixos, em termos de percentual. (INE, 2017).

No cenário de países em processo de desenvolvimento, marcados historicamente pela exploração da riqueza socialmente produzida, apresentam-se profundos sinais de desigualdade social. No campo laboral, essas disparidades se expressam fortemente por diferentes eixos estruturais da desigualdade latino-americana, como: o nível de desenvolvimento socioeconômico, a desigualdade de gênero, condição étnico-racial, divergências territoriais. Somam-se, a esses elementos importantes, os níveis crescentes de informalidade que deixam um contingente da população sem acesso aos mecanismos de proteção social que estão vinculados ao mundo do trabalho formal. Esse desenho é no mínimo desafiador para os processos de desenvolvimento de

políticas de proteção e para a regulamentação das relações de trabalho. Abordam-se, a seguir, as características das reformas implementadas pelos três Países. (CEPAL, 2017).

As novas relações de trabalho nas Reformas Trabalhistas no Brasil, Chile e Argentina

As exigências do capital financeiro, com propósito de expansão da riqueza produzida em escala global, têm contribuído para as reformas da legislação e dos sistemas de relações do trabalho. Seguindo a lógica da busca pela eficiência, acirramento da concorrência e constituição de mercados competitivos, as reformas trabalhistas têm sido empreendidas num processo, ou fluxo contínuo, sob a pretensão de modernização das relações de laborais.

Seguindo a tendência mundial de expansão das reformas trabalhistas, os países da América latina se integram a esse movimento. Segundo Clemente (2017), um estudo publicado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, indica que em pelo menos 110 países foram realizadas reformas legislativas laborais e de mercado de trabalho, de 2008 a 2014. Mais recentemente, acrescentam-se a esse movimento as reformas ocorridas entre os anos de 2016 e 2017, nos países Latino-americanos, como é o caso do Chile, Argentina e Brasil.

Estudo da OIT, elaborado por Dragos Adascalitei e Clemente Pignatti Morano, analisou 642 mudanças realizadas nos sistemas laborais de 110 países no período de 2008 a 2014 e constatou que, na maioria, o nível de regulamentação existente foi reduzido. Em 55% dos casos, o objetivo foi diminuir a proteção ao emprego, o que atingiu toda a população e produziu mudança de longo prazo na regulamentação do mercado de trabalho. (CLEMENTE, 2017, s/p).

É mister afirmar que os países em questão passaram por uma série de regulamentações do trabalho ao longo de suas histórias, no entanto, este estudo se debruça sobre as mudanças recentes, a partir de 2016, que vem ocorrendo seguindo uma ten-

dência mundial. Destaca-se que, das reformas propostas, foram aprovadas: do Chile em 2016, no governo de Michelle Bachelet, no Brasil em 2017, pelo governo de Michel Temer, e a proposta ainda em processo da Argentina, do governo de Mauricio Macri.

O que de antemão pode-se afirmar como ponto comum das reformas propostas é que todas criaram, em alguma medida, intensas mobilizações de grupos organizados da classe trabalhadora, associações de trabalhadores, sindicatos, entre outros, que reagiram, e têm reagido sob protesto, repudiando as propostas, e reivindicando um debate aberto com a sociedade sobre as alterações, respeitando os princípios da democracia.

Reforma Trabalhista Chilena - A proposta apresentada no segundo mandato do governo de Michelle Bachelet tinha o desafio de desmontar o Plano Laboral de 1979, implementado pelo governo de Pinochet, já que os pilares centrais do Plano seguiam em curso, sem alterações até o momento. A proposta apresentada por Bachelet, em 2014, foi aprovada e posteriormente promulgada em 2016⁵.

Entre os principais pontos da Reforma estão:

- a) ampliação da cobertura da negociação coletiva, uma vez que um grande grupo de trabalhadores não pode negociar coletivamente (estagiários, terceirizados);
- b) organização das condições considerando cada setor, já que estes apresentam condições distintas de funcionamento;
- c) titularidade sindical – dando condições de negociação e representação via sindical;
- d) liberdade de afiliação – usando como modelo a liberdade de associação definida pela OIT, deixando a cargo dos trabalhadores a escolha por se unir ou se retirar e, ainda, criar novas afiliações;
- e) garantia de informação aos trabalhadores;
- f) fim da substituição em caso de greve, o que limitava gravemente o direito de mobilização dos trabalhadores;

5 Lei nº 20.940.

- g) definição de piso de negociação, garantindo que o ponto de partida seja sempre o dos benefícios já constituídos em negociações coletivas, para que não se possa retroceder;
- h) o fortalecimento dos direitos das mulheres trabalhadoras. (CHILE, 2016).

Embora a reforma ofereça algum progresso, como o respeito à liberdade de associação e à negociação de acordos coletivos, retoma a capacidade dos sindicatos, a extensão das negociações coletivas, possibilita prever condições especiais de trabalho e integra trabalhadores antes excluídos, além de regulamentar o direito à informação das organizações sindicais, regulamenta a greve dos trabalhadores proibindo a substituição dos trabalhadores grevistas e garante formalmente o direito da representação das trabalhadoras mulheres em diretórios sindicais.

Reforma Trabalhista Brasileira – A proposta submetida pelo presidente Michel Temer, em 2016, aprovada⁶ em abril de 2017, altera a consolidação das leis trabalhistas – CLT, sobre a justificativa de modernização da gestão e adequação da legislação às novas relações de trabalho.

Os principais pontos da Reforma são:

- a) regulamenta as condições de trabalho – intermitente, tele trabalho, contrato autônomo, ampliação de contrato em tempo parcial, terceirização⁷ para as atividades fins;
- b) autoriza a fragmentação das férias em até três períodos, sendo que um deles não deverá ser menor que 14 dias;
- c) estabelece a possibilidade de jornadas de trabalho mais extensas e com intervalos reduzidos;
- d) retira a necessidade de autorização/negociação prévia com entidades sindicais para o caso de demissões coletivas, e a rescisão pelos sindicatos não é mais obrigatória;

⁶ Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

⁷ A regulamentação que autoriza a terceirização para atividades fins foi aprovada em 2017, conforme Lei nº 13.429 de 2017.

- e) desobriga o pagamento do imposto sindical, sendo facultado ao trabalhador efetuar essa contribuição, que deve ser expressa para recolhimento em folha de pagamento;
- f) altera as regras sobre horas extras e uso do banco de horas;
- g) regulamenta os acordos firmados entre empregador e empregado, que passam a ter status, força de lei, passando a valer a negociação entre ambas as partes, sem a necessidade de intervenção do sindicato, no que diz respeito ao banco de horas, férias, plano de cargos e salário.
- h) muda o princípio da gratuidade, para o acesso à justiça do trabalho, ficando determinada a responsabilização por perdas e danos, caso comprovado o ingresso na justiça por má-fé.
- i) altera o reconhecimento do que integra o salário, sendo apenas a remuneração fixa estipulada, comissões e gratificações legais. (BRASIL, 2017).

Todas essas alterações podem ser divididas em quatro grandes eixos, que dizem respeito às condições de trabalho, organização sindical, negociações coletivas e justiça do trabalho. Entre as críticas apresentadas à reforma, destaca-se a prevalência do negociado sobre o legislado, e a perda de poder dos sindicatos na representação dos trabalhadores. A legislação vigente elimina, ou reduz consideravelmente, os processos de negociações coletivas, anulando a importância dos acordos coletivos para o grupo de trabalhadores sob representação da organização sindical.

Reforma Trabalhista, proposta Argentina – Trata-se de uma proposta de Reforma, apresentada pelo governo de Mauricio Macri, no ano de 2017, ainda em processo de tramitação entre os setores responsáveis no País. Conforme anunciam as manchetes de jornais argentinos, a proposta argentina é inspirada na reforma realizada no Brasil, que, segundo os setores sindicais, tem um viés patronal.

Os principais pontos da proposta de reforma trabalhista do governo Argentina são:

- a) fim das indenizações e remuneração do trabalhador, em caso de não cumprimento total ou parcial do seu contrato de trabalho;
- b) criação e regulamentação do trabalho autônomo, e economicamente dependente, prestador de serviços a uma empresa ou pessoa física;
- c) definição de banco de horas através de convênio coletivos, pelo cômputo da jornada máxima, observado o total anual, o que permite compensar possíveis excessos de jornada no transcurso de um ano, sem pagamento pelas horas extras;
- d) aumento da jornada diária, a ser calculado na média entre 8 (oito) e 10 (dez) horas trabalhadas;
- e) exclusão do regime de contrato para os trabalhadores independentes e seus trabalhadores independentes colaboradores, criando uma zona de exclusão da lei trabalhista para quem presta serviço para outros;
- f) criação do fundo desemprego, possibilitando, assim, financiar os empregadores das indenizações por demissão através de acordos coletivos, substituindo as obrigações previstas em lei atualmente;
- g) sistema de práticas formativas, para incorporação de jovens trabalhadores de até 24 anos, e diplomados universitários com até um ano de formado (com uma jornada de até 30 horas semanais);
- h) redução das contribuições do empregador. Como que um subsídio para manutenção de empregos por um tempo de carência pré-determinado pelo governo, para os setores com maior informalidade. (GIANIBELLI, 2017)

O esforço do governo se apresenta como uma proposta capaz de impedir o crescimento da informalidade, baixar os processos trabalhistas, reduzindo custos com a justiça do trabalho, gerar empregos, aumentar a produtividade e proteger as populações vulneráveis, oferecendo um melhoramento e formação contínuos. (STICCO, 2017).

Não é objetivo aqui fazer observações mais aprofundadas sobre os governos em questão no momento das reformas, no en-

tanto, destaca-se que, no caso Chileno, o fato de ser um governo de esquerda que propôs e aprovou sua reforma vigente, não implicou mudanças mais radicais, como uma reestruturação da importância da organização dos trabalhadores, ou do empoderamento da classe que vive do trabalho. As reformas aprovadas no Chile e no Brasil – e a proposta da Argentina – vão para o mesmo caminho de regulamentar alguns modelos, ou tipos de trabalho, que representam o processo de flexibilização das relações trabalhistas, redução da segurança em torno das condições de trabalho e diminuição do poder de negociação dos trabalhadores.

Um aspecto relevante a destacar é a dimensão dos direitos, individuais ou coletivos, do trabalho. O que se observa nesse formato de legislação do trabalho é a normatização e fortalecimento de direitos individuais, enfraquecendo o processo de direito coletivo. Isso acarreta problemas, já que, visando uma dinâmica de direito individual, a relação entre os sujeitos é desigual, pois dificilmente um trabalhador, num processo individualizado, terá força para requerer alterações ou melhorias em seu benefício e, se o fizer com êxito, contribui para a ampliação das desigualdades dentro do conjunto de trabalhadores. A saída para essa situação é o fortalecimento dos direitos coletivos, como o processo de organização por setores, ou grupos profissionais, e em especial a retomada de um processo forte de sindicalismo organizado. Isso porque as normas do direito coletivo são fundamentais como instrumentos dirigidos para criar mecanismos que contribuam no processo de negociação, podendo chegar a acordos de interesse coletivo.

Netto e Braz (2006) relatam a precarização do trabalho no sistema capitalista que, para além do desemprego, gera a pauperização do trabalhador, quando o exército de reserva serve ao capital como argumento para pressionar os salários para baixo. Sob a ameaça de perder seu emprego para o exército de reserva, esse trabalhador acaba subordinando-se e aceitando as novas condições, nada satisfatórias, como “a queda do salário real e intensificação do ritmo de trabalho”. Essa postura fragiliza a luta de classe e favorece a implantação das reformas conforme os modelos em questão. (NETTO e BRAZ, 2006, p.135).

As condições sociais e políticas propostas pelas reformas, em linhas gerais, é um movimento profundo e regressivo de reestruturação das relações de trabalho, demandada pelo conjunto do empresariado, a fim de diminuir os custos do trabalho, o que diretamente implica a perda da segurança do trabalho e o retrocesso no campo dos direitos do trabalhador. O futuro demonstra o aumento da exploração, dos moldes de subcontratação, flexibilização dos direitos e condições de trabalho, terceirização, quarteirização, sob jugo da modernização do mundo laboral.

Considerações finais

O caminho percorrido para a apreensão das determinações sobre as mudanças emergentes das legislações trabalhistas se mostrou proflúo e abre espaço para continuar as discussões que, neste momento, demandam maior aprofundamento. Entende-se que a proposta inicial foi contemplada, na medida em que dá visibilidade para o movimento das reformas recentes, demonstrando o quanto estão pautadas pelo viés da concorrência e ampliação do capital. Destaca-se que se compreende a necessidade de reformas perante as mudanças da realidade social, no entanto, defende-se que, para que sejam realizadas, devem estar representadas e pautadas pelos segmentos que as compõem. No caso das reformas e da proposta de reforma, entende-se que foram construídas legislações que definham o poder de ação da classe trabalhadora.

As mudanças em curso no cenário político, econômico e social latino-americano têm apresentado uma posição de desafios cotidianos, em especial para o mundo do trabalho. Sem a menor pretensão de parecer pessimista, o cenário que se desenha leva a crer que as próximas etapas para os trabalhadores são de um processo contínuo de precarização das relações, de fragilização do potencial de negociação dos sindicatos mediante as demandas coletivas dos trabalhadores, além de ampliação da fragmentação da luta de classe que, num processo constante de disputa, se torna rival.

A possibilidade de aproximações sucessivas com o campo das relações trabalhistas, nos países estudados, evidencia, para

além da sua configuração atual, que esta tem sofrido alterações significativas, influenciadas pelo processo de expansão e pelas novas estratégias para o acúmulo de capital, contribuindo para a consolidação de um formato de relações trabalhistas, tensionado por um projeto societário voltado para os interesses dos empregadores, sob o aval do Estado.

Há um desafio significativo, que demanda da sociedade um processo mais maduro e participativo de organização social e também de vontade política para constituir as mudanças necessárias aos interesses da classe trabalhadora, tão massacrada pelos processos e reformas, que parecem inertes, sem força para fazer o movimento de resistência. A recuperação do movimento sindical e da capacidade de articulação dos trabalhadores é fundamental para que algumas discussões adentrem a agenda dos Estados, numa perspectiva de planejamento, mesmo que em longo prazo.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 5.ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). *A Cidadania Negada*. 3.ed. São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002, p. 35-48.

ANTUNES, Ricardo. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BRASIL. Lei Federal Nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 24 de julho de 1991. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm. Acesso em: 28 jan.2018.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama Social de América Latina**. Santiago, 2017.

CHILE. Ministério del Trabajo y Protección Social. Ley nº 20.940. Dispõe sobre Código del Trabajo. 2016. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1094436>. Acesso em: 22 out.2017.

CLEMENTE, Ganz Lúcio. Reforma trabalhista no Brasil e no mundo: não estamos sós. **Brasil de fato**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/09/27/artigo-or-reforma-trabalhista-no-brasil-e-no-mundo-nao-estamos-sos/>> Acesso em: 28 fev.2018.

DESEMPREGO sobe na Argentina a seis meses de eleições cruciais para Macri. **El País**, 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/15/internacional/1497497787_455713.html> Acesso em: 27 fev.2018.

FREIRE, Lúcia M. B. **O serviço social na reestruturação produtiva: espaços, programas e trabalho profissional**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GIANINELLI, Guillermo. Reforma Laboral argentina es contra el trabajo. **Revista Diálogos Del Sur**, 2017. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/dialogosdelsur/reforma-laboral-argentina-es-contra-el-trabajo/07112017>> Acesso em: 27 fev.2018.

INE. Instituto Nacional de Estadísticas. Chile. **Indicadores – Tasa de desocupación**. 2017. Disponível em: <<http://nuevoportal.ine.cl/>> Acesso em: 28 fev.2018.

MENEZES, Wellington Fontes. Os rumos do mercado de trabalho latino-americano: precarização, informalidade e desertificação do emprego. SIMPÓSIO UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, Londrina- PR. **Anais...** Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/wellingtonmenezes.pdf>> Acesso em: 20 fev.2018.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

STICCO, Daniel. Reforma Laboral: los 7 puntos que el Ministerio de Trabajo consensuó con la CGT. **Revista Infobae**. Disponível em: <<https://www.infobae.com/economia/2017/11/17/los-7-puntos-centrales-de-14-que-trabajo-consensuo-con-la-cgt-para-la-reforma-laboral/>> Acesso em: 27 fev.2018.

Justiça restaurativa: aprofundando conceitos

Maísa Dorneles Casagrande¹

Simone Barros de Oliveira²

Introdução

Aceitar que a sociedade vive em um tempo de banalização da violência é concordar que ela se encontra diante de uma crise de valores morais e éticos. A violência transforma o indivíduo e o meio que o cerca. Resignar-se à banalização é ir contra a ideia de construção de uma sociedade mais humana, fraterna.

A violência é um fenômeno histórico, complexo e multicausal, pois não há como se falar em violência e apontar uma única origem. É inegável o seu aumento em diversos contextos sociais, não existindo nenhuma sociedade totalmente isenta do fenômeno. Convém observar que, com base em padrões culturais, “existem níveis diferentes de violência de uma sociedade para outra, o que reflete a forma de como cada sociedade se organiza para solução dos conflitos” (TENÓRIO; PIMENTEL, 2013, p. 1).

A violência não se expressa apenas como um abalo à integridade física de um indivíduo. Existem outros aspectos que são relevantes para a sua compreensão e serão trabalhados no decorrer do texto. O que se deve enfatizar é o fato de a violência se encontrar “vulgarizada e o crime naturalizado devido ao forte apelo existente ao modelo de sistema punitivo como forma de solução para o problema” (CARLOS; SILVA, 2011, p. 2).

1 Advogada, pós graduanda na Especialização em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar da Universidade Federal do Pampa – Unipampa, campus São Borja/RS. Pesquisa sobre Políticas Públicas. maisadcasag@gmail.com

2 Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa/UNIPAMPA, Mestre e Doutora e Pós doutora em Serviço Social, Líder do grupo de pesquisa Educação Direitos Humanos e Fronteira. simoneoliveira@unipampa.edu.br

A miséria e a desigualdade são as causas mais comuns associadas à violência, mas não as únicas. A ausência de políticas públicas voltadas ao atendimento da população de todas as classes sociais nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social que, minimamente, promovam a dignidade da pessoa humana, e a ausência de um Estado eficiente em áreas cruciais da segurança pública, contribuem para o seu aumento e perpetuação.

A luta contra a violência não é uma questão atual, “o desejo de paz é um anseio universalmente reconhecido, que foi expressado e ilustrado ao longo da história nos documentos de mais profundo conteúdo da cultura humana” (RAYO, 2004, p. 28). Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e/ Cultura (UNESCO) nasceu com a responsabilidade “de promover uma educação que crie um ambiente propício à paz” (OLIVEIRA, 2007, p. 16).

A UNESCO entende que para estabelecer a paz não basta só a assinatura de acordos, mas sim que ela se converta em uma cultura entre os povos, compreendendo que “o conceito de cultura de paz reconhece que a paz possui, além de raízes sociais, econômicas e políticas, uma base cultural” (OLIVEIRA, 2007, p. 17). A cultura de paz é baseada nos princípios de tolerância e solidariedade, e visa à “prevenção e à resolução não violenta dos conflitos” (OLIVEIRA, 2007, p. 17).

Com base nisso, a Justiça Restaurativa surge como uma vertente da cultura de paz, buscando de forma pacífica a resolução de conflitos, por meio de uma comunicação não violenta, e promovendo, principalmente, transformações sociais pela conscientização e educação. Dessa forma, o presente artigo apresenta a Justiça Restaurativa como forma de enfrentamento e prevenção da violência, abordando as principais características do sistema e analisando as suas principais contribuições ao modelo tradicional de justiça. A metodologia utilizada para a materialização da Justiça Restaurativa no sistema de justiça brasileiro se dá pelos círculos de construção de paz, abordados neste artigo como ferramenta eficaz contra todas as formas de violência e garantia de direitos. O artigo se desenvolve com base no referencial teórico de grandes estudiosos dessas áreas em discussão.

Justiça Restaurativa

O crescente destaque da Justiça Restaurativa e o aumento da aplicação de suas técnicas em nível nacional e internacional demonstram o surgimento de uma nova forma de pensar e abordar questões de conflito e violência na comunidade. Nesse viés, a Justiça Restaurativa se apresenta como uma importante ferramenta para a construção da cultura de paz e exige uma mudança de paradigma, ou seja, um novo olhar sobre as questões relacionadas ao combate da violência. Nesse contexto, Salmaso afirma que:

A Justiça Restaurativa traz, como objetivo principal, a mudança dos paradigmas de convívio entre as pessoas, para construir uma sociedade em que cada qual se sinta igualmente responsável pelas mudanças e pela paz, ou seja, instituindo a ideia da corresponsabilidade e de um poder com o outro, de forma a deixar de lado esse poder sobre o outro, que é causa de tanta insatisfação e, por conseguinte, de violência. Em resumo, a Justiça Restaurativa resgata o justo e o ético nas relações, nas instituições e na sociedade. Dessa forma, para além de remediar o ato de transgressão, a Justiça Restaurativa busca, também, prevenir e evitar que a violência nasça ou se repita. (SALMASO, 2016, p. 37).

É inegável que o modelo tradicional de justiça, pautado na ideia de crime como violação de uma lei, culpa e imposição de uma pena ao ofensor, encontra-se em uma crescente crise estrutural. Uma das consequências da crise que assola não só o sistema jurídico, mas toda a sociedade, é o exorbitante aumento das taxas de violência.

Segundo um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2015 houve 59.080 homicídios em todo o país, significando uma taxa de 28,9 homicídios para cada 100 mil habitantes no ano, representando um aumento de 10,6 desde 2005 (IPEA, 2017). Veja-se que o modelo atual de justiça não está coibindo o aumento da violência, mas generalizando-a.

O atual modelo de processo punitivo não cumpre a sua finalidade integralmente. Os presídios não comportam mais condenados e a função da pena restritiva de liberdade não é efetiva,

não há ressocialização do indivíduo apenado e tampouco a sua reintegração na comunidade.

A implementação de práticas que fomentam o respeito e a paz é necessária para haver significativas mudanças em todo o contexto social. Nesse sentido, a Justiça Restaurativa surge como uma forma de trabalhar a questão da violência, de modo a combatê-la e diminuí-la, visando à sua não perpetuação, buscando a solução de conflitos de forma pacífica e conciliadora, promovendo a reparação de danos. Ofensor, vítima e comunidade são os principais personagens das práticas restaurativas, as quais primam pela comunicação não violenta, tolerância e respeito pelas diferenças.

Bacellar e Santos afirmam que a Justiça Restaurativa propõe, ao Poder Judiciário, a necessidade de repensar o conflito e de transformar o modelo tradicional de justiça.

A Justiça Restaurativa vem ao encontro da necessidade de promover acesso à ordem jurídica justa com enfoque na melhor qualidade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário, em busca da pacificação social, estimulando, apoiando e difundindo as práticas consensuais de resolução de conflitos, prezando pela construção da paz. Nesse contexto, a Justiça Restaurativa não se restringe a um simples método de resolução de conflito e, tampouco, a um mecanismo de extinção de demandas ou desafogamento do Poder Judiciário. A abordagem remete à elaboração de um novo paradigma de justiça que influa e altere decisivamente a maneira de pensar e agir em relação ao conflito. (BACELLAR; SANTOS, 2016, p. 72).

Convém salientar que a utilização da justiça restaurativa não deve ser vista só como ferramenta para a resolução de conflitos sob a perspectiva jurídica, pois são variadas as possibilidades de sua aplicação fora desse contexto. As práticas restaurativas também são utilizadas em escolas, comunidades e famílias. Observa-se que a Justiça Restaurativa surge não só como uma forma alternativa para debater questões de violência no Poder Judiciário, mas também como agente de transformação social.

Embora o tema da Justiça Restaurativa venha ganhando crescente destaque como nova perspectiva para a resolução de conflitos, os seus princípios e práticas não surgiram recentemente.

A justiça restaurativa tem raízes muito antigas e amplas. Processos focados no reparo dos males e no reconhecimento de erros estavam presentes na maioria das culturas antigas e ainda hoje são praticados entre povos indígenas de todo o mundo. Muitos de nós utilizamos tais práticas em nossas famílias e comunidades. No entanto, o sistema de justiça formal da sociedade ocidental do século 20 não se baseou na filosofia restaurativa. (PRANIS, 2010, p. 2).

A difusão dos princípios da Justiça Restaurativa começou em meados dos anos 70, no Canadá e Nova Zelândia. Entretanto, a Justiça Restaurativa encontra-se em funcionamento no Brasil há pouco mais de dez anos. O I Simpósio Brasileiro de Justiça Restaurativa, ocorrido em abril de 2005, resultou na elaboração da Carta de Araçatuba, documento que contém o enunciado do modelo restaurativo e simboliza o início da implantação do sistema como meio alternativo para a solução de conflitos no país (JOÃO, 2014).

O projeto “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro”, formulado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), determinou que as cidades de Brasília (DF), São Caetano do Sul (SP) e Porto Alegre (RS) seriam sedes de projetos pilotos para o desenvolvimento de práticas restaurativas. Cada projeto piloto apresentou um perfil diferenciado. O programa desenvolvido em Brasília é aplicado para delitos de menor potencial ofensivo, no âmbito do 1º e 2º Juizados Especiais de Competência Geral do Núcleo Bandeirantes. No município de São Caetano do Sul, as práticas restaurativas são administradas dentro de escolas e envolvem crianças de até doze anos. Por fim, o programa “Justiça para o Século XXI” é desenvolvido em Porto Alegre, cujo público alvo são adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (JOÃO, 2014).

Aqui no Brasil, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na gestão do Ministro Ricardo Lewndowski, pela Resolução número 225, de 31 de maio de 2016, dispôs sobre a “Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Judiciário”. Convém pontuar que a resolução é o primeiro ato de normatização da justiça restaurativa dentro do sistema tradicional de justiça.

A resolução buscou regulamentar o sistema restaurativo no ordenamento jurídico brasileiro, além de atender as recomendações expressas nas Resoluções 1999/26, 2000/14 e 2002/12 da Organização das Nações Unidas, as quais visam incentivar e regulamentar as práticas de justiça restaurativa no mundo (BACELLAR; GOMES; MUNIZ, 2016).

A ação de normatizar a Justiça Restaurativa proposta pelo CNJ é de suma importância para o atual cenário jurídico brasileiro, diante da crescente crise enfrentada pelo modelo punitivo de justiça.

Tal iniciativa se faz atenta à ineficácia do sistema punitivo, que há muito não se mostra como uma estratégia eficaz na lida com a violência. Ao contrário, um sistema caro e custoso, que não leva à responsabilização; não acolhe a vítima em suas necessidades; não proporciona de modo efetivo a reparação do dano sofrido e que, a médio e longo prazo, acaba por agravar a violência, reforçando a fragilidade de todos os envolvidos e o esgarçamento do tecido social. Tal iniciativa se faz dentro da construção de uma política que não se calque apenas num sistema punitivo hierárquico, mas num sistema de efetiva responsabilidade, não apenas individual (daquele que praticou diretamente a ofensa), mas coletiva (de todos que contribuíram direta e/ou indiretamente para a ocorrência da ofensa) e horizontal; que cuida da vítima em suas necessidades (advindas do impacto da violência), bem como do ofensor; que possibilita a efetiva e integral reparação do dano causado. (PENIDO; MUMME; ROCHA, 2016, p. 171-172).

Outro marco legal da justiça restaurativa foi a promulgação da Lei 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, que prioriza a aplicação do mo-

delo restaurativo na execução de medidas socioeducativas (BACELLAR; GOMES; MUNIZ, 2016).

No ano de 2013, a Emenda número 1 alterou a Resolução 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e determinou o estímulo a programas de mediação penal ou qualquer outro processo restaurativo (PENIDO; MUMME; ROCHA, 2016).

Encontra-se em tramitação o projeto de lei número 7006/06, que proporciona o uso de práticas da justiça restaurativa no âmbito criminal, alterando o Código Penal, Código de Processo Penal e a Lei dos Juizados Especiais (BACELLAR; GOMES; MUNIZ, 2016).

A Justiça Restaurativa se amplia no horizonte da justiça brasileira, no entanto, o seu conceito ainda não está consolidado. Não se trata de um método para solucionar conflitos, mas sim de um importante instrumento que visa a uma sociedade mais humanizada.

Definição da Justiça Restaurativa

Não existe uma definição exata para explicar o que é a Justiça Restaurativa, uma vez que o seu conceito se encontra em constante expansão, sendo moldado de acordo com as práticas restaurativas aplicadas para cada situação. É necessário compreender que não existe um conceito fixo, sendo ele aberto e objeto de constantes modificações.

Zehr apresenta a definição de Justiça Restaurativa ressaltando que não existe um consenso quanto ao seu significado exato, servindo apenas para fins operacionais, a saber:

Justiça Restaurativa é um processo para envolver, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse em determinada ofensa, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de promover o restabelecimento das pessoas e endireitar as coisas na medida do possível. (ZEHR, 2012, p. 49).

O autor ainda explica que o sistema restaurativo possui três ideias centrais que possibilitam uma maior compreensão de seu conceito, chamando-os de pilares da Justiça Restaurativa, sendo eles: danos e necessidades, obrigações e engajamento (ZEHR, 2012).

O Estado entende que o crime é uma violação de leis, relevando as vítimas a um segundo plano no processo penal. A Justiça Restaurativa preocupa-se com a vítima e suas necessidades, entendendo que o crime é um dano causado às pessoas e à comunidade, devendo haver, portanto, a sua reparação, mesmo que simbolicamente. Além de reparar os danos, é necessário tratar as causas do crime (ZEHR, 2012).

Os danos resultam em obrigações e “por isso a Justiça Restaurativa enfatiza a imputação e a responsabilização ao ofensor [...]” (ZEHR, 2012, p. 35). O ofensor deve compreender a extensão dos danos oriundos de suas ações (consequências), assumindo a responsabilidade pela sua correção. O engajamento, por sua vez, significa que todos os envolvidos ou afetados pelo crime (vítima, ofensor e comunidade) tenham participação ativa no processo penal, desempenhando papéis significativos (ZEHR, 2012).

Os três pilares possibilitam uma compreensão mais significativa sobre o conceito da Justiça Restaurativa e de sua importância para a construção de um sistema jurídico mais humanizado.

Portanto, a Justiça Restaurativa se ergue sobre três pilares ou elementos simples: os danos e as consequentes necessidades (de vítimas em primeiro lugar, mas também da comunidade e dos ofensores); as obrigações (do ofensor, mas também da comunidade) que advêm do dano (e que levaram ao dano); e o engajamento daqueles que detêm legítimo interesse no caso e na sua solução (vítimas, ofensores e membros da comunidade). (ZEHR, 2012, p. 36).

Zehr ainda explica que a Justiça Restaurativa se desenvolve por meio de uma série de perguntas que deveriam ser feitas diante da ocorrência de um ato lesivo, sendo tais indagações balizadoras do sistema restaurativo e que auxiliam a pensar além do atual sistema jurídico (ZEHR, 2012).

Perguntas balizadoras da Justiça Restaurativa:

- a) Quem sofreu o dano?
- b) Quais são as suas necessidades?
- c) De quem é a obrigação de atendê-las?
- d) Quem são os legítimos interessados no caso?
- e) Qual o processo adequado para envolver os interessados num esforço para consertar a situação? (ZEHR, 2012, p. 50).

As perguntas balizadoras são aplicáveis a uma grande variedade de situações e dão forma ao sistema restaurativo. Zehr entende que pensar na Justiça Restaurativa como “um programa específico, ou um conjunto de programas, logo veremos que é difícil aplicar programas já existentes a uma ampla gama de situações” (ZEHR, 2012, p. 50). Dessa forma, as perguntas permitem a expansão e aplicação da Justiça Restaurativa em diversas situações, não estando vinculada a determinados tipos de conduta e situações específicas.

Salmaso *apud* Penido, por sua vez, apresenta a ideia de que a Justiça Restaurativa é um conjunto de princípios, técnicas e ações que objetiva a reparação de danos, pelos quais a comunidade é corresponsável.

A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, técnicas e ações, por meio dos quais os conflitos que causam danos são solucionados de modo estruturado, com a participação de vítima, ofensor, famílias, comunidade e sociedade, coordenados por facilitadores capacitados em técnica autocompositiva e consensual de conflito, tendo como foco as necessidades de todos envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para o evento danoso e o empoderamento da comunidade e sociedade, por meio da reparação do dano e recomposição do tecido social rompido pela infração e suas implicações para o futuro. (SALMASO, 2016, p. 38 *apud* PENIDO, 2015).

A Justiça Restaurativa, portanto, possui como objetivo resolver as ofensas/atos lesivos de forma pacífica, através de ações restaurativas, abrangendo todos os que possuem interesse em

sua solução, sejam eles vítimas, ofensores ou outros indivíduos (família, representantes da comunidade), de modo a identificar não só os danos e obrigações oriundos do conflito e restabelecer o relacionamento entre os envolvidos, mas também abordando as causas do crime.

A Justiça Restaurativa e o modelo Retributivo

A Justiça Restaurativa difere da Justiça Retributiva quanto a sua forma, possuindo uma visão diversa sobre o crime. Contudo, ambos os modelos (restaurativo e retributivo) possuem o mesmo fim, qual seja, equilibrar a relação entre ofensor e vítima. A busca pelo equilíbrio é o que difere as teorias em sua essência.

Sobre as semelhanças e diferenças entre as teorias, Zehr expressa “que as duas abordagens sustentam que deve haver uma proporcionalidade entre o ato lesivo e a reação a ele” (ZEHR, 2012, p. 72), mas as propostas para a busca da situação de igualdade entre as partes envolvidas em um crime é que tornam os sistemas antagônicos. Nessa perspectiva, quando ocorre um crime, a Justiça Retributiva se concentra na comunidade de forma impessoal e abstrata, não reconhecendo o crime como a violação de pessoas e de seus relacionamentos, uma vez que “define o Estado como vítima, define o comportamento danoso como violação de regras e considera irrelevante o relacionamento entre vítima e ofensor” (ZEHR, 2015, p. 12).

A Justiça Restaurativa busca complementar e reparar as falhas da Justiça Retributiva, valorizando as questões emocionais e sociais marginalizadas no modelo retributivo.

Enquanto que para a Justiça Retributiva o crime é uma violação da lei, o lugar da vítima é assumido pelo Estado, e para “acertar as coisas” uma ação é movida para encontrar o ofensor, ressaltando a culpa, e o punido [...]. Na JR o crime é uma violação às relações humanas, aos indivíduos. A JR não busca lembrar-se de quem é a culpa, e sim procura soluções para amenizar/reparar os danos sofridos pela vítima (e todos que se sentiram lesados pelo crime), através da admissão da responsabilidade por parte do ofensor. (MAGALHÃES; SANTOS, 2016, p. 5).

Zehr ilustra a diferença entre os sistemas retributivo e restaurativo, no tocante às formas de ver o crime, pela tabela abaixo exposta, a qual reflete toda a essência da teoria defendida pelo autor.

Lente Retributiva	Lente Restaurativa
1. O crime é definido pela violação da lei.	1. O crime é definido pelo dano à pessoa e ao relacionamento (violação do relacionamento).
2. Os danos são definidos em abstrato.	2. Os danos são definidos concretamente.
3. O crime está numa categoria distinta dos outros danos.	3. O crime está reconhecidamente ligado a outros danos e conflitos.
4. O Estado é a vítima.	4. As pessoas e os relacionamentos são as vítimas.
5. O estado e o ofensor são as partes no processo.	5. A vítima e o ofensor são as partes no processo.
6. As necessidades e direitos das vítimas são ignorados.	6. As necessidades e direitos das vítimas são a preocupação central.
7. As dimensões inter-pessoais são irrelevantes.	7. As dimensões interpessoais são centrais.
8. A natureza conflituosa do crime é velada.	8. A natureza conflituosa do crime é reconhecida.
9. O dano causado ao ofensor é periférico.	9. O dano causado ao ofensor é importante.
10. A ofensa é definida em termos técnicos e jurídicos.	10. A ofensa é compreendida em seu contexto total: ético, social, econômico e político.

Fonte: Zehr, 2015, p. 12.

Observa-se no modelo retributivo que, ocorrendo uma violação da lei, o Estado oferece uma medida punitiva (pena) proporcional à lei infringida (delito praticado) e a culpabilidade do autor do fato criminoso, ou seja, a punição, é uma resposta para um comportamento socialmente indesejado. A vítima não terá oportunidade de falar sobre o que sente e sofreu em virtude do crime, tampouco terá a possibilidade de ter reparado os danos sofridos.

Depois de cumprida a pena aplicada pelo Estado julgador, “o ofensor concluirá que, cumprindo tal reprimenda, estará ‘quite’ com relação ao mal praticado à vítima, e, como também com razão de ter feito o que fez” (SALMASO, 2016, p. 31).

Convém pontuar que a Justiça Restaurativa não substituiu a Justiça Retributiva. Porém, o sistema restaurativo é uma importante ferramenta aliada do sistema jurídico, uma vez que possibilita a participação ativa da vítima na reparação dos danos, de modo a minimizar o mal sofrido, e instiga a comunidade a pensar em questões que ultrapassam o caráter jurídico do crime.

Convidar as pessoas a pensar nos motivos que levam à transgressão e ao aumento da violência, não se detendo à função punitiva do Estado, e levar o criminoso a compreender a gravidade de suas ações, de modo a instigar a reparação dos danos cometidos e a sincera mudança de seu comportamento nocivo, evitando a sua perpetuação, são as principais influências da Justiça Restaurativa no sistema retributivo, sendo essa a mudança de paradigma necessária em nossa sociedade.

Não há dúvidas de que a Justiça Restaurativa lança um poderoso desafio ao atual sistema jurídico, e adaptar-se às suas ideias e princípios será um grande passo na evolução da sociedade.

Conclusão

Ao abordar um tema que envolve uma questão tão delicada como a violência, buscou-se argumentar e sensibilizar acerca da importância da Justiça Restaurativa como ferramenta catalisadora de bem estar social e promotora da dignidade humana.

É importante refletir sobre a importância da adoção dos princípios da Justiça Restaurativa. Atualmente, se vive em uma sociedade cuja base do seu sistema de justiça é a punição, e a vítima não encontra espaço para contextualizar sobre a violência sofrida e suas consequências, lógica inversa do modelo restaurativo. É preciso romper com os padrões e barreiras. É necessário lembrar que o sistema de justiça deve preocupar-se com a vítima e que o crime não é apenas uma violação da lei, mas sim de relacionamentos que não envolvem só ofensor e vítima, mas toda a coletividade. É importante compreender que a Justiça Restaurativa não deve ficar restrita aos tribunais, visto que a adoção diária de seus princípios resgata valores esquecidos e contribui para a perpetuação da paz.

Referências bibliográficas

BACELLAR, Roberto Portugal; SANTOS, Mayta Lobo dos. Mudança de cultura para o desempenho de atividades em justiça restaurativa. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da (Coord.). **Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225**. Brasília: CNJ, 2016. p. 67-86.

BACELLAR, Roberto Portugal; GOMES, Jurema Carolina da Silveira; MUNIZ, Laryssa Angélica Copack. Implementação da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário: uma experiência do Estado do Paraná. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da (Coord.). **Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225**. Brasília: CNJ, 2016. p. 319-338.

CARLOS, Viviani Yoshinaga; SILVA, Geisimara da. Violência, Estado e Capitalismo: o envolvimento de adolescentes na criminalidade diante da lógica excludente. In: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2011, São Luis. **Anais Eletrônicos**. São Luis: UFMA, 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/VIOLENCIA_ESTADO_E_CAPITALISMO.pdf>. Acesso em: 1º set. 2017.

INSTITUTODEPESQUISAECONÔMICAAPLICADA. **Atlas da Violência**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Disponível em: 1º set. 2017.

JOÃO, Camila Ungar. A Justiça Restaurativa e a sua implantação no Brasil. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 7, p. 187-210, jan/dez. 2014.

OLIVEIRA, Ariane Bazzano de. O Percurso do Conceito de Paz: de Kant à atualidade. **Net**, Londrina, nov. 2007. Disponível em: <https://www.e-science.unicamp.br/gpd/admin/publicacoes/documentos/publicacao_5336_0%20Percurso%20do%20Conceito%20da%20Paz.pdf>. Acesso em: 1º set. 2017.

PENIDO, Egberto de Almeida; MUMME, Mônica Maria Ribeiro; ROCHA, Vanessa Aufieiro da. Justiça Restaurativa e sua humanidade profunda. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da (Coord.). **Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225**. Brasília: CNJ, 2016. p. 164-214.

PRANIS, Kay. **Processos Circulares**. São Paulo: Palas Athena, 2010.

PRANIS, Kay. Justiça Restaurativa e Processo Circular nas Varas de Infância e Juventude. **Net**, 2010. Disponível em: <<http://www.guaxupaz.com.br/web/index.php/cultura-de-paz-2/justica/66-justica-restaurativa-e-processo-circular-nas-varas-de-infancia-e-juventude>>. Acesso em: 1º set. 2017.

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

SALMASO, Marcelo Nalesso. Uma mudança de paradigma e o ideal voltado à construção de uma cultura de paz. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da (Coord.). **Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225**. Brasília: CNJ, 2016. p. 16-64.

TENÓRIO, Inês de Moura; PIMENTEL, Melina. Conceituando violência. **Net**, 2013. Disponível em: <<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/ead/old/arquivos/tematica04/CONCEITUANDO%20A%20VIOLENCIA%20%20TURMA%2008%20-%20TEXTO%201.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2017.

ZEHR, Howard. **Justiça Restaurativa**. São Paulo: Palas Athena, 2012.

ZEHR, Howard. Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa. **Net**, 2016. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/jr/docs/pdfestudo.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2017.

O sistema carcerário feminino: origens e associação à criminalidade

Bianca Tams Diehl¹

Marina Gabrieli Barbosa de Andrade²

Considerações iniciais

O presente artigo focaliza o sistema carcerário feminino, por ser um tema complexo, sobretudo por tratar de algo com tantas variáveis estruturais e sociais. As casas prisionais historicamente são taxadas como algo censurável, uma espécie de “depósito” de criminosos e de descarte humano. De fato, é um local que abriga pessoas que praticam ilícitos e que estão restritas de liberdade, entretanto, isso não as desqualifica como detentoras de direitos, como também não as exime de suas obrigações. A pena não pode ultrapassar os limites da sentença.

O entendimento que se tem de prisão é muito restrito e escasso para as pessoas desconhecedoras da esfera jurídica ou àquelas que não tenham familiares em situação de restrição de liberdade. Sabe-se que é um prédio, com celas, espaço aberto para o “banho de sol” e um local destinado para a reclusão de pessoas que cometeram delitos. Porém, além das grades há muito a ser analisado e desvelado.

-
- 1 Doutora em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI/SAN). Especialista em Ciências Jurídicas pela Universidade Candido Mendes (UCAM), Graduada pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA). Coordenadora do Projeto de Pesquisa Tutela Constitucional dos Direitos dos Vulneráveis e do Projeto de Extensão A Mediação de Conflitos nas Escolas: um caminho para a realização da cultura de paz e da cidadania, ambos do Curso de Direito da FEMA.
 - 2 Bacharela em Direito pelas Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA).

A mulher, histórica e culturalmente, foi vista com olhar de inferioridade e de subserviência perante o homem e a sociedade. Boa parte dos seus direitos é resultante de lutas travadas ao longo dos séculos contra o sistema patriarcal fortemente arraigado. Também não era vista como um produto do crime, inexistindo, portanto, preparo ou adequação para o seu encarceramento. Com o advento da lei de Execução Penal, houve a previsão legal de tratamento diferenciado às mulheres encarceradas.

Este estudo intenciona apresentar uma visão mais ampla e detalhada da realidade do sistema prisional, originalmente criado e predominado pelo e para o sexo masculino. Dessa forma, o sistema prisional feminino, foco da pesquisa, é uma adequação do existente, impondo às mulheres que cumpram a detenção em ambientes não apropriados às suas necessidades, bem como de seus, eventuais, filhos.

As origens do sistema carcerário feminino

A privação de liberdade objetiva permitir que o indivíduo que ofendeu a ordem pública possa refletir e ponderar sobre o ato cometido, recebendo do Estado orientações que possibilitem o seu retorno à sociedade, ressocializado. Porém, na prática, a realidade é bem diferente da teoria. O sistema, em diversos aspectos, é falho e até mesmo desumano. A necessidade de compreensão do sistema carcerário ultrapassa a estrutura física e adentra a esfera social.

O sistema carcerário, ou prisão, como comumente conhecido, na origem de seu conceito, remete ao período da Idade Média. Com o objetivo de punir os monges e clérigos que não cumpriam com suas funções e faltavam com suas obrigações, incutiam ao recolhimento em suas celas, com o propósito de se dedicarem exclusivamente ao ato da meditação, como forma de busca do arrependimento por suas ações e de ficar mais próximos de Deus.

Com base nessa ideia de recolhimento, os ingleses construíram a *House of Correction*, em Londres, no período entre 1550 e 1552, sendo esta considerada a primeira prisão destinada exclusivamente à clausura de criminosos. Porém, o funcionamento da real finalidade só ocorreu de forma acentuada no sécu-

lo XVIII. Já a primeira instituição penal de que há informações foi o Hospício San Michel, situado em Roma, que era destinado ao encarceramento de “meninos incorrigíveis”, denominado como Casa de Correção (FREITAS, 2012).

Quanto mais crescia a concentração de população nas cidades, maiores eram os conflitos ou infrações, sendo as mais graves punidas com morte, mutilação ou açoite. Porém, os delitos de menor infração não poderiam ser penalizados da mesma forma, sendo então o infrator recolhido em espaços próprios para penitenciária.

No Brasil, a partir do século XIX foi implantado o sistema punitivo, com celas individuais e oficinas de trabalho, tanto a arquitetura própria quanto a pena de prisão. Com o advento do Código Penal de 1890 (BRASIL, 1890), houve a possibilidade de novas modalidades de prisão: não haveria mais penas perpétuas ou coletivas, limitando-se às penas restritivas de liberdade individual (com pena máxima de trinta anos), à prisão celular, à reclusão, à prisão com trabalho obrigatório e à prisão disciplinar. Com base no Sistema Progressivo e com algumas modificações, o Brasil o adota. Deveria ser considerados o comportamento e aproveitamento do preso, a fim de verificar suas boas condutas e trabalho, dividido em estágios para, posteriormente, conquistar a liberdade condicional, conforme o artigo 131, da Lei de Execução Penal - LEP (BRASIL, 1984).

A influência de Cesare Beccaria, ao se posicionar contrariamente à tortura e defender a ideia de justiça, sob a ótica igualitária, de que todos os homens são iguais e livres perante a lei, foi de extrema importância em relação à reformulação da legislação vigente na época, resultando na Constituição Federal de 1988, que condena a prática de tortura, fundamentando-se na dignidade da pessoa humana e nos direitos humanos (ESTEFAM; GONÇALVES, 2012, p. 73).

Na mesma direção, o Direito Penal brasileiro iniciou seu trajeto na busca pela humanização. Regido pelo Código Penal, vigente até a atualidade, que delimita as sanções a serem aplicadas ao indivíduo causador do delito, dando-lhe a oportunidade de remissão em vez de castigo físico, o Direito Penal procura meios dignos para a ressocialização como ser humano, objetivando a retomada ao convívio social com os demais indivíduos.

O sistema carcerário, nas suas origens, foi desenvolvido por homens para homens, já que em nenhum momento foi pensado na mulher como produto do crime, dando-lhes sempre o papel de coadjuvante, responsável apenas pela manutenção do lar e da família. Então, a arquitetura estrutural de um presídio era formulada para atendimento das necessidades masculinas, porém, nem essas conseguem serem atendidas.

O baixo índice de criminalidade feminina sempre foi motivo de descaso do Estado. Foi somente a partir de 1920, com o aumento de mulheres delinquentes, que o Estado, pouco a pouco, começou a olhar com mais atenção para situação das mulheres encarceradas, pois, até então, eram concebidas como criminosas ocasionais, sendo, na maioria das vezes, vítimas de debilidade mental. O desvio do padrão moral feminino era gravemente censurável na época.

O primeiro presídio feminino de que se tem conhecimento foi construído na Holanda, em Amsterdam, em 1645. No século XIX, foi criada a penitenciária feminina de Nova York, nos Estados Unidos; mesmo período em que surgiram, no Brasil, as casas de correção femininas, das quais se encarregava a congregação da Igreja Católica Bom Pastor. Porém, eram entidades semiautônomas, funcionando à margem do sistema carcerário formal, ou seja, o sistema carcerário masculino. Muitas dessas casas de correção deturparam sua função inicial, sendo as mulheres aprisionadas obrigadas a se prostituírem por imposição dos próprios administradores de tais estabelecimentos (ANDRADE apud FREITAS, 2011, p. 8).

Historicamente, a desvalorização, a discriminação e a violência contra a mulher estiveram enraizadas na diferença sexual, resultando em uma cultura patriarcal que ultrapassou séculos e ainda se manifesta com ímpeto. O gênero feminino desde muito se associa à beleza, ao cuidado e ao bom comportamento, não às áreas sociais e científicas. Haja vista as narrativas identitárias de inferioridade sexual e intelectual das mulheres, ressaltando seu papel de mãe e de esposa, visto como obrigatório para a reprodução da espécie, destinando-as às atividades do mundo privado, como guardiã da casa. Ao homem, por sua vez, era destinado o espaço público e a voz ativa em todas as decisões.

Cidadão fora entendido como aquele que povoava a *polis*, detentor de poder. Por muito tempo, a ideia de cidadania esteve restrita aos homens brancos e proprietários de terras, excluindo-se, dessa forma, mulheres, crianças e negros. A igualdade entre as pessoas era definida pela existência da cidadania. A simples ideia de a mulher possuir uma instrução ou um trabalho remunerado, por mínimo que fosse, seria causa de dano à coesão familiar, pois remetia à ideia de negligência no cuidado dos filhos, do marido e do seu lar. As desigualdades atravessam séculos e denotam que a cultura patriarcal deixou marcas profundas. No sistema prisional, não é diferente. Desde as origens do ingresso nesse meio, as mulheres sofrem violações em função do gênero e das suas singularidades femininas.

As primeiras notícias da criminalidade feminina são relacionadas com a bruxaria e com a prostituição, sendo tais comportamentos contrários ao padrão estabelecido às mulheres. Todo o romantismo acerca da feitiçaria, o preconceito, e, principalmente, sua prática, sempre estiveram relacionados intimamente à natureza feminina e, por extensão, à ideia de que toda mulher era uma feiticeira em potencial. Esse estereótipo surgiu por volta de 1400, e manteve-se, pelo menos no direito criminal, até o final do século XVII. No século XVI e XVII, a mulher tinha quatro vezes mais possibilidades de que o homem de ser acusada do crime de feitiçaria e de ser executada por essa razão (CAMPOS, 1995). Existia um tipo penal para a bruxaria, entretanto, as formas dos aparelhos penais coibirem essa prática ocorriam em proporção diferenciada para mulheres e para homens, visto que a ideia da feitiçaria estava relacionada ao universo feminino (ANDRADE, 1995).

A constituição de um estereótipo para a bruxaria, de ser entendida como uma conduta prioritariamente feminina, evidencia que tanto o discurso jurídico quanto seus meios de operacionalidade não são imparciais ou neutros.

No Brasil, noticia Julio Fabrinini Mirabete que, em 1933, houve a primeira tentativa de codificação das normas de execução penal, uma vez que nem o Código Penal nem o Código de Processo Penal constituíam lugares adequados para um regulamento da execução das penas (MIRABETE apud FREITAS, 2005, p. 28).

O país só teve a primeira penitenciária feminina em 1947, a Penitenciária Madre Pelletier, o “castelo-rosa”, de Porto Alegre (RS). Fundada por freiras da Igreja Católica – até então mulheres dividiam cadeias mistas, compartilhando celas com homens, sendo frequentemente estupradas e forçadas à aceitação como forma de sobreviver naquele meio.

Sediada em uma casa, a primeira penitenciária feminina do país previa, em seu decreto de criação, que a pena das internas deveria ser executada com trabalho e instruções domésticas. No momento do ingresso nos presídios, havia uma profissão pré-determinada para as internas: se já possuísem uma ocupação, eram chamadas, automaticamente, de domésticas, com o intuito de reforçar os papéis sociais – em especial no que se tratava da manutenção da mulher no espaço privado, sendo sempre submetida às responsabilidades de preservação, não de autonomia.

A tentativa por parte das entidades prisionais em “reconduzir” para a sociedade mulheres reestruturadas de acordo com os moldes pré-estabelecidos como adequados, considerando os padrões culturais patriarcais da época, justificava o motivo pelo qual tais entidades prisionais eram coordenadas por freiras:

Dedicadas às prendas domésticas de todo tipo (bordado, costura, cozinha, cuidado da casa e dos filhos e marido), elas estariam aptas a retornar ao convívio social e da família, ou, caso fossem solteiras, idosas ou sem vocação para o casamento, estariam preparadas para a vida religiosa. (SOARES; ILGENFRITZ, 2002, p. 58).

Apesar disso, a estratégia não surtiu os efeitos esperados, tendo em vista que as mulheres segregadas se tornaram mais violentas, bem como suas condutas criminosas mais graves, como explicita Gabriel Gauer:

O sujeito condenado à pena de prisão não está apenas vivendo uma situação de pena privativa de liberdade. Está, também, condenado a um tempo de espera, de imobilidade, em que há desaceleração, inércia. Trata-se de um movimento regressivo. Durante a espera, seu corpo poderá pedir socorro, adoecendo, se despersonalizando.

O indivíduo depara-se, então, com um tempo em que será preciso lidar com essa espera. O tempo passa acelerado fora dos muros da prisão, embalado pela velocidade da tecnologia. A interrupção do tempo causará perdas, tanto das relações interpessoais como das informações do mundo externo. (GAUER, 2012, p. 102).

Com a possibilidade de controlar uma instituição, a Congregação via as encarceradas como uma forma de emponderamento, razão pela qual tinham mais influência e diferenciação em relação às demais congregações, além do contrato com o Estado, que a remunerava financeiramente e, com esta renda mensal, havia a possibilidade de planejamentos de organização do grupo religioso.

O desejo das religiosas de converter as pessoas ao cristianismo praticante não era o único presente. Questões econômicas e políticas também foram essenciais para a determinação do funcionamento prisional. O primeiro contrato entre o Estado e as irmãs da Congregação de Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor ocorreu em junho de 1936. Após seis meses, vindas do Rio de Janeiro, oito religiosas desembarcaram no estado do Rio Grande do Sul. Mas, apenas em 1940, uma edificação especialmente para abrigar detentas foi inaugurada na atual Avenida Teresópolis, sob o comando das irmãs da congregação, segundo dados do IPHAE – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado. Em meados de 1970, houve a alteração da ala esquerda do Instituto Bom Pastor: o até então denominado Instituto Feminino de Readaptação Feminina, tornou-se, por decreto, a Penitenciária Feminina Madre Pelletier, em homenagem à fundadora da Congregação. Com esse nome, permaneceu sob a administração religiosa até meados de 1981, já que, no final do mesmo ano, o Estado desapropriou as edificações da Congregação e o contrato entre as partes foi rescindido (IPHAE, s.a.).

Na origem histórica do aprisionamento feminino no Brasil, a prisão de mulheres sempre foi associada ao discurso moral e religioso destinado ao feminino. A finalidade da separação por gênero era mais para apaziguar os presídios do que para garantir melhores condições para os apenados e as apenadas. Des-

de os primórdios do sistema carcerário, as prisões eram muito mais caracterizadas por um juízo moral alicerçado nos dogmas religiosos do que em uma tipificação penal já estabelecida.

Os presídios caracterizam aquilo que ninguém quer para si, seja pelas pessoas que ali se encontram seja pelas precárias condições do ambiente. A cama é uma estrutura de concreto, o banheiro para uso comum das presas que partilham da cela apresenta péssimas condições sanitárias, há roedores e tantos outros parasitas, não possuindo nenhum amparo sobre a temperatura da estação, principalmente nas regiões mais frias do país.

Para um melhor entendimento sobre a realidade das penitenciárias, o Ministério da Justiça criou o DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), cuja função primordial é percorrer cadeias de todo o território nacional. Tal departamento é responsável por compreender, tabular dados e divulgar a realidade prisional brasileira, contando, ainda, com o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), também detentor de conhecimento sobre o ambiente prisional brasileiro, que, por meio de dados, traz a conhecimento a população carcerária.

No Brasil há 139 unidades destinadas ao encarceramento de mulheres (CNIEP, 2019), porém, boa parte não é de forma exclusiva, sendo utilizadas delegacias, albergues. Mesmo estruturas destinadas ao uso exclusivo para a detenção de mulheres acabam abrigando homens pela falta de vagas nos presídios masculinos. Nem são citadas nesse número essas casas de detenção mistas, onde mulheres apenas possuem uma ala separada dos homens para cumprirem sua pena. Oportunidade em que os direitos da mulher são violados, sendo inferiorizadas pelo despreparo e pelo descaso do Estado perante o crescente número de práticas passíveis de punição restritiva de liberdade e a superlotação dos presídios exclusivamente masculinos.

Há de se considerar que, por ocasiões e em face da teoria da probabilidade em razão do meio, o crime acaba sendo considerado um recurso, sobretudo para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade econômica e social, à margem da sociedade. Ao falar-se, especificamente, dos crimes cometidos por mulheres, é necessário entender a realidade na qual estão inseridas e as condições que as levam a tais atitudes. Na maioria dos

casos, é para dar continuidade “aos negócios” do companheiro – que provavelmente encontra-se detido por crimes cometidos – ou por questões de ordem econômica. A mulher, antes vista como suporte do lar, hoje pode ser um produto do crime, uma vez que comete atos não interligados à bruxaria e responde por isso.

Entender o histórico desse sistema complexo é de grande importância, considerando o desenfreado aumento da criminalidade no país, que se mantém em crescimento populacional e conta com altos índices de violência e de desigualdade social, que reverberam na violência generalizada para além das grades.

A mulher como produto da sociedade e a associação na criminalidade: a vida por detrás das grades

O Brasil é o maior país da América do Sul e da região da América Latina, sendo o quinto maior do mundo em área territorial e quinto em população. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística indicam a projeção da população brasileira em torno de 209,3 milhões de habitantes, com predominância da população feminina. O país é multicultural, não havendo uma nacionalidade predominante, porém, boa parte da população é de origem negra, com baixa escolaridade, em razão da ausência de incentivo e de oportunidades. Nascer mulher e negra é ainda mais difícil, sabidas as dificuldades enfrentadas tanto pelo gênero quanto pela raça (IBGE, 2019).

A Constituição vigente prevê, no capítulo sobre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, mais precisamente no artigo 5º, inciso I, sobre a igualdade entre homens e mulheres, direitos e obrigações (BRASIL, 1988). Assim, é passível de compreensão que o Estado garanta, teoricamente, igualdade em todos os âmbitos; o que é válido para o homem deve de igual modo ser válido para as mulheres, salvo as discriminações positivas ou ações afirmativas.

Entretanto, na prática, as circunstâncias são outras, a sociedade ainda é fortemente patriarcal, regida por pessoas do sexo masculino, por serem consideradas, no senso comum, com maiores capacidades intelectuais e econômicas para garantir a subsistência de seus dependentes, enquanto as mulheres ficam em condições inferiores, subalternas e subservientes, precisando,

por vezes, se submeterem a profissões que não lhe dão o devido reconhecimento social nem financeiro.

A mulher recebe menos incentivo social e profissional, sendo designada, no dizer popular, “por natureza”, para afazeres domésticos e cuidados com a prole e o companheiro. Ainda há uma discriminação à mulher como profissional, ocorrendo distinções no momento das contratações no ambiente laboral, pela possibilidade exclusiva de gerar filhos, o que pode ocasionar retiradas temporárias da rotina da empresa, somada ao fato de recair sobre elas a responsabilidade dos cuidados com os filhos.

Há quem duvide do potencial de engajamento profissional e, até mesmo, as desqualifica como sujeito detentor de capacidade. Muitas são assediadas pelo “mundo” do crime como forma de dar seguimento “aos negócios da família”, especialmente quando os companheiros são presos, para garantir a subsistência.

Por não serem detentoras de oportunidades formais para a manutenção da família, muitas acabam caminhando para o mundo do crime. Outras, quando encontram uma oportunidade, por vezes não auferem a renda suficiente para que possam suprir todas as necessidades cotidianas, fazendo-as escolher prioridades no básico, quando, na verdade, é tudo necessário. É difícil escolher entre alimentar os filhos, comprar roupas, pagar as despesas do “sobradinho” onde moram, em uma região predominada pelo tráfico. Tráfico este que dá um bom retorno financeiro e exige menos do que um trabalho formal, que paga mal por horas corridas de atividade braçal. Há de se registrar que é uma triste e infeliz escolha, mas diz respeito a uma realidade presente na sociedade desigual e marginal. A partir do momento em que as necessidades prevalecem diante a realidade, considerando ainda o contexto em que vivem, tem-se instalada a teoria da probabilidade do meio, fazendo-as recorrer às oportunidades que o tráfico oferece.

As estatísticas vêm apresentando números expressivos da criminalidade feminina. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, fica evidente o perfil, quando o Brasil ocupa a 4ª posição do *ranking* de população carcerária feminina. O crime mais comum entre as mulheres é o tráfico de drogas, mas poucas são as que possuem envolvimento direto com alguma organização criminosa. São mulheres que ingressam

pela facilidade de retorno monetário como “mulas de transporte” de uma localidade para outra, ou seja, são apenas coadjuvantes. Há, ainda, aquelas que são obrigadas por seus companheiros a transportar a droga, por vezes até para dentro de presídios, sendo estas detidas no momento da vistoria, ou pela necessidade de assumir o “negócio” da família, dando continuidade aos esquemas de tráfico do companheiro (DEPEN, 2018).

Também às mulheres são remetidos os chamados “delitos de gênero”, como o infanticídio, o aborto, os homicídios passionais, a exposição ou o abandono de recém-nascido para ocultar desonra própria, o furto e, o mais comum, o tráfico de drogas. Entretanto, é perceptível que, ao longo dos anos, alguns dos crimes realizados por mulheres têm progressivamente se equiparado aos tipos considerados como crimes “próprios de homens.”

Além das mulheres inseridas nesse meio, cabe destacar as nascidas e criadas nessa esfera social da criminalidade e da marginalidade. São pessoas que desde os primórdios têm contato com essa realidade, crescendo com os ensinamentos e com a prática do mundo do crime. Desconhecendo outra vida, essa é a realidade que têm. Ou seja, não foi algo escolhido, ou projetado, de plena vontade, mas sim imposto diante dos fatos e das circunstâncias estabelecidos no decorrer da sua vida.

Para muitas mulheres, o cárcere é o período que lhes permite conhecer a si mesmas e expressar as suas vontades, pois muitas nunca antes tiveram a possibilidade de expressar e de impor as suas reais aspirações. Diversas carcerárias viveram em situações de extrema violência, segregação econômica e social e subserviência. Cada uma possui uma história única, com suas peculiaridades; mesmo podendo haver alguma semelhança com as demais, especialmente no tocante aos crimes praticados, algo foi determinante para o seu encarceramento.

A prisão é consequência punitiva de algum delito e não possui sequer as condições mínimas de dignidade para as encarceradas. Por vezes, cumprem pena em um mesmo sistema prisional com os homens, compartilhando ambientes minúsculos e insalubres para o atendimento de suas necessidades, visto que toda arquitetura estrutural foi pensada para o gênero oposto, o qual possui necessidades diferentes e adequáveis para sua estada no local.

Para muitas apenadas, é dentro do sistema penitenciário que a mulher tem a oportunidade de voltar-se para si mesma, no âmbito profissional, sexual ou pessoal. Ironicamente, é onde possuem maior independência, em diferentes aspectos. Tem-se que penitenciárias femininas são mais “agitadas” que as masculinas. São centenas de mulheres partilhando do mesmo espaço, falando ao mesmo tempo com tons variados de voz, impossibilitando a devida compreensão – do mesmo modo que são extremamente organizadas, uma vez que as detentas responsáveis pela preservação do local mantêm tudo na devida ordem, desde as marmitas até o próprio ambiente.

Em uma penitenciária feminina, sempre há trabalho a ser feito. Enquanto algumas se encarregaram dos serviços cotidianos para o funcionamento do local, as demais trabalham em oficinas de empresas instaladas em pavilhões, sendo a maior parte da massa. As atividades são manuais e não exigem grande conhecimento profissionalizante – variam de empacotar enfeites, fabricar sacolas, roupas, chinelos – mas garantem a dignidade. Durante o semestre inicial, passam por observação, recebendo uma pequena quantia a título de salário, por produtividade. Decorrido esse tempo, são contratadas, recebendo um salário mínimo mensalmente, ainda isentas de impostos e taxas sindicais, mas sofrem um desconto de 10%, que fica retido em uma poupança a ser liberada quando ganharem a liberdade. Há, ainda, o desconto a título de MOI (mão de obra indireta), a ser partilhado com as companheiras que exercem as atividades internas do presídio, como a faxina, a manutenção, a assistência judiciária, a distribuição da “boia”, dentre as tantas outras ocupações (VARELLA, 2017).

Aquelas que não conseguem vaga em uma oficina/empresa dentro do presídio acabam por virar “microempreendedoras” dentro do próprio sistema, comercializando artesanatos para enfeitar as celas. Atuam como manicures, cabeleireiras, eletricitas ou comerciantes de produtos, podendo até contratar o auxílio de ajudantes. O cigarro é a moeda vigente dentro do presídio, sendo muito valioso; é estritamente proibido portar dinheiro em espécie, porém, quando não suficiente apenas o cigarro, familiares podem fazer depósitos bancários para o pagamento de algo. De fato, é um sistema de troca organizado, onde quem tem o que

oferecer, apresenta, e aquele que necessita, compra a demanda (VARELLA, 2017).

Não se deve generalizar quando se fala sobre mulheres presidiárias, porque nunca é possível saber, com total certeza, sobre a vida de cada uma. Contudo, não seria equivocado dizer que, em sua maioria, o trabalho dentro do sistema carcerário foi o primeiro que pôde exercer com dignidade e liberdade, embora pareça paradoxal, sem medo e recebendo o justo por aquilo que fez de forma “lícita”. A maioria das que ali se encontram cresceu no meio do tráfico, do roubo e da prostituição, talvez nem existindo incentivo para algo além dessa realidade. Sem muita noção do certo e do errado, viveu em conformidade com o ambiente em que cresceu. Os crimes foram mais bem instruídos, ensinados e aprendidos do que qualquer matéria didática da escola, fazendo com que crescessem com medo da repressão policial e criando certo asco à autoridade, respeitando apenas o “Comando”.

Socialmente, as mulheres se submetem a um modo de agir preestabelecido social e culturalmente, considerado “adequado” ao feminino, que determina as vestimentas que devem usar, o comportamento social que deve aderir, a submissão ao companheiro e a obrigação de criação e de cuidado dos filhos. Dentro do presídio é diferente, não há julgamentos sobre as preferências individuais, mas, sim, há liberdade de escolhas. O médico oncologista, Dráuzio Varella, após anos de voluntariado nesse cenário e em inúmeras obras, traz que:

O único lugar em que a mulher tem liberdade sexual é na cadeia. Não existe nenhum outro local na sociedade onde ela é livre assim. As mulheres são reprimidas desde que nascem: a menina de dois anos de idade senta com a perna aberta e a mãe diz ‘fecha a perna’. Essa repressão ocorre o tempo inteiro. Comportamentos que são aceitos e naturalizados para um homem são execrados para mulheres. E no presídio, sem os homens, não existe essa repressão social. Isso faz com que elas tenham o comportamento social que desejarem ter. A homossexualidade está muito mais próxima do universo feminino do que do masculino, e o que a cadeia faz é criar condições que dão liberdade para que a mulher se comporte do jeito que ela achar melhor, sem repressão.

E do outro lado você tem a solidão. Essa mulher vive praticamente sozinha, pouquíssimas recebem visitas íntimas, apenas umas 120 de um total de 2.200. (VARELLA, 2017a, s.p.).

Ao conhecer um pouco mais sobre o meio, tornam-se perceptíveis as mudanças que as mulheres sofrem ao se conhecerem melhor. No presídio, a sexualidade e a orientação sexual não são impostas, não é cobrado que sejam femininas, pois têm a liberdade de ser quem quiserem. É nesse momento que realizam o que fora das grades é considerado “inadequado” e “errado” perante a sociedade, assumindo o estereótipo que mais lhes deixa confortável – podendo até mesmo aderir a características masculinas pelo corte de cabelo, roupas largas, faixas apertando os seios para esconder a saliência, se assim desejarem.

Um ponto que chama a atenção diz respeito às visitas. Nas penitenciárias masculinas, em dias anteriores ao estabelecido para as visitas, há filas para encontrar o marido ou o familiar, garantindo mais tempo com o ente querido. Mulheres deslocam-se independente da distância ou do clima – inclusive montando barracas – oportunidades essas em que se submetem a vistorias bastante invasivas e humilhantes para o ingresso ao interior do presídio, mantendo cadastro regular para a realização de visitas íntimas, reabastecendo os itens para as necessidades cotidianas do companheiro. Inverso a isso, há as penitenciárias femininas, nas quais a prova do abandono familiar fica evidente na ausência de filas para ingressar no presídio. A visita íntima às mulheres é vista como benefício e não como direito, havendo apenas duas penitenciárias exclusivamente femininas que garantem esse cumprimento, sendo elas no Rio Grande do Sul e em São Paulo (VARELLA, 2017). A mulher, ao cometer um crime e ser recolhida ao sistema carcerário, perde a validade e o carinho do companheiro e da família, sendo vista como desonrada. Ou seja, não possui nenhum tipo de amparo emocional e material, a não ser o oferecido pelo Estado, que lhe garante apenas o mínimo.

Resultante do abandono sofrido pela família e da insuficiência de recursos por parte do Estado, que garante apenas o “mínimo do mínimo”, as mulheres recorreram a outros meios para atender as próprias necessidades cotidianas. No Rio Grande

do Sul, por exemplo, há uma relação restrita de itens que podem ser entregues ao apenado durante visitas, estabelecida pela SUSEPE. São cinco itens avulsos mais um kit de higiene e limpeza, por visitante e por dia de visita, devendo todos estar em embalagens originais e lacradas. Porém, registra-se que as quantidades são singelas, não havendo grande durabilidade, o que pode ocasionar a falta de produto em curto lapso de tempo. Considerando o baixo índice de mulheres que realmente recebem amparo externo e a baixa assistência por parte do Estado, não é incomum recorrerem a outros meios para atender as necessidades biológicas e cotidianas. Por exemplo, na falta de absorventes, miolos de pão são inseridos no canal vaginal para que o sangue seja estancado durante o ciclo menstrual; cabelos são raspados a zero, considerando a impossibilidade da manutenção; banhos são tomados apenas com água corrente, na ausência de sabonetes; jornais são usados como papel higiênico. As mulheres que recebem amparo utilizam os itens como meio de troca, para algo de seu interesse, conforme aponta Nana: “Cigarro, shampoo, sabonete, esmalte e tinta de cabelo são moedas valiosíssimas dentro dos presídios femininos, muito mais do que nos masculinos, porque as mulheres tentam recuperar a dignidade através da vaidade.” (QUEIROZ, 2015a, s.p.). Traz, ainda, que:

É fácil esquecer que mulheres são mulheres sob a desculpa de que todos os criminosos devem ser tratados de maneira idêntica. Mas a igualdade é desigual quando se esquecem das diferenças. É pelas gestantes, os bebês [...] que temos que lembrar que alguns desses presos, sim, menstruam. (QUEIROZ, 2015a, s.p.).

Ainda resultante do abandono por aqueles que amam, somado à carência e à cumplicidade, muitas mulheres acabam tendo seu primeiro relacionamento homoafetivo dentro do sistema penitenciário, onde, pela primeira vez, não possuem um relacionamento abusivo, mas sim um sentimento recíproco.

Dentro do sistema carcerário, há diversas denominações para os diferentes tipos de mulher e de sexualidade, de certa forma classificando-as quanto a sua preferência, ou até mesmo

interesse, sexual. Dito isso, é relevante considerar que tais denominações são uma forma de manter o controle, uma vez que algumas mulheres assumem-se homossexuais somente no período de reclusão, movidas pela carência ou como forma de sobreviver no meio, seja pelo controle interno das presas ou pelos itens recebidos durante as visitas. Essas situações nem sempre são passíveis de transformação em dados estatísticos objetivos, visto serem volúveis os relacionamentos que, por vezes, não são mantidos posteriormente à liberdade, quando as mulheres voltam a se relacionarem de maneira heterossexual.

Aos relacionamentos duradouros, em consenso com as demais detentas, é facultado aos casais partilhar das mesmas celas, podendo viver em união estável enquanto durar a pena de ambas. Posteriormente, quando postas em liberdade, terão a possibilidade de firmar o ato civil, morar juntas e constituir família, como é o objetivo de muitas.

Na vida de mulheres, a violência sexual é um medo constante. A maior parte dos casos acontece em ambiente familiar, com pessoas de confiança que gozam de tal condição para que possam cometer atos abusivos, sobretudo contra meninas que nem possuem idade e instrução suficientes para discernir sobre o acontecido, fazendo-as perder a confiança nos demais homens e desenvolver diversos transtornos psíquicos e sociais. Numa penitenciária feminina, o respeito é mútuo, sendo minimamente existentes casos de estupro entre mulheres, enquanto, em penitenciárias masculinas, há um elevado número de situações especialmente dirigidas a travestis e homens assumidamente homossexuais anteriores ao cárcere. Ocorre que os estupradores não deixam de ser considerados heterossexuais após o ato – ou até mesmo a mulheres, que, decorrente do despreparo do Estado, necessitam partilhar da mesma estrutura que homens para o cumprimento da pena imposta. O Estado, por não possuir recursos suficientes para impor a ordem no sistema prisional e, talvez, até não possuir conhecimento sobre a recorrência desses atos, não consegue punir de acordo com a lei, conforme prevê o disposto no artigo 213 do Código Penal, sendo a facção criminosa dominante a responsável punitiva pelo delito cometido a terceiro, com a sanção mais gravosa e fora dos ditames legais.

Outro tópico de grande discussão sobre a temática envolve o fato de a maior parcela da população carcerária feminina se encontrar em idade reprodutiva e possuir pouco conhecimento e acesso aos métodos contraceptivos e doenças sexualmente transmissíveis (DST), o que torna relativamente alto o número de mulheres gestantes nesse cenário, bem como gestações sucessivas, tendo filhos das mais variadas idades e necessidades. Muitas ingressam ao sistema carcerário grávidas (INFOPEN, 2018).

O fato de o sistema penitenciário feminino estar às margens do sistema tradicional, ou seja, o sistema masculino, torna a falta de uma estrutura física adequada um problema ainda maior, considerando a realidade de as mulheres terem seus filhos em um sistema falho e sem meios para acomodar as crianças, obrigando-as a crescerem em uma realidade difícil e até mesmo desumana.

A Lei de Execução Penal, em seu artigo 83, §2º, define que estabelecimentos prisionais femininos serão dotados de dependências com áreas e serviços destinados à assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva, nos quais as presas poderão cuidar dos seus filhos até os 6 (seis) meses de idade (BRASIL, 1984). Porém, a realidade é diferente do previsto na lei. Mulheres, mesmo grávidas, são tratadas de forma desapiedada, sem o devido acompanhamento médico, não tendo acesso à realização dos principais e importantes exames gestacionais para uma gravidez segura para mãe e filho. Há situações em que dão a luz a seus filhos algemadas em macas de hospitais – isso quando conseguem o direito de irem até uma unidade hospitalar e garantir amparo nesse momento que deveria ser especial na vida de uma mulher, mas acaba sendo traumático. A indiferença dos agentes de segurança responsáveis é tanta que, por vezes, chegam a dar à luz em celas superlotadas, nas quais outras detentas realizam o parto, sem nenhum preparo ou meios salubres e dignos para o procedimento. Após os seis meses, período mínimo lactante para a criança, definido na Lei de Execução Penal, ela precisa ser entregue ao pai ou algum parente. Ainda há os casos de crianças que são recolhidas em abrigos, ficando sem o convívio da família e, no caso de permanecerem acolhidas até o fim do cumprimento da pena da genitora, esperam até que sua guarda seja restabelecida pela justiça à mãe.

A inadequação voltada ao tratamento das mulheres e de seus filhos fere não só a dignidade de ambos como também desrespeita três diferentes leis que garantem a assistência necessária às crianças. Inicialmente, citam-se a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, *caput*, que garante a proteção à maternidade e infância como um dos direitos sociais (BRASIL, 1988) e a Lei de Execução Penal, que estabelece as condições penitenciárias e o Estatuto da Criança e do Adolescente, garantidor dos direitos e deveres dos menores.

O artigo 88 da Lei nº 7.210/84 estabelece que o condenado seja alojado em cela individual, que deve conter dormitório, aparelho sanitário e lavatório, bem como salubridade do ambiente, por meio de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana, na área mínima de seis metros quadrados. O artigo seguinte, do mesmo dispositivo, indica que em penitenciária de mulheres haverá seção para gestante e parturiente, além de creche para o atendimento de crianças maiores de seis anos e menores de sete anos, cuja responsável estiver presa (BRASIL, 1984). Concomitantemente, o Estatuto da Criança e do Adolescente indica todos os direitos relativos à vida e à saúde do menor, bem como políticas de saúde da mulher durante o período gestacional e puerperal (BRASIL, 1990).

A partir da Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição cidadã, a criança passou a ter um texto explícito quanto ao direito à convivência familiar e comunitária. O atendimento à infância de crianças no Brasil tem como princípio básico o texto do artigo 227 da Constituição Federal, que garante a proteção integral e o reconhecimento dos direitos fundamentais a essa parte da população, sendo, basicamente, o direito à vida, à educação, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, entre outros (BRASIL, 1988).

A gravidez é comum entre mulheres encarceradas, da mesma forma que ter uma gestação posterior a outra em curto período de tempo, obrigando que crianças inocentes cumpram uma pena que não foi imposta a elas. Tais crianças são chamadas pela literatura de “filhos do cárcere”, por terem nascido e se criado nessa realidade durante a primeira infância. Conforme garante a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso L, “às presidiárias, serão

asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação.” (BRASIL, 1988). Sobre a permanência de crianças nesse meio, há diversos entendimentos. No país, o Ministério da Saúde indica que o filho seja alimentado exclusivamente com leite materno durante os seis primeiros meses de vida. Nos casos em que a criança é adotada, a perda de vínculo é certa, momento em que se entende que a mãe não mais verá o filho, contudo, tendo plena ciência de que a criança experimentará de maiores e melhores oportunidades, evitando o convívio e o possível ingresso em ambientes prisionais. Entretanto, esse pensamento não minimiza por completo a tristeza da perda do vínculo com o filho, após ter passado nove meses gerando sua vida e criando laços únicos. Aquelas que decidem por interromper a gestação, são mal vistas entre as presas, devendo ficar reclusas separadamente das demais, sendo denominadas “mata-bebês”.

Ao referir-se sobre a primeira infância de uma criança num meio insalubre para adultos, evidencia-se o descaso com uma vida inocente, que cumpre uma pena que não lhe foi imposta diretamente. Pensando-se nos direitos sociais de uma vida digna ao menor e à mãe, em período puerperal, a justiça brasileira vem aprofundando-se sobre a temática. Prova disso são as discussões sobre o assunto e a decisão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) que, por maioria de votos, em fevereiro de 2018, concedeu *Habeas Corpus* coletivo (HC 143641), determinando a substituição da prisão preventiva por domiciliares de mulheres presas em período gestacional, com filhos menores de doze anos de idade ou de pessoas com deficiência, sem prejuízo da aplicação de medidas alternativas, determinadas no artigo 319 do Código de Processo Penal. Para o relator, ministro Ricardo Lewandowski, tal remédio constitucional é cabível, sendo a única solução viável para garantir acesso à justiça de um grupo social vulnerável, podendo, longe das grades, ter acompanhamento médico adequado e uma gestação, no mínimo, saudável para a mãe e para o bebê e, após o nascimento, garantindo o vínculo afetivo entre ambos.

Tratar do encarceramento feminino traz à discussão as Regras de Bangkok, Regras da Organização das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas

de liberdade para mulheres infratoras. Tais regras têm como primordial intenção propor um olhar diferenciado para as especificações de gênero no encarceramento feminino – seja no modo da execução penal, seja na priorização de medidas não privativas de liberdade, isto é, meios de reprimir a entrada de mulheres no sistema carcerário. Apesar da ativa participação do governo brasileiro nas negociações para a elaboração das Regras de Bangkok e para a aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas, no ano de 2010, até o momento não foram postas em forma de consistente política pública, demonstrando o quanto o país ainda necessita de estímulos para a implementação eficaz das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Apenas no dia 8 de março de 2019 (Dia da Mulher, no Brasil), houve a divulgação da norma traduzida para o português, mas apenas a mera tradução não é suficiente para a aplicação dos direitos citados, e sim a busca por efetivas mudanças no cenário carcerário feminino.

Destarte, averiguou-se que o cárcere, local que deveria reabilitar, acaba tornando-se uma “escola de crimes”, no qual pessoas detidas, mesmo que de menor periculosidade, saem conhecedoras de modos e de meios para o cometimento de infrações penais mais gravosas e violentas.

Considerações finais

Da análise da vivência das mulheres no sistema carcerário, ou seja, da vida por detrás das grades, verificou-se que o principal motivo que as levou ao ingresso na criminalidade decorreu da ausência do companheiro preso, que as fez seguir os “negócios da família”. A experiência do cárcere na vida das mulheres, por vezes, torna-se a oportunidade de descobertas sobre suas reais preferências pessoais e escolhas para o destino que pretendem seguir. Averiguou-se, ainda, que no país há normas que estabelecem regramentos para o encarceramento de mulheres, devendo esse ser humanizado, a fim de ressocializá-las para o retorno ao convívio coletivo; entretanto, não há execução integral do disposto nas leis.

As celas superlotadas são, de fato, um desrespeito à dignidade da pessoa humana, contudo, não há estabelecimentos

suficientes para o atendimento da demanda global, masculina e feminina, obrigando que presídios destinados para o encarceramento das mulheres tornem-se mistos. Igualmente, quando há falta de presídios femininos, as mulheres acabam sendo encarceradas em presídios masculinos.

Registra-se que existem programas que preveem a manutenção da dignidade da pessoa presa, porém, pela não efetiva aplicação de tais programas, torna-se o sistema inadequado para encarceramento de mulheres, bem como dos filhos nascidos nesse meio.

O objetivo do estudo foi demonstrar a situação do sistema carcerário feminino, desvelando as atribuições e responsabilidades do Estado, detentor da manutenção e do funcionamento dos presídios sob sua competência. Verificou-se que o Estado não está conseguindo suprir de forma satisfatória as necessidades daqueles restritos de liberdade.

Outrossim, compreende-se que a falta de assistência por parte do Estado não é proposital, mas decorrente do desenfreio do crescimento da população carcerária, que abriga muito além da estrutura e das condições ofertadas, dificultando a execução integral do estabelecido em lei.

Referências bibliográficas

ALESSI, Gil. Drauzio Varella: O único lugar em que a mulher tem liberdade sexual é na cadeia. **Jornal El País Brasil**, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/05/politica/1499276543_932033.html. Acesso em: 26 fev.2019.

ASSIS, Rafael Damaceno. **A Realidade Atual do Sistema Penitenciário Brasileiro**. 2007. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/949/1122>. Acesso em: 3 jun.2019.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **GEOPRESÍDIOS**. 2019. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 15 jun.2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília,1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 maio 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei de Execução Penal n. 7. 210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal e a legislação correlata. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 de jul. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210compilado.htm. Acesso em: 23 maio 2019.

CARILHO, Iara Gonçalves. **A realidade do encarceramento feminino se sobrepõe a qualquer discurso de livre arbítrio.** 2018. Portal Jusbrasil. Disponível em: <https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/566997103/a-realidade-do-encarceramento-feminino-se-sobrepoe-a-qualquer-discurso-de-livre-arbitrio>. Acesso em: 15 abr. 2019.

DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres.** Distrito Federal, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>. Acesso em: 24 maio 2018.

DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres.** 2.ed. Distrito Federal, 2018. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf. Acesso em: 3 jun.2019.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** história das violências nas prisões. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

FREITAS, Cláudia Regina. **O Cárcere Feminino:** Do surgimento às recentes modificações introduzidas pela Lei de Execução Penal, 2012. Disponível em: <http://revistaarnaldo.costatecs.com.br/index.php/faculdadedireitoarnaldo/article/view/44>. Acesso em: 10 out.2018.

IPHAÉ – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DO ESTADO. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Bem Tombado.** Disponível em: <http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=BensTombados-DetalhesAc&item=15906>. Acesso em: 15 maio 2019.

MACHADO, Ana Elise Bernal; SOUZA, Ana Paula dos Reis; SOUZA, Mariani Cristina. **Sistema Penitenciário Brasileiro** – Origem, atualidade e exemplos funcionais. 2013. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/4789/4073>. Acesso em 22 out.2018.

MAIA, Clarice Nunes. **História das prisões no Brasil.** Rio de Janeiro: Rocco, v. 1, 2009.

OLIVEIRA, Cida de. Menos de 13% da população carcerária tem acesso à educação. **Revista Rede Brasil Online.** 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2017/07/menos-de-13-da-populacao-carceraria-tem-acesso-a-educacao/>. Acesso em: 3 jun.2019.

ORMEÑO, Gabriela; STELKO-PEREIRA, Ana Carina. Filhos nascidos no cárcere e as dificuldades do exercício da maternidade em ambi-

ente prisional. **Revista Psicologia Argumento**, 2015. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/psicologiaargumento/article/view/19979>. Acesso em: 25 mar. 2019.

PUCRS. **Do Convento ao Cárcere:** Do Caleidoscópio Institucional da Congregação Bom Pastor D'angers à Penitenciária Feminina Madre Pelletier, 2017. Disponível em: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://tede2.pucrs.br:80/tede2/bitstream/tede/7428/2/TES_DEBORA_SOARES_KARPOWICZ_V1_PARCIAL.pdf. Acesso em: 4 abr. 2019.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam.** 8. ed. São Paulo: Record, 2017.

REVISTA ISTOÉ. **Estatuto do PCC tem 18 artigos e código de ética.** 2017. Disponível em: <https://istoe.com.br/estatuto-do-pcc-tem-18-artigos-e-codigo-de-etica/>. Acesso em: 3 abr.2019.

VARELLA, Dráuzio. **Prisioneiras.** São Paulo. Companhia das Letras, 2017.

Diagramação, Impressão e Acabamento



Assis - SP
Fone: (18) 3322-5775
Fone/Fax: (18) 3324-3614
vendas@graficatriunfal.com.br
www.graficatriunfal.com.br